

Kontrollutvalget i Holmestrand

Dato: 18.09.2019 18:30

Sted: Kantina, Rådhuset i Holmestrand

Notat:

Eventuelle forfall meldes sekretæren på mobil +47 99455515 evt.
på e-post aoe@viksre.no.

Varamedlemmer skal ikke møte uten særskilt innkalling.

<Sted> 10.09.2019

For leder i Kontrollutvalget i Holmestrand, Stig Atle Vange

Anja Ottervang Eriksen

Saksliste

Saker til behandling

26/19 Orientering fra rådmannen vedrørende rapport om investeringer vann og avløp	3
27/19 Behandling av forvaltningsrevisjonsprosjektet "Eiendomsforvaltning"	12
28/19 Budsjett for kontrollarbeid 2020	63
29/19 Revisjonsplan 2019	68
30/19 Referatsaker 18.09.2019	75
31/19 Eventuelt 18.09.2019	88
32/19 Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgsmøtet 18.09.2019	89

Arkivsak-dok. 19/00126-1
Saksbehandler Anja Ottervang Eriksen

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
18.09.2019

SAK 26/19 **ORIENTERING FRA RÅDMANNEN VEDRØRENDE RAPPORT OM** **INVESTINGER VANN OG AVLØP**

Forslag til vedtak:

Rådmannens informasjon vedrørende rapport om investeringer vann og avløp tas til orientering.

Vedlegg:

«Rapport – Investeringer vann og avløp – Holmestrand kommune» fra Vestfold kommunerevisjon, datert 24.06.2019.

Saksframstilling:

Vestfold kommunerevisjon oversendte 24.06.2019 rapport om investeringer vann og avløp. Revisor har i arbeidet med rapporten gjennomført følgende:

- Gjennomført en analyse med utgangspunkt i politiske vedtak for å se i hvilken grad kommunen har fulgt opp og gjennomført politiske vedtak for prosjekter innen vann og avløp i 2018.
- Gjennomført stikkprøvekontroll av ti prosjekter innenfor vann og avløp for å se om de er korrekt klassifisert som investeringsprosjekt. Prosjektene har blitt vurdert opp mot *Kommunal regnskapsstandard nr. 4 (KRS): Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet*.

Revisor har gitt følgende anbefalinger i rapporten:

- «Vi anbefaler Holmestrand kommune at budsjetterte investeringsutgifter justeres gjennom budsjettåret dersom det skjer endringer i forutsetninger som budsjettet bygger på for å sikre større samsvar mellom budsjett og regnskap.
- Vi anbefaler kommunen å sikre korrekte rapporterte opplysninger i note og årsberetning for VA-området».

Det ble orientert kort om rapporten i kontrollutvalgsmøtet 15.05.2019, og kontrollutvalget fattet følgende vedtak i sak 24/19 «Eventuelt», punkt 2:

Rådmannen inviteres til kontrollutvalgsmøtet 18.09.2019 for å besvare spørsmål knyttet til rapport om investeringer i vann og avløp utarbeidet av revisor.

Rådmannen er invitert til kontrollutvalgsmøtet 18.09.2019 for å besvare spørsmål i henhold til vedtaket i sak 24/19, og det er bekreftet at kommunalsjef Svend Bergan Grane vil møte på vegne av rådmannen.

RAPPORT – INVESTERINGER VANN OG AVLØP – HOLMESTRAND KOMMUNE

1. BAKGRUNN FOR RAPPORTEN

Kontrollutvalget for Holmestrand kommune har den 16.1.19, sak 6/19 ønsket en rapport med følgende problemstillinger:

1. Analyse budsjett vs regnskap for investeringsprosjekter for vann/avløp
2. Stikkprøvekontroll av investeringsprosjekter mot KRS 4.

AVGRENSING OG METODE

Kontrollen vil bli avgrenset til 2018. Kontroll av skille drift / investering vil bli utført med bakgrunn i *Kommunal regnskapsstandard nr 4 – (KRS): Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.*

1.2 REVISORS GJENNOMGANG

Revisor har i denne gjennomgangen vurdert følgende forhold:

- Gjennomføre en analyse med utgangspunkt i politiske vedtak for å se i hvilken grad kommunen har fulgt opp og gjennomført politiske vedtak for prosjekter innen vann og avløp i 2018
- Stikkprøvekontroll av ti prosjekter innenfor vann og avløp for å se om de er korrekt klassifisert som investeringsprosjekt. Prosjektene blir vurdert opp mot *Kommunal regnskapsstandard nr 4 – (KRS): Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.*

2. FAKTAOPPLYSNINGER

I økonomiplan er investeringsbudsjettet 2018 vedtatt på følgende måte (sak 15/17):

- g. Investeringsbudsjettet vedtas i henhold til Budsjettskjema 2B på programområdenivå.*
- h. Finansiering av investeringer vedtas i henhold til Budsjettskjema 2A.*
- i. Rådmannen gis fullmakt til å disponere «Sekkepost teknisk» fritt mellom programområder og prosjekter.*
- j. Ubrukte investeringsbevilgninger i 2017 flyttes over til budsjett i 2018, i de tilfeller der prosjektet ikke er avsluttet i 2017. Finansiering av disse prosjektene blir behandlet i 1. tertialrapport 2018.*

Skjema 2 B er vedtatt på programområdenivå. Holmestrand kommune har delt inn i 6 programområde; Strategi og utvikling, Økonomi og fellestjenester, Oppvekst og kultur, Helse og velferd, Teknisk, samt Felles inntekter og utgifter.

Vann og avløp sorterer under programområdet Teknisk. For dette programområdet viser regulert budsjett 157,95 MNOK. Det er bokført 86,56 MNOK. Avviket mellom regnskap og budsjett er kr 71,39 MNOK.

Det vesentligste av budsjettet gjelder vann og avløp. Her er det bokført 60,57 MNOK i investeringsutgifter, mens budsjettet var på 118,68 MNOK. Nedenfor viser regnskap og budsjett.

	Regnskap	Regulert budsjett	Avvik	Avvik i %
Vann	11,6	19,4	-7,8	-40 %
Avløp	9,14	19,4	-10,26	-53 %
Sum vann og avløp	20,74	38,8	-18,06	-47 %
Renseanlegg	39,83	79,88	-40,05	-50 %
Sum	60,57	118,68	-58,11	-49 %

Tall i MNOK.

I noter og årsberetning er vann og avløp omtalt med utgifter på henholdsvis 18,36 MNOK for vann og 2,38 MNOK for avløp. Dette stemmer ikke med de reelle tallene som er fremlagt i denne rapporten. Årsak til avvik mot de presenterte tabellene er at fellesprosjekter som gjelder både vann og avløp, i hovedsak fremkommer under linje for vann i kommunens notesett og årsberetning. Tallene i denne rapporten gir et mer korrekt bilde. Kommunen beskriver enkelte avvik i note 22 og årsberetning (pkt 5.3.1)

Det er budsjettert med 38,8 MNOK på VA-området, med henholdsvis 19,4 MNOK på avløp og 19,4 MNOK på vann. I tillegg er det budsjettert med 79,9 MNOK på renseanlegg. Vi ser av tabellene at det er brukt 18 MNOK (47 %) lavere enn budsjett for vann og avløpsprosjekter, mens det er brukt 40 MNOK (50 %) mindre for renseanlegg.

3. REVISORS KONTROLL

3.1 Analyse mellom regnskap og politiske vedtak

I økonomiplan ble det listet opp prosjekter som var planlagt for 2018 på tidspunktet økonomiplan er vedtatt. Tabellen viser budsjett, regnskap, avvik mellom regnskap og budsjett, samt en kommentar om status på prosjektet.

VA regnskap mot budsjett

Prosjekt omtalt i økonomiplan	Budsjett (1000)	Bokført i regnskap (1000)	Avvik (1000)	Kommentarer
1 Nye biler (2 stk)	350		- 350	Ikke anskaffet i 2018
2 Høytrykksspylere (vogn)	450		- 450	Ikke anskaffet i 2018
3 Fibo - ny pumpestasjon	1 500	236	- 1 264	Prosjektering er gjennomført i 2018. Anleggsfasen starter i 2019
4 Fossdalen - pumpestasjon	1 500	-	- 1 500	Pumpestasjon ikke påbegynt. Prosjektering av sanering av avløp er gjennomført
5 Hovedledning avløp fra Coop til pumpestasjon / Fossdalen VA-ledningsnett	4 000	181	- 3 819	Detaljprosjekteringen under utførelse, ferdig juni 2019. Oppstart anleggsfase høst 2019.
6 Skogveien - Løkkeveien. Tilkobling til off. VA nett	2 000	-	- 2 000	Ikke gjennomført. Usikkert når tiltaket blir gjennomført
7 Tosidig forsyning Søndre Kleivan	600	-	- 600	Ikke gjennomført. Usikkert når tiltaket blir gjennomført
8 Prosjekt Dunkebekk	10 000	1 185	- 8 815	Ferdig prosjektert. Anleggsfasen er i gang.
9 Sentrumsprosjekt- Weidemannsgate, Langgt. - Omlegging VA	2 000	11 972	9 972	Anleggsfasen startet i 2018. Ferdig i løpet av 2019
10 Odderudveien VL- Utskifting av 110 SJG (Etappe1)	1 000	-	- 1 000	Ikke prioritert i 2018. Usikkert når tiltaket blir gjennomført.
11 Hovedvannledning fra Hillestad til Gullhaug mellombasseng	400	193	- 207	Prosjektering påbegynt. Kommer ikke inn i anleggsfasen i 2019.
12 Nytt vanntårn	500	-	- 500	Forprosjekt/prosjektering starter i 2019.
13 Mengdemålere på alle utløp	2 500	-	- 2 500	Kommer i 2019
14 Nytt tak på alle høydebasseng (6 stk)	3 000	629	- 2 371	Påbegynt i 2018, fortsetter i 2019
15 Ny VA-ledning Hauganfeltet-Vikeveien	4 000	286	- 3 714	Ferdig prosjektert. Usikkert når de kommer inn i anleggsfasen.
16 Inntakskum Sundbyfoss renseanlegg	500	-	- 500	Gjennomført en tilpasning i driftregnskapet. Vurderes om det er behov for ytterligere arbeid
17 Utvidelse renseanlegg Hof	500	116	- 384	Forprosjekt for å vurdere kapasitetsøkning mtp utbyggelse.
18 Eikeveien (sanering)	2 000	-	- 2 000	Prosjektet er satt på vent. Usikkert når det gjennomføres
19 Nordre Kleiv (kulvert fra fjellet ned til Kirkegaten)	2 000	42	- 1 958	Forprosjekt påbegynt. Usikkert når prosjektering/anleggsfasen settes i gang.
Sum prosjekter omtalt i økonomiplan	38 800	14 840	- 23 960	
Prosjekt ikke omtalt i økonomiplan	Budsjett (1000)	Bokført i regnskap (1000)	Avvik (1000)	Kommentarer
20 Hvitvingfossveien, kommunelageren, vannforsyning	-	3 626	3 626	Ny hovedvannledning
21 Klassifisering av dammen	-	29	29	
22 Rovedalen Bassengparken	-	200	200	Separering av overvann/avløp
23 Revisjon av hovedplan vann og avløp Holmestrand	-	35	35	
24 Rovedalen etappe 2 (vann og avløp)	-	6	6	Ferdigattest
25 Rambergveien (vann og avløp)	-	8	8	Ferdigattest
26 Langgaten nord (vann og avløp)	-	55	55	Påbegynnelse av prosjekt
27 Langgaten sør (vann og avløp)	-	136	136	Prosjektet er en del av prosjekt Weidemannsgate
28 Bilet separering, sanering (vann/avløp)	-	22	22	Nytt prosjekt, ligger inne i hovedplan
29 VA godakerveien (vann og avløp)	-	10	10	Etterfølgende faktura fra 2017
30 Avløp pumpestasjon Dulpen	-	457	457	planlagt bygging av ny stasjon med to pumper
31 Rehabilitering SP basseng (avløp)	-	23	23	
32 Peter Pan (Mulvika)	-	1 298	1 298	Legge ledning i ny trasé
Sum prosjekter ikke omtalt i økonomiplan	-	5 905	5 905	
Sum vann og avløp	38 800	20 745	- 18 055	

Tall i 1000

De største avvikene for prosjekter omtalt i økonomiplan forklarer administrasjonen på følgende måte: For nr 8 prosjekt Dunkebekk er anleggsfasen forsinket (oppstart nov/des 2018). Årsak til forsinkelse var ufullstendig prosjektering og at anskaffelsesprosessen ble utsatt.

For nr 9 sentrumsprosjekt var kostnader løselig estimert. I en prosjekt/økonomi-rapport fra august 2018, er det estimert en kostnad på 25 MNOK for hele prosjektet som omhandler deler av Havnegaten, Langgaten fra Dr. Graarudsplass til Skolegaten, og Sykehusveien. I starten av detaljprosjekteringen ble det bestemt at Langgaten og Sykehusveien skulle tas med i detaljprosjekteringen for å få en mer helhetlig utførelse av sentrumsprosjektet.

Prosjekt 20 Hvitvingfossveien ble forsinket i anleggsutførelsen som medførte at prosjektet strakk seg over i 2018. Prosjektet ble ikke tatt med i budsjettet for 2018

Renseanlegg

For renseanlegg har vi følgende budsjett og bokførte utgifter:

		Regulert budsjett	Bokført i regnskap (1000)	Avvik (1000)
	Renseanlegg			
33	Invest renseanlegg - Holmestrands andel	19 881	1 641	- 18 240
34	Invest renseanlegg - dekkes av Sande	60 000	38 188	- 21 812
	Sum renseanlegg	79 881	39 829	- 40 052

Tall i 1000

Rådmannen skriver i 3. kvartalsrapport 2018 at de ville bruke ca 40 MNOK på renseanlegg i 2018 uten at det ble gjort en budsjettendring. Renseanlegg er noe forsinket og vil bli ferdig i løpet av 2019.

Rapportering fra kommunen

I Utvalg for regulering og kommunalteknikk (sak 48/18 30.05.18) opplyses det at tiltakene i økonomiplan ikke var prosjektert og derfor må oppfattes som veiledende. De estimerte kostnadene var løselig estimert. Ifølge saken blir enkelte prosjekter vesentlig dyrere, samtidig som det dukker opp andre prosjekter som må prioriteres. I tillegg har kommunen rapportert på prosjektene omtalt i økonomiplan i sak 81/18 i Utvalg for regulering og kommunalteknikk 10.10.18.

Kommunen forklarer avvikene med at det var lite som var prosjektert i begynnelsen av året. I 2018 har de fleste prosjektene vært i prosjekteringsfasen. Det er først når prosjektene kommer i anleggsfasen at de store kostnadene kommer.

Kommentarer fra kommunen vedrørende budsjettavvik

Revisor har bedt kommunen forklare disse avvikene som fremkommer i rapporten. Kommunalsjef for økonomi og fellestjenester opplyser at når det gjelder 2018, ble investeringsbudsjettet ved en inkurie ikke regulert ned i henhold til prognoser, slik Holmestrand kommune har for vane å gjøre. Dette resulterte i at avviket mellom regnskap og budsjett ble unødvendig høyt. Det var også noe usikkerhet knyttet til hvilken side av nyttår noen høye utgifter ville lande på.

Kommunalsjef for tekniske tjenester opplyser at bevilgningsprinsipp er endret i økonomiplan 2019. Nå er det rammebevilgning som gjelder. Gjennom rapporteringssakene til utvalget for regulering og kommunalteknikk i 2018, gir rådmannen uttrykk for;

- 1) at investeringsbeløpene til VA-prosjekter ekskl. renseanlegget må betraktes som en rammebevilgninger og
- 2) at det er Hovedplan for hhv. vann og avløp med tilhørende tiltaksplan som angir prioritering og rekkefølge på tiltakene.

Revisors vurdering

Totalt sett er det brukt 58 MNOK mindre enn budsjett for vann, avløp og renseanlegg. Budsjettet var på 118,68 MNOK, slik at 50 % av budsjettet ble brukt. Selv om det viktigste for kommunen er å unngå budsjettoverskridelse, slik at man går ut over sine fullmakter, kunne presisjonsnivået i budsjettet vært bedre. Revisor vurderer at kommunen må sørge for at investeringsbudsjettet må være realistiske sammenlignet med gjennomføringsevne. Vi ser også at det er store avvik mellom prosjektene som er omtalt i økonomiplan og det som faktisk blir gjennomført i 2018. Rapportering på disse prosjektene gjennomføres nå i Utvalg for regulering og kommunalteknikk. Revisor

vurderer at det bør være mer samsvar mellom det som er forutsatt gjennomført gjennom budsjetbevilgning og det som faktisk gjennomføres av investeringer i Holmestrand kommune.

På grunn av at felles vann- og avløpsprosjekter blir bokført under objekter sortert under vann, blir oppgitte tall i noter og årsberetning feil fremstilt. Vi ber om at tall som presenteres i noter og årsberetning i fremtiden fremstår korrekt, enten om de fremstilles samlet, eller hver for seg. Kommunen opplyser at de i fremtiden vil fremføre disse beløpene samlet.

3.2 Stikkprøvekontroll av investeringer

Det er gjennomført en stikkprøvekontroll av bokførte utgifter i investeringsregnskapet for å se om dette er korrekt bokført. Følgende prosjekter er valgt ut til kontroll:

	Tekst	Beløp bokført i 2018 i 1000
1	Rovedalen Bassengparken (vann og avløp)	200
2	Weidemannsgate - Havnegate (vann og avløp)	11 972
3	Langgata Nord (vann og avløp)	55
4	Langgata Sør (vann og avløp)	136
5	Nye tak vanntårn	629
6	Fibo pumpestasjon (avløp)	236
7	Fossdalen + avløpsledning (vann og avløp)	181
8	Avløp pumpestasjon Dulpen	457
9	Peter Pan (Mulvika)	1 298
10	Forprosjekt utvidelse av RA Hof	116
	Sum	15 280

Tall i 1000

For å avgjøre om prosjektene er klassifisert korrekt, er det tatt utgangspunkt i KRS nr 4. Avgrensning mellom drift og investering går mellom skille for vedlikehold og påkostning. Vedlikehold utgiftsføres i driftsregnskapet, mens påkostning utgiftsføres i investeringsregnskapet.

Som påkostning klassifiseres utgifter som påløper for å føre anleggsmidlet til en annen stand, eller bedre standard enn det var i da det opprinnelig ble anskaffet av kommunen. Dette er f.eks. utgifter som:

- øker anleggsmidlet tekniske standard utover samme relative standard,
- endrer funksjonaliteten,
- utvider eller endrer bruksområdet eller
- endrer arealbruk eller standard

Videre vil andre utgifter, utover det som følger av normal slit og elde, som øker bruksverdien kunne klassifiseres som påkostning. Herunder større helhetlige tiltak, f.eks. rehabilitering, som får anleggsmidlet eller vesentlige deler av dette til å fremstå som helhetlig nytt. Dette er f.eks. utgifter som:

- forlenger forventet økonomisk levetid til et anleggsmiddel,
- øker kapasiteten til anleggsmidlet,
- utvikler anleggsmidlet for å imøtekomme nye krav fra f.eks. brukere og myndigheter

Tiltak som har karakter av løpende vedlikehold, vil aldri kunne klassifiseres som påkostning. Som vedlikehold klassifiseres utgifter som påløper for å holde et anleggsmiddel i samme standard tilsvarende som det var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt. Dette er tiltak som er nødvendige for å opprettholde anleggsmidlet på et fastsatt kvalitetsnivå, og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor forventet brukstid.

For mer utdypning henvises det til KRS nr 4.

Revisors gjennomgang av utvalgte prosjekt

1. Rovedalen Bassengparken (vann og avløp)

Ledningene er fra 50-60 tallet består asbestsement og støpejern. Prosjektet inkluderer også separering av overvann og avløp. Ifølge kommunen vil dette prosjektet pågå i flere år og inngår i et prosjekt som er omtalt som «VA10» i tiltaks- og saneringsplan 2018-2027. Her er prosjektet estimert til 114,1 MNOK. Revisor vurderer at tiltaket er en påkostning og er klassifisert korrekt som investering.

2. Weidemanns gate - Havnegaten (vann og avløp)

Ledningsnett som ligger her er fra 50-60 tallet. På denne tiden var det ikke krav til å skille ut overvann. Ved nedbør skilles det mellom spillvann (kloakk) og overvann. Spillvann går til renseanlegg, mens overvann går tilbake til naturen. Utskifting av vann/avløpsledninger og separering. I 2018 er det bokført nær 12 MNOK for dette prosjektet. Revisor vurderer at tiltaket er en påkostning og er klassifisert korrekt som investering.

3. Langgaten Sør (vann og avløp)

Langgaten sør er inkludert i prosjektet Weidemannsgate – Havnegate (vann og avløp)

4. Langgaten Nord (vann og avløp)

Prosjektet tar sikte på å separere overvann og spillvann. Ledningsnett som ligger der fra før er fra 50-60 tallet. Prosjekteringen er i gang. Prosjektet kan ikke gjennomføres før ny fylkesvei er ferdig. Revisor vurderer at tiltaket er en påkostning og er klassifisert korrekt som investering.

5. Nye tak vanntårn

Tidligere var det et flatt tak som medførte problemer med at vann samlet seg og gjorde skade. Til sammen er 6 tak utbedret. De flate takene er endret ved å vinkle det for å unngå overvann. Det er forsøkt reparasjoner tidligere uten at dette fungerte. Vanligvis vil reparasjoner av tak og lignende være driftsutgift. For takene på vanntårnene er det snakk om å endre funksjonaliteten slik at man unngår vannskader. Revisor vurderer derfor at det er snakk om en investeringsutgift.

6. Fibo pumpestasjon (avløp)

Her er det behov for kartlegging av overvannsnettet rundt pumpestasjonen og undersøke om dreivann fra gammel fylling må inn i pumpestasjonen. Antas ferdig prosjektert i 2018 og anleggsvirksomhet i 2019. Pumpestasjonen fra 70-tallet som må skiftes ut. Den gamle stasjonen skal rives og det skal bygges en ny. Det blir satt opp nye kummer. Revisor vurderer at tiltaket er en påkostning og er klassifisert korrekt som investering.

7. Fossdalen + avløpsledning (vann og avløp)

Gammel vannledning med mye lekkasjer. Det skal legges ny spillvannsledning samtidig.

Strekket er på ca halvannen km. Ledningen bestod av støpejern/asbestsement. Revisor vurderer at tiltaket er en påkostning og er klassifisert korrekt som investering.

8. Avløp pumpestasjon Dulpen

Stasjonen var gammel og det var kun én pumpe som medførte sårbarhet for stopp og utslipp til fjorden. Det ble planlagt å bygge ny stasjon med to pumper og et nødoverløp som går dypere og lenger ut i fjorden. Pumpen er fra 80-tallet. Denne blir skiftet ut og det blir satt inn to pumper for å øke kapasitet. Pumpestasjonen bygges også om der det kommer toalettanlegg. Revisor vurderer at tiltaket er en påkostning og er klassifisert korrekt som investering.

9. Peter Pan (Mulvika)

På grunn av oversvømmelse av eiendom ved kraftige nedbørsmengder, er det nødvendig å legge om overvannsledning. Tidligere gikk overvannsledning under en bygning. Tiltaket gjennomføres for å unngå oversvømmelse. Revisor vurderer at tiltaket er en påkostning og er klassifisert korrekt som investering.

10. Forprosjekt utvidelse av renseanlegg Hof

Det er i dag 3 renseanlegg i Hof (Sentrum, Sundbyfoss og Eidsfoss). På grunn av utbygging av boligfelt, er det planlagt å utvide kapasiteten. Dette er en teoretisk utredning for å sørge for at man har kapasitet til å ta imot utbyggelse. Det er usikkert når og hvilken måte man skal utføre prosjektet i anleggsfasen. Revisor vurderer at utgiften foreløpig er korrekt klassifisert som investering. Dersom det skulle vise seg at prosjektet ikke blir noe av, må de foreløpige utgiftene nedskrives i sin helhet.

Revisors vurdering

Det er ikke avdekket avvik for klassifisering av utgifter bokført i investeringsregnskapet.

4. Anbefalinger

Med henvisning til det som fremkommer i rapporten, kommer revisor med følgende anbefalinger:

- Vi anbefaler Holmestrand kommune at budsjetterte investeringsutgifter justeres gjennom budsjettåret dersom det skjer endringer i forutsetninger som budsjettet bygger på for å sikre større samsvar mellom budsjett og regnskap.
- Vi anbefaler kommunen å sikre korrekte rapporterte opplysninger i note og årsberetning for VA-området.

Avslutningsvis vil vi takke for velviljen og hjelpen vi fikk i forbindelse med denne rapporten.

Med vennlig hilsen
Vestfold kommunerevisjon



Linn Therese Bekken
Statsautorisert revisor



Eivind Finstad
Revisor

Kopi til:
Rådmann

Arkivsak-dok. 19/00085-6
Saksbehandler Anja Ottervang Eriksen

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
18.09.2019

SAK 27/19 **BEHANDLING AV FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKTET** **"EIENDOMSFORVALTNING"**

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget slutter seg til revisors konklusjoner og anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten «Eiendomsforvaltning» om at Holmestrand kommune bør:

- vurdere å utarbeide overordnede mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element. Mål og eiendomsstrategi bør vedtas av eier (kommunestyret) og forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter.
- ha en oppdatert oversikt over kommunale bygg, med areal, tilstandsvurderinger, vedlikeholdsbehov og estimert vedlikeholdskostnader, samt planer for vedlikehold – på kort og lang sikt. For eksempel ved å ta IK-bygg fullt ut i bruk.
- presentere vedlikeholdsbehovet på politisk nivå, for å styrke den politiske forankringen og synliggjøre behovet for vedlikeholdsmidler.
- sørge for at fordeling av regnskapsførte utgifter til drifts- og vedlikeholdsoppgaver på Kostra-funksjoner er i tråd med Kostra-veilederen.

Kontrollutvalget registrerer at rådmannen i sin uttalelse til rapporten finner revisjonens anbefalinger konstruktive, og at de danner et godt grunnlag for den videre utviklingen av eiendomsforvaltningen i kommunesammenslåingen 01.01.2020. Kontrollutvalget ber om at rådmannen skriftlig rapporterer til kontrollutvalget om oppfølging av revisors anbefalinger innen 15.05.2020.

Kommunestyret innbys til å fatte følgende vedtak:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets vedtak og revisors anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten «Eiendomsforvaltning». Rådmannen bes rapportere skriftlig til kontrollutvalget innen 15.05.2020 om oppfølgingen av revisors anbefalinger.

Vedlegg:

Forvaltningsrevisjonsrapport «Eiendomsforvaltning» fra Vestfold kommunerevisjon, datert 05.09.2019

Saksframstilling:

Kontrollutvalget i Holmestrand behandlet prosjektplanen for forvaltningsrevisjonsprosjektet «Eiendomsforvaltning» i kontrollutvalgsmøtet 07.03.2019, sak 13/19. Det ble foretatt en mindre endring i prosjektplanen i møtet 15.05.2019, sak 22/19.

Den leverte forvaltningsrevisjonsrapporten har besvart følgende problemstilling:

- I hvilken grad har Holmestrand kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse?

Revisor konkluderer med at Holmestrand kommune til en viss grad har gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunes bygningsmasse, men at kommunen har forbedringspotensial på enkelte områder. I konklusjonen bemerker revisor at kommunen er i en overgangsfase, etter sammenslåing med Hof og før sammenslåing med Sande, og at det bevisst er valgt minimumsløsninger i denne perioden. Hovedfokuset til kommunen er nå sammenslåingen med Sande fra 01.01.2020, og mye nytt er i ferd med å komme på plass. Det er også satt i gang et arbeid med å få bygningsvedlikeholdet over i systemet IK-bygg. Kommunen har uttrykt at de ønsker å prioritere å kartlegge byggene fremover, og i neste omgang oppdatere tilstanden og vedlikeholdsbehovene på byggene i IK-bygg.

Revisor gir følgende anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten:

Holmestrand kommune bør:

- *vurdere å utarbeide overordnede mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element. Mål og eiendomsstrategi bør vedtas av eier (kommunestyret) og forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter.*
- *ha en oppdatert oversikt over kommunale bygg, med areal, tilstandsvurderinger, vedlikeholdsbehov og estimert vedlikeholdskostnader, samt planer for vedlikehold – på kort og lang sikt. For eksempel ved å ta IK-bygg fullt ut i bruk.*
- *presentere vedlikeholdsbehovet på politisk nivå, for å styrke den politiske forankringen og synliggjøre behovet for vedlikeholdsmidler.*
- *sørge for at fordeling av regnskapsførte utgifter til drifts- og vedlikeholdsoppgaver på Kostra-funksjoner er i tråd med Kostra-veilederen.*

Rådmannen har avgitt høringsuttalelse til forvaltningsrevisjonsrapporten, og den ligger vedlagt på side 30. I uttalelsen fremgår det at rådmannen tar rapporten til etterretning og finner revisjonens anbefalinger konstruktive. Videre skriver rådmannen at anbefalingene danner et godt grunnlag for den videre utviklingen av eiendomsforvaltningen i kommunesammenslåingen 01.01.2020.

Revisor vil legge frem forvaltningsrevisjonsrapporten for kontrollutvalget i møtet 18.09.2019.

Forvaltningsrevisjon

Eiendomsforvaltning

Holmestrand kommune – 2019

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Innholdsfortegnelse

0. Sammendrag	2
1. Innledning.....	4
2. Formål og problemstillinger	5
3. Revisjonskriterier.....	6
4. Metode og kvalitet	7
5. Fakta om organisering / rollefordeling.....	9
6. Problemstilling 1.....	11
7. Revisors anbefalinger	29
8. Rådmannens uttalelse.....	30
9. Litteratur og kilder.....	31
10. Vedlegg.....	32

0. Sammendrag

På oppdrag fra kontrollutvalget i Holmestrand kommune har Vestfold kommunerevisjon gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Eiendomsforvaltning – Holmestrand kommune*.

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende hovedproblemstilling:

I hvilken grad har Holmestrand kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse?

Revisjonen konkluderer med at Holmestrand kommune til en viss grad har gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Vi mener imidlertid at kommunen har forbedringspotensial på enkelte områder.

Det er satt i gang et arbeid på området, men siden kommunen er i en overgangsfase p.g.a. kommunesammenslåinger, har kommunen bevisst valgt minimumsløsninger i denne fasen. Hovedfokuset nå er sammenslåing med Sande, og mye nytt er i ferd med å komme på plass.

For å svare på problemstillingen har vi undersøkt følgende forhold:

Overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg

Holmestrand kommune har per i dag ikke identifisert egne kommunale mål med prioriteringer for vedlikehold eller utarbeidet en helhetlig eiendomsstrategi. Kommunen fastsetter sine rammer for vedlikehold gjennom sine budsjetter. Utover disse bevilgningsvedtakene, foreligger det ikke kvalitative mål eller nøkkeltall for vedlikehold.

En forankring av mål og strategi hos eiere (folkevalgte) og rådmann, ville gitt føringer på hvordan de ønsker å forvalte kommunens bygningskapital.

System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Kommunen har anskaffet et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen, gjennom internkontrollsystemet IK-bygg. Kommunen har imidlertid ikke tatt systemet fullt ut i bruk. Fordelene som ligger i systemet forutsetter at systemet brukes aktivt. Kommunen opplyser at de er i en prosess for å få bygningsvedlikehold over i system i IK-bygg og målsettingen er å ta dette fullt ut i bruk. Spørreundersøkelsen til brukere av kommunale bygg bekrefter at de aller fleste har tatt i bruk IK-bygg til å melde behov for drifts- og vedlikeholdsoppgaver.

Oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader

Kommunen har en samlet oversikt over den kommunale bygningsmassen, inklusiv byggene fra «gamle» Hof kommune. Kommunen har imidlertid ikke per i dag en oppdatert oversikt over tilstanden på byggene eller oversikt over etterslepet i kroner. Tilbakemeldinger fra både brukere av bygg og vaktmestere, viser også at hovedandelen av disse, mener kommunen ikke har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet på byggene. Avdeling Drift og vedlikehold har imidlertid startet en prosess med å få bygningsvedlikeholdet over i system i IK-bygg. Byggene skal kartlegges fremover, og i neste omgang skal tilstanden og vedlikeholdsbehovene oppdateres i IK-bygg.

Planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg

Kommunen har ikke en oppdatert plan med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg. Revisor registrerer at kommunen planlegger å gjøre dette arbeidet fremover, men kommunen har ikke hatt mulighet til å prioritere dette p.g.a. arbeidet med kommunesammenslåinger. Revisor vurderer at

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

kommunen bør ha en oppdatert vedlikeholdsplan, som viser det faktiske vedlikeholdsbehovet på kort og lang sikt. Revisor vurderer at i systemet IK-bygg ligger det gode muligheter for vedlikeholdsplanlegging på kort og lang sikt, men det forutsetter en oppdatering av byggene i systemet.

Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen

Multiconsult normtall for verdibevarende vedlikehold ligger på 200 kr/m² per år for formålsbygg med 60 års levetid. Revisor registrerer at kommunens rapporterte KOSTRA-tall på utgifter til vedlikehold per m² i 2018 var kr 49, og er betydelig lavere enn normtallet på kr 200 m/2. Vi registrerer også at Holmestrand kommune bruker mindre til vedlikehold per enn de sammlignbare kommunegruppene og Tønsberg kommune, og på samme nivå som Horten og mer enn Re. Revisor har også merket seg at Holmestrands innrapporterte utgifter på vedlikehold for 2018 er noe for høyt, da kommunen har opplyst at en andel skulle vært rapportert på utgifter til driftsaktiviteter.

Vår analyse viser at utgifter til vedlikehold per m² i kommune-Norge generelt, ligger betydelig lavere enn normtallet for verdibevarende vedlikehold. Snittet for landet uten Oslo, ligger f.eks. på kr 99, som er halvparten av normtallet. Konsekvensen av manglende vedlikehold betyr at for hvert år som går øker vedlikeholdsetterlepet for den enkelte kommune og eiendommene for kommune-Norge. Et dårlig vedlikehold har også andre følger når det gjelder helse, miljø og sikkerhet (HMS) for brukerne.¹

Fra spørreundersøkelsene kan vi trekk fram at hovedandelen, av både brukere av bygg og vaktmestere i Holmestrand kommune, mener påvist vedlikehold ikke blir fulgt opp med ressurser, og at byggene er dårlig vedlikeholdt.

Avslutningsvis mener revisjonen at det er viktig at vedlikeholdsbehovet presenteres politisk, slik at en styrker politisk forankring og synliggjør behovet for vedlikeholdsmidler. Politisk nivå kan da vurdere hvilket anbuds nivå kommunen ønsker å ha på vedlikehold.

Revisors anbefalinger:

Holmestrand kommune bør

- *vurdere å utarbeide overordnede mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element. Mål og eiendomsstrategi bør vedtas av eier (kommunestyret) og forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter.*
- *ha en oppdatert oversikt over kommunale bygg, med areal, tilstandsvurderinger, vedlikeholdsbehov og estimert vedlikeholdskostnader, samt planer for vedlikehold – på kort og lang sikt. For eksempel ved å ta IK-bygg fullt ut i bruk.*
- *presentere vedlikeholdsbehovet på politisk nivå, for å styrke den politiske forankringen og synliggjøre behovet for vedlikeholdsmidler.*
- *sørge for at fordeling av regnskapsførte utgifter til drifts- og vedlikeholdsoppgaver på Kostra-funksjoner er i tråd med Kostra-veilederen.*

¹ NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bygger på RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Prosjektet *Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune*, ble bestilt av kontrollutvalget i Holmestrand kommune i møte den 7. mars 2019, sak 13/19. Det ble foretatt en mindre endring av prosjektplanen i møte den 15. mai 2019, sak 22/19.

1.2 Avgrensing av prosjektet

I tråd med kontrollutvalgets bestilling og vedtatte prosjektplan, er revisors undersøkelse av eiendomsforvaltningen i Holmestrand kommune avgrenset til å se på kommunes system for planmessig vedlikehold av kommunale bygg.

Analyse av kostnader til vedlikehold er i hovedsak avgrenset til perioden 2018-2019 for Holmestrand kommune og sammenlignbare kommuner.

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

2. Formål og problemstillinger

2.1 Formål

Formål med prosjektet har vært å undersøke om kommunen har gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunale bygg.

2.2 Problemstillinger

Det er utledet en problemstilling med underpunkter i prosjektet:

- **I hvilken grad har Holmestrand kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse?**

Herunder vurderes:

- Overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg
- Oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader
- Planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg
- Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

3. Revisjonskriterier

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.

Kommunene har en mulighet til å velge ulike måter å organisere arbeidet med vedlikehold. Det er likevel gitt en del anbefalinger for god eiendomsforvaltning. Nedenfor følger en oversikt over kilder til revisjonskriterier som har vært aktuelle i dette prosjektet:

- Lov 25.09.1992 nr. 107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Plan og bygningsloven og andre lover og forskrifter som inkluderer krav til vedlikehold av bygninger
- Eiendomsutvalget i NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren
- KS' rapport – Vedlikehold i kommunesektoren – fra frafall til forbilde
- KS – Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for rådmenn og folkevalgte – ferdigstilt i 2009
- Tilstandsbarometeret 2013 – utarbeidet av Multiconsult
- NS 3454 – Livssyklus kostnader for byggverk
- NS 3424 – Tilstandsanalyse av byggverk
- Bygningsvedlikehold – "Bedre planlegging – en nøkkel til bedre vedlikehold", temahefte utarbeidet av representant for NTNU, Senter for eiendomsutvikling og – forvaltning, Multiconsult og Rambøll
- Merknad til forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner (2003)
- Kommunal regnskapsstandard nr. 4
- Minimuskrav for vedlikehold
- Nøkkeltall for vedlikeholdskostnader

Kriteriene er angitt under hvert underpunkt til problemstillingen i kapittel 5, og er nærmere omtalt i vedlegg 1 til rapporten.

4. Metode og kvalitet

4.1 Praktisk gjennomføring

Revisjonen er gjennomført i perioden april – august 2019. Tidsrammen for prosjektet utgjør ca. 300 timer.

Vestfold kommunerevisjon har:

- sendt oppstartsbrev til kommunen
- gjennomført oppstartsmøte med rådmann, kommunalsjef Tekniske tjenester, virksomhetsleder Kommunalteknikk – Sande kommune, leder for avdeling Drift og vedlikehold, seniorrådgiver innenfor Drift- og vedlikehold
- gjennomført intervju med virksomhetsleder Kommunalteknikk – Sande kommune og leder for avdeling Drift og vedlikehold
- hatt dialog med kommunalsjef Tekniske tjenester og leder for avdeling Drift og vedlikehold
- innhentet relevant dokumentasjon og gjennomført dokumentanalyser
- dokumentanalyse
- regnskapsanalyse
- KOSTRA-analyse
- gjennomført avslutningsmøte med kommunalsjef Tekniske tjenester, virksomhetsleder Kommunalteknikk – Sande kommune, leder for avdeling Drift og vedlikehold, seniorrådgiver innenfor Drift- og vedlikehold

Vestfold kommunerevisjon vil takke alle i Holmestrand kommune som har bidratt konstruktivt med informasjon til rapporten.

4.2 Metodevalg

Metodene, som er benyttet i forvaltningsrevisjonen, omfatter intervju, dokumentanalyser, regnskaps- og KOSTRA-analyse.

Det er også sendt spørreundersøkelser til brukere av kommunens eide bygg og ansatte på avdeling Drift og vedlikehold (vaktmestere). Før undersøkelsene ble sent ut, ble spørsmålene gjennomgått med virksomhetsleder Kommunalteknikk og leder for Drift og vedlikehold. Kommunalsjef for tekniske tjenester informerte om spørreundersøkelsene i forkant av utsendelse. Både kommunalsjefen og revisor sendte purringer til de som ikke hadde svart på spørreundersøkelsene.

Spørreundersøkelse til brukere av kommunens eide bygg

Spørreundersøkelsen ble sendt elektronisk til totalt 25 brukere av kommunale bygg, og vi fikk 18 svar, som gir en svarprosent på 72 %.

Spørreundersøkelse til ansatte på avdeling Drift og vedlikehold (vaktmestere)

Spørreundersøkelsen ble sendt elektronisk til totalt 10 vaktmestere, og vi fikk 9 svar, som gir en svarprosent på 90 %.

4.3 Kvalitetssikring

Møtereferater og referater fra intervjuene er verifisert ved at administrasjonen har fått tilsendt disse og anledning til kommentere dem. Forut for utsendelse av rapporten til formell høring, sendte

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

revisjonen en foreløpig rapport til administrasjonen. Deretter ble det avholdt et møte med administrasjonen, for å gi sistnevnte anledning til å komme med sine umiddelbare innspill. Etter dette ble foreløpig rapport sendt til høring. Administrasjonen er således gitt anledning til å korrigere faktafeil og avklare misforståelser. Underveis i prosjektet har vi også hatt løpende dialog med enhetsleder.

Kvalitetssikringen i prosjektet er også ivaretatt gjennom diskusjoner i revisjonsteamet om metode, veivalg, vurderinger og betydningen av enkelte funn. Kvalitetssikring av revisjonsrapporten er utført av oppdragsansvarlig revisor.

4.4 Pålitelighet og gyldighet

Metodebruk skal sikre validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Vurderinger av dataenes validitet skal sikre at kontrollens datagrunnlag samlet bidrar til å besvare problemstillingene. Vurderinger om reliabilitet fokuserer på om de dataene som er innsamlet er påvirket av den måten innsamlingen gjennomføres på. Revisor vurderer at grunnlaget for rapportens konklusjoner, er basert på data med høy grad av validitet og reliabilitet. Datagrunnlaget skal kunne etterprøves, og revisor har utarbeidet en egen perm for prosjektet hvor dokumentasjonen er samlet.

4.5 Høring

Rapporten ble oversendt rådmannen til høring den 20. august 2019. Rådmannens uttalelse, mottatt i elektronisk brev datert 5. september 2019, er tatt inn under pkt. 8 i rapporten.

5. Fakta om organisering / rollefordeling

5.1 Kommunestyret som overordnet eier

Det som kjennetegner kommuner som lykkes med vedlikehold er god kommunikasjon mellom kommunestyret, som folkevalgt eier, og eiendomsforvalteren.² Eiendomsforvalteren må få anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene. De folkevalgte må stille krav til god forvaltning og rapportering som gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. Kommunens øverste ledelse, ved folkevalgte og rådmann, skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne. Bygninger og eiendommer er viktige ressurser i driften og utviklingen av kommunen. Betydelige verdier er lagt ned i eiendommene. Eierne bør stille seg spørsmål om hva kommunen eier, hva man trenger og hvordan kommunens eiendommer forvaltes.

Holmestrand kommune eier de fleste av sine formålsbygg. I kommunens regnskap har byggene en bokført verdi på kr 720.206.842 per 31.12.2018. Dette utgjør en stor del av de materielle verdiene kommunen har.

5.2 Administrativ organisering

Figuren nedenfor viser kommunens organisasjonskart.



Figur 1 – Organisasjonskart Holmestrand kommune per 3.4.2018

² Kilde: KS Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmann

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg og øvrige eiendommer i Holmestrand kommune forvaltes av **virksomhet Kommunalteknikk**.

Virksomhet Kommunalteknikk er en virksomhet under **programområde Tekniske tjenester**.

Kommunalområdet ledes av kommunalsjef. Virksomhet Kommunalteknikk ledes av en virksomhetsleder og består av tre driftsavdelinger med hver sin driftsleder med personalansvar. Driftslederne har ikke økonomiansvar og myndighetsutøvelse/ forvaltningsansvar.

Driftsavdelingene er:

- Bygningsvedlikehold – 10 årsverk inkl. driftsleder
- Vann og avløp
- Vei og park

I tillegg er det tre VA-ingeniører drift & anlegg, en driftsingeniør vei/park m.v. drift & anlegg, to prosjektledere bygg, en eiendomsforvalter, en rådgiver og en konsulent direkte underlagt virksomhetsleder.

Eiendomsforvalter har følgende oppgaver:

- Utleie av kommunale boliger etter at de er tildelt
- Tilfeldig utleie av lokaler
- Innleie lokaler og arealer
- Kjøp og salg av eiendom
- Representere kommunen som grunneier
- Representere kommunen som bygningseier overfor aktuelle myndigheter
- Generell forvaltning av kommunens bygningsmasse inkl. økonomi

Dette prosjektet omhandler vedlikehold av kommunale bygg, hvor driftsavdelingen Bygningsvedlikehold har ansvaret.

Nedenfor følger en beskrivelse av hva som ligger i begrepene:

- **Drift** av eiendom omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendige for at bygninger skal fungere som planlagt. Dette omfatter blant annet løpende drift, renhold, energi, vann, avløp og renovasjon.
- **Vedlikehold** er arbeid som er nødvendig for å opprettholde kvaliteten på bygningen på fastsatt nivå, dvs. de tiltak som er nødvendige for å sikre at bygningen som helhet fungerer etter hensikten (planlagt vedlikehold og utskiftninger).

Avdeling Bygningsvedlikehold opplyser at de gjør mindre vedlikeholdsoppgaver på byggene. Større vedlikeholdsoppgaver utføres av innleide ressurser.

6. Problemstilling 1

Problemstilling 1: I hvilken grad har Holmestrand kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse?

Til denne problemstillingen har vi vurdert:

- Overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg og øvrige eiendommer
- Oversikt over den kommunale bygningsmassen og øvrige eiendommer, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader
- Planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg og øvrige eiendommer
- Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen

I det videre vil vi se nærmere på problemstillingens underpunkter. Først presenteres innhentet fakta, som deretter vurderes opp mot revisjonskriteriene.

6.1 Overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg og øvrige eiendommer

Revisjonskriterer:

- *Kommunen bør ha overordnede politisk bestemte mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element*
- *Kommunen bør ha et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen*

6.1.1 Fakta Holmestrand kommune

God praksis er at eieren fastsetter de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter, og at man har et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

Overordnede mål og strategi for eiendomsforvaltningen /vedlikehold av kommunale bygg

Vi har undersøkt om det finnes målformuleringer i kommunen som styrer vedlikeholdet. Kommunen har per i dag ikke identifisert egne kommunale mål for vedlikehold. Det opplyses fra kommunen at dette mye skyldes at kommunen er i en overgangsfase (etter sammenslåing med Hof, og før sammenslåing med Sande), og bevisst har valgt minimumsløsninger i denne fasen. Hovedfokuset nå er sammenslåingen med Sande, og mye nytt er i ferd med å komme på plass.

Kommunen fastsetter rammer for vedlikehold gjennom sine budsjetter. Utover disse bevilgningsvedtakene, er det ikke nedfelt kvalitative mål eller nøkkeltall for vedlikehold.

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

KS anbefaler i sin veileder til folkevalgte og rådmenn³ at kommunestyret må gi forvaltningen i oppgave å rapportere i hvilken grad bygningene og de offentlige kravene er tilfredstilt. Rapporteringen må også inneholde forslag til tiltak. Minimumskravet til eiendomsforvalterne er, ifølge veilederen, at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporten bør også inngå i kommunens årsrapport.

Holmestrand kommune har et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen, **IK-bygg**. IK-bygg er et elektronisk internkontrollsystem, som kan synliggjøre byggets tilstand og skaderisiko, slik at det blir lettere å rapportere og dermed få politisk forankring for nødvendig vedlikehold.⁴

Informasjon om IK-bygg⁵:

Egenskapene

IK-Bygg er et verktøy for eiere og driftsansvarlige. Den viser vei gjennom jungelen av lover og regler om helse, miljø og sikkerhet (HMS).

IK-Bygg består av en enkel og praktisk sjekklister som besvares ved hjelp av trafikklys som kartlegger tilstanden på byggene dine. Sjekklister bidrar til å tydeliggjøre plassering av ansvar og stimulere til samarbeid – også med brukerne av byggene.

Fordelene

*IK-Bygg i **aktiv bruk** gir følgende fordeler:*

Lettere å få gjennomslag for vedlikehold i budsjettforhandlingene

Lettere å nå fram med informasjon til rådmenn, folkevalgte, innbyggere, brukere og presse

Redusert skaderisiko kan gi redusert forsikringspremie

Forenkler kommunikasjonen med tilsynsmyndighetene

Sammenligne tilstand med andre kommuner

IK-Bygg revideres og oppdateres jevnlig i samarbeid med tilsynsmyndighetene.

Roller og rettigheter

I IK-Bygg finnes følgende fire roller:

Forvalter

Eier

Utfører

Bruker

Statistikk

En av fordelene med ikbygg.no er at kommunen kan sammenligne tilstanden til egne bygg med andre bygg i kommune-Norge.

I dataprogrammet IK-bygg kan det gjøres en reell teknisk registrering på de enkelte bygg, hvor tiltak blir registrert med tallverdier. Systemet fungerer slik at 0 og 1 har «grønt lys», 2 har «gult lys» og 3 har «rødt lys». Dette kan gjøre det veldig enkelt å se hvilke vedlikehold som er mest nødvendig.

³ Kilde: KS, Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for folkevalgte og rådmenn

⁴ Kilde: <https://kommune.ikbygg.no/frontpage/front>

⁵ Kilde: <https://kommune.ikbygg.no/frontpage/front>

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Målet er at denne kartleggingen skal si noe konkret om konsekvens og kostnad ved utsatt vedlikehold. Denne typen kartlegging gir også et godt visuelt bilde av rapportering og prioritering av vedlikehold.

Status system for vedlikehold – Holmestrand kommune

Holmestrand kommune anskaffet IK-bygg i 2015. Alle kommunens bygg, både eide og leide, skal være lagt inn i IK-bygg, også byggene i Sande. Dette er alle byggene som drift- og vedlikeholdsavdelingen har ansvar for.

Per i dag brukes IK-bygg til daglig drift av oppgaver, ved at brukerne av byggene melder inn behov for drifts- og vedlikeholdsoppgaver i systemet. Driftsleder planlegger daglige oppgaver for vaktmesterne på bakgrunn av dette. Brukerne kan følge opp status i arbeidet. Oppgaver, som det ikke er penger til å utføre, blir liggende i systemet. Driftsleder melder da tilbake til bruker.

Systemet er per nå ikke tatt fullt ut i bruk. Kommunen opplyser at de er i en prosess for å få bygningsvedlikehold over i system i IK-bygg og målsettingen er å ta dette fullt ut i bruk. Mer om dette fremgår under pkt. 6.2.

6.1.2 Revisors vurdering

Overordnede mål og strategi for eiendomsforvaltningen /vedlikehold av kommunale bygg

Eiendomsforvaltningsutvalget⁶ har anbefalt at det bør foreligge overordnede mål, prioriteringer og rammer for eiendomsforvaltningen i kommunen. Gode overordnede mål vil være med på å gi kommunen bedre mulighet til å sikre at de prioriteringer, som blir gjort vedrørende vedlikehold av kommunens bygninger, blir sammenfallende med eierens (kommunestyrets) mål og intensjoner.

KS har i sin rapport⁷ påpekt at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Strategien kan gi føringer for hvilke bygg som skal prioriteres i forhold til innsats, både når det gjelder vedlikehold og rehabiliteringer. Strategien må også sees i sammenheng med planlagte nybygg. Det er også påpekt at det er viktig at strategien forankres tilstrekkelig i kommunens overordnede styringsdokument.

Holmestrand kommune har per i dag ikke identifisert egne kommunale mål med prioriteringer for vedlikehold eller utarbeidet en helhetlig eiendomsstrategi. Kommunen fastsetter sine rammer for vedlikehold gjennom sine budsjetter. Utover disse bevilgningsvedtakene, foreligger det ikke kvalitative mål eller nøkkeltall for vedlikehold.

Revisor vurderer at det er uheldig at kommunen ikke har vedtatt mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, da bygninger og eiendommer er viktig ressurs i driften og utviklingen av kommunen. En forankring av mål og strategi hos eiere (folkevalgte) og rådmann, ville gitt føringer på hvordan de ønsker å forvalte kommunens bygningskapital.

System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Revisor vurderer at kommunen har et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen, gjennom internkontrollsystemet IK-bygg. Kommunen har imidlertid ikke tatt systemet fullt ut i bruk. Fordelene som ligger i systemet forutsetter at systemet brukes aktivt. Revisor har registrert at kommunen opplyser at de er i en prosess for å få bygningsvedlikehold over i system i IK-bygg og målsettingen er å ta dette fullt ut i bruk.

⁶ Eiendomsforvaltningsutvalget i NOU 2004:22 Velholdte bygninger gor mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren,

⁷ KS' rapport – Vedlikehold i kommunesektoren – fra frafall til forbilde

6.2 Oversikt over den kommunale bygningsmassen og øvrige eiendommer, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader

Revisjonskriterer:

- Kommunen bør ha oversikt over den kommunal bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader

6.2.1 Fakta Holmestrand kommune

Revisor har undersøkt om Holmestrand kommune har informasjon om bygningsmassen som definerte revisjonskriterier krever. **Tilstandsanalyser** er et av de viktigste virkemidler for å konstatere den faktiske vedlikeholdsstandarden på det enkelte bygg, og anbefales når et bygg er eldre enn 10 år. Før dette kan man basere seg mer eller mindre på løpende vedlikehold. Det anbefales at tilstandsanalyser utarbeides for den enkelte bygningskomponent, på bakgrunn av NS 3424.

Tilstandsanalyse av kommunale bygg

I **oktober 2013** utførte selskapet Venator **branntekniske tilstandsvurderinger** av byggene i Holmestrand.

Det ble laget en rapport med oversikt over prioriteringer av brannavvikene som følger:

Oversikt over prioriteringer - brannavvik:	Estimert kostnad inkl. 15 % usikkerhet og 25 % mva.
Prioritet 1: Feil og mangler som må utføres snarest. (Brannavvikene med prioritet 1 ble rettet opp ila. 2014) (117 avvik)	Kr 1.886.000
Prioritet 2: Feil og mangler som bør utbedres innen 1 år. (Brannavvikene med prioritet 2 ble rettet opp ila. 2015) (45 avvik)	Kr 999.063
Prioritet 3: Feil og mangler som bør utbedres innen 1-3 år. (Brannavvikene med prioritet 3 blir rettet opp ila. 2016) (7 avvik)	Kr 2.170.625
Prioritet 4: Anbefalte tiltak for å øke sikkerheten. (Brannavvikene med prioritet 4 blir rettet opp innen 2017) (1 avvik)	Kr 14.375
Sum	Kr 5.070.063

Tabell 1 – oversikt over prioriteringer - brannavvik

Vi har fått bekreftet at brannavvikene med prioritet 1 – 3 skal være rettet opp.

I **2015** ble det foretatt en generell **tilstandsvurdering av den kommunale bygningsmassen** i Holmestrand. Arbeidet ble utført av selskapet BTC. Tilstandsvurderingen er utført etter NS 3424 med bakgrunn i *Nivå 1 – Tilstandsanalyse byggverk – Innhold og gjennomføring*. I tillegg til tilstandsanalysen ble det utført arealmåling av alle bygg. BTC utarbeidet en rapport som vurderte

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

tilstanden på byggene, samt nødvendige tiltak for å rette opp avvik i prioritert rekkefølge. Estimerte kostnader til hvert avvik og prioritert for avvikene (1 – 4), ble lagt inn i en samlet vedlikeholdsplan.

Vedlikeholdskostnader - status

På bakgrunn av ovennevnte tilstandsvurderinger ble det i 2016 lagt frem en sak i utvalg for Regulering og kommunalteknikk – Bygningsvedlikehold 2016 (sak 040/16), med vedlikeholdsplanen som vedlegg. Saken inneholder faktaopplysninger om kommunens bygg, og beskriver at kommunen hadde et **vedlikeholdsetterslep på totalt kr 20.157.620** (branntekniske avvik kommer i tillegg). Det fremgår av saken at det var budsjettet kr 1.175.000 til vedlikehold i 2016, og at det per august 2016 var brukt ca. 1,7 mill. kroner til vedlikehold. Utgifter utover budsjett i 2016 skulle dekkes av driftsfondet. Rådmannens innstilling om å ta saken til orientering ble vedtatt av utvalget.

På bakgrunn av nevnte tilstandsvurdering i 2015, ble det i økonomiplan 2017 – 2020 vedtatt av bystyret å bevilge 10. mill. kroner, som en ekstra bevilgning i 2017, for å redusere etterslepet på vedlikehold av kommunale eiendommer. I 2018 ble det lagt frem en sak (030/18) i utvalg for regulering og kommunalteknikk, som beskriver hvilke vedlikeholdsjobber som ble utført etter ekstrabevilgningen i 2017. Saken viser følgende tall for vedlikehold i 2017:

	Budsjett 2017	Regnskap 2017
Vedlikehold opprinnelig	Kr 732.000	
Vedlikehold ekstra	Kr 10.764.000	
Totalt	Kr 11.496.000	12.338.714

Tabell 2 – vedlikeholdskostnader 2017 – budsjett og regnskap

Tabellen viser at kommunen brukte kr 12.338.714 til vedlikehold i 2017.

Kostra skiller på driftsutgifter til vedlikehold og øvrige utgifter til driftsaktiviteter. Kommunens rapporterte tall til vedlikehold 2018 er totalt kr 3.181.000⁸. I følge kommunen, er dette tallet noe for høyt, da en andel av dette beløpet (ca. kr 1.200.000) skulle vært bokført som øvrige driftsaktiviteter.

I følge kommunen er budsjettet for vedlikehold i 2019 satt til kr 400.000. Kommunen har bokført ca. kr 1.200.000 per 7.8.19. Det opplyses fra kommunen at dette tallet ikke er realistisk, da en andel av dette beløpet skulle vært bokført som øvrige driftsaktiviteter. Kommunen opplyser at de vil rydde opp i dette.

Kommunen har ikke foretatt tilstandsvurderinger siden 2015, og kan derfor ikke per i dag fremskaffe oppdaterte tall for estimerte kostnader for samlet vedlikeholdsbehov. De opplyser at de vil prioritere å kartlegge byggene fremover og legge avvik med prioriteringer inn i IK-bygg.

Registrering i IK-bygg

Kommunens eide og leide bygg er lagt inn i IK-bygg, med areal, byggeår mm. Det som er lagt inn bygger på informasjonen fra ovennevnte tilstandsrapporter. Det er foreløpig ikke lagt inn tilstandsvurderinger, som teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader i IK-bygg.

⁸ Kostra-rapportering 2018

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Vi har fått opplyst at kommunen er i en prosess for å få bygningsvedlikehold over i system i IK-bygg. Tilstandsvurderinger skal legges inn i IK-bygg fremover, og dataene fra tilstandsrapporten fra 2015 vil bli lagt til grunn i første omgang. Videre har vaktmesterne startet en jobb med å kartlegge byggene, da de har noe ledig kapasitet fremover i 2019, på grunn av innkjøpsstopp i avdelingen. Kartlagte vurderinger og avvik/ vedlikeholdsbehov skal oppdateres i IK-bygg. Målsettingen til kommunen er å ta systemet fullt ut i bruk. Systemet kan da brukes til mer langsiktig planlegging av vedlikeholdsoppgaver.

På grunn av at det ikke har vært foretatt tilstandsvurderinger siden 2015, kan ikke kommunen per i dag fremskaffe oppdaterte tall for estimerte kostnader for samlet vedlikeholdsbehov.

For bygningsmassen i «gamle» Hof kommune, ble det i 2017 foretatt tilsvarende tilstandsvurderinger, som i Holmestrand i 2015, av to takstmenn. Byggene til «gamle» Hof kommune er også lagt inn i IK-bygg, med areal, byggeår, men ikke tekniske vurderinger.

6.2.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer at tilstandsvurderingene, som ble gjennomført i 2015, med utarbeidet vedlikeholdsplan, viser at Holmestrand kommune i 2015 hadde en samlet oversikt over den kommunale bygningsmassen, i tråd med NS 3424. Bygningsmassen var da oppgitt med areal, avvik, prioritet på avvikene og estimerte kostnader. Revisor vurderer at kommunen per i dag har en samlet oversikt over den kommunale bygningmassen, inklusiv byggene fra «gamle» Hof kommune. Kommunen har imidlertid ikke en oppdatert oversikten over tilstanden på byggene, med eventuelle nye vedlikeholdsbehov etter 2015 og estimerte vedlikeholdskostnader. Kommunen har derfor heller ikke en oppdatert oversikt over vedlikeholdsetterslepet i kroner.

Revisor registrerer at kommunen har startet en prosess med å få bygningsvedlikeholdet over i system i IK-bygg. Kommunen ønsker å prioritere å kartlegge byggene fremover, og i neste omgang oppdatere tilstanden og vedlikeholdsbehovene på byggene i IK-bygg.

6.3 Planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg og øvrige eiendom

Revisjonskriterer:

- *Det bør utarbeides planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg*

6.3.1 Fakta Holmestrand kommune

Som nevnt under pkt. 6.2 over, ble det i 2015 utarbeidet en vedlikeholdsplan med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg i Holmestrand kommune. En betydelig andel av tiltakene ble utført i 2017. Kommunen har imidlertid, som nevnt tidligere, ikke en oppdatert plan for vedlikehold. Kommunen vil prioritere å kartlegge byggene fremover og oppdatere dette i IK-bygg. Målet for kommunen er at systemet da kan brukes til mer langsiktig planlegging av vedlikeholdsoppgaver.

6.3.2 Revisors vurdering

En vedlikeholdsplan er et viktig verktøy for å få oversikt over det faktiske vedlikeholdsbehovet for den enkelte bygning i et flerårig perspektiv. Planen skal gi oversikt over tilstand og behov for tiltak

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

på kort og lang sikt. Dette vil gjøre det enklere å utarbeide realistiske budsjetter og avsette midler for fremtidige behov, samt følge opp de tiltakene som er nødvendig å utføre. Kommunen har en plan med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg. Planen er imidlertid ikke oppdatert siden 2015. En betydelig andel av tiltakene er utført, mens nye behov ikke er kartlagt og registrert i planen. Revisor registrerer at kommunen planlegger å gjøre dette arbeidet fremover, men har ikke hatt mulighet til å prioritere dette p.g.a. arbeidet med kommunesammenslåinger. Revisor vurderer at kommunen bør ha en oppdatert vedlikeholdsplan, som viser det faktiske vedlikeholdsbehovet på kort og lang sikt. Revisor vurderer at i systemet IK-bygg ligger det gode muligheter for vedlikeholdsplanlegging på kort og lang sikt, men det forutsetter en oppdatering av byggene i systemet.

6.4 Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen

Det finnes ingen «norsk standard» for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra lovfestet minimumskrav. Som et minimum må vedlikeholdet tilfredsstillende krav som er satt i Plan og bygningsloven § 31-3, se pkt. 10.1.9 i vedlegg 1. Andre lover og forskrifter inkluderer krav til vedlikehold, se pkt. 10.1.9 i vedlegg 1.

Revisjonskriterer:

**Normtall for verdibevarende vedlikehold av kommunale bygg – Multiconsult;
«Tilstandsbarometeret 2013»:**

- **Formålsbygg (30 års levetid): 100 kr/ m² per år**
- **Formålsbygg (60 års levetid): 200 kr/ m² per år**

6.4.1 Fakta Holmestrand kommune

Revisor har foretatt en analyse av Holmestrand kommunes rapporterte KOSTRA-tall for vedlikehold i 2018 og sammenlignet disse med:

- normtall for verdibevarende vedlikehold formålsbygg (= «normtall for bransjen»),
- rapporterte KOSTRA-tall for KOSTRA-gruppe 7⁹,
- snittet for kommuner i Vestfold,
- snittet for kommuner i landet utenom Oslo,
- et utvalg Vestfold-kommuner.

Vi starter med å presentere kommunens areal på formålsbygg på neste side.

Areal formålsbygg

Holmestrand kommune har KOSTRA-rapportert følgende areal på formålsbygg (eide og leide bygg) for 2018, og med følgende fordeling på type bygg (vist på neste side):¹⁰

⁹ Kilde SSB: Kostragruppe 7: Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter

¹⁰ Kilde: Kostra-rapportering 2018

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Type bygg	Eid areal – m ²	Leid areal – m ²	Areal totalt – m ²
Administrasjonslokaler	6233	1391	7624
Barnehagelokaler og skyss	4393	494	4887
Skolelokaler	32041	0	32041
Institusjonslokaler	13997	0	13997
Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	4870	0	4870
Kommunale kulturbygg	2972	974	3946
Totalt formålsbygg	64506	2859	67365

Tabell 3 – areal formålsbygg

Tabellen viser at kommunen har rapportert et samlet areal på formålsbygg på **67.365m²**. Formålsbyggene til Holmestrand kommune er registrert med en levetid over 30 år.

Kommunens bygningsmassen er lagt inn i IK-bygg med et samlet areal på formålsbygg på 61.074 m² (eide og leide bygg). Arealoversikten i IK-bygg viser et avvik på 6.291 m² i forhold til rapporterte Kostra-data. I følge kommunen kan avviket skyldes at det ikke ligger m² på alle bygg i IK-bygg.

Vedlikeholdskostnader pr m²: (fra Kostra-rapportering)

Tabellen nedenfor viser rapporterte KOSTRA-tall per 15.06.2019:

Nøkkeltall	Holme- strand	Tønsberg	Re	Horten	Kostra- gruppe 07	Landet uten Oslo	Vestfold
	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018
Areal på formålsbygg per innbygger (m ²)	4,69	3,51	6,08	4,04	4,46	5,12	4,13
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	49	117	26	55	71	99	85
Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)	425	661	459	460	578	562	581

Tabell 4 – KOSTRA-tall – 2018 – Nøkkeltall vedlikehold og driftsaktiviteter – oppdaterte tall per 15.06.19

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Som tabellen viser skiller Kostra på **utgifter til vedlikehold per m²** og **utgifter til driftsaktiviteter per m²**. Til informasjon er både utgifter til vedlikehold og driftsaktiviteter driftsutgifter.

Tabellen viser at Holmestrand kommune i 2018 brukte kr 49 per m² til vedlikehold av kommunale formålsbygg. Det er kun Tønsberg kommune som bruker mer enn kr 100 per m² til vedlikehold av formålsbygg (kr 117). Tabellen viser også at Holmestrand kommune har lave tall til utgifter til driftsaktiviteter per m², sammenlignet med gruppene og kommunene i tabellen.

Det ligger noen mulige **feilkilder** i Kostra-rapporteringen. Holmestrand kommune har, som nevnt foran under 6.2.1, opplyst at innrapporterte utgifter til vedlikehold for 2018 er noe for høyt, da en andel av beløpet skulle vært rapportert på utgifter til driftsaktiviteter per m².

Tabellen nedenfor viser rapporterte utgifter til vedlikehold av bygningstyper per m² i 2018:

Vedlikehold av bygningstyper – årlig gjennomsnitt - kr per m ²	Holmestrand	Tønsberg	Re	Horten	Kostra-gruppe 07	Landet uten Oslo	Vestfold
	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018
Administrasjonslokaler	299	258	28	102	70	121	204
Barnehagelokaler	20	98	43	121	103	172	118
Skolelokaler	11	126	34	22	63	85	65
Institusjonslokaler	14	106	7	58	61	93	64
Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	24	96	166	66	95	109	82
Kommunale kulturbygg	185	126	6	46	94	93	174
Gjennomsnitt	49	117	26	55	71	99	86

Tabell 5 – Vedlikehold av bygningstyper – årlig gjennomsnitt – kr per m²

Tabellen viser at Holmestrand kommune brukte mest penger på vedlikehold til administrasjonslokaler og kommunale kulturbygg per m² i 2018. Kommunen hadde lave utgifter til vedlikehold per m² til barnehagelokaler, skolelokaler, institusjonslokaler og kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg, sammenlignet med utvalgte kommuner og kommunegrupper.

6.4.2 Revisors vurdering

Et verdibevarende vedlikehold betyr at eier forplikter seg til å opprettholde verdien på sine bygninger, gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold. Det finnes ingen «norsk standard» for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra lovfestet minimumskrav. Som et minimum må vedlikeholdet tilfredsstillende de krav som er satt i Plan og bygningsloven § 31-3. Andre lover og forskrifter inkluderer krav til vedlikehold, se pkt. 10.1.9 i vedlegg 1. Multiconsult normtall for verdibevarende vedlikehold ligger på 200 kr/m² per år for formålsbygg med 60 års levetid og kr

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

100/m² for bygg med 30 års levetid. Kommunes formålsbygg er registrert med en levetid på over 30 år (40 og 50 år i anleggsregisteret). Revisor registrerer at kommunens rapporterte KOSTRA-tall på utgifter til vedlikehold i 2018 er betydelig lavere enn normtallet på kr 200 m/2. Vi registrerer også at Holmestrand kommune bruker mindre til vedlikehold per m² enn de sammlignbare gruppene i tabellen og Tønsberg kommune, og på samme nivå som Horten og mer enn Re. Revisor har også merket seg at Holmestrands innrapporterte utgifter på vedlikehold for 2018 er noe for høyt, da kommunen har opplyst at en andel skulle vært rapportert på utgifter til driftsaktiviteter.

Revisor registrerer at kommunenes utgifter til vedlikehold per m² generelt i Norge ligger betydelig lavere enn normtallet for verdibevarende vedlikehold. Snittet for landet uten Oslo, ligger f.eks. på kr 99, som er halvparten av normtallet.

KS skriver i sin veileder¹¹ at: *Uten, eller ved lavt vedlikehold, vil bygget være nedslitt etter 15 – 20 år, og man blir «løpende» mellom akutte situasjoner om offentlige pålegg som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold tvinger fram en tidligere total rehabilitering som koster mange millioner, og som må finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av årlige renter og avdrag. Å utsette vedlikehold for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp. Et dårlig vedlikehold har også andre følger når det gjelder helse, miljø og sikkerhet (HMS) for brukerne.¹² Konsekvensen av manglende vedlikehold betyr at for hvert år som går øker vedlikeholdsetterlepet for den enkelte kommune og eiendommene for kommune-Norge.*

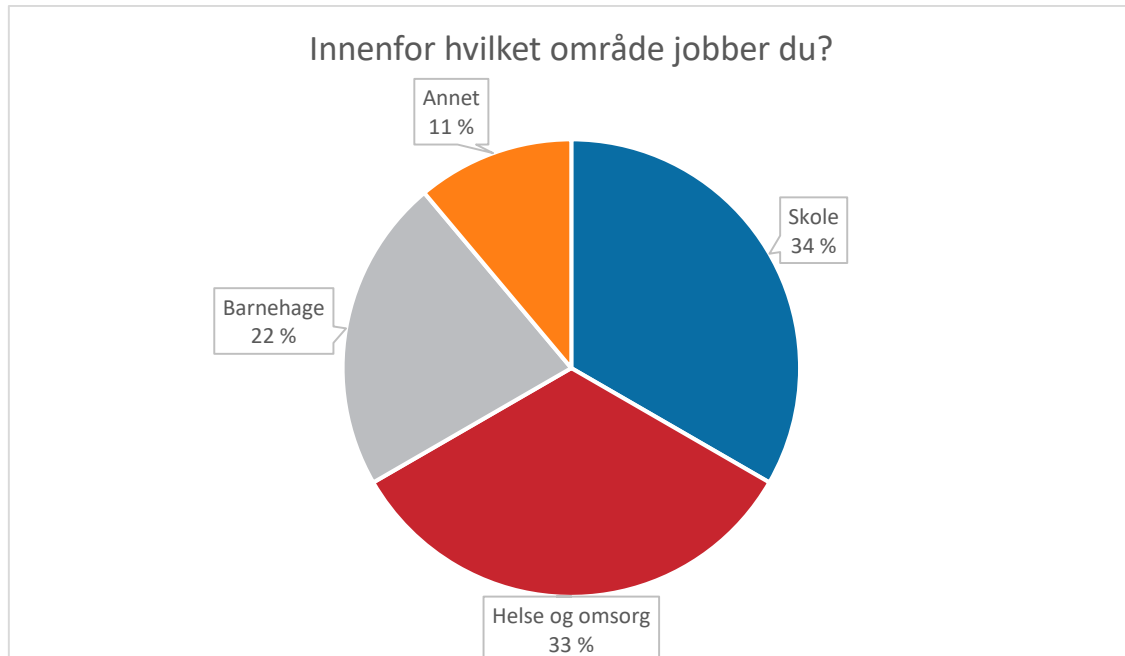
Revisor vurderer at det viktig at vedlikeholdbehovet presenteres politisk slik at en styrker politisk forankring og synliggjør behovet for vedlikeholdsmidler. Politisk nivå kan da vurdere hvilket anbisjonsnivå kommunen ønsker å ha på vedlikehold.

¹¹ KS: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold

¹² NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle

6.5 Synspunkter fra brukere av kommunale bygg

Vi har innhentet synspunkter fra brukere av kommunale bygg. Vi startet med å spørre *Innenfor hvilket kommunalområde jobber du?*, og fikk følgende svarfordeling:



Figur 2 – Svarfordeling bruke av kommunale bygg - N = 18

Hovedandelene av de som har svart er brukere av kommunale bygg innenfor Skole og Helse og omsorg.

IK-bygg

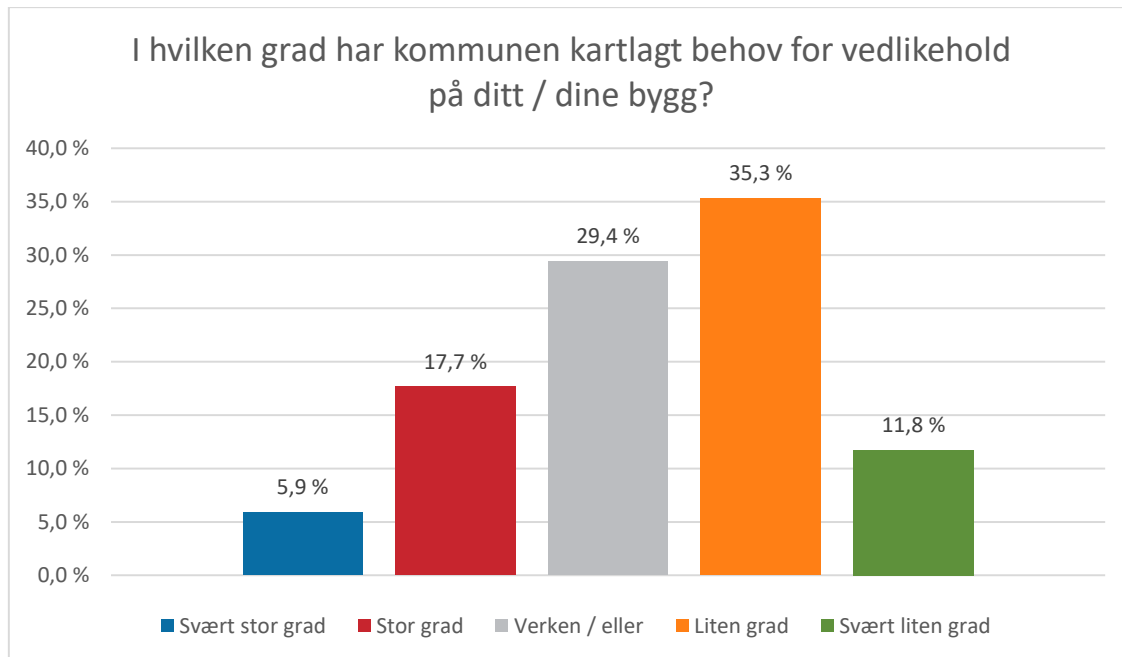
Tabell 6 : IK-bygg – kommunens drifts- og vedlikeholdssystem				
Hvor enig /ueing er du i følgende påstander:	Helt/delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis / helt uenig	Totalt
Jeg melder inn behov for drifts- og vedlikeholdsoppgaver i IK-bygg	17 (94 %)	1 (6 %)	-	18
Jeg får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med mine henvendelser	8 (44 %)	3 (17 %)	7 (39 %)	18
Innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid	13 (72 %)	2 (11 %)	3 (17 %)	18

N = 18

Svarene viser at at aller fleste brukerne, som har svart, melder inn behov for drifts- og vedlikeholdsoppgaver i IK-bygg. Det er noe mer variasjon i svarene om de får tilfredsstillende

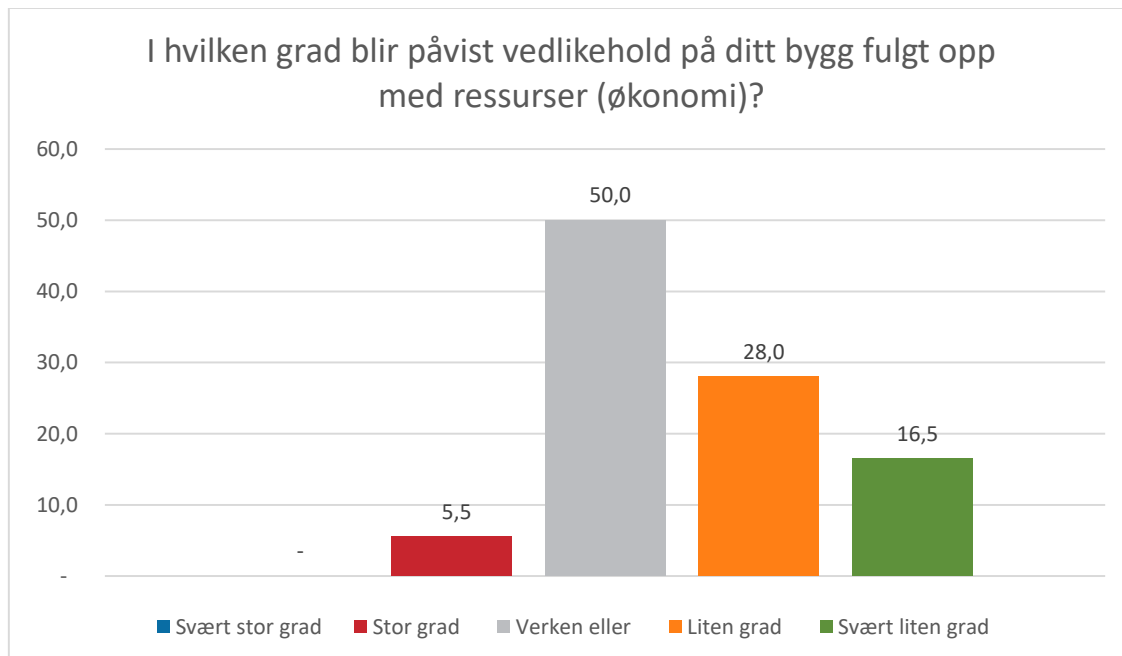
Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

tilbakemeldinger på hva som skjer med henvendelsene. Hovedandelen, 72 %, svarer at innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid.



Figur: 3 - N = 17

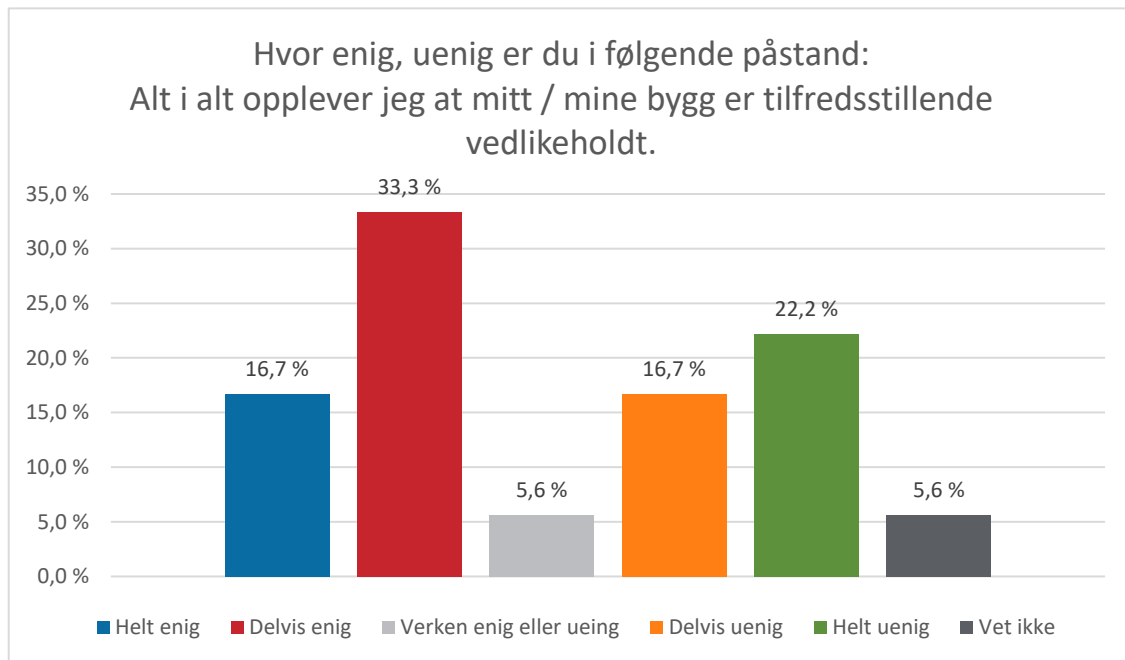
Grafen viser at det er store variasjon i svarene, men hovedandelen mener at kommunen i liten eller svært liten grad har kartlagt behov for vedlikehold på eget bygg.



Figur: 4 - N = 18

Denne grafen viser at hovedandelen av brukerne verken er enig eller uenig i at påvist vedlikehold på eget bygg blir fulgt opp med ressurser (økonomi). 45 % mener at påvist vedlikehold på eget bygg blir fulgt opp med ressurser i liten eller svært liten grad.

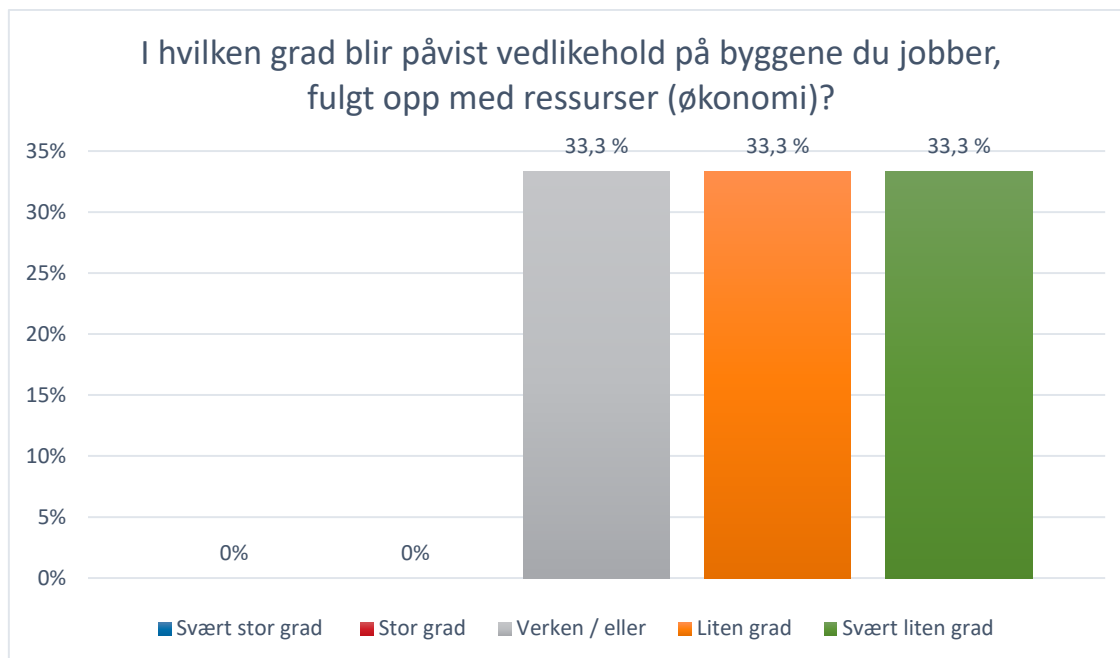
Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

**Figur: 5 - N = 18**

Denne grafen viser også stor variasjon i svarene. 50 % er helt enig eller delvis enig at eget bygg er tilfredsstillende vedlikeholdt, mens 39 % er delvis uenig eller uenig i dette.

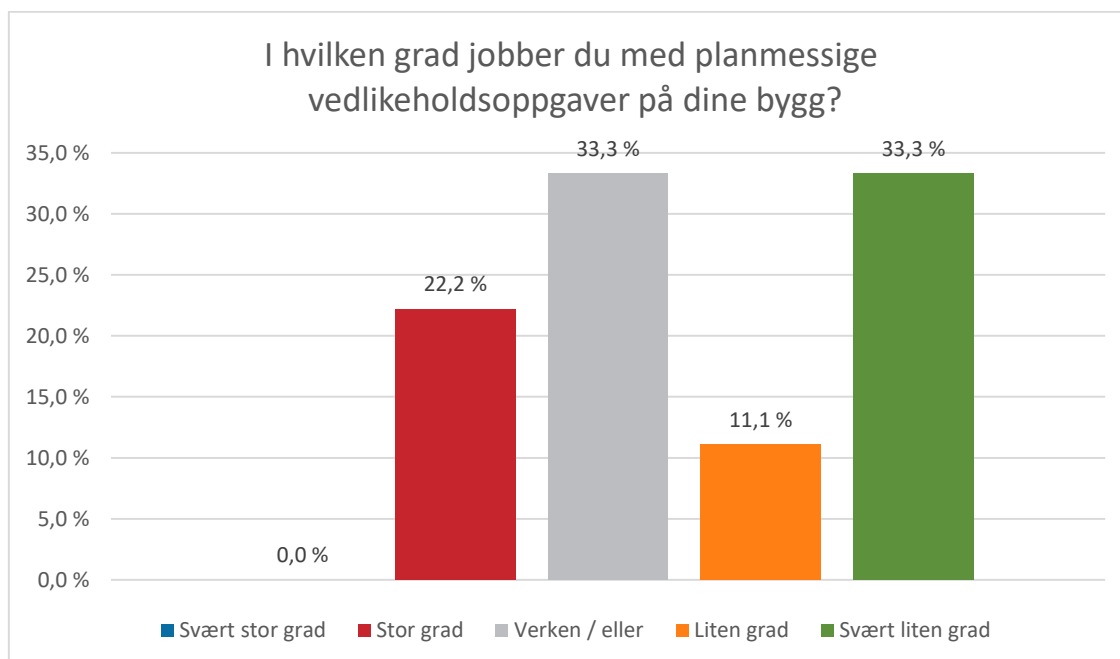
6.6 Synspunkter fra vaktmestere på kommunale bygg

Vi har også innhentet synspunkter fra vaktmestere. Nedenfor har vi tatt inn spørsmålene og svarfordeling på disse:



Figur: 6 - N = 9

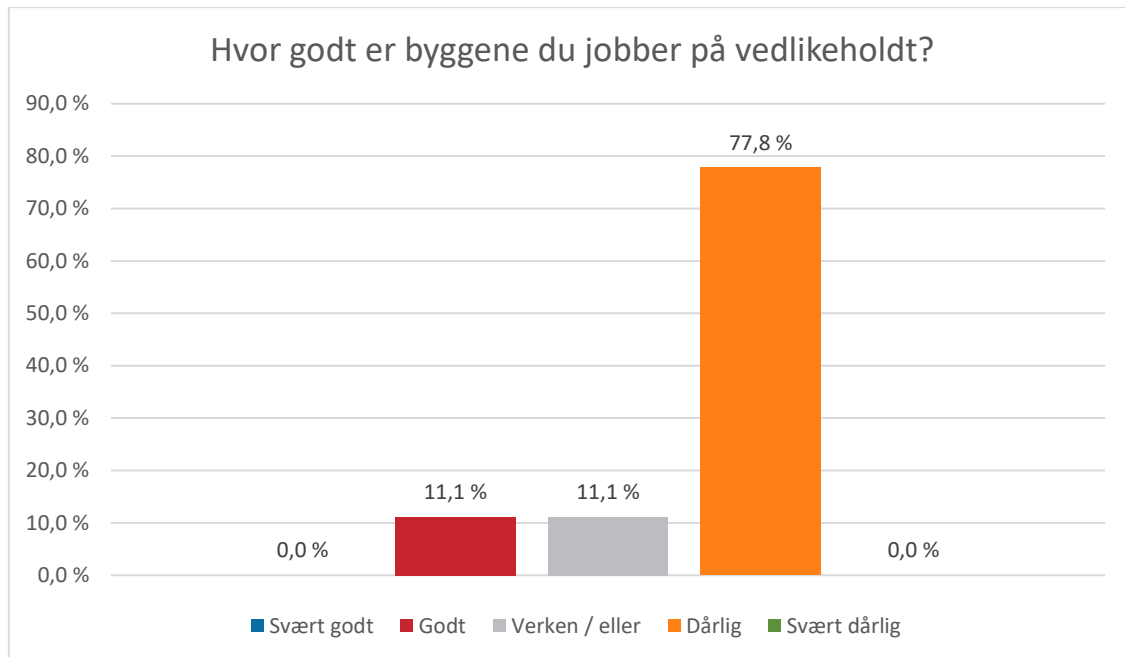
Grafen viser at hovedandelen av vaktmesterne, 67 %, mener at påvist vedlikehold på byggene de jobber, i liten eller svært liten grad blir fulgt opp med ressurser (økonomi).



Figur: 7 - N = 9

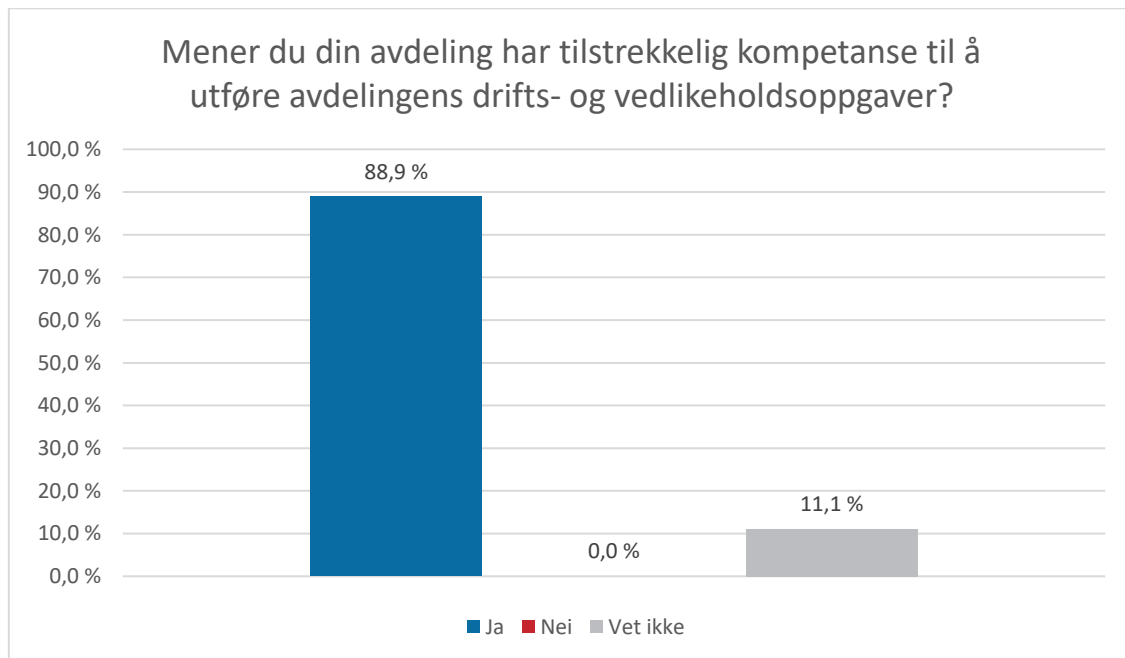
Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Grafen viser stor variasjon i svarene, men hovedandelen, 44,4 %, mener at de i liten eller svært liten grad jobber med planmessige vedlikeholdsoppgaver på byggene de jobber.



Figur: 8 - N= 9

Nær 80 % av vaktmesterne mener at byggene de jobber på er dårlig vedlikeholdt.



Figur: 9 - N= 9

Nær 90 % av vaktmesterne mener avdelingen har tilstrekkelig kompetanse til å utføre avdelingens drifts- og vedlikeholdsoppgaver.

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Tabell 7 :

Hvor enig /ueinig er du i følgende påstander:	Helt/delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis / helt uenig	Totalt
Jeg oppfatter at virksomhet Kommunalteknikk har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet på byggene jeg jobber	2 (22 %)	0 (0 %)	7 (78 %)	9
Holmestrand kommune har et godt verdibevarende vedlikehold av sine bygninger	3 (33 %)	2 (22 %)	4 (44 %)	9

N = 8

Tabellen viser at de fleste vaktmesterne (78%) er delvis eller helt uenig i at virksomhet Kommunalteknikk har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet på byggene de jobber.

Videre viser tabellen at det er stor variasjon i svarene fra vaktmesterne om hvorvidt de mener Holmestrand kommune har et godt verdibevarende vedlikehold av sine bygninger.

6.7 Oppsummering av hovedfunn i spørreundersøkelsene

Undersøkelsen til brukerne av byggene viser at de aller fleste har tatt i bruk systemet IK-bygg til å melde behov for drifts- og vedlikeholdsoppgaver. Det er noe varibelt om de får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med henvendelsene, men hovedandelen svarer at innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid.

Tilbakemeldinger i begge spørreundersøkelsene viser imidlertid at Holmestrand kommune har forbedringspotensial på området. Vi kan trekke frem manglende kartlegging og oversikt over behov for vedlikehold på byggene, manglende ressurser (økonomi) til vedlikehold, samt at både brukerne og vaktmesterne på byggene mener byggene er dårlig vedlikeholdt.

6.8 Konklusjon problemstilling 1

Problemstilling 1: I hvilken grad har Holmestrand kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse?

Revisjonen konkluderer med at Holmestrand kommune til en viss grad har gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Vi mener imidlertid at kommunen har forbedringspotensial på enkelte områder. Resultatene fra spørreundersøkelsene, til både brukere av bygg og vaktmestere, underbygger også denne konklusjonen.

Kommunen har imidlertid satt i gang et arbeid på området, som omtales nærmere nedenfor. Kommunen er i en overgangsfase, etter sammenslåing med Hof og før sammenslåing med Sande, og har bevisst valgt minimumsløsninger i denne fasen. Hovedfokuset nå er sammenslåingen med Sande, og mye nytt er i ferd med å komme på plass.

For å svare på på problemstillingen har vi vurdert følgende forhold:

Overordnede målsettinger og strategi for eiendomsforvaltningen/ vedlikehold av kommunale bygg

Holmestrand kommune har per i dag ikke identifisert egne kommunale mål med prioriteringer for vedlikehold eller utarbeidet en helhetlig eiendomsstrategi. Kommunen fastsetter sine rammer for vedlikehold gjennom sine budsjetter. Utover disse bevilgningsvedtakene, foreligger det ikke kvalitative mål eller nøkkeltall for vedlikehold.

En forankring av mål og strategi hos eiere (folkevalgte) og rådmann, ville gitt føringer på hvordan de ønsker å forvalte kommunens bygningskapital.

System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Kommunen har anskaffet et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen, gjennom internkontrollsystemet IK-bygg. Kommunen har imidlertid ikke tatt systemet fullt ut i bruk. Fordelene som ligger i systemet forutsetter at systemet brukes aktivt. Kommunen opplyser at de er i en prosess for å få bygningsvedlikehold over i system i IK-bygg og målsettingen er å ta dette fullt ut i bruk.

Spørreundersøkelsen til brukere av kommunale bygg bekrefter at de aller fleste har tatt i bruk IK-bygg til å melde behov for drifts- og vedlikeholdsoppgaver.

Oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader

Holmestrand kommune hadde i 2015 en samlet oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, avvik, prioritet på avvikene og estimerte kostnader, i tråd med NS 3424. Revisor vurderer at kommunen per i dag har en samlet oversikt over den kommunale bygningmassen, inklusiv byggene fra «gamle» Hof kommune. Kommunen har imidlertid ikke per i dag en oppdatert oversikten over tilstanden på byggene eller oversikt over vedlikeholdsetterslepet i kroner. Revisor registrerer at kommunen har startet en prosess med å få bygningsvedlikeholdet over i system i IK-bygg. Kommunen har uttrykt at de ønsker å prioritere å kartlegge byggene fremover, og i neste omgang oppdatere tilstanden og vedlikeholdsbehovene på byggene i IK-bygg.

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Tilbakemeldinger i begge spørreundersøkelsene, viser også at hovedandelen av både brukere av bygg og vaktmestere, mener kommunen ikke har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet på byggene.

Planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg

En vedlikeholdsplan er et viktig verktøy for å få oversikt over det faktiske vedlikeholdsbehovet for den enkelte bygning i et flerårlig perspektiv. Kommunen har en plan med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg, men den er imidlertid ikke oppdatert siden 2015. Revisor registrerer at kommunen planlegger å gjøre dette arbeidet fremover, men kommunen har ikke hatt mulighet til å prioritere dette p.g.a. arbeidet med kommunesammenslåinger. Revisor vurderer at kommunen bør ha en oppdatert vedlikeholdsplan, som viser det faktiske vedlikeholdsbehovet på kort og lang sikt. Revisor vurderer at i systemet IK-bygg ligger det gode muligheter for vedlikeholdsplanlegging på kort og lang sikt, men det forutsetter en oppdatering av byggene i systemet.

Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen

Et verdibevarende vedlikehold betyr at eier forplikter seg til å opprettholde verdien på sine bygninger, gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold. Det finnes ingen «norsk standard» for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra lovfestet minimumskrav. Multiconsult normtall for verdibevarende vedlikehold ligger på 200 kr/m² per år for formålsbygg med 60 års levetid. Revisor registrerer at kommunens rapporterte KOSTRA-tall på utgifter til vedlikehold per m² i 2018 var kr 49, og er betydelig lavere enn normtallet på kr 200 m/2. Vi registrerer også at Holmestrand kommune bruker mindre til vedlikehold per m² enn de sammlignbare gruppene i tabellen på side 18 og Tønsberg kommune, og på samme nivå som Horten og mer enn Re. Revisor har også merket seg at Holmestrands innrapporterte utgifter på vedlikehold for 2018 er noe for høyt, da kommunen har opplyst at en andel skulle vært rapportert på utgifter til driftsaktiviteter.

Vår analyse viser at utgifter til vedlikehold per m² i kommune-Norge generelt, ligger betydelig lavere enn normtallet for verdibevarende vedlikehold. Snittet for landet uten Oslo, ligger f.eks. på kr 99, som er halvparten av normtallet. Dette viser at de økonomiske ressursene til vedlikehold ikke er i samsvar med behovet for vedlikehold. Dette er utfordringer som hele kommune-Norge har, da kommunens stramme økonomiske rammer, må prioriteres mellom alle de viktige områdene kommunene skal ivareta. Konsekvensen av manglende vedlikehold betyr at for hvert år som går øker vedlikeholdsetterlepet for den enkelte kommune og eiendommene for kommune-Norge. Et dårlig vedlikehold har også andre følger når det gjelder helse, miljø og sikkerhet (HMS) for brukerne.¹³

Fra spørreundersøkelsene kan vi trekk fram at hovedandelen, av både brukere av bygg og vaktmestere i Holmestrand kommune, mener påvist vedlikehold ikke blir fulgt opp med ressurser, og at byggene er dårlig vedlikeholdt.

Avslutningsvis mener revisjonen at det er viktig at vedlikeholdsbehovet presenteres politisk, slik at en styrker politisk forankring og synliggjør behovet for vedlikeholdsmidler. Politisk nivå kan da vurdere hvilket anbuds-nivå kommunen ønsker å ha på vedlikehold.

¹³ NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle

7. Revisors anbefalinger

Holmestrand kommune bør

- vurdere å utarbeide overordnede mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element. Mål og eiendomsstrategi bør vedtas av eier (kommunestyret) og forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter.
- ha en oppdatert oversikt over kommunale bygg, med areal, tilstandsvurderinger, vedlikeholdsbehov og estimert vedlikeholdskostnader, samt planer for vedlikehold – på kort og lang sikt. For eksempel ved å ta IK-bygg fullt ut i bruk.
- presentere vedlikeholdsbehovet på politisk nivå, for å styrke den politiske forankringen og synliggjøre behovet for vedlikeholdsmidler.
- sørge for at fordeling av regnskapsførte utgifter til drifts- og vedlikeholdsoppgaver på Kostra-funksjoner er i tråd med Kostra-veilederen.

Horten, 5. september 2019



Linn Therese Bekken
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisjon



Bente Hegg Ljøsterød
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisjon



Hanne Britt Nordby Sveberg
Prosjektleder

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

8. Rådmannens uttalelse



HOLMESTRAND KOMMUNE
TEKNISKE TJENESTER

Vestfold Kommunerevisjon
Sollistrandsveien 12
3187 HORTEN

Saksbehandler: Svend Bergan Grane
tlf.dir.: 984 81 650
Arkiv: FE-610
Deres ref.: **Vår ref.:** 19/1847-2 / 19/17248

Dato: 05.09.2019

Forvaltningsrevisjonsrapport Eiendomsforvaltning - høringsvar

Rådmannen tar den framlagte rapporten til etterretning, og finner revisjonens anbefalinger konstruktive.

Anbefalingene danner et godt grunnlag for den videre utviklingen av eiendomsforvaltningen når Holmestrand slår seg sammen med Sande kommune 01.01.2020.

Med hilsen

Svend Bergan Grane
kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke signatur

Besøksadresse
Postboks 312
3081 HOLMESTRAND
Webside
www.holmestrand.kommune.no

Postadresse
Postboks 312
3081 HOLMESTRAND
E-post

Telefon 33 06 41 00
Org. nr. 917151229
Bankgiro 1503.95.68222

9. Litteratur og kilder

Eksterne dokumenter

- Lov 25.09.1992 nr. 107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Plan og bygningsloven og andre lover og forskrifter som inkluderer krav til vedlikehold av bygninger
- Eiendomsutvalget i NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren
- KS' rapport – Vedlikehold i kommunesektoren – fra frafall til forbilde
- KS – Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for rådmenn og folkevalgte – ferdigstilt i 2009
- Tilstandsbarometeret 2013 – utarbeidet av Multiconsult – normtall verdibevarende vedlikehold
- NS 3454 – Livssyklus kostnader for byggverk
- NS 3424 – Tilstandsanalyse av byggverk
- Bygningsvedlikehold – "Bedre planlegging – en nøkkel til bedre vedlikehold", temahefte utarbeidet av representant for NTNU, Senter for eiendomsutvikling og – forvaltning, Multiconsult og Rambøll
- Merknad til forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner (2003)
- Kommunal regnskapsstandard nr. 4
- Minimuskrav for vedlikehold
- KOSTRA-nøkkeltall - utgifter til vedlikehold og driftsaktiviteter

Sentral link:

<https://kommune.ikbygg.no/frontpage/front>

Interne dokumenter – Holmestrand kommune

- Organisasjonskart Holmestrand kommune
- Rapport - branntekniske tilstandsvurderinger utført av selskapet Venator i 2013 – Holmestrand kommune
- Rapport - tilstandsvurdering av den kommunale bygningsmassen, utført av selskapet BTC i 2015 – Holmestrand kommune
- Rapport - tilstandsvurdering av den kommunale bygningsmassen, utført i 2017 – Hof kommune
- Sak 040/16 – Bygningsvedlikehold 2016 med vedlegg (vedlikeholdsplan) - utvalg for Regulering og kommunalteknikk
- Oversikt over kommunens bygningsmasse fra IK-bygg
- Budsjet- og regnskapstall vedlikeholdskostnader

10. Vedlegg

10.1 Teori / kilder til revisjonskriterier

Holmestrand kommunes eiendomsforvaltning og vedlikehold er vurdert opp mot spesifikke kriterier for god eiendomsforvaltning. Bygningsvedlikehold og eiendomsforvaltning er i liten grad regulert i lovgivningen, og vi må derfor utlede som revisjonskriterier en såkalt beste praksis fra utredninger, rapporter, standarder, teori og veiledere fra offentlige og andre organer som har en viss autoritet overfor kommuner.

Nedenfor følger en gjennomgang av aktuelle kilder til revisjonskriterier for dette prosjektet.

10.1.1 EIENDOMSUTVALGET I NOU 2004:22 VELHOLDTE BYGNINGER GIR MER TIL ALLE - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren

Utredningen definerer god eiendomsforvaltning slik:

«God eiendomsforvaltning er å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid».

Utredningen anbefaler at organisering av eiendomsforvaltning tar utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av byggene¹⁴.

Eiendomsforvaltningsutvalget utarbeidet følgende kriterier for god eiendomsforvaltning:

Tabell 1 – Kriterier for god eiendomsforvaltning
1. Det <u>foreligger overordnede politisk bestemt mål</u> for eiendomsforvaltningen
2. Det <u>foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring</u> av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier (presiseres i forbindelse med politiske mål) <ul style="list-style-type: none"> • Tilfredsstillte prioriterte brukerbehov

¹⁴ De ulike rollene innen kommunal eiendomsforvaltning er i utredningen definert slik:

Eieransvaret omfatter økonomisk og rettslig ansvar overfor eiendommens kreditorer, de långivere og leverandører av varer og tjenester som eiendommen er avhengig av, offentlige myndigheter, naboer og andre i henhold til inngåtte avtaler, norsk lov og sedvane.

Forvalterrollen omfatter å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke bruke-rens) ansvar. Forvaltningen innebærer også å betale skatter og avgifter og følge opp eierens plikter og rettigheter etter inngåtte avtaler overfor brukerne.

Brukerrollen ivaretas av vedkommende brukervirksomhet på stedet, men også av den sentrale fagadministrasjon og kommunestyret/fylkestinget som ansvarlig for tjenestetilbudet. Kommunestyret eller fylkestinget vil derfor kombinere rollene som eier og bruker på et overordnet, strategisk nivå og ha det overordnede ansvaret som følger med begge rollene.

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

- Effektiv arealutnyttelse
- Godt, verdibevarende vedlikehold
- Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
- Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
- Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
- Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter

4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt.

I følge NOUen er god praksis at eieren fastsetter de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter, og at man har et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. I Riksrevisjonens dokument nr. 3:13 2004:2005 anses det som viktig å fastsette mål for vedlikeholdet slik at det foreligger grunnlag for styring og kontroll. For at politikerne skal kunne fastsette mål og prioriteringer er det en forutsetning at de får fremlagt til behandling en saksutredning fra administrasjonen. Kommuneloven § 23 nr. 2 sier at administrasjonssjefens pålegges oppgaver og myndighet til å «påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt».

Et rasjonelt eller målrettet system for planlegging og styring (kriterium nr. 2) bør ifølge utredningen inneholde to hovedkomponenter – tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak. Det anbefales at eiendomsforvaltningen har informasjon og data om eiendoms- og bygningsregister med areal, kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk. God kommunikasjon mellom administrasjonen og politikere er av avgjørende betydning for å sikre godt vedlikehold.

NOUen konkluderer blant annet med at «det er dårlig totaløkonomi å vedlikeholde eiendom dårlig»¹⁵. Konsekvensene av dårlig vedlikehold kommer imidlertid ikke til syne umiddelbart, og i en anstrengt budsjettssituasjon kan det være fristende eller til og med nødvendig å skjære ned på vedlikeholdet. Likevel NOUen slår blant annet fast at «planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og vil over tid føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Utsettelse av vedlikeholdet for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp»¹⁶

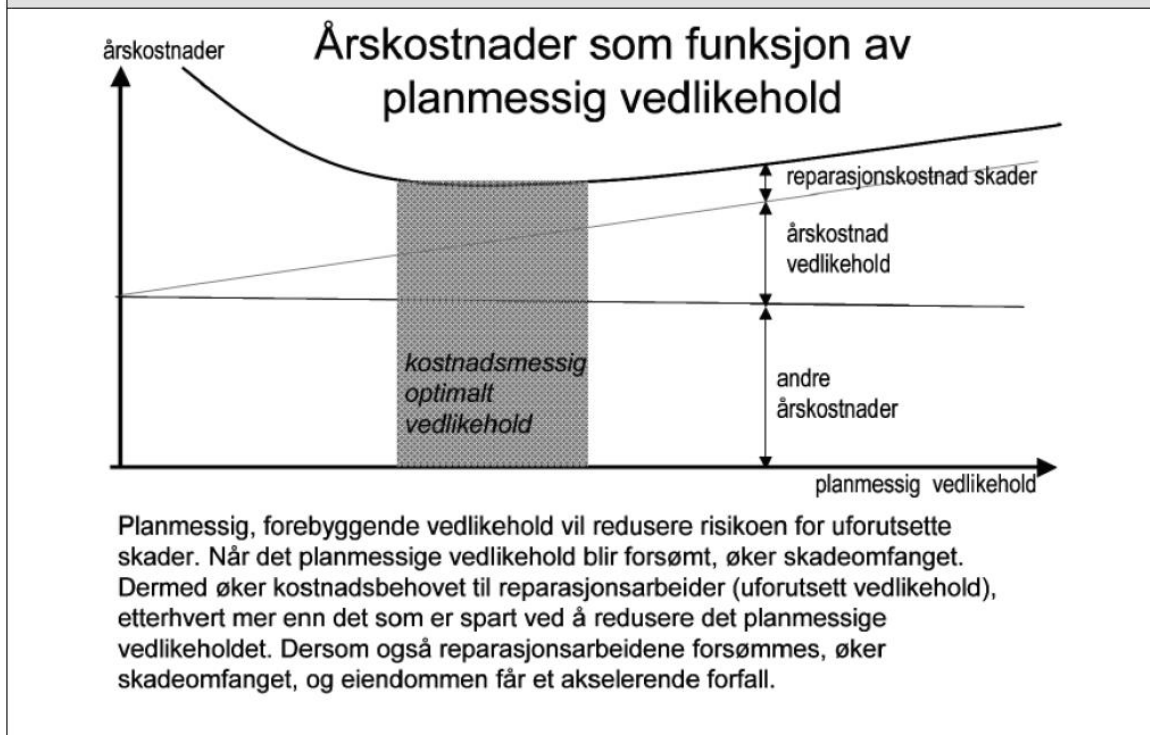
Figuren på neste side viser sammenhengen mellom størrelsen på årskostnadene (y-aksen) og graden av planmessig vedlikehold av bygninger (x-aksen).

¹⁵ Kilde: NOU, 2004:22 s. 40

¹⁶ Kilde: NOU, 2004:22

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Figur 2 – Sammenheng mellom innsatsen i planmessig vedlikehold og bygningens totale årskostnader¹⁰



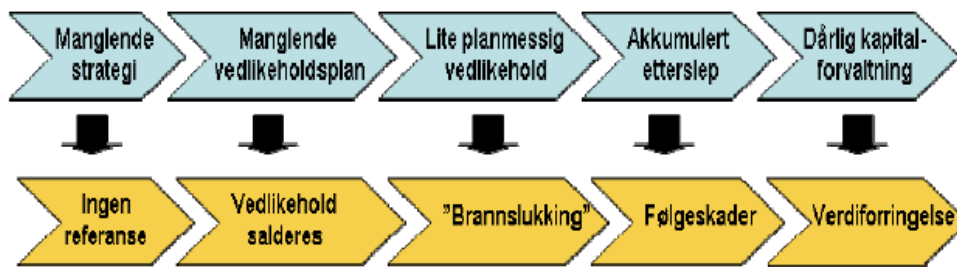
10.1.2 KS' RAPPORT – VEDLIKEHOLD I KOMMUNESEKTOREN – FRA FRAFALL TIL FORBILDE

Kommunens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) fikk i 2008 gjennomført en omfattende undersøkelse av tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. I undersøkelsen ble gjennomsnittlig normtall for verdibevarende vedlikehold satt til **kr 170/ kvm ved 60 års levetid** og **kr 100/ kvm ved 30 års levetid**, basert på NS 3454 «Livssykluskostnader for byggverk».

Rapporten konkluderte med at det var et samlet oppgraderingsbehov på mellom 94 og 142 mrd. kroner. Dette skyldes dels et betydelig vedlikeholdsetterslep, og dels at kravene til standard har økt over tid. I rapporten blir det framhevet at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element, denne strategien må forankres i kommunens overordnede styringsdokument.

Rapporten fremhever betydningen av en klar vedlikeholdsstrategi og viser i figuren på neste side hvordan mangelen på en slik strategi kan føre til etterslep på området og ende med verdiforringelse.

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune



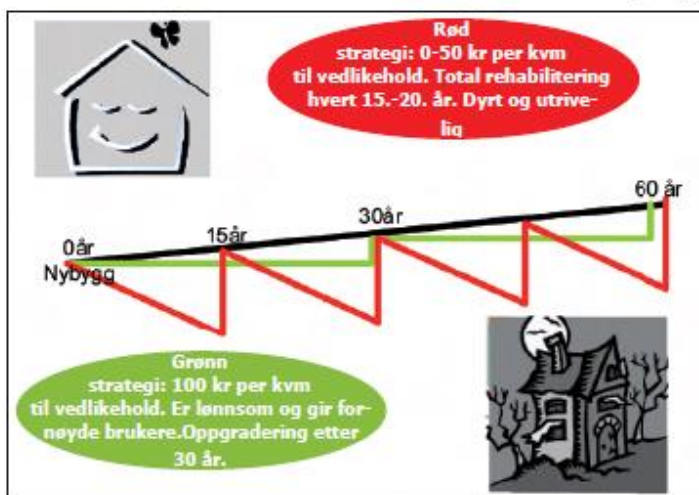
Figur 4.5.1 Veien til verdiforringelse

Videre peker rapporten på mulige samfunnsmessige konsekvenser av manglende vedlikehold av bygninger, som svekket omdømme, mistriivsel og økt sykefravær. Dette kan videre gi konsekvenser som svekket rekruttering, svekket kvalitet på tjenestene, svekket produktivitet og økte driftskostnader.

10.1.3 KS BEDRE EIENDOMSFORVALTNING OG VEDLIKEHOLD – EN VEILEDER FOR FOLKEVALGTE OG RÅDMENN

Som en oppfølging av ovennevnte rapport, utarbeidet KS en veileder for en bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, som ble ferdigstilt i 2009. Denne veilederen er utarbeidet for å gi folkevalgt og administrativ ledelse i kommuner og fylkeskommuner gode innspill til hva de bør etterspørre hos eiendomsforvalterne. Veilederen sier også noe om hvilket ansvar de folkevalgte som eiere har, og om ulike måter å organisere eier- og forvalteransvaret på. Dette er viktig for å sikre bedre kontroll og oppfølging av eiendomsmassen. Alle beløp i veilederen er knyttet til kostnadsnivået i 2008/2009.

Figuren nedenfor illustrerer nivå på vedlikeholdsstrategi, og hvor svart linje indikerer økte brukerkrav til standard, samt økte offentlige krav til helse, miljø og sikkerhet (KS – bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold).



Ifølge KS-rapporten, som nevnt tidligere, anslås årlig vedlikeholdsbehov til 100 kroner per m² ved 30 års levetid og 170 kroner per m² ved 60 års levetid (inklusive nødvendige oppgraderinger).

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Ifølge veilederen er god kommunikasjon mellom kommunestyret, som folkevalgt eier, formannskapet, som operativ eier og eiendomsforvalteren, det som kjennetegner kommuner som får til et godt vedlikehold. Eiendomsforvalteren må få anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene. De folkevalgte må stille krav til god forvaltning og rapportering som gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. Kommunens øverste ledelse ved folkevalgte og rådmenn skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne. Bygninger og eiendommer er viktige ressurser i driften og utviklingen av kommunen. Betydelige verdier er lagt ned i eiendommene. Eierne bør stille seg spørsmål om hva kommunen eier, hva man trenger og hvordan kommunens eiendommer forvaltes. Økt kunnskap hos de folkevalgte bidrar dermed til bedre langsiktig eierskap.

Veilederen deler eiendomsmassen inn i tre porteføljer:

1. Tjenestebygg/ formålsbygg¹⁷
2. Boliger¹⁸
3. Strategiske eiendommer¹⁹

Det presiseres videre at et godt løpende vedlikehold er lønnsomt, og at hver kommune må utføre planlagt vedlikehold over flere år. Manglende vedlikehold vil, ifølge veilederen, tvinge frem en tidligere total rehabilitering som koster mange millioner og som finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av årlige renter og avdrag som kan utgjøre langt høyere kostnader per kvm/år enn det et planmessig vedlikehold ville utgjøre.

Det fremheves også hvor viktig det er å ha oversikt over en eiendoms tilstandsgrad, og prioritere tiltakene ut fra denne. For å gjøre riktige prioriteringer trengs et godt beslutningsgrunnlag. Et minimumskrav til eiendomsforvalterne er ifølge veilederen at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporten kan og bør også inngå i kommunens årsrapport.

Tjenestebyggene

Kommunestyret er ansvarlig for å tilby innbyggere gode tjenester og at bygningene er godt egnet til formålet. Krav til tjenestebyggenes standard er beskrevet i en rekke lover og forskrifter som ivaretar helse, miljø og sikkerhet for brukere av kommunens bygninger. Kommunen er pålagt å holde seg informert om gjeldende regler og skal kontrollere og dokumenterer at disse følges gjennom kommunens internkontroll. På neste side følger en oversikt over gjeldende regelverk i veilederen fra 2009:

¹⁷ Skoler, barnehager, sykehjem, kulturhus, rådhus, idrettsbygg m.m.

¹⁸ Kommunens eide og leide boliger til vanskeligstilte, personalboliger og boliger til andre formål.

¹⁹ Kommunens bebygde og ubebygde grunneiendommer for gjennomføring av kommunale planer og politikk når det gjelder boligbygging, næringsutvikling, sentrumsutvikling, kultur, idrett, fremføring av vei, vann og kloakk, tilrettelegging for friluftsmål, samt den kommunale virksomhetens framtidige behov for arealer.

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Lov/forskrift	Tema
Internkontrollforskriften	Eier skal selv kontrollere og dokumentere at lover og regler følges i virksomheten.
Opplæringsloven	Fysisk og psykisk arbeidsmiljø for barn og ungdom i skolen. Kapittel 9a i Opplæringsloven.
Lov om helsetjenesten i kommunen	Fysisk og psykisk miljø for alle brukere av bygg.
Forskrift for miljørettet helsevern i barnehager og skoler	Krav til inneløst klima, støvforhold, hygiene, lysforhold, og luftkvalitet, i barnehager og skoler.
Forskrift for miljørettet helsevern (Kjøp 3a - Legionella)	Krav til forebygging mot legionellasmitte.
Arbeidsmiljøloven	Krav til fysisk arbeidsmiljø for alle ansatte i kommunal virksomhet.
Byggherreforskriften	Krav til helse, miljø og sikkerhet for alle leverandører som kommunen engasjerer.
Forurensningsloven	Helsefarlige stoffer - Asbest, PCB, kjemikalier m.m.
Sikkerhetsforskriften for lekeplassutstyr	Sikkerhet på lekeplasser
Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr	Brann og EI-sikkerhet
Lov om brann og eksplosjonsvern	Bygningens sikkerhet mot brann og trygge rømningsveier
Bygningsloven (PBL) Teknisk forskrift (TEK)	Bygningsteknikk (mest i forbindelse med nybygg, ombygging og rehabilitering)
Kommuneloven	Regnskap, forvaltning og rapportering
Forskrift om årsbudsjett Forskrift om årsregnskap og årsberetning	Formuesbevaring (Vedlikehold skal finansieres over driftsbudsjettet, oppgradering over investeringsbudsjettet.)

Tabell: KS - Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn.

Dersom kommunen følger lover og forskrifter for sine bygg, kan man grovt sett si at man har en rimelig godt vedlikeholdt bygningsmasse som ivaretar brukernes behov for helse, miljø og sikkerhet i den daglige virksomheten.

Et minimumskrav til eiendomsforvalterne er imidlertid at det rapporteres om tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede vedlikeholdskostnader. Det anbefales at rapporten inngår i kommunens årsrapport.

For en kommune vil det normalt ikke være mulig å rette opp alle forhold innenfor et budsjettår. Utbedringene må derfor gjøres planmessig over flere år og innarbeides i økonomiplanen. Eiendomsforvaltning i kommunene er et langsiktig og systematisk arbeid for å utbedre og vedlikeholde bygningene.

10.1.4 TILSTANDSBAROMETERET 2013 – UTARBEIDET AV MULTICONSULT

5 år etter den første store kartleggingen i 2008, nevnt i pkt. 10.1.2, tok NBEF (Norges bygg- og eiendomsforening og Multiconsult (MC) initiativ til å gjøre en ny kartlegging med bruk av samme metode og verktøysom i 2008.

I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse med formål å kartlegge bakenforliggende årsaker til det akkumulerte vedlikeholdsbehovet samt eventuelt omfang av vedlikeholds-tiltak som dekkes av investeringsbudsjetter.

NBEF, MC, deltakende kommuner og fylkeskommuner har gjennomført en kartleggingsdugnad med følgende fire hovedmålsettinger:

1. Kartlegge dagens tekniske tilstand i kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse
2. Estimere kostnadsbehovet til teknisk oppgradering
3. Sammenholde funnene med resultater fra 2008 – er det noen endring å spore?
4. Klargjøre bakenforliggende årsaker samt avklare hvorvidt finansiering av vedlikehold gjøres over investeringsbudsjettet.

I henhold til SSB, med utgangspunkt i KOSTRA, ble det brukt ca. 85 kr/ m² i 2008 økende til ca. 120 kr/ m² i 2009. Den økningen var en effekt av Regjeringens tiltakspakke som kun varte i ett år. Etter dette har vedlikeholdskostnadene blitt redusert, og i 2011 var tallet ca. 75 kr/ m². NBEF og Multiconsult stiller spørsmålsteget ved om dette betyr at vi er i ferd med å øke det akkumulerte forfallet, eller om det skyldes at mange kommuner kan ha fornyet mange av de dårlige bygningene sine gjennom investeringer eller om mye oppgraderinger av eksisterende bygninger dekkes i investeringsbudsjettene.

Rapporten oppsummerer følgende funn:

Normtall for å opprettholde formålsbyggs tilstand på et godt nivå

I 2008 var beregnet gjennomsnittlig vedlikeholdsbehov for et kommunalt formålsbygg ca. 170 kr/ m² per år gitt 60 års levetid på bygget og 6 % kalkulasjonsrente. (beløpet tar med alle periodiske vedlikeholdstiltak og utskiftninger.) I 2013 skriver Multiconsult at tilsvarende normtall, for å opprettholde formålsbyggs tilstand på et godt nivå, ligger **rundt 200 kr/ m² per år**.

Normtall er omtrentlig og må sees over bygningsmassens livsløp. For nye bygg vil vedlikeholdsutgiftene naturlig ligge noe lavere de første årene.

Tilstand – status og utvikling siste 5 år

Kartleggingen av tilstand har avdekket at bygningsmassen grovt sett kan deles inn i tre hvor ca. 34 % totalt sett fremstår med god eller tilfredsstillende tilstand, 35 % fremstår delvis utilfredsstillende og har behov for korrigerende tiltak, mens de siste 31% fremstår som utilfredsstillende og til dels dårlig og med omfattende tekniske oppgraderingsbehov. Tilstanden er noe bedre enn hva man kunne forvente ut fra tidligere kartlegginger, noe som indikerer at det er gjennomført flere oppgraderings-, ombyggings- og nybyggprosjekter i de senere år.

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Kostnadsbehovet til teknisk oppgradering

Det estimerte oppgraderingsbehovet er redusert fra 162 mrd kr i 2008 (oppjustert til prisnivå 2013) til 124 mrd kr i 2013. Usikkerheten i estimatene anslås til +/-10 % for den samlede bygningsmassen. Denne reduksjonen på 38 mrd kr tilsvarer ca. 7,5 mrd kr pr år.

Nøkkeltall for vedlikehold i KOSTRA i årene 2009-2011 oppjustert til 2013 prisnivå tilsier et gjennomsnitt på kr 100 pr m² og år som gir en total vedlikeholdsinnsett over disse årene istørrelsesorden 3 mrd kr. Denne innsatsen er ca halvparten av normtallet på kr 200 pr m² for å opprettholde god tilstand. Uten midler via investeringsbudsjettene så ville tilstanden vært redusert med ca 15 mrd kr i perioden. Sett i sammenheng så kan en anta at den totale innsatsen via investeringsbudsjettene har vært summen av forbedring, 38 mrd kr, og manglende vedlikehold, 15 mrd kr, dvs totalt 53 mrd kr som utgjør ca 10,6 mrd kr pr år. Dette antas å være dekket gjennom investeringsmidler.

Til tross for forbedringer som er gjort, er behovet for teknisk oppgradering fremdeles stort og vil variere avhengig av ambisjonsnivå for standard / kvalitet man ønsker å legge til grunn.

Følgende konklusjon/anbefalinger fremgår av rapporten:

- **Nasjonal handlingsplan:** Det bør etableres en nasjonal handlingsplan for lukking av vedlikeholdsetterslepet og utvikling av den kommunale eiendomsmassen i tråd med prognoser og planer for tjenestetilbudet. Det bør være et mål å lukke vedlikeholdsetterslepet i løpet av 10 år.
- En gjennomgang av økonomiske rammebetingelser og mulige virkemidler, herunder en flerårig **tiltaksplan for å stimulere investeringer** i oppgradering og innhenting av
- For å følge utviklingen over tid bør det gjennomføres systematiske tilstandsvurderinger, på nivå med denne rapportens detaljeringsnivå, hvert 4. år
- **Justering i KOSTRA:** Innføring av delt registrering av investeringer i henholdsvis nybygg og eksisterende bygg, for lettere å spore utviklingen
- **I den enkelte kommune er det behov for å etablere oversikter over tilstand og kostnadsbehov, samt systematisere arbeidet med tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner,** som grunnlag for dokumentasjon og kommunikasjon med administrativ og politisk ledelse i kommunen.

10.1.5 NS 3454 LIVSSYKLUSKOSTNADER FOR BYGGVERK

Skillet mellom påkostning og vedlikehold bygger på definisjonene av vedlikeholdskostnader og utviklingskostnader i Norsk standard (NS3454) Livssyklus-kostnader for byggverk.:

- Driftskostnad (løpende drift):
 - Faste kontroller med frekvenser under et år (daglig, ukentlig, månedlig)
 - Akutte driftsoppgaver/reparasjoner (uforutsette hendelser)
- Vedlikeholdskostnad (tiltak med frekvenser ut over ett år):
 - Planlagt vedlikehold
 - Utskiftinger

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

- Utviklingskostnader (kostnader til utvikling av byggverk for å opprettholde dets verdi over tid i forhold til nye krav fra brukere, marked og myndigheter)
 - Løpende ombygging
 - Offentlige krav og påbud
 - Oppgraderinger

Definisjon på vedlikeholdskostnader etter NS 3454, er kostnader som er nødvendig for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid.

10.1.6 UTGIFTSFØRING AV VEDLIKEHOLDSKOSTNADER

Kommunaldepartementets *Merknader til forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner (2003)* sier følgende om forskriftens § 7: "Departementet minner for øvrig om at løpende vedlikeholdsutgifter fortsatt skal utgiftsføres i driftsregnskapet. Påkostninger skal utgiftsføres i investeringsregnskapet og aktiveres i balanseregnskapet. Som vedlikehold av bygninger regnes tiltak for å holde en bygning i stand, med en standard tilsvarende da bygningen stod ferdig som nybygg. Tiltak som fører bygningen til en annen stand eller bedre standard enn den har vært i tidligere, regnes som påkostning (dvs. investering)."

Kommunal regnskapsstandard nr. 4 sier (kapittel 3.2.1) : "Som påkostning klassifiseres utgifter som påløper for å føre anleggsmidlet til en annen stand, eller bedre standard enn det var i da det opprinnelig ble anskaffet av kommunen" (punkt 3.2.1). Tiltak av investeringsmessig karakter vil si: "Påkostninger på eksisterende varige driftsmidler, som er av varig og vesentlig verdi. [...] Som varig verdi legges til grunn at eiendelen må ha en økonomisk levetid på minst tre (3) år. [...] Med vesentlig verdi menes en anskaffelseskost på minst kr 100.000" (punkt 3.1). "Utføres vedlikeholdet sjelden, vil dette kunne medføre at utgiften blir vesentlig (kr 100.000). Dette medfører ikke at utgiften kan klassifiseres som påkostning" (punkt 3.2.2).

«Vedlikehold» vil si utgifter for å holde eiendelen i samme standard som på opprinnelig tidspunkt (anskaffelsestidspunktet). Vedlikehold kan f.eks. være: bygninger males på nytt, vinduer skiftes uten vesentlig standardøkning eller deler av datanettverk fornyes. «Påkostninger» kan være: ventilasjon skiftes ut til en høyere standard, vegger og gulv fornyes, ombygging som følge av strengere lovkrav, samt påbygging.

Det er vedlikehold når: (fra merknad til forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner (2003)

- Bygninger males/beises
- Ytterkledninger blir skiftet til tilsvarende kledning
- Vinduer blir skiftet ut
- Taktekking blir skiftet ut
- Komponenter i ventilasjonsanlegg blir skiftet ut.

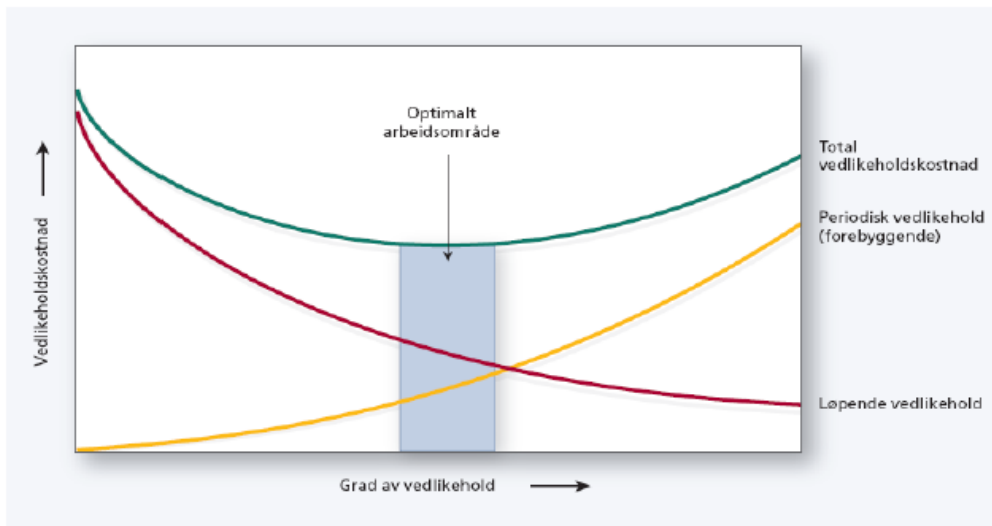
Det er derimot en påkostning når:

- Det blir foretatt ombygging eller påbygging
- Det blir byttet til bygningsdeler med en vesentlig høyere standard

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

- Det blir etterisolert i forbindelse med skifte av ytterkledning eller taktekkning
- Det bli installert ventilasjonsanlegg i en bygning som fra før har naturlig ventilasjon.

SINTEF Byggforsks rapport *Fra "brannslukking og skippertak" til forsvarlig forvaltning av skolebygg i kommunene* (2004) påpeker (s. 16) at dersom det utføres for lite forebyggende vedlikehold, vil det oppstå akutte skader som må prioriteres. "Brannslukking" og "skippertak" for å ta igjen forsømt vedlikehold, er lite lønnsomt i det lange løp. SINTEF Byggforsk har utarbeidet en modell for optimalt vedlikehold:



Kilde: SINTEF Byggforsks *Fra "brannslukking og skippertak" til forsvarlig forvaltning av skolebygg i kommunene* (s. 17).

Løpende vedlikehold bør balanseres mot periodisk (forebyggende og planmessig) vedlikehold. Skal en eiendom opprettholde sin verdi og tilstand, kreves tilstrekkelige ressurser over bygningens levetid.

10.1.7 NS 3424 TILSTANDSANALYSE AV BYGGVERK

Standarden definerer 4 tilstandsgrader (TG0-3) som indikerer en diagnose ut fra hvor store feil og mangler bygningen har.

TG 0 kjennetegnes med ingen symptom, og TG3 av kraftige symptom og anses for å være svært dårlig (se tabell nedenfor). Da kan kravene for eksempel defineres slik:

- Ingen komponent skal ha tilstandsgrad 2 eller 3
- Ingen bygning skal ha vektet tilstandsgrad som er dårligere enn 1,3

Tilstandsgraden på en bygning er ofte brukt som mål på hvor vellykket eiendomsforvaltningen har vært.

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

<i>Tilstandsgrad</i>	<i>Symptom</i>	<i>Betydning</i>
0	Ingen	Meget god standard uten feil og mangler. Kun ubetydelig slit og elde fra nybyggstandard.
1	Svake	God, tilfredstillende standard. Lover og forskrifter er ivaretatt. Noe slitasje og elde fra nybyggstandard.
2	Middels	Et visst omfang av feil og mangler som krever oppgradering. Forekommende stans i tekniske systemer. Evt. Avvik fra lover og forskrifter.
3	Kraftige	Omfattende skader, feil og mangler. Mye slitasje. Stadig stans i tekniske systemer. Betydelig behov for utbedring. Sikkerhetsmessige risiki. Avvik fra lover og forskrifter.

Tilstandsgrader i henhold til NS 3424 "Tilstandsanalyse av byggverk".

10.1.8 Temahefte " BYGNINGSVEDLIKEHOLD – BEDRE PLANLEGGING – EN NØKKEL TIL BEDRE VEDLIKEHOLD "

Temahefte utarbeidet av NTNU, Senter for eiendomsutvikling og – forvaltning

Hensikten med temaheftet har vært å sammenstille erfaringer fra planlegging og utførelse av vedlikehold. I tillegg bidrar heftet til en bedre og mer omforent forståelse av begrepene drift, vedlikehold og utvikling i bygningsammenheng og bidrar til å øke forståelsen for at det er viktig å planlegge vedlikeholdsoppgavene.

1.1 Vedlikeholdsplanlegging

Vedlikeholdsplanlegging er en viktig prosess som sikrer bygningsmassens verdi over tid, og består av disse trinnene:

- Utvikle en vedlikeholdsstrategi som har sin forankring i målsettingen til eiendomsforvalter organisasjonen
S = Strategisk nivå – rådmann og politikere
- Utvikle en korttids- (ettårig) og en langtidsvedlikeholdsplan
T= Taktisk nivå – leder for eiendomsenheten eller leder for teknisk etat
- Utføre vedlikeholdet i henhold til planen
O= Operativt nivå – egne ansatte eller eksterne firma

1.1.1 Overordnet strategisk helhetsplan - vedlikeholdsstrategi

Ved utviklingen av en vedlikeholdsstrategi vil en eier som sitter med en stor og varierende bygningsmasse ha behov for en overordnet strategisk helhetsplan som er forankret i eiers tanke om hvordan eiendommene skal forvaltes og utvikles.

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

En overordnet strategisk helhetsplan bør omfatte forhold som:

- Bygningenes
 - Funksjonalitet
 - Tilpasningsdyktighet
 - interne og eksterne logistikk
 - universelle utforming

- Tomteforhold
 - Adkomstforhold og tilgjengelighet for trafikk
 - Ekstern kommunikasjon
 - Utnyttelse

En overordnet strategisk helhetsplan skal ivareta den nødvendige oversikten slik at det ikke investeres unødvendige ressurser til tungt vedlikehold der man likevel kommer til å rive for å bygge nytt eller der hvor vedlikeholdet bør ses i sammenheng med en større ombygging.

Mangel på en definert vedlikeholdsstrategi fører ofte til en akuttstrategi. Det vil si at alt vedlikehold kun skjer når feilene og behovet for reparasjoner er akutte. Dette gir totalt et mer kostbart vedlikehold fordi den manglende strategien ikke gir noen vedlikeholdsplan. Når vedlikehold utsettes til det blir akutt, kan det igjen oppstå følgeskader som kan føre til ekstraordinære økonomiske konsekvenser. Når en utarbeider en vedlikeholdsstrategi er det viktig å ta med "brukerkostnadene" som ett av de viktigste argumentene.

I de fleste tilfeller ønsker man at nedbrytningen skal gå så langsomt som mulig, og et viktig spørsmål er hvor langt ned i nedbrytningen man tillater at det går. Dette avhenger av hvilke akseptkriterier man legger til grunn før vedlikeholdstiltak skal igangsettes, det vil si hvilken strategi som legges til grunn. Eksempler på dette kan være:

- Ingen bygningsdel eller – komponent skal ha tilstandsgrad 3 (iht NS3424 "Tilstandsanalyse av byggverk")
- Bygget skal fremstå uten pletter, være delikat å komme til å arbeide i. Da aksepteres heller ikke mindre avskalling av maling og lignende
- Byggverket skal til enhver tid tilfredsstillende lover og forskrifter og gi et godt arbeidsmiljø

Valg av akseptkriterier og ambisjonsnivå vil normalt avhenge av type bygning og virksomhet. Eksempel på slike akseptkriterier er lover og forskrifter, estetikk, funksjonskrav overfor virksomheten, driftssikkerhet og innemiljø. F.eks vil det stilles andre krav til en kontorbygning enn til en lagerbygning.

1.1.2 Vedlikeholdsplan

Vedlikeholdsplanen er et viktig verktøy for å få en oversikt over det faktiske vedlikeholds-behovet for den enkelte bygning i et flerårig perspektiv. Ansvaret for at slike planer utformes, ligger hos eiendomssjefen (taktisk nivå). Planen skal gi oversikt over tilstand og behov for tiltak på både kort og lang sikt. Dette vil gjøre det enklere å utarbeide realistiske budsjetter og avsette midler for fremtidige behov. Det vil også være enklere å følge opp de tiltakene som er nødvendig å utføre.

En vedlikeholdsplan er et "levende" dokument som:

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

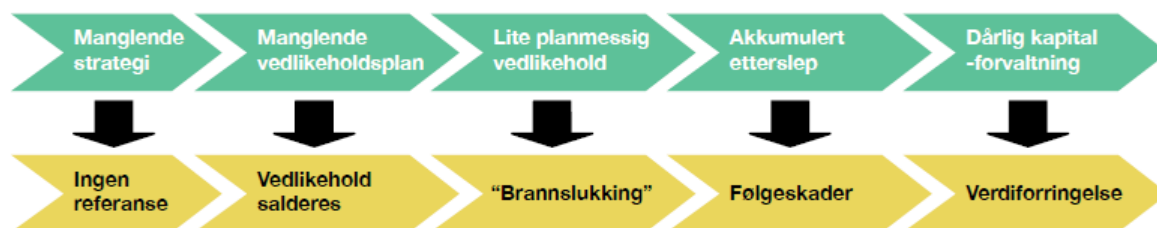
- gir oversikt over tilstand og behov for tiltak på både kort og lang sikt (fem år)
- bidrar til at riktige tiltak blir gjort til riktig tid
- gjør at større utskiftninger kan planlegges
- danner underlag for utarbeidelse av realistiske budsjetter
- avsetter midler til å dekke fremtidig behov
- gir bedre mulighet for oppfølging

Arbeidet med årsplaner og lagtidsplaner består av følgende hovedtrinn:

- Tilstandskartlegging og utarbeidelse av arbeidslister inkl. utbedringskostnader
- Budsjettering og prioritering, inkl. bevilgning
- Bestilling og kontroll av utførelse av det enkelte tiltak

En god budsjettering er betinget av kvalitetsmessig gode vedlikeholdsplaner med flere års tidshorisont.

Konsekvensene av manglende målsettinger, overordna strategier og vedlikeholdsplaner, resulterer i dårlig kapitalforvaltning og dårlig bygningsforvaltning, som igjen resulterer i et slags styrt forfall, fokus på brannslukking, økte følgeskader og verdiforringelse. Veien til verdiforringelse er illustrert i figuren nedenfor (Furustøl 2008).



10.1.9 Minimumskrav for vedlikehold

Det finnes ingen "norsk standard" for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra et lovfestet minimumskrav. Som et minimum må vedlikeholdet tilfredsstillende krav som er satt i plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven § 31-3:

Eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne lov i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker skjjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.

Også andre lover og forskrifter inkluderer krav til vedlikehold av bygninger:

Rapport - Forvaltningsrevisjon – Eiendomsforvaltning - Holmestrand kommune

Lov/forskrift	Tema
Internkontrollforskriften	Eier skal selv kontrollere og dokumentere at lover og regler følges i virksomheten.
Opplæringsloven	Fysisk og psykisk arbeidsmiljø for barn og ungdom i skolen. Kapittel 9a i Opplæringsloven.
Lov om helsetjenesten i kommunen	Fysisk og psykisk miljø for alle brukere av bygg.
Forskrift for miljørettet helsevern i barnehager og skoler	Krav til inneløst, støyforhold, hygiene, lysforhold, og luftkvalitet, i barnehager og skoler.
Forskrift for miljørettet helsevern (Kap 3a - Legionella)	Krav til forebygging mot legionellasmitte.
Arbeidsmiljøloven	Krav til fysisk arbeidsmiljø for alle ansatte i kommunal virksomhet.
Byggherreforskriften	Krav til helse, miljø og sikkerhet for alle leverandører som kommunen engasjerer.
Forurensingsloven	Helsefarlige stoffer - Asbest, PCB, kjemikalier m.m.
Sikkerhetsforskriften for lekeplassutstyr	Sikkerhet på lekeplasser
Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr	Brann og EI-sikkerhet
Lov om brann og eksplosjonsvern	Bygningens sikkerhet mot brann og trygge rømningsveier
Bygningsloven (PBL) Teknisk forskrift (TEK)	Bygningsteknikk (mest i forbindelse med nybygg, ombygging og rehabilitering)
Kommuneloven	Regnskap, forvaltning og rapportering
Forskrift om årsbudsjett Forskrift om årsregnskap og årsberetning	Formuesbevaring (Vedlikehold skal finansieres over driftsbudsjettet, oppgradering over investeringsbudsjettet.)

Tabell: KS - Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn.

Utover dette må eiendomsforvalter ta hensyn til byggeierens overordnede målsettinger for bygningsmassen.

Ofte vil en vedlikeholdsstrategi basere seg på verdibevarende vedlikehold som et grunnleggende fundament. Det vil si at eier forplikter seg til å opprettholde verdien på sine bygninger gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold.

Verdibevarende vedlikehold kan mer praktisk relateres til tilstandsgrader, slik de er beskrevet i NS 3424.

"I Magnus Lagaboters landslov fra 1276 står det for leilendinger (leietakere): Han skal tekke huset vel og holde dem dråpeslause, og vedlikeholde torvtak, vindskier og rafter slik at det ikke kommer fuktighet på veggene. Om husene blir velholdt slik kan leilendingen ikke gjøres ansvarlig for at hus eldes. Men lar han et hus råtna ned av vannrøkt, må han bygge et nytt i stedet.

...Bøndene plikter å tjærebre kirken hvert tredje år om vinteren."

10.2 Utledede revisjonskriterier

På bakgrunn av ovennevnte kilder til revisjonskriterier i kapittel 10.1, har vi utledet følgende revisjonskriterier til prosjektets problemstilling med underpunkter:

- **I hvilken grad har Holmestrand kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse og øvrige eiendommer?**
 - Overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg og øvrige eiendommer
 - Oversikt over den kommunale bygningsmassen og øvrige eiendommer, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader
 - Planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg og øvrige eiendommer
 - Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen

Revisjonskriterier:

Overordnede målsettinger og strategi for eiendomsforvaltningen/vedlikehold av kommunale bygg:

- Kommunen bør ha overordnede politisk bestemte mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element

System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

- Kommunen bør ha et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Oversikt over der kommunal bygningsmassen

- Kommunen bør ha oversikt over den kommunal bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader

Planer med prioriteringer:

- Det bør utarbeides planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg

Normtall for verdibevarende vedlikehold av kommunale bygg – Multiconsult; «Tilstandsbarometeret 2013»:

- Formålsbygg 60 års levetid: 200 kr/ m² per år

Rapporten er utarbeidet av Vestfold Kommunerevisjon

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vestfoldkommunerevisjon.no

Arkivsak-dok. 19/00130-1
Saksbehandler Anja Ottervang Eriksen

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
18.09.2019

SAK 28/19 **BUDSJETT FOR KONTROLLARBEID 2020**

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget anbefaler et budsjett på kr 1.866.000,- til kontroll og tilsyn i Holmestrand kommune for 2020 fordelt på følgende måte:

Revisjonstjenester		1.000.000,-
<ul style="list-style-type: none"> • Regnskapsrevisjon, enhetskontroll • Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, overordnet analyse • Attestasjoner, andre tjenester, deltakelse og forberedelse til møter m.m. 		
Årsoppgjør 2019 for Sande kommune		330.000,-
Sekretariatstjenester		296.000,-
Andre utgifter		240.000
Møtegodtgjørelse	kr	90.000,-
Andre utgifter/kurs	kr	70.000,-
Til kontrollutvalgets disposisjon	kr	80.000,-
Sum		1.866.000,-

Det tas forbehold om at representantskapet for kommunerevisjon og representantskapet for sekretariatet vedtar fremlagt budsjett for 2020. Budsjettet blir behandlet i representantskapene i november/desember 2019.

Budsjettforslaget oversendes formannskapet og kommunestyret.

Vedlegg:

Anslag på revisjonshonorar 2020 fra Buskerud kommunerevisjon, datert 26.08.2019

Saksframstilling:

Kontrollutvalgskonferansen §18 har følgende bestemmelse:

«Kontrollutvalget utarbeider forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen eller fylkeskommunen. Kontrollutvalgets forslag til budsjetttramme for kontroll- og revisjonsarbeidet skal følge formannskapet/kommunerådets eller fylkesutvalgets/fylkesrådets innstilling til kommunestyret eller fylkestinget».

Den nye forskriften «Forskrift om kontrollutvalg og revisjon» trer i kraft fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023. Den nye forskriften har tilsvarende bestemmelse i § 2.

Utgifter til kontrollarbeid kan deles på følgende kostnadselementer:

- Revisjonstjenester
- Sekretariatstjenester til kontrollutvalget
- Møtegodtgjørelser og øvrige utgifter som følge av kontrollutvalgets aktivitet

Holmestrand kommune har Vestfold kommunerevisjon som revisor. Det er besluttet at Vestfold kommunerevisjon og Telemark kommunerevisjon IKS og skal slå seg sammen og danne ett nytt selskap; Vestfold og Telemark revisjon IKS. Vestfold og Telemark IKS vil være Holmestrand kommunes revisor fra 01.01.2020. På grunn av etableringen av det nye selskapet blir ikke budsjettet endelig vedtatt før representantskapsmøtet senere i høst. Det tas derfor forbehold om at driftstilskuddet på kr. 1.000.000,- blir vedtatt av representantskapet til Vestfold og Telemark revisjon IKS.

Buskerud kommunerevisjon (BKR) er revisor for Sande kommune frem til 31.12.2019. I 2020 må årsregnskapet for 2019 avsluttes. BKR har oversendt anslag på revisjonshonorar 2020, og her anslås kostnaden for dette til 330.000,-. Sekretariatet vurderer at honoraret synes å ligge noe høyt. Sekretariatet vil peke på at det på grunn av avvikling av Sande kommune vil være færre særattestasjoner enn tidligere, og kun én termin (november og desember) med momskompensasjon som skal attesteres i 2020. Det vil heller ikke være aktuelt for BKR å møte i mer enn ett kontrollutvalgsmøte og ett kommunestyremøte i forbindelse med fremleggelsen av årsregnskapet. Det er oppgitt at det i forbindelse med ny kommunelov er satt av 50 timer til forenklet etterlevelserevisjon med økonomiforvaltningen. Den nye kommuneloven trer først i kraft 01.01.2020, og det er usikkert hvorvidt dette vil gjelde for Sande kommune. Vestfold og Telemark revisjon IKS vil være Holmestrand kommunes revisor fra 01.01.2020, og det er de som vil stå for den faglige rådgivningen og alle øvrige revisjonsoppgaver etter denne datoen. Daglig leder i BKR, Inger Anne Fredriksen, opplyste i telefonsamtale 04.09.2019 at BKR vil fakturere etter medgått tid. På bakgrunn av at kun medgått tid vil faktureres har sekretariatet likevel valgt å forslå det fulle anslaget på revisjonshonorar til BKR i budsjettet.

Det er også vedtatt at kontrollutvalgets sekretariat, VIKS, skal slå seg sammen med Temark. Fra 01.01.2020 vil Vestfold, Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS være kontrollutvalgssekretariat for Holmestrand kommune. Det tas forbehold om at budsjettet til sekretariatet blir vedtatt i representantskapet i november/desember 2019.

Under posten «Andre utgifter» inngår bl.a. fast møtegodtgjørelse til kontrollutvalgets medlemmer, abonnement på «Kommunerevisoren», utgifter til kursdeltakelse og kjøregodtgjørelse. Det er også budsjettet med midler til kontrollutvalgets disposisjon. Disse kan kontrollutvalget f.eks. benytte til kjøp av juridiske tjenester, granskning eller ekstra selskapskontroll.

Saken legges frem uten sammenligning med tall fra 2019 da Holmestrand og Sande kommuner skal slå seg sammen, revisjon skal danne et nytt selskap og sekretariatet har slått seg sammen med Temark. Det er tatt høyde for endret selskapsform, nye økonomimodeller og ny periode med politikere i budsjettet. Totalt vil det være en besparelse knyttet til kontrollarbeid for Holmestrand kommune i 2020, sammenlignet med Holmestrand og Sande kommuner i 2019.

Forslag til budsjett for kontrollarbeid i Holmestrand kommune 2020 blir som følger:

Revisjonstjenester		1.000.000,-
• Regnskapsrevisjon, enhetskontroll		
• Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, overordnet analyse		
• Attestasjoner, andre tjenester, deltakelse og forberedelse til møter m.m.		
Årsoppgjør 2019 for Sande kommune		330.000,-
Sekretariatstjenester		296.000,-
Andre utgifter		240.000,-
Møtegodtgjørelse	kr 90.000,-	
Kurs/andre utgifter	kr 70.000,-	
Til kontrollutvalgets disposisjon	kr 80.000,-	
Sum		1.866.000,-

Sande kommune
v/kontrollutvalget
c/o VIKS

Sted og dato: Drammen, 26.08.2019
Referanse: 810/19
Saksbehandler: Inger Anne Fredriksen
Dir. tlf. nr: 913 90 518
Deres dato:
Deres ref:

Anslag på revisjonshonorar 2020

Dette brevet gjelder anslag på revisjonen for kalenderåret 2020 for Sande kommune.

BKR skal i 2020 revidere årsregnskapet for 2019 for Sande kommune, samt utføre attestasjoner og andre lovpålagte oppgaver og rapporteringer i forbindelse med årsregnskapet 2019. Medgåtte ressurser til regnskapsrevisjon og andre tjenester er estimert til 60 % av tidligere års revisjonshonorar. Det er ikke tatt høyde for forvaltningsrevisjon.

I forbindelse med ny kommunelov skal revisor foreta *forenklet etterlevelsesrevisjon* med økonomiforvaltningen. Revisor skal foreta en risiko- og vesentlighetsvurdering som skal legges frem for kontrollutvalget. Videre skal revisor utarbeide en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen innen 30. juni. Dette er en ny oppgave som kommer i tillegg til den ordinære rapporteringen på regnskapsrevisjon, og første gang vi skal rapportere på dette er juni 2020. Det er innarbeidet ca. 50 timer ekstra under regnskapsrevisjon til dette arbeidet i 2020.

Andre tjenester er de tjenester som verken er regnskapsrevisjon eller forvaltningsrevisjon, herunder særattestasjoner, blant annet bekreftelse av kommunens grunnlag for krav om momskompensasjon. I tillegg kommer faglig veiledning, eventuelle undersøkelser som revisjonen utfører, møter i kommunestyret, kontrollutvalget osv. Så langt det er forenlig med våre oppgaver som kommunens revisor og kontrollutvalget er innforstått med dette, vil vi også kunne utføre administrativ bistand etter nærmere avtale med administrasjonen.

Kontrollutvalget vil løpende bli orientert om medgåtte timer i forhold til anslått revisjonshonorar. Revisjonshonoraret blir avregnet etter endt revisjon i forhold til medgått tid, og eventuelt ubenyttet revisjonshonorar blir tilbakebetalt til kommunen.

Nedenfor følger anslag på revisjonshonorar for 2020, basert på forutsetningene i økonomiplanen for Buskerud Kommunerevisjon IKS for 2019-2022, vedtatt av representantskapet:

Regnskapsrevisjon	Forvaltningsrevisjon	Andre tjenester	Sum
162 000	0	168 000	330 000

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, N-3005 Drammen
Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, N-3048 Drammen

Telefon: 409 10 200

Org.nr: 985 731 098

post@bkr.no
www.bkr.no

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, N-3502 Hønefoss
Besøksadresse: Osloveien 1, N-3511 Hønefoss

Buskerud Kommunerevisjon IKS

2 av 2

Vårt honoraranslag er til nå bare behandlet administrativt hos oss og gjelder kommunenes regnskap.

Timeprisene er i 2020 økt med 3 %, som er i tråd med økonomiplanen.

Vi understreker at honoraret er basert på anslag og at det senere kan bli nødvendig å justere dette, og da spesielt fordelingen på de ulike tjenestene. Dette må eventuelt skje i samråd med kontrollutvalget.

Vi håper at denne redegjørelsen er klargjørende for kontrollutvalgets budsjettarbeid.

Med vennlig hilsen

Buskerud Kommunerevisjon IKS



Inger Anne Fredriksen
daglig leder

Kopi til:
Rådmannen

Arkivsak-dok. 19/00002-9
Saksbehandler Anja Ottervang Eriksen

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
18.09.2019

SAK 29/19 **REVISJONSPLAN 2019**

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar revisjonsplan for regnskapsrevisjon 2019 til orientering.

Vedlegg:

Revisjonsplan 2019 Holmestrand kommune fra Vestfold kommunerevisjon, datert 27.08.2019

Saksframstilling:

Vestfold kommunerevisjon oversendte 27.08.2019 revisjonsplan for regnskapsrevisjon 2019. Revisor vil redegjøre nærmere for revisjonsstrategien i møtet.

Revisjonsstrategien er utgangspunktet for at kontrollutvalget kan påse at kommunen har en forsvarlig revisjon.



Holmestrand kommune

Revisjonsplan 2019

1. Innledning

Formålet med dokumentet er å informere kontrollutvalget om de oppgaver som vi har planlagt for Holmestrand kommune for 2019. For regnskapsrevisjonens del omfatter dette i hovedsak det arbeidet vi utfører i perioden 16.4.2019 – 15.4.2020. For øvrig følger det av de alminnelige forutsetninger for revisjon, at planen må oppdateres og eventuelt endres etter hvert som revisjonen utføres.

Planen er en del av vår ordinære kommunikasjon med kontrollutvalget og gjelder regnskapsåret 2019.

2. Hjemmelsgrunnlag

Bestemmelsene om revisjon er gitt i kommuneloven § 78 og i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. Revisjonen omfatter **regnskapsrevisjon** og **forvaltningsrevisjon**.

De mer detaljerte krav til revisjonens utførelse fremgår av egne standarder.

3. Regnskapsrevisjon m.v.

Regnskapsrevisjonen er et såkalt løpende oppdrag hvor vi som revisor har ansvar for at kommunens regnskaper blir tilfredsstillende revidert.

3.1 Nærmere om regnskapsrevisjon

Vår revisjon av årsregnskapet skal bidra til økt tillit til den økonomiske informasjon som gis fra administrasjonen til kommunestyret og øvrige brukere av årsregnskapet. Revisjonen skal også medvirke til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

I revisjonsberetningen til årsregnskapet skal vi uttale oss om hvorvidt regnskapet er avlagt i samsvar med lover og forskrifter og om det gir et uttrykk for den økonomiske virksomheten i regnskapsåret og stillingen ved årsskiftet som er i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk.

Videre skal revisor:

- Se etter at beløpene i årsregnskapet stemmer med regulert budsjett slik det fremstår etter gyldige vedtak/endringer fattet på riktig beslutningsnivå
- Se etter at det er redegjort for vesentlige budsjettavvik i årsberetningen
- Vurdere om den revisjonspliktiges ledelse har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger i samsvar med lover og forskrifter
- Se etter at den revisjonspliktige har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll

I tillegg kan selve regnskapsrevisjonen (bekreftelsen) også bygge på den økonomiske internkontrollen dersom revisor finner dette hensiktsmessig.

Kontroll av vedtak av betydning for regnskapet er en del av regnskapsrevisjonen, herunder kontroll av at regulert *budsjett* er i samsvar med gyldige vedtak og riktig presentert i årsregnskapet, og at vesentlige avvik er redegjort for i årsberetningen. Dette innebærer at vi også må:

1. Vurdere om de ressurser som i henhold til regnskapet er brukt på ulike sektorer/formål, stemmer med det som fremgår av talldelen av virksomhetens budsjett, og
2. Påse at det foreligger gyldige bevilgninger for bruken av midlene i regnskapet, og at mer- eller mindreforbruk som ikke er uvesentlig, er forklart/redegjort for.

I praksis innebærer dette at vi med henblikk på kommunens økonomiske internkontroll og budsjettets betydning for økonomistyring og regnskap, følger opp kvartals- og tertialrapporter og påser at

administrasjonen har etablert et tilfredsstillende system for oppfølging av politiske og administrative vedtak av økonomisk karakter.

3.2 Veiledning

Det er viktig at våre kunnskaper om kommunen og kommunesektoren, også kan komme til nytte gjennom råd og veiledning. Dette kan på anmodning gis i form av redegjørelser og anbefalinger eller som svar på enklere henvendelser om temaer innen økonomiområdet, forståelse av regelverk eller lignende. Den tiden vi bruker på slike oppgaver, viser seg ofte å være nyttig for begge parter.

3.3 Attestasjoner

For offentlige myndigheter avgir vi en rekke bekreftelser/uttalelser. Dette kan blant annet være bekreftelser knyttet til bruken av statlige øremerkede tilskudd. Som eksempler nevnes:

- Kompensasjonskrav etter lov om kompensasjon for merverdiavgift
- Uttalelse til spillemiddelregnskaper
- Uttalelse knyttet til kommunens rapportering på antall personer med psykisk utviklingshemming
- Uttalelse om ressurskrevende tjenester
- Lønns- og pensjonskostnader (RF-1022)

3.4 Misligheter

Dersom det konstateres misligheter plikter revisor straks å sende foreløpig innberetning om saken til kontrollutvalget. Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende endelig innberetning til kontrollutvalget. Det hører også til våre oppgaver å vurdere risikoene for vesentlig feilinformasjon i årsregnskapet som følge av misligheter, og i den forbindelse rette forespørsler om slike forhold til kommunens ledelse.

3.5 Nærmere om revisjonsarbeidet

Vi benytter det elektroniske revisjonsverktøyet "Descartes". Den generelle revisjonsmetodikken bak Descartes er utviklet av Den norske Revisorforening. I vår tilpasning av revisjonen til kommunale forhold supplerer vi med Norges Kommunerevisorforbunds metodikk.

Regnskapsrevisjonen kan inndeles i tre faser:

- a) planleggingsfasen,
 - b) gjennomføringsfasen, og
 - c) avslutningsfasen.
- a) I planleggingsfasen vurderes de største regnskapspostene ut fra risiko- og vesentlighetsforhold basert på vår kunnskap om og erfaring med oppdraget. Her tar vi stilling til hvordan vi skal utføre revisjonen for å kunne bekrefte at årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. I planen inngår også hvordan den økonomiske internkontrollen skal gjennomgås og eventuelt testes. I tillegg til den rent økonomiske virkningen av eventuelle feil, søker vi også å ta hensyn til allmennhetens behov for informasjon knyttet til kommunens årsplan og årsbudsjett.
 - b) I gjennomføringsfasen kartlegges og vurderes normalt internkontrollen først. Revisjon som direkte gjelder bekreftelse av regnskapsposter, gjøres gjerne etterpå og normalt mot slutten av året i forbindelse med regnskapsavslutningen.
 - c) I avslutningsfasen konkluderes det på resultat av utført arbeid, herunder hvorvidt det er utført tilstrekkelig revisjon.

Utviklingen av revisjonsstandarder har de senere år gått i retning av mer omfattende og konkrete krav til revisjonen, som i tillegg til å bygge på en reell risikovurdering, også omfatter kommunikasjon med dem som har overordnet ansvar for styring og kontroll. Grunnlaget for våre uttalelser vil være det revisjonsbevis som er innhentet, herunder uttalelser og bekreftelser fra ledelsen. Standardene for regnskapsrevisjon m.v. er basert på

et internasjonalt standardverk for revisjon og beslektede tjenester. I tråd med standardene vil revisjonen bli tilpasset de rammer og krav som gjelder for kommunal virksomhet og regnskapsavleggelse.

Revisjonen av kommunens årsregnskap vil som nevnt være rettet mot forhold som er vesentlige for brukerne av regnskapet. Med brukere tenker vi først og fremst på kommunens politikere, administrasjon og innbyggerne. Hertil kommer også eksterne regnskapsbrukere som statlige myndigheter med flere.

3.6 Prioriterte områder

Vi gjennomfører årlig nødvendige kontroller for å kunne konkludere på om regnskapet inneholder vesentlige feil. I tillegg har vi notert oss følgende forhold som vi vil prioritere for 2019:

- kartlegging og testing av økonomiske og administrative rutiner
- rutiner knyttet til kontroll/avstemming av de terminvise momskompensasjonsoppgavene – fokus på foreldelsesfrist
- tertial- /kvartalsrapporteringer og budsjettjusteringer
- finansrapportering i samsvar med forskrift og vedtatt finansreglement
- årsoppgjørdisponeringer
- områder som på grunn av spesifikke plikter eller sensitivitet krever særskilt oppfølging
- forberedelser til kommunesammenslåing med Sande kommune.

3.7 Rapportering

3.7.1 Nummererte brev

Revisjonsbestemmelsene (forskriften § 4) krever at vi skriftlig påpeker *”følgende forhold overfor kontrollutvalget med kopi til administrasjonssjefen eller kommune-/fylkesrådet:*

1. *mangler ved plikten til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger,*
2. *feil og mangler ved organiseringen av den økonomiske internkontrollen,*
3. *misligheter,*
4. *feil som kan medføre feilinformasjon i årsregnskapet,*
5. *om det ikke er redegjort for vesentlige avvik mellom beløpene i den revisjonspliktiges årsregnskap og regulert budsjett slik det fremstår etter gyldige vedtak/endringer fattet på riktig beslutningsnivå,*
6. *begrunnelse for manglende underskrift ved bekreftelser overfor offentlige myndigheter som gis i henhold til lov eller forskrift, og*
7. *begrunnelse for å si fra seg oppdrag etter § 16.*

Brev med påpekninger som nevnt i denne paragraf skal nummereres fortløpende”.

Dersom det konstateres forhold som omfattes av revisjonsforskriften § 4 rapporteres dette til kontrollutvalget som bestemt i forskriften. Disse brevene blir nummerert fortløpende.

3.7.2 Øvrig rapportering

Forhold av betydning for styring og kontroll og som vi får kjennskap til, skal kommuniseres til riktig tid. Vi vil legge vekt på at revisjonsarbeidet blir utført med god kontakt til administrasjonen, og med skriftlig kommunikasjon der vi finner dette nødvendig. Dette kan gjelde forhold som ønskes avklart og/eller anbefalinger om forbedringer i rutiner.

Etter vår ordinære rapporteringsplan vil kontrollutvalget for hvert revisjonsår motta minst to brev der vi redegjør for regnskapsrevisjonen.

3.7.3 Revisors beretning

I samsvar med revisjonsforskriften og gjeldende revisjonsstandarder vil vi avgi revisjonsberetning til årsregnskapet til kommunestyret med kopi til kontrollutvalget.

4. Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en særegen form for revisjon av offentlig virksomhet som i kommuneloven § 77 nr. 4 blir definert som *systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger*. Omfanget av og innholdet i forvaltningsrevisjonen er nærmere angitt i revisjonsforskriftens kapittel 3. Forvaltningsrevisjon skal utføres i samsvar med egen kommunal revisjonsstandard (RSK).

Ut i fra dette, vil det være en del oppgaver som faller utenfor det løpende oppdraget (regnskapsrevisjonen), og som må ivaretas gjennom særskilte bestillinger fra kontrollutvalget. Dette gjelder for eksempel en fullstendig gjennomgang av selvkost, offentlige anskaffelser og IT-sikkerhet.

Vi understreker at det er kontrollutvalget som beslutter hva som skal utføres av forvaltningsrevisjon og at vi som kommunens revisor forholder oss til kontrollutvalgets bestillinger som normalt vil være basert på vedtatt plan for forvaltningsrevisjon.

4.1 Aktuelle prosjekter

Følgende prosjekter har blitt bestilt av Kontrollutvalget, hvor det arbeides med forvaltningsrevisjon i 2019:

- Eiendomsforvaltning i Holmestrand kommune

Det ble i 2018 levert Overordnet analyse for Holmestrand kommune frem til 1.1.2020 og Overordnet analyse og forslag til plan for selskapskontroll for perioden 2018-2019.

4.2 Rapportering

Rådmannen vil bli orientert om det enkelte prosjekt i form av et oppstartsbrev og oppstartsmøte der vi blant annet informerer om selve prosjektet og hvem som vil gjennomføre dette. Kontrollutvalget mottar en rapport for hvert prosjekt.

5. Andre oppgaver

I tillegg til revisjon og de attestasjonsoppgavene som er omtalt ovenfor, utfører vi også andre oppgaver for kommunen som er forenlige med vår oppgave som kommunens revisor. Vi nevner her forskriftsbestemte uttalelser fra uavhengig instans i tilknytning til kommunens finansforvaltning.

6. Revisjonsteam

Revisjonsteamet vil bestå av:

Ansvarlig revisor:

Vestfold kommunerevisjon/Vestfold og Telemark revisjon IKS

Regnskapsrevisjon:

Oppdragsansvarlig revisor: Linn Therese Bekken

Team regnskapsrevisjon: Steinar Nersveen og Eivind Finstad

Forvaltningsrevisjon:

Oppdragsansvarlig revisor: Bente Hegg Ljøsterød

Team forvaltningsrevisjon: Beskrives i prosjektplan for det enkelte prosjekt.

Det kan bli aktuelt å gjøre endringer i revisjonsteamet på et senere tidspunkt.

7. Oppdrag tilknyttet kommunen

I tilknytning til vårt oppdrag som revisor for kommunens hovedregnskap, har vi også følgende oppdrag som det avgis revisjonsberetninger til:

- Holmestrand kirkelig fellesråd og menighetsråd

Horten, 27. august 2019
Vestfold kommunerevisjon



Linn Therese Bekken
Statsautorisert revisor

Arkivsak-dok. 19/00004-14
Saksbehandler Anja Ottervang Eriksen

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
18.09.2019

SAK 30/19 **REFERATSAKER**

Forslag til vedtak:

Referatsakene tas til orientering.

Vedlegg:

- E-post fra Gabriele Lørincz, datert 02.06.2019
- Vedlegg til e-post fra Gabriele Lørincz datert 02.06.2019: E-post til Holmestrand kommune av 13.05.2019, *unntatt offentlighet jf. offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1*
- Brev fra Fylkesmannen i Vestfold og Telemark til Holmestrand kommune, datert 10.05.2019, *unntatt offentlighet jf. offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1*
- Protokoll fra styremøte i VIKS 26.08.2019

Saksframstilling:

- Vedrørende Lørincz-saken
Kontrollutvalget ble orientert om Lørincz-saken i kontrollutvalgsmøtet 07.03.2019. Kontrollutvalget fattet da følgende vedtak:

Kontrollutvalget ser alvorlig på de forhold som har forekommet i Lørincz-saken. Rådmannens informasjon om Lørincz-saken i kontrollutvalgsmøtet 07.03.2019 tas til orientering. Kontrollutvalget vurderer at Lørincz-saken allerede blir håndtert gjennom tilsyn fra Fylkesmannen i Vestfold og Holmestrand kommunes oppfølging av de avdekkede avvikene, og går derfor ikke videre med saken på nåværende tidspunkt. Rådmannen inviteres til kontrollutvalgsmøtet 18.09.2019 for å orientere om Holmestrand kommunes arbeid i forbindelse med saken.

Administrasjonen oversendte informasjon om avslutning av tilsynssaken til kontrollutvalgsleder og sekretariatet 16.08.2019. Kontrollutvalgsleder har på

bakgrunn av dette vurdert at det ikke vil være behov for den planlagte orienteringen i møtet 18.09.2019. Dersom kontrollutvalget likevel ønsker en orientering om saken, kan administrasjonen inviteres til møtet 20.11.2019.

E-post fra Gabriele Lørincz til kontrollutvalget, datert 02.06.2019, legges frem til orientering. Sekretariatet har vurdert at vedlegget til e-posten er unntatt offentlighet i henhold til offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1.

- Protokoll fra styremøte i VIKS
Protokoll fra styremøte i VIKS 26.08.2019 legges frem til orientering.
- Forslag til endring av møteplan
På bakgrunn av sekretariatets opplæringsdager for nye politikere foreslår sekretariatet å flytte kontrollutvalgsmøtet 20.11.2019. Sekretariatet foreslår at møtet flyttes til 13.11.2019 eller 04.12.2019.

Anja Ottervang Eriksen

Fra: Gabriele Lørincz <gabriele.lorincz@gmail.com>
Sendt: søndag 2. juni 2019 22.48
Til: Anja Ottervang Eriksen
Emne: Fwd: Oppfølging av L.Lørincz endr sak 23/19

Heil

Ønsker å komme med noe tilleggsinformasjon siden sist om Holmestrand's kommunes lovnad om en tett dialog, fremdeles ikke er oppfylt, da vi ikke har hørt noe annet fra dem siden møtet den 27.02.19 enn det svaret vi fikk på vår mail til dem den 13 mai. 2019 og vi skriver nå 2.juni.2019. Viser til vedlagt Mail sendt Holmestrand kommune den 13. Mai. De har bare bekreftet mottatt mail den 18. Mai om svar senere. Noe vi ikke har fått.

Vi er blitt gjort oppmerksomme på at kommunen også betaler mye for andre «kjøpeplasser». Vi har også fått en forståelse av at det ikke har vært budsjettert med noe til «eksterne kjøpeplasser» i kommunens budsjett 2019? Er ikke kontrollutvalget interessert i hvordan kommunen forvalter sin økonomi og kvalitetssikring/sjekk av de tjenesten de betaler såpass mye for? Vi mener kommunen ikke har fulgt opp dette i henhold til den kontrakten de har i vårt tilfelle avtalt med Horten Kommune. De gjør altså den samme feilen de gjorde ved Omsorgspartner Vestfold, der fylkesmannen kom frem til at disse tjenesten ikke var tilfredstillende, ikke kvalitetssikret fra Holmestrand kommune, og inneholdt flere lovbrudd. Vi vil igjen få påpeke at hele denne saken angående vår far ikke bare er en enkeltsak som bare gjelder ham, men som oss bekjent gjelder flere av kommunens innbyggere.

Mvh

på vegne av familien,

Gabriele Lørincz

Denne filen er unntatt offentlighet.

Tittel: Vedlegg til e-post av 02.06.2019 - E-post til Holmestrand kommune av 13.05.2019, u.off.

Tilgangskode: Unntatt offentlighet

Paragraf: Offl §13 jfr Fvl §13

Denne filen er unntatt offentlighet.

Tittel: Avslutning av tilsynssak, Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, u. off.

Tilgangskode: Unntatt offentlighet

Paragraf: Offl §13 jfr Fvl §13

MØTEPROTOKOLL

Styret for VIKS

Dato: 26.08.2019 kl. 18:00
Sted: Lokalene til VIKS, Revetalgata 10, Re
Arkivsak: 19/00032

Tilstede: Jan Nærnes, leder
 Terje Fuglevik, nestleder
 Stig Atle Vange, medlem
 Gjert Gjertsen, medlem

**Møtende
 varamedlemmer:** Gry Aas

Forfall: Lars Egeland
 Magnus Østlie

Ikke møtt: Heidi Ørnlo
 Aleksander Leet

Andre: Anja O. Eriksen, observatør, rådgiver VIKS
 Heidi Wulff Jacobsen, sekretær, daglig leder VIKS

Møteleder: Jan Nærnes
Protokollfører: Heidi Wulff Jacobsen

Den faglige delen ble gjennomgått før det ordinære møtet. Gjert Gjertsen orienterte om forvaltningsrevisjonsrapporten «Hjemmetjenesten».

Styreleder ønsket velkommen, og møtet ble satt kl. 18.00. Det var ingen merknader til innkallingen eller sakslisten

SAKSKART			Side
Saker til behandling			
10/19	19/00033-1	Godkjenning av protokoll 03.06.2019	2
11/19	19/00064-8	Regnskapsrapport første halvår 2019	2
12/19	19/00065-4	VIKS- orientering	3

13/19	19/00124-1	Lønnsjustering 2019	4
14/19	19/00063-1	Forslag til avviklingsbudsjett 2020	4
15/19	19/00125-1	Valg av avviklingsstyre	5
16/19	19/00067-2	Referatsaker	6
17/19	19/00066-7	Eventuelt	6

Saker til behandling

10/19 Godkjenning av protokoll 03.06.2019

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret for VIKS	26.08.2019	10/19

Forslag til vedtak:

Protokollen fra 03.06.2019 godkjennes.

Møtebehandling

Votering

Enstemmig

Vedtak

Protokollen fra 03.06.2019 godkjennes.

[Lagre]

11/19 Regnskapsrapport første halvår 2019

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret for VIKS	26.08.2019	11/19

Forslag til vedtak:

Regnskapsrapporten og informasjonen pr. 30.06.2019 tas til orientering.

Møtebehandling

Daglig leder informerte kort om regnskapet for første halvår 2019.

Votering

Enstemmig

Vedtak

Regnskapsrapporten og informasjonen pr. 30.06.2019 tas til orientering.

[Lagre]

12/19 VIKS- orientering

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret for VIKS	26.08.2019	12/19

Forslag til vedtak:

Informasjonen tas til orientering.

Møtebehandling

Daglig leder informerte om prosessen, utfordringer og status i arbeidet med inntreden/sammenslåing med Temark. Prosessen har tatt noe lenger tid og er noe forsinket.

Det ble orientert om budsjettarbeidet for 2020 i Vestfold, Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS og avviklingsbudsjettet for VIKS i 2020. Spørsmål ble besvart.

Det ble opplyst om brev av 07.08.2019 sendt til kommunene vedrørende opplæring av politikere som er valgt for en ny valgperiode. Opplæringen skal foretas i november 2019. Programmet vil blant annet inneholde orientering om roller, kontrollutvalgets oppgaver, møteledelse og revisjonens oppgaver. Sekretariatet og revisjonen vil gjennomføre opplæringen.

Det ble opplyst at ferie til gode vil bli avviklet i høsten 2019. Sekretariatet vil delta på kurs om ny kommunelov og forskrifter i september 2019.

Votering

Enstemmig

Vedtak

Informasjonen tas til orientering.

[Lagre]

13/19 Lønnsjustering 2019

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret for VIKS	26.08.2019	13/19

Forslag til vedtak:

Lønnsjustering foretas for de ansatte i VIKS med 3,2% i henhold til KS-Bedrifts beregning av årslønnsvekst for 2019 med virkning fra 01.05.2019.

Møtebehandling

De ansatte i VIKS, Anja O. Eriksen og Heidi W. Jacobsen, var inhabile og forlot møtet før saksbehandlingen.

Votering

Enstemmig

Vedtak

Lønnsjustering foretas for de ansatte i VIKS med 3,2% i henhold til KS-Bedrifts beregning av årslønnsvekst for 2019 med virkning fra 01.05.2019.

[Lagre]

14/19 Forslag til avviklingsbudsjett 2020

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret for VIKS	26.08.2019	14/19

Forslag til vedtak:

- Styret for VIKS vedtar det fremlagt forslaget til driftsbudsjett/ avviklingsbudsjett 2020 med en total kostnadsramme på kr 600.000,-.
- Avviklingsbudsjettet 2020 dekkes av disposisjonsfondet, herunder. innskuddskapitalen for eierkommunene ved inntreden i Temark på kr 320.000,- .
- Det mindre antatte overskuddet 2019 og eventuelt resterende restbeløp på disposisjonsfond overføres til Vestfold, Telemark og Agder konrollutvalgssekretariat IKS.

Møtebehandling

Budsjettet 2020 har tatt høyde for at det ikke er klarlagt hvordan oppsigelsestiden med inngåtte avtaler kan løses ved overgangen med inntreden til nytt sekretariat. Det er antatt og lagt inn 2-3 styremøter/arbeidsmøter i prosessen med avviklingen. Jfr. saksutredningen er det tatt høyde for godtgjørelse til avviklingsstyret i budsjettet 2020 på lik linje som tidligere år. Budsjettet ble diskutert og behandlet. Det ble foreslått å endre siste kulepunkt i forslaget til vedtak til «eventuelt resterende restbeløp på disposisjonsfond disponeres av avviklingsstyret».

Votering

Enstemmig

Vedtak

- Styret for VIKS vedtar det fremlagt forslaget til driftsbudsjett/ avviklingsbudsjett 2020 med en total kostnadsramme på kr 600.000,-.
- Avviklingsbudsjettet 2020 dekkes av disposisjonsfondet, herunder. innskuddskapitalen for eierkommunene ved inntreden i Temark på kr 320.000,- .
- Det mindre antatte overskuddet 2019 og eventuelt resterende restbeløp på disposisjonsfond disponeres av avviklingsstyret.

[Lagre]

15/19 Valg av avviklingsstyre

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret for VIKS	26.08.2019	15/19

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten innstilling.

Avviklingsstyret skal ha følgende styremedlemmer: _____

Leder av avviklingsstyret er _____

Møtebehandling

Saken ble diskutert og forslag til styrerepresentanter ble fremlagt.

Votering

Enstemmig

Vedtak

Avviklingsstyret skal ha følgende styremedlemmer:
Jan Nærnes, Terje Fuglevik og Heidi Ørnlo.

Leder av avviklingsstyret er Jan Nærnes.

[Lagre]

16/19 Referatsaker

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret for VIKS	26.08.2019	16/19

Forslag til vedtak:

Informasjonen tas til orientering.

Møtebehandling

Det ble vist til dokumentene i saken om inntreden i Temark, og daglig leder orienterte i saken.

Daglig leder orienterte om brevet som var sendt ut om folkevalgtopplæring.

Votering

Enstemmig

Vedtak

Informasjonen tas til orientering.

[Lagre]

17/19 Eventuelt

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Styret for VIKS	26.08.2019	17/19

Forslag til vedtak:**Møtebehandling**

Styreleder takket de ansatte Anja O. Eriksen og Heidi W. Jacobsen for godt utført arbeid, også når det gjaldt prosessen med inntreden/ sammenslåingen med Temark.

Votering

Vedtak

[Lagre]

Møtet slutt kl. 19.00

Revetal, 26.08.2019
For styreleder Jan Nærnes,



Heidi Wulff Jacobsen
Daglig leder

Arkivsak-dok. 19/00005-10
Saksbehandler Anja Ottervang Eriksen

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
18.09.2019

SAK 31/19
EVENTUELT

Forslag til vedtak:

.

Vedlegg:
Ingen.

Saksframstilling:

Arkivsak-dok. 19/00001-39
Saksbehandler Anja Ottervang Eriksen

Saksgang
Kontrollutvalget i Holmestrand

Møtedato
18.09.2019

SAK 32/19
GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA KONTROLLUTVALGSMØTET
18.09.2019

Forslag til vedtak:

Protokollen fra kontrollutvalgsmøtet 18.09.2019 godkjennes.

Vedlegg:

Ingen.

Saksframstilling: