



Bråtejordet skole åpnet august 2014 foto: Eiendomsavdelingen

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

EIENDOMSFORVALTNING EIENDOMSSTRATEGI, DRIFT OG VEDLIKEHOLD

SKEDSMO KOMMUNE

SEPTEMBER 2014

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål med prosjektet	i
Revisjonens oppsummering av funn	i
Revisjonens samlede vurdering og konklusjon	iii
ANBEFALINGER	IV
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og formål med prosjektet	1
1.2 Generelt om eiendomsforvaltning	1
1.3 Avgrensninger og problemstillinger	3
1.4 Begreper og definisjoner innen eiendomsforvaltning	4
1.5 Oppbygging av rapporten	4
2 Anvendte metoder i prosjektet	6
2.1 Revisjonskriterier	6
2.2 Datainnsamling og datagrunnlag	6
2.2.1 Dokumenter fra kommunen	6
2.2.2 Intervjudata	6
2.2.3 KOSTRA	6
2.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet	6
3 Organisering, bemanning og nøkkeltall	8
3.1 Innledning	8
3.2 Om eiendomsavdelingen i Skedsmo kommune	8
3.3 Nøkkeltall for Skedsmo kommune	10
4 Overordnet politisk styring	14
4.1 Revisjonskriterier	14
4.1.1 Innledning	14
4.1.2 Sentrale planbestemmelser	14
4.1.3 NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle	15
4.2 Funn/fakta	15
4.2.1 Kommuneplanen	16
4.2.2 Årsbudsjett/handlingsplaner	17
4.2.3 Status og fremtidig organisering av eiendomsforvaltningen	17
4.2.4 Politisk og administrativ forståelse av overordnede politiske retningslinjer	18
4.3 Revisjonens vurdering	19
5 Drift og vedlikehold av formålsbyggene	21
5.1 Revisjonskriterier	21

5.1.1	NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer for alle»	21
5.1.2	Plan og bygningslovens krav til FDV-dokumentasjon	22
5.1.3	Administrasjonssjefens ansvar og økonomiplanlegging i kommunene	22
5.1.4	Kommunestyresak 11/49	22
5.2	Funn/fakta	23
5.2.1	Tilstandskartlegging, intern kontroll og FDV-dokumentasjon	23
5.2.2	Vedlikeholdsplaner og vedlikeholdsbudsjetter	31
5.2.3	Vedlikehold og vedlikeholdsetterslep i Skedsmo kommune	32
5.3	Revisjonens vurdering	35
5.3.1	Tilstandskartlegging, internkontroll og FDV-dokumentasjon	35
5.3.2	Vedlikeholdsplaner og vedlikeholdsbudsjetter	37
5.3.3	Vedlikehold og vedlikeholdsetterslep i Skedsmo kommune	37
6	Litteratur og kildehenvisninger	38
	LISTE OVER FIGURER OG TABELLER	39
	VEDLEGG 1	40
	VEDLEGG 2	41
	VEDLEGG 3	42
	VEDLEGG 4 RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	45

SAMMENDRAG

Formål med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å se nærmere på kommunens eiendomsstrategi og hvorvidt kommunen har god kontroll med drift og vedlikehold av formålsbyggene.

Revisjonen ser i denne rapporten på følgende problemstillinger:

1. En analyse av Skedsmo kommunes eiendomsforvaltnings overordnede styringsgrunnlag
2. Har Skedsmo kommune tilstrekkelig kontroll med drift og vedlikehold av formålsbyggene?

Revisjonens oppsummering av funn

Det overordnede styringsgrunnlaget/eiendomsstrategi

Når det gjelder det overordnede styringsgrunnlaget for eiendomsforvaltning i Skedsmo har revisjonen sett på om det foreligger en politisk vedtatt strategi eller overordnet styringsdokument for eiendomsforvaltningen. Det følger av sentrale planbestemmelser i plan- og bygningsloven at det kan utarbeides kommunedelplaner for bestemte virksomhetsområder eller temaer. Det følger også av NOU 2004:22 «*Veldholdte bygninger*» at eiendomsforvaltning generelt bør ha en vedtatt eierstrategi gjennom overordnede bestemte politiske mål for eiendomsforvaltningen.

Denne forvaltningsrevisjonen viser at det ikke finnes en helhetlig politisk vedtatt strategi eller overordnet styringsdokument for eiendomsforvaltningen i Skedsmo. Det finnes politiske vedtak som er elementer i en slik strategi og da gjennom kommuneplan med delplaner, og årlige handlingsplaner. Eksempelvis er det i kommuneplanen vedtatt retningslinjer for estetikk for nye bygg og i kommunedelplanen om energi og klima er det føringer knyttet til energibruk og utfasing av oljefyring i kommunale bygg. Disse retningslinjene er operasjonalisert i årlige budsjettmål og handlingplaner i et fireårig perspektiv.

Systemer og rutiner drift og vedlikehold

Når det gjelder systemene og rutinene som brukes opp mot driften og vedlikeholdet av formålsbyggene har revisjonen sett spesielt på systemene og rutinene i eiendomsavdelingen og undersøkt tilstandskartleggingen på formålsbyggene. Det å ha detaljert tilstandsinformasjon på hvert enkelt bygg er det viktigste som må være på plass i all eiendomsforvaltning, fordi dette skal danne grunnlag for både drift og vedlikehold. Vi har videre sett på eiendomsavdelingens vedlikeholdsplaner og rapportering samt omtale av vedlikeholdsetterlepet i Skedsmo. Vi har vurdert om Skedsmo har et verdibevarende vedlikehold med målsetning å bevare eiendomsformuen. Rådmannen har lagt til grunn at dette er politikernes ønske, i tråd med anbefalingen i NOU 2004:22 «*Velholdte bygninger gir mer til alle*».

Eiendomsavdelingen har to fagsystemer knyttet til drift og vedlikehold av formålsbyggene. Det ene systemet er et internkontrollsystem som heter IK-bygg. Formålet med IK-bygg er å samle inn og synliggjøre bygningsmassens tilstand samt å sikre internkontrollen opp mot lovkrav. Det andre fagsystemet heter Lydia som er et totalsystem for både forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling

(FDVU-system) av eiendomsmassen. Revisjonens gjennomgang viser at bruken av IK-bygg ikke er fullt ut implementert, da verken årshjulet for eiendomsforvaltningen i IK-bygg følges fullt ut (hva gjøre når), og at alle tilstandskartleggingsmulighetene i IK-bygg er tatt i bruk. Kommunen har bestemt seg for at FDVU-systemet Lydia skal ikke lenger brukes og skal erstattes av et nytt FDVU-system som heter Facilit.

Denne forvaltningsrevisjonen viser at tilstandskartleggingen på formålsbyggene i Skedsmo skjer på mange måter. IK-bygg er planlagt brukt i fullversjon med detaljerte tilstandsinformasjons spørsmål på hvert enkelt bygg.

Når det gjelder rutiner er dette skriftliggjort i eiendomsavdelingen både når det gjelder brannhåndbok og internkontrollhåndboken. Eiendomsavdelingen har også etablert et dokumentert system som viser at rutinenes etterleves. Rapporteringen på en de årlige tilstandskartlegginger er mangelfull. Blant annet mangler rapportering på «*meldeskjema legionella*» på to av ti bygg på en av de to årlige innrapporteringene.

Revisjonens gjennomgang av driften viser at det finnes rutiner for vaktmesterne i internkontrollhåndboken knyttet til drift og dokumentasjon. Når det gjelder driftsavtaler mellom eiendomsavdelingen/vaktmesterne og virksomhetene er det etablert to forskjellige skriftlige avtaler. Den ene avtalen kalles ansvarsmatrise. Avtalen avklarer hva som er eiendomsavdelingens /vaktmesternes ansvar og oppgaver på den ene siden, og hva som virksomhetenes ansvar og oppgaver på den andre siden. Avtalen ble anbefalt tatt i bruk i en rapport fra et eksternt konsulentfirma i november 2010, men er fortsatt ikke på plass.

Den andre driftsavtalen som er etablert, er en avtale for driften av servicetjenester og gjelder kun institusjonsbyggene i Skedsmo. Det er opprettet et excel-ark på hvert bygg hvor brukerne melder inn servicebehov og vaktmesterne følger opp og kvitterer ut. Gode tilbakemeldinger på dette systemet gjør at systemet skal tas i bruk på alle bygg, men dette er ikke iverksatt.

Dokumentasjon for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV-dokumentasjon) skal foreligge på alle nye bygg. Dette for å kunne danne grunnlaget for driften og vedlikeholdet i et langsiktig perspektiv. Revisjonens gjennomgang viser at FDV-dokumentasjon i liten grad brukes opp mot vedlikeholdsplaner, og det finnes ikke rutiner for bruken av FDV-dokumentasjon.

Revisjonens gjennomgang viser også at det ikke utarbeides flerårige vedlikeholdsplaner for formålsbyggene i Skedsmo. Kravet til flerårige budsjetter og planer samt realistiske budsjett-tall følger av kommuneloven § 44.

Når det gjelder vedlikeholdsetterslep på formålsbyggene viser revisjonens gjennomgang at eiendomsavdelingen selv vurderer det slik at vedlikeholdsetterslepet er høyere enn 100 millioner kroner som er kommunisert tidligere. Eiendomsavdelingen fortalte at hva som er det reelle vedlikeholdsetterslepet på formålsbyggene er uvisst.

Revisjonens samlede vurdering og konklusjon

Det overordnede styringsgrunnlaget/eiendomsstrategi

Når det gjelder eiendomsforvaltningens overordnede styringsgrunnlag mangler det en helhetlig politisk vedtatt plan som kan brukes i mål- og resultatstyring. Enkeltelementer i et overordnet styringrunnlag er på plass. Det gjelder for eksempel estetikk og klimabelastning på bygg. Det viktigste enkeltelementet i en slik helhetlig plan er etter revisjonens oppfatning en vedlikeholdsstrategi, og det har ikke Skedsmo kommune på plass.

Systemer og rutiner drift og vedlikehold

Når det gjelder Skedsmo kommunes kontroll med drift og vedlikehold viser revisjonens gjennomgang at eiendomsavdelingen har systemer og internkontrollrutiner på plass i all hovedsak. Pr i dag mangler et helhetlig fungerende FDVU-system for drift og vedlikehold av eiendomsmassen. Internkontrollsystemet for tilstandsregistrering og lovpålagte krav er heller ikke fullt ut implementert. Tilstandsinformasjonen på byggene er et sentralt spørsmål og her svikter det noe på rapportering av tilstandskartleggingen som vaktmesterne utfører. Revisjonens gjennomgang viser også at en del av tilstandskartleggingen skjer sent på året og ikke i første halvår, noe som er i strid med faglige standarder. Tidspunktet for tilstandskartlegging er viktig for å samordne planleggingen av vedlikeholdsbehovet med budsjettprosessen.

Revisjonens gjennomgang av drift viser at det finnes systemer og rutiner både gjennom internkontrollhåndbøker og års/uke planer for vaktmestere. Driftsavtaler som avklarer ansvarsdeling mellom virksomheten og eiendomsavdelingen er ikke fullt ut på plass. Behovet for slike ansvarsavklaringer har vært kjent i lang tid. Driftsavtaler mellom eiendomsavdelingen og tjenestestedene er viktige for å avklare ansvarforholdet mellom eiendomsavdelingen og brukerne av byggene, og burde etter revisjonens syn vært på plass.

Revisjonens gjennomgang viser også at det ikke utarbeides flerårige vedlikeholdsplaner i tilknytning til årsbudsjett og fireårige handlingsplaner. Dette svekker etter revisjonens vurdering muligheten for å drive verdibevarende vedlikehold.

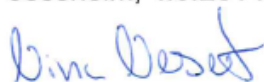
Når det gjelder spørsmålet om Skedsmo kommune har et godt verdibevarende vedlikehold viser gjennomgangen at eiendomsavdelingen selv mener at det tidligere estimerte og kommuniserte vedlikeholdsetterslepet på 100 millioner kroner er for lavt. Revisjonen presiserer på at det på alle områder er viktig å presentere et fullstendig og godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Dette gjelder også vedlikeholdsbehovet.

ANBEFALINGER

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Skedsmo kommune bør få på plass en overordnet og fullverdig eiendomsstrategi
2. Skedsmo kommune bør sikre at internkontrollrutiner etterleves og at planlagte driftsavtaler med virksomhetene blir implementert
3. Skedsmo kommune bør utarbeide flerårige vedlikeholdsplaner
4. Skedsmo kommune bør nyttiggjøre seg sentrale deler av FDV-dokumentasjonen gjennom systemer/rutiner og etterlevelse av disse.

Jessheim, 4.9.2014



Nina Neset
revisjonssjef



Oddny Ruud Nordvik
Avd.leder
forvaltningsrevisjon

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og formål med prosjektet

Med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016 vedtatt av kommunestyret 30.1.2013 sak 2010/2268, vedtok kontrollutvalget 13.5.2013 et prosjekt om forvaltning av kommunale eiendommer i Skedsmo.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å se nærmere på eiendomsforvaltningen i Skedsmo. Det er utarbeidet en problemstilling knyttet til det overordnede styringssystemet, og en problemstilling knyttet til drift og vedlikehold av formålsbyggene. I endelig prosjektplan vedtatt 24.2.2014 var det to hovedproblemstillinger:

1. En analyse av Skedsmo kommunes eiendomsforvaltnings overordnede styringsgrunnlag
2. Har Skedsmo kommune tilstrekkelig kontroll med drift og vedlikehold av formålsbyggene?

Prosjektet er gjennomført i perioden februar 2014 til august 2014 av Lars-Ivar Nysterud og Ingar F. Leiksett.

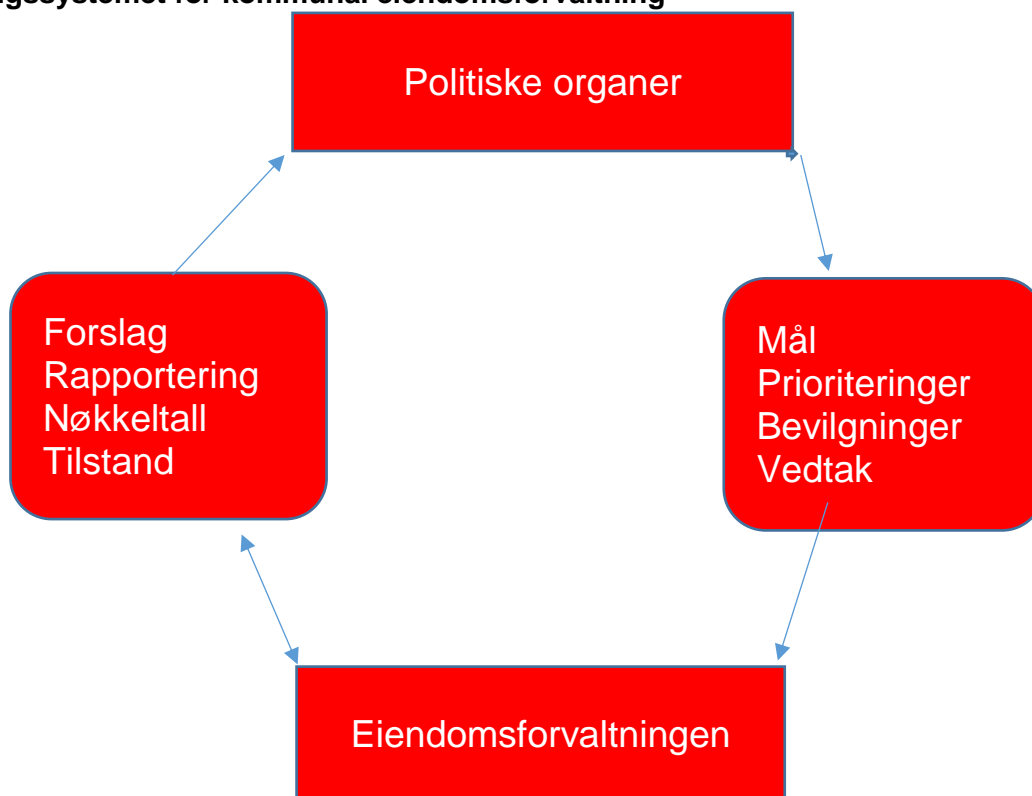
1.2 Generelt om eiendomsforvaltning

Kommunesektoren forvalter en stor mengde bygg og har tre eiendomsporteføljer:

- Grunneiendommene
- Boligene
- Formålsbyggene

Som grunnlag for politisk styring er det viktig med oversikt over arealene, behov for nye lokaler, eie eller leie og valg av vedlikeholdsstrategi.

Både NOU 2004:22 og andre utredninger og veiledninger peker på viktigheten av informasjon og kommunikasjon mellom eier og forvalter. Her pekes på at det er de folkevalgte som eier eiendomsmassen og er avhengig av gode saksframlegg fra administrasjonen. Rådmannen organiserer og leder kommunenes administrasjon. Norsk Kommunalteknisk Forening sto bak rapporten «Bedre eierskap i kommunene» (NKF, januar 2007). I rapporten poengteres at kommunestyrets og formannskapetets eierrolle må utvikles i samarbeid med administrasjonen. Det kommer videre fram at samarbeidet mellom rådmann og eiendomssjef har stor betydning for utviklingen av formannskapet som eierorgan. Figuren nedenfor illustrerer «styringssystemet».

Figur 1 Styringssystemet for kommunal eiendomsforvaltning

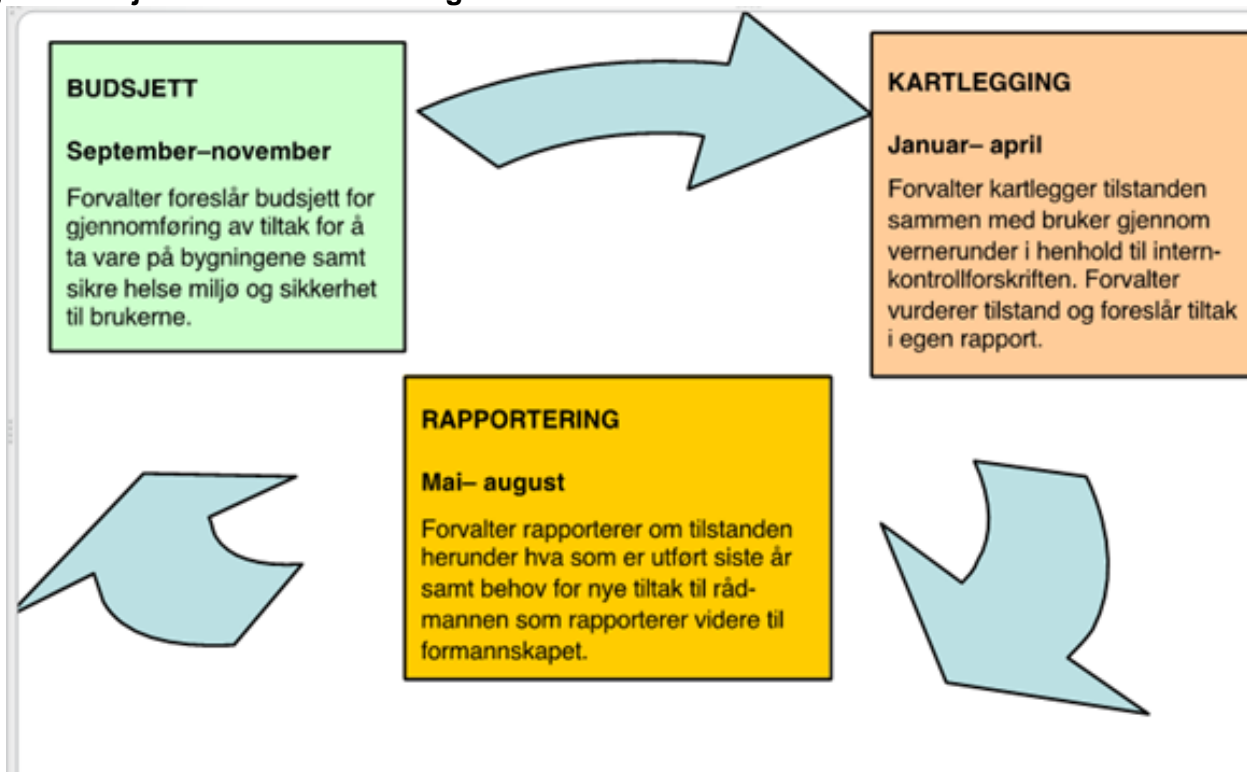
Kilde: DIBK

Figuren ovenfor viser at politiske organer til en viss grad er avhengig av forslag fra administrasjonen for å få nødvendig grunnlag for å fastsette mål og prioriteringer, jf. kriteriet om at det må foreligge overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Dette bør danne grunnlaget for en aktiv eiendomsstrategi. (NOU 2004: 22, kapittel 2.7.1).

I denne sammenheng viser figuren ovenfor også at administrasjonen må rapportere, vise nøkkeltall og hvilken tilstand det er på eiendomsmassen. Tilstandsvurderingen av eiendomsmassen er ifølge NOU 2004:22 hovedkomponenten i systemet og det gjelder å ha gode systemer som frambringer god og detaljert tilstandsinformasjon til rett tid. Figuren nedenfor viser hvordan tilstandsinnhenting starter årshjulet i eiendomsforvaltningen og tilstandsvurderingen legger grunnlag for rapportering og budsjettarbeidet. Gjennom rapporteringen forventes eiendomsforvaltningen å legge fram drifts- og vedlikeholdsplaner, rapportering på måloppnåelse og forslag til endringer i de overordnede målene.

I figuren nedenfor er årshjulet til eiendomsforvaltningen gjengitt slik DIBK har utformet det.

Figur 2 Årshjul eiendomsforvaltning



Kilde: DIBK

1.3 Avgrensninger og problemstillinger

Som nevnt i kapittel 1.1 er problemstillingene formulert slik:

1. En analyse av Skedsmo kommunes eiendomsforvaltnings overordnede styringsgrunnlag
2. Har Skedsmo kommune tilstrekkelig kontroll med drift og vedlikehold av formålsbyggene?

Den første problemstillingen avgrenses til å se på det politisk vedtatte styringsgrunnlaget som eiendomsavdelingen skal styre etter.

Den andre problemstillingen er avgrenset til å se på avdeling for bygningsdrift i Skedsmo kommune. Avdeling for bygningsdrift har ansvar for drift og vedlikehold av formålsbyggene. Formålsbyggene utgjør hovedtyngden av bygningsmassen til Skedsmo kommune. Utvalgte formålsbygg som det finnes nøkkeltall for i KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING (KOSTRA), er administrasjonslokaler¹, barnehager, idrettsanlegg, institusjoner, kultur og skoler.

Renhold og Skedsmo kommunale boliger (SKB) og grunnverv samt byggeprosjekter er egne enheter i eiendomsavdelingen og blir ikke undersøkt i denne rapporten.

¹ Ifølge KOSTRA er dette lokaler som benyttes til funksjonene 100 (politisk styring), 110 (kontroll og revisjon), 120 (administrasjon), og 121 (lokaler knyttet til forvaltning av kommunens bygg og eiendom).

Rapporten gir en oversikt over politisk og administrativ organisering i Skedsmo sammenlignet med andre større kommuner. Utover det er ikke organisering av eiendomsforvaltningen i Skedsmo undersøkt i rapporten. Uavhengig av organisering må man stille de samme krav til innholdet i forvaltningen.

Rapporten tar utgangspunkt i kommunens regnskap slik det foreligger og undersøker ikke om avgrensningen mellom drift og investering er korrekt. Reglene om dette følger av kommuneloven § 46 nr 5, regnskapsforskrifter og GKRS nr 4.

I 2006 gjennomførte Norsk kommunalteknisk forening, gjennom forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE), en undersøkelse av kommunenes utgifter til vedlikehold av bygninger fordelt på driftsregnskap og investeringsregnskap. I sammendraget i undersøkelsen konkluderte FOBE slik:

«Kommunenes utgifter til vedlikehold av kommunale bygg ført i driftsregnskapet gir ikke et bilde av det reelle vedlikeholdsnivået. Kommunene utfører også vedlikehold over investeringsregnskapet»

Videre skriver FOBE

«kommunene vedlikeholder sine bygg gjennom rehabilitering ved bruk av investeringsmidler. For lite brukes over driften».

1.4 Begreper og definisjoner innen eiendomsforvaltning

«God eiendomsforvaltning er å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad» (NOU: 2004:22). Eiendomsforvaltning deles grovt i fire deler, FDVU:

- Forvaltning er oppgaver som kjøp og salg av eiendommer, utleie av bygninger og lokaler, økonomisk planlegging og styring, personaladministrasjon med mer.
- Drift er oppgaver og rutiner som er nødvendige for at bygninger og tekniske installasjoner skal fungere som planlagt som betjening av installasjoner, forsyning av energi, vann etc., renhold og renovasjon.
- Vedlikehold er arbeid som er nødvendig for å opprettholde kvaliteten på bygningen på et fastsatt kvalitetsnivå, og derved gjør det mulig å bruke bygget til sitt tiltenkte formål innen en gitt brukstid.
- Utvikling av byggverk menes aktiviteter for å opprettholde dets verdi over tid i forhold til nye krav fra brukere, marked og myndigheter, eksempelvis løpende ombygging, tiltak for å etterkomme offentlige krav og pålegg, og oppgradering.

KOSTRA bruker følgende definisjon som ligger til grunn for regnskapsføringen:

- Forvaltning av eiendom (utgifter til administrasjon, forsikringer, skatter og avgifter)
- Drift av eiendom (utgifter til løpende drift, renhold, energi, vann, avløp og renovasjon)
- Vedlikehold av eiendom (utgifter til planlagt vedlikehold og utskiftninger)

1.5 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 legger vi frem de data og den informasjon som er blitt samlet inn, og hvordan innsamlingen har foregått.

I kapittel 3 presenteres generelle fakta om organisering og bemanning av Skedsmo kommunes eiendomsavdeling. I tillegg viser kapitlet sentrale nøkkeltall.

Kapitlene 4 og 5 omhandler hver av de to problemstillingene nevnt ovenfor. Her setter vi først opp kriterier, og deretter presenteres de funn og fakta som er relevante i forhold til kriteriene. I hvert kapittel gjør vi en vurdering av fakta opp mot kriteriene.

Revisjonens samlede vurdering og anbefalinger er plassert i sammendraget foran i rapporten.

2 ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterierene i denne rapporten er hentet fra følgende kilder:

- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle».
- Plan- og bygningsloven
- Kommunelovens regler om administrasjonssjefens oppgaver og myndighet
- Kommunelovens bestemmelser om økonomiplan og økonomiplanlegging.
- Videre vedtak fra kommunestyret i Skedsmo juni 2011 om «status og framtidig organisering av eiendomsforvaltningen i Skedsmo».

2.2 Datainnsamling og datagrunnlag

2.2.1 Dokumenter fra kommunen

For å belyse problemstillingene i rapportens faktadel er de viktigste kildene Skedsmo kommunes egne dokumenter om eiendomsforvaltning, blant annet kommuneplan 2011-2022, handlingsplan 2014-2017 og kommunestyresak 11/49 «*Status og framtidig organisering av eiendomsforvaltningen*». Videre eiendomsavdelingens tjenesteanalyse eller årsrapport for 2011 og 2012.

2.2.2 Intervjudata

Vi har gjennomført intervjuer med eiendomssjefen i kommunen og leder og ansatte i avdeling for bygningsdrift. Videre har vi intervjuet gruppelederne for de to største partiene i formannskapet.

2.2.3 KOSTRA

Relevante nøkkeltall om eiendomsforvaltning er hentet fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin KOSTRA-rapportering. Veilederen som ligger til grunn for regnskapsføring og –rapportering har blitt endret noe de senere år og det er derfor mulige feilkilder i tallmaterialet.

2.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet

De innsamlede data er innhentet for og omhandler kun denne rapportens problemstillinger og gyldigheten anses dermed å være høy. Gyldighet er også dekket opp gjennom at det er innhentet informasjon fra flere kilder.

Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamling av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Alle dokumenter som er gjennomgått, er mottatt fra Skedsmo kommune eller hentet fra deres nettsider. Intervjuene ble gjennomført etter en intervjuguide der temaene og hovedspørsmålene var utarbeidet på forhånd.

Det er skrevet referater fra intervjuene, og disse er søkt bekreftet/verifisert av de intervjuede i ettertid. Referatene fra intervjuene med politikerne er noenlunde sammenfallende, men det er kun et av disse to intervjuene som er verifisert. Selv om dette svekker faktainnsamlingen noe, anser ikke revisjonen at dette har svekket funnenes gyldighet i stor grad. Rapportens faktadel er også

gjennomgått med kommunens kontaktpersoner i tilknytning til dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Kontaktpersonene har kommentert og gjennom det kvalitetssikret faktadelen av rapporten. Revisjonen anser således påliteligheten totalt sett for å være høy.

3 ORGANISERING, BEMANNING OG NØKKELTALL

I dette kapitlet gis en oversikt over den politiske og administrative organiseringen av eiendomsforvaltningen i Skedsmo. I kapitlet har revisjonen også vist til nøkkeltall fra KOSTRA.

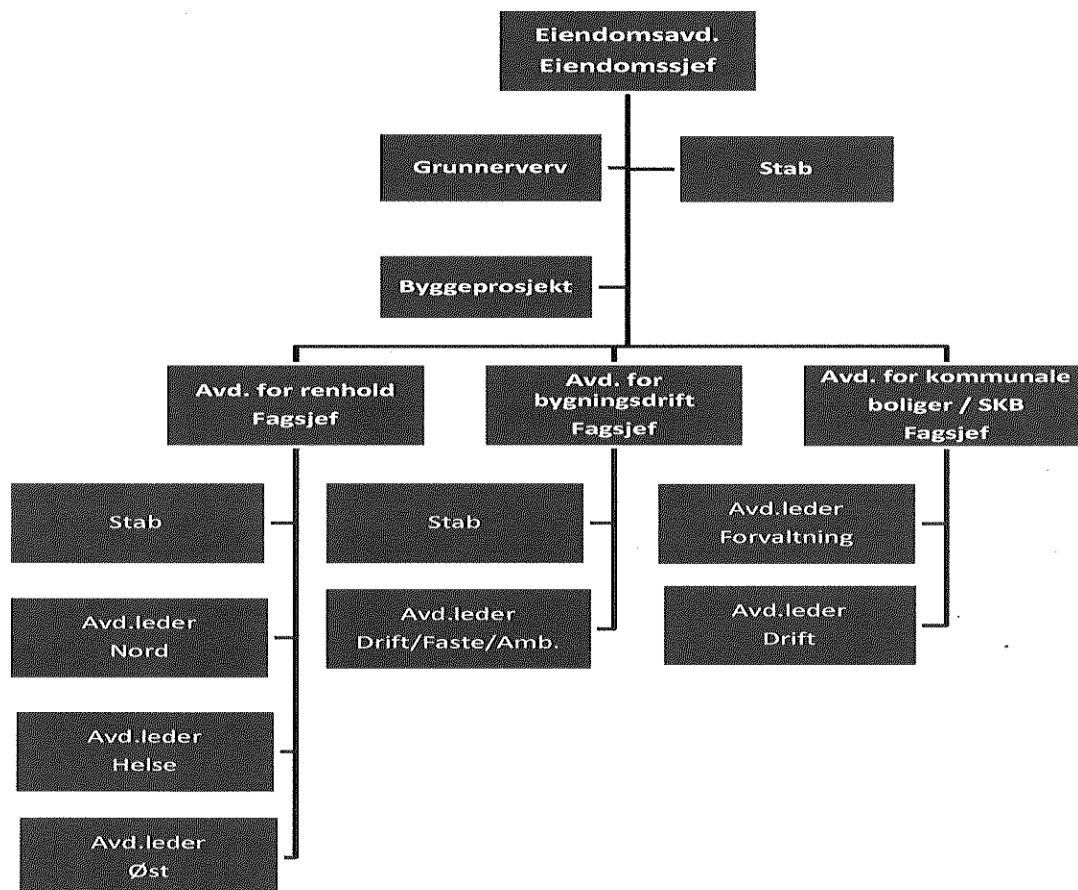
3.1 Innledning

Skedsmo kommune er politisk organisert etter hovedutvalgsmodellen, med 4 hovedutvalg, formannskap og kommunestyre. Eiendomsavdelingen i Skedsmo er organisert under sentraladministrasjonen, og rapporterer via rådmannen som tar saken videre til rette instans. For eiendomsavdelingen er dette normalt formannskapet. Politisk sekretariat/ordfører avgjør i hvilket politisk organ en sak skal behandles. Eiendomsavdelingen rapporterer med andre ord ikke til et hovedutvalg direkte. Det framgår av delegasjonsreglementet vedtatt av kommunestyret, at det er rådmannen som fremmer innstilling i tråd med prinsippet om fullført saksbehandling til politisk nivå i alle saker.

3.2 Om eiendomsavdelingen i Skedsmo kommune

Eiendomsavdelingen er som nevnt overfor organisert under sentraladministrasjonen i Skedsmo kommune. Avdelingen har ansvar for kommunale bygg både når det gjelder investeringer, drift og vedlikehold av byggene.

Figur 3 Organisasjonskart eiendomsavdelingen Skedsmo kommune



Kilde: Eiendomsavdelingen

Til sammen har eiendomsavdelingen om lag 180 årsverk, med renholdsavdelingen som den største enheten med om lag 119 årsverk.

Avdeling for bygningsdrift har totalt 36 årsverk og er organisert i avdelingene stab og drift.

Stab: Ledes av fagsjef som også er avdelingsleder

- En VVS ingeniør jobber med EPC kontrakter (EPC= energisparekontrakter)
- En arkitekt/ingeniør og to konsulenter jobber med vedlikeholdsprosjekter
- En konsulent jobber med implementering av FDV-system og IK-bygg. Kartlegging av tegninger i tegningsarkiv mm.

Drift/faste/amb: Vaktmesterstaben er fordelt på 2 avdelingsledere.

- En avdelingsleder med ansvar for 22 ansatte.

- Den andre avdelingslederen for vaktmesterne jobber også som HMS-konsulent og har personalansvar for 6 ansatte.
- Formålsbyggene er delt inn i fire soner: Sone Strømmen, sone Lillestrøm, sone Skedsmokorset og sone Skjetten.
 - 4 vaktmestere er ansatt som vaktmester 1 i hver sin sone og har ansvar for drift av eget bygg samt koordinerer de andre vaktmesterene i egen sone. Vaktmester 1 har ikke leder eller personalansvar, men har en samordningsfunksjon i sin sone.

3.3 Nøkkeltall for Skedsmo kommune

KOSTRA-nøkkeltall viser at Skedsmo kommune i 2013 hadde følgende sammensetning av eiendomsmassen for formålsbyggene (tall i kvm).

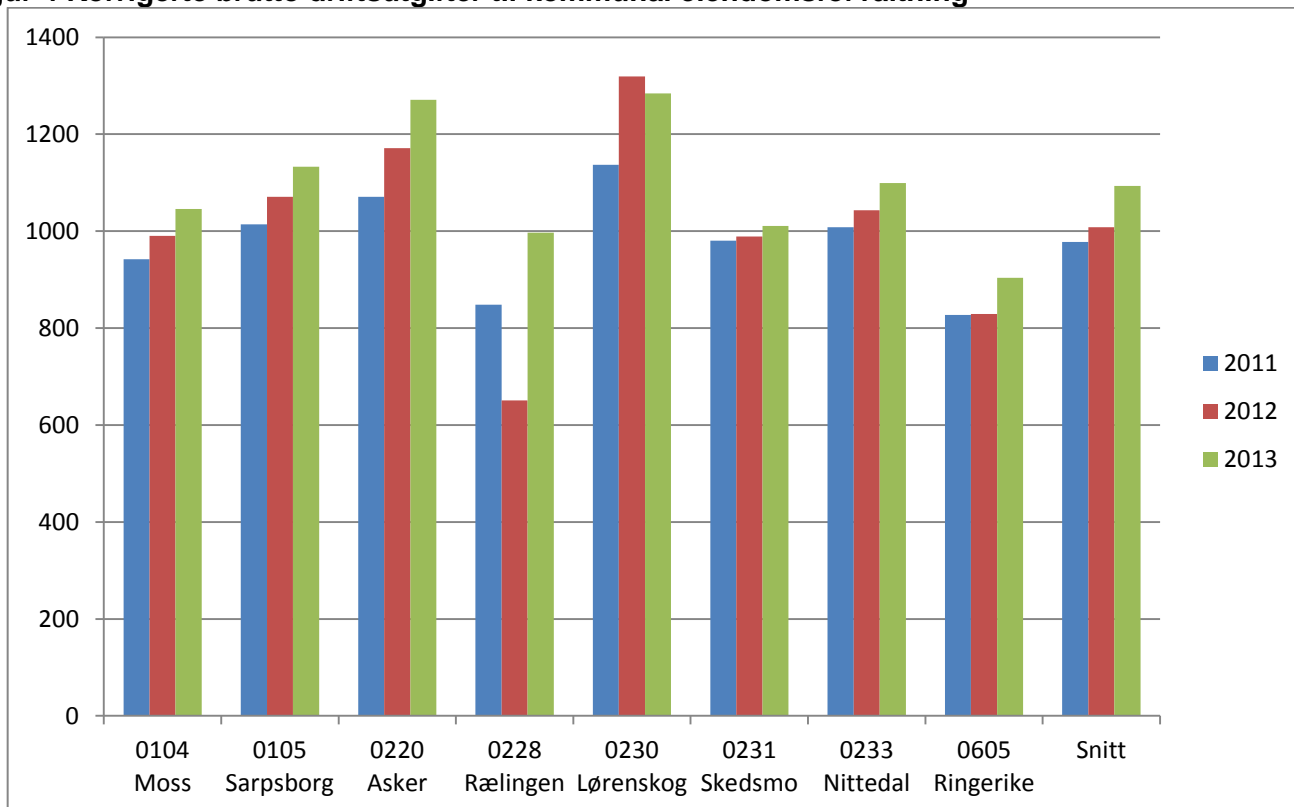
Tabell 1 Areal formålsbygg Skedsmo kommune

Skedsmo 2013	Kvm
Areal på eide administrasjonslokaler, konsern	21 423
Areal på eide førskolelokaler, konsern	18 186
Areal på eide skolelokaler, konsern	106 869
Areal på eide institusjonslokaler, konsern	36 699
Areal på eide kommunale idrettsbygg, konsern	24 183
Areal på eide kommunale kulturbygg, konsern	23 512
Samlet areal på eide formålsbygg	230 872
Samlet areal på leide formålsbygg	14 522
Samlet areal på formålsbyggene, konsern	245 394

Kilde: KOSTRA

Eiendomssjefen i Skedsmo opplyser i intervju² at man ved et grovt anslag kan legge til grunn en gjenanskaffelseskost/nybyggkostnad på kr 30 000 pr kvm. Et grovt overslag på gjenanskaffelseskostnaden for *de eide formålsbyggene* blir da $230\,872\text{ kvm} \cdot 30\,000\text{ kr/kvm} = 6,93\text{ milliarder kroner}$.

² Intervju med eiendomssjef 07.03.2014

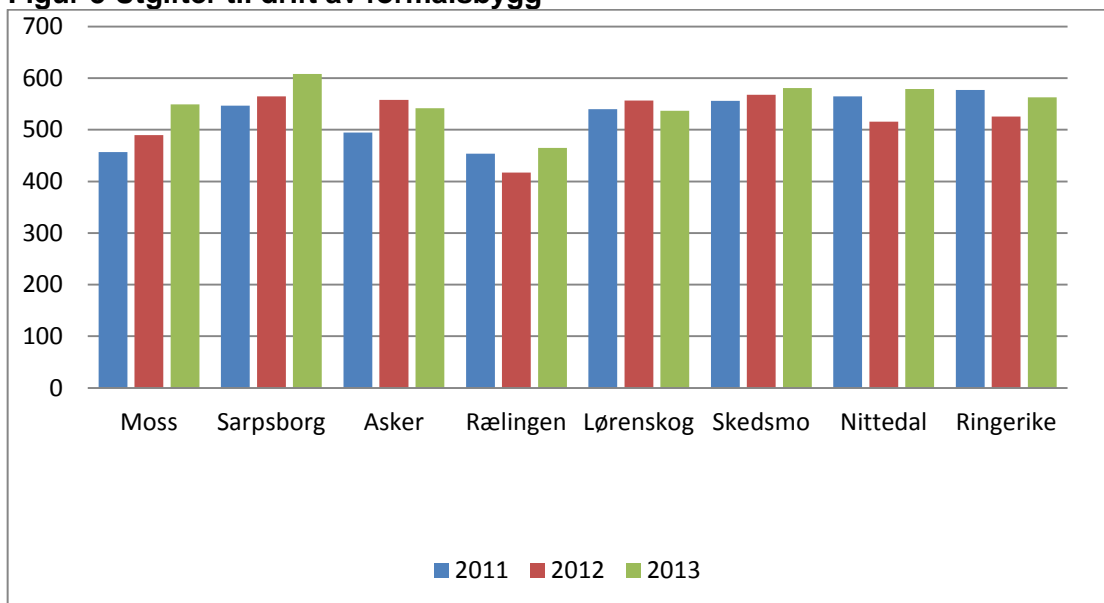
Figur 4 Korrigerede brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning

Kilde: KOSTRA. Kr pr kvm

Korrigerede brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning omfatter de formålsbyggene som inngår i KOSTRA-rapporteringen (se kapittel 1.3 fotnote 1). Nøkkeltallene i figuren ovenfor omfatter forvaltning, drift og vedlikehold.

Som det går fram av figuren ovenfor ligger Skedsmo rundt snittet i korrigerede brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning sammenlignet med de av kommune i kommunegruppe 13 som Skedsmo pleier å sammenligne seg med. Korrigerede brutto driftsutgifter har ikke steget like mye i Skedsmo som i de andre kommunene i årene 2012 og 2013.

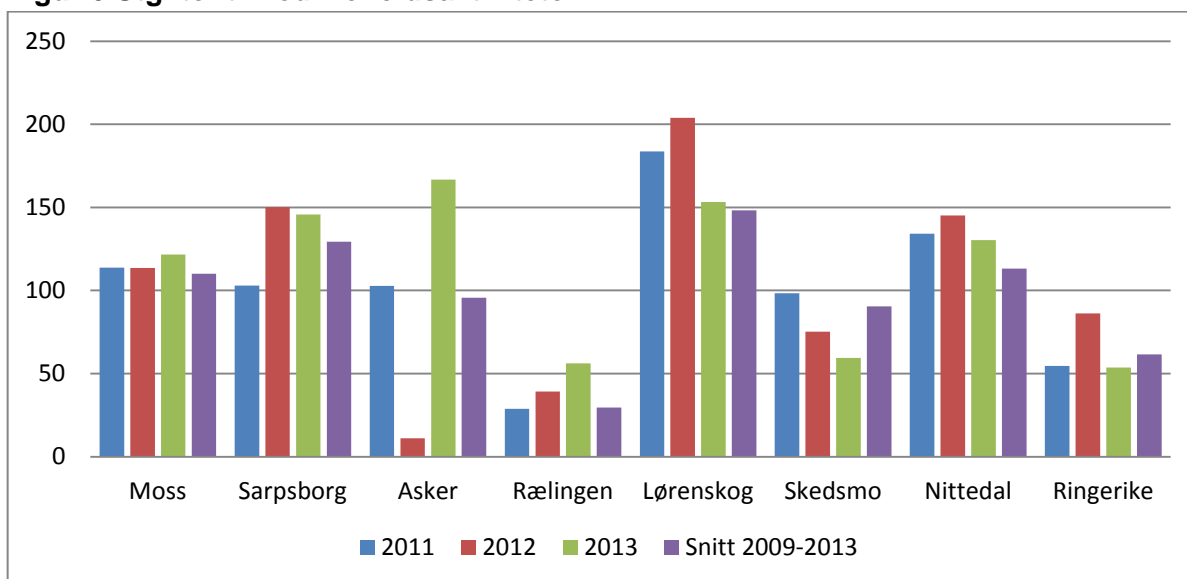
Figur 5 Utgifter til drift av formålsbygg



Kilde: KOSTRA. Kroner per kvm

Som figuren ovenfor viser ligger Skedsmo relativt høyt når det gjelder utgifter til drift av formålsbygg, og inkluderer også renhold.

Figur 6 Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter



Kilde: KOSTRA. Kr pr kvm 2011-2013 med snitt for perioden 2009-2013

Som det går fram av tabellen ovenfor er det store forskjeller i hvor mye midler som blir brukt til vedlikeholdsaktiviteter³ i kommunene. Lørenskog og Sarpsborg bruker mest. Rælingen brukte minst i perioden 2009-2013 fulgt av Ringerike og Skedsmo. Det ble rapportert brukt mest midler for alle

³ Lønn egne vedlikeholdsarbeidere samt kjøp av varer og tjenester til vedlikehold

kommunene til vedlikehold i 2009 og 2010 noe som trekker snitter opp. En forklaring er at regjeringen under finanskrisen bevilget en tiltakspakke til kommunene for å øke aktivitetsnivået og dermed sysselsettningsnivået innenfor bygg og anlegg.

4 OVERORDNET POLITISK STYRING

4.1 Revisjonskriterier

4.1.1 Innledning

Det er opp til kommunen selv å avgjøre hvordan eiendomsmassen skal forvaltes. Det finnes imidlertid flere lover som regulerer krav til bygget og til den virksomheten som drives der. Slike krav har betydning for utforming av nye bygg og for hva som må holdes vedlike i eksisterende bygg.

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om plansystemet i kommunene og kommuneloven har bestemmelser om sammenhengen mellom plansystemet og kommunens økonomistyring.

Hva som er god eller mindre god eiendomsforvaltning er i utgangspunktet et faglig spørsmål. Like viktig som de faglige kravene, er imidlertid de overordnede politiske målene som ligger til grunn for eierskapet, og som derfor forvaltningen må måles etter. De overordnede målene trengs også for å kunne balansere og konkretisere en del faglige kriterier, som for eksempel krav til kvalitet og arealbruk sett mot brukerbehov og kostnader.

Selv om det ikke er direkte fastsatt i lov eller forskrift, finnes det flere dokumenter som gir faglige anerkjente føringer for hva som er god eiendomsforvaltning, og nødvendigheten av slike føringer.

Kommunesektorens organisasjon (KS⁴) bestilte i 2008 en undersøkelse gjennomført av Multiconsult og PricewaterHouseCoopers om tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. Rapporten avdekket et betydelig vedlikeholdsetterslep i kommune-Norge og framhevet viktigheten av å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Denne strategien bør ifølge rapporten forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter.

4.1.2 Sentrale planbestemmelser

Utgangspunktet i kommunal planlegging er en kommunal planstrategi og kommuneplanen. Det følger av plan- og bygningsloven at det kan utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder og at kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan kommuneplanen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsplanen skal revideres årlig og kommunens økonomiplan⁵ kan inngå i handlingsdelen (plan- og bygningsloven kapittel 10 og 11).

Planer som omfatter avgrensede deler av kommunens virksomhet skal integreres i økonomiplanleggingen og bruken av midlene skal innarbeides i planen (kommuneloven § 44 nr. 5).

⁴ I rapporten vises til at oppdragsgiver var Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon – KS. KS har senere skiftet navn til Kommunesektorens organisasjon.

⁵ Bestemmelser om kommunens økonomiplan er hjemlet i kommuneloven.

4.1.3 NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle

Det er kommunestyrene som er eiere av alle kommunale bygg med ansvar for å sørge for en god forvaltning av eiendommene. I NOU (Norges offentlige utredninger) 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* er dette ansvaret beskrevet slik:

Kriteriene for god eiendomsforvaltning vil være det settet av krav som eieren vil stille til eiendomsforvaltningen for at denne skal kunne realisere eierens, brukernes og samfunnets mål og interesser i forhold til eiendommen og i forhold til forvaltningen av eiendommen.⁶

På overordnet nivå oppsummerte NOU 2004:22 kriteriene for god eiendomsforvaltning slik:

- Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.
- Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

NOUen inneholder en omfangsrik konkretisering av de overordnede målene. Blant annet blir hensyn til miljø, helse, arbeidsmiljø og sikkerhet, kulturarv, estetikk, god økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser og tilstrekkelig kvalitet på offentlig tjenesteyting trukket frem som eksempler på teamer hvor det bør formuleres overordnede mål.

Videre bør det på strategisk nivå gjøres en vurdering av hvorvidt eiendommer skal eies eller leies, bestemmes en strategi for vedlikehold, miljø og universell utforming og om bygningenes sikkerhetsnivå.

Hensikten med en eiendom og dermed hvilke krav som stilles til den varierer. Et eksemplen kan være at det stilles andre krav til et barnehagelokale enn til et helsebygg, leser revisjonen NOU 2004:22 dithen at det bør foreligge én overordnet politisk bestemt strategi som legger grunnleggende føringer for administrasjonens forvaltning av eiendommene. En slik overordnet strategi vil, slik revisjonen ser det, gi føringer for utvikling av planer og strategier mht eiendom på andre avgrensede områder slik som miljø og energi, universell utforming, estetikk og særlig i forhold til vedlikeholdsstrategi.

På bakgrunn av ovennevnte har revisjonen satt opp følgende revisjonskriterie:

Problemstilling 1	Revisjonskriterie
En analyse av Skedsmo kommunes eiendomsforvaltnings overordnede styringsgrunnlag	⇒ Det bør foreligge et overordnet styringsdokument for eiendomsforvaltningen vedtatt av kommunestyret.

4.2 Funn/fakta

I følge eiendomssjefen i Skedsmo kommune finnes det ingen samlet overordnet politisk strategi for eiendomsforvaltning i kommunen. Derimot finnes det noen politiske føringer som omhandler eiendomsforvaltning innenfor enkelte andre politikkområder slik som klima, estetikk og energi og

⁶ NOU 2004: 22 s. 38

overordnede styringsdokumenter slik som kommuneplanen og årlige handlingsplaner⁷ Dette blir nærmere presentert i det følgende.

4.2.1 Kommuneplanen

Kommuneplanen 2011-2022 gir på overordnet nivå føringer for samfunnsutviklingen i Skedsmo kommune på lang sikt, sett opp imot antatt utvikling og befolkningsprognoser. Kommuneplanen forteller at når det gjelder kommunale formålsbygg slik som skoler, barnehager etc., vil dette omtales nærmere i de årlige handlingsplanene. I enkelte delplaner av kommuneplanen gis det dog føringer for bygg generelt, og som etter revisjonens vurdering også omfatter kommunens egne bygg.

I arealdelen av kommuneplanen står det for eksempel om estetikk at⁸:

- a) Det skal utarbeides en egen estetisk analyse der byggverk antas å få fjernvirkning eller lokaliseres som landemerke.
- c) Nye bygge- og anleggstiltak skal utformes i samspill med omkringliggende bygningsmiljø (og stedets byggeskikk).
- d) For ny bebyggelse eller endringer av eksisterende bebyggelse skal det stilles krav til fasaders utseende.
- e) For næringsbygg, offentlige bygg og andre større byggeprosjekter, kreves det utarbeidet plan for utendørsarealer og anlegg for å sikre en god estetisk utforming av disse.

Og videre:

- h) Bygninger med viktige samfunns- eller publikumsfunksjoner kan regnes som landemerke /signalbygg. Ved regulering av slike tomter skal det tas særlig hensyn til fjernvirkning av tiltaket. Det må foreligge særskilt analyse for å dokumentere at tiltaket tilfredsstiller kommunens prinsipper for etablering av signalbygg. Tiltak med signalbygg som identitetsskapende "bymerke" må kun etableres etter følgende prinsipper når det:
 - beriker eksisterende urbanstruktur
 - hever urban kvalitet i både nærmeste omgivelser, bydel og byen som helhet
 - markerer byposisjon og områdets rolle i urbanstruktur
 - har riktig plassering i forhold til byakser og byrom
 - har innhold og funksjon som berettiger særskilt markering
 - har eksepsjonell arkitektur fortrinnsvis frembrakt gjennom arkitektkonkurranse
 - beriker opplevelsen på gateplan og bidrar til å skape en kreativ og aktiv arena i omgivelsene

Kommuneplanen henviser også til fremtidige tomter for offentlige bygg.

I kommuneplanens delplan om energi og klima varsles det føringer som får konsekvenser for kommunens bygningsmasse. Blant annet står det:

- Som en del av arbeidet med kost-effektivitetsberegningene vil det bli utarbeidet strategier/planer for gjennomføring av enkelte av tiltakene, så som Strategi for utvikling av

⁷ Intervju 07.03.2014

⁸ Arealdelen av kommuneplanen s. 9

passivhus og plusshus i Skedsmo, inkl. utvikling av egne (revisjonens understreking) energieffektive hus, samt virkemidler for å øke antall passivhus/plusshus i det private eiendomsmarkedet

- Plan for utfasing av oljefyring i kommunale formålsbygg, inkludert en kartlegging av ENØK-potensialet.

4.2.2 Årsbudsjett/handlingsplaner

Handlingsplanene (HP) legges fram årlig sammen med årsbudsjett og fremskriver antatt utvikling fire år frem i tid. Handlingsplanene beskriver hvilke behov som eksisterer og hvilke konkrete planer som finnes for kommunale bygg. Dog finnes det også enkelte mål som kan forstås som overordnede i den forstand at de ikke peker konkret på et bygg eller byggeprosess. I HP 2014–2017 kan en eksempelvis se eiendomsavdelingens mål som i perioden er:

- HP 1 Klimagassutslippene knyttet til bruk av kommunens bygningsmasse reduseres gjennom videre satsing på energieffektiviserende tiltak basert på en kost-nytte vurdering.
- HP 2 Eiendomsforvaltningens rolle som støttefunksjon for kommunens primære tjenesteproduksjon utvikles med et sterkere fokus på sluttbrukernes opplevelse av kvalitet.
- HP 3 Forestå utvikling og salg av kommunale eiendommer på en mest mulig rasjonell måte, som i størst mulig grad ivaretar samfunnsmessige og markedsmessige hensyn.

Årsbudsjettet (ÅB) angir den samlede økonomiske rammen fordelt på sum utgifter/inntekter og sum investeringer samlet for Eiendomsavdelingen (ÅB OG HP 2014 – 2017). I tillegg framkommer mål for 2014. Eiendomsavdelingen har tre slike mål. De relevante målene som er satt opp for Avdeling for bygningsdrift sier følgende:

- ÅB 2 Etablere bygningsmassens klimabelastning gjennom sterkere styring og kontroll av energiforbruket.
- ÅB 3 Bidra til å heve kvaliteten på kommunens primære tjenesteproduksjon ved å styrke de bygningsrelaterte støttefunksjonene.

4.2.3 Status og fremtidig organisering av eiendomsforvaltningen

I møte den 8. juni 2011 behandlet kommunestyret sak 11/49 *Status og fremtidig organisering av eiendomsforvaltningen*. Blant annet slås det i saksfremstillingen fast at kommunestyret er eier. Om eiendomsforvaltningen skriver rådmannen på side 4:

Eiendomsavdelingen ivaretar eiers interesser for å sikre en langsiktig, bærekraftig forvaltning av bygningsmassen i Skedsmo.

Videre:

Eiendomsledelsen utføres på vegne av eier, og har som sitt overordnede formål å ivareta eierens interesser og ansvar overfor brukerne og samfunnet og ivareta bygningens drift, vedlikehold og utvikling.

På s. 12 står det:

Rådmannen legger til grunn at kommunestyrets hensikt med eiendomsforvaltningen kan sammenfattes slik.

Kommunestyret ønsker en helhetlig forvaltning av eiendomsmassen som sikrer at det:

- *Stilles hensiktsmessige bygg til rådighet for de tjenester som kommunen skal yte til befolkningen.*
- *Bevare verdien av eiendomsformuen, og utvikle denne.*
- *Effektiv drift og forvaltning av bygninger og grunneiendommer.*

Kommunestyrets vedtak i saken følger rådmannens innstilling og utredningen ble enstemmig tatt til orientering.

4.2.4 Politisk og administrativ forståelse av overordnede politiske retningslinjer

På spørsmål om det foreligger overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen i kommunen sier eiendomssjefen⁹ at det overordnede målet han, som eiendomssjef, forholder seg til er å skaffe formålsbygg i forhold til de behov sektorene melder inn. Eiendomssjefen sier videre at kommuneplanen er en overordnet føring, og at det ikke foreligger noen strategi fra politisk hold utenom denne planen. Det foreligger heller ingen politisk vedtatt strategi med hensyn til å leie eller eie kommunens formålsbygg, og han forklarer at dette er et spørsmål som blir avgjort fra sak til sak.

På spørsmål om hvilke politiske styringssignaler eiendomsavdelingen forholder seg til, forteller eiendomssjefen at rådmannen har sektorovergripende mål, og at disse er forankret politisk. Disse sektorovergripende målene skal ifølge eiendomssjefen sildre ned i organisasjonen til den enkelte medarbeider. Den enkelte medarbeider skal kjenne til dem, ikke nødvendigvis forholde seg til dem hele tiden. Videre framkommer at det mest førende for eiendomsavdelingens aktivitet er hvilken retning kommunen går i med hensyn til befolkningsutviklingen. Det er et politisk fokus på estetikk, og at alle nybygg skal godkjennes av estetikkutvalget for teknisk.

Eiendomssjefen forteller videre at eiendomsavdelingen har overordnede klimamål. For eksempel skal nye bygg i Skedsmo bygges i henhold til energiklasse A. Kommunens bygningsmasse tilfredsstillende i det alt vesentlige tilgjengelighetskravene for tilgjengelighet og universell utforming. TEK 10¹⁰ byggeforskriften gjelder for nye bygg og der er tilgjengelighet og universell utforming et krav ble det videre fortalt.

Når det gjelder i hvilken grad det foreligger overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen i Skedsmo, svarer en gruppeleder¹¹ i formannskapet at det politiske ordsiftet handler om outsourcing og organisering, «og at det som er i fokus er den tjenestefyllende kvaliteten og tilgjengeligheten som eiendomsavdelingen leverer på byggene». Det framkommer videre at tjenesteanalysen gir svar på kvaliteten. Ellers er kjøp av eiendom, ekspropriasjon av eiendom og bygging av eiendom enkeltsaksbasert og ikke basert på vedtatte overordnede politiske mål. Gruppelederen kjenner ikke til overordnede politiske mål for kjøp, ekspropriasjon, bygging, vedlikehold eller vedlikeholds nivå eller om å leie eller eie bygg. Videre framkommer at han er tilfreds med rådmannens rapporteringer om eiendomsforvaltning.

⁹ Intervju 07.03.2014

¹⁰ Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) FOR-2010-03-26-489.

¹¹ Intervju 12.03.2014

4.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen har lagt til grunn kriteriet om at det bør foreligge et overordnet, samlet styringsdokument for eiendomsforvaltningen og at dette styringsdokumentet bør være vedtatt av kommunestyret.

Mange overordnede føringer for eiendomsforvaltningen i kommunen er politisk vedtatt, i form av kommuneplanen og dens delplaner samt de årlige handlingsplanene. Imidlertid finnes ikke noen samlet overordnet plan/dokument for dette som er forankret i kommunestyret.

Det nærmeste revisjonen finner av helhetlig tilnærming om eiendomsforvaltning er saken om *Status og fremtidig organisering av eiendomsforvaltningen* fra 2011, der rådmannen skriver:

Rådmannen legger til grunn (revisjonens utheving) at kommunestyrets hensikt med eiendomsforvaltningen kan sammenfattes slik.

Kommunestyret ønsker en helhetlig forvaltning av eiendomsmassen som sikrer at det:

- *Stilles hensiktsmessige bygg til rådighet for de tjenester som kommunen skal yte til befolkningen.*
- *Bevare verdien av eiendomsformuen, og utvikle denne.*
- *Effektiv drift og forvaltning av bygninger og grunneiendommer.*

Kommunestyret har tatt rådmannens vurderinger i saken over til orientering, og dette kan tolkes som en tilslutning til eller godkjenning av rådmannens vurderinger. Imidlertid kan verken eiendomssjefen eller gruppelederen for det største partiet i formannskapet identifisere noen overordnede retningslinjer for eiendomsforvaltning.

Dette handler også om mål- og resultatstyring. Reglene i kommuneloven er utformet slik at man kan bruke mål- og resultatstyring i kommunene, og i Ot.prp. nr 43 (1999-2000) fremheves kommunens styringsdokumenter i denne sammenheng. Selv om det ikke kan sies at det er krav om målstyring i kommunene, sier allment aksepterte prinsipper for styring at man bør sette mål for en virksomhet og etablere system for resultatoppfølging. Dette er nærmere omtalt i en forvaltningsrevisjonsrapport¹² fra 2013. Skedsmo kommune har vedtatt å bruke mål- og resultatstyring i kommunen.

Revisjonen har i utledningen av revisjonskriteriet til dette kapitlet vist til sentrale bestemmelser i plan- og bygningsloven og kommuneloven om planhierarkiet og økonomibestemmelsene som gjelder i en kommune. Revisjonen vurderer at et overordnet styringsdokument for eiendomsforvaltningen ikke inngår i kommunens mål- og resultatstyring i dag. Som nevnt kunne verken eiendomssjefen eller gruppelederen identifisere slike retningslinjer. Revisjonen oppfatter det slik at saken om status og framtidig organisering av eiendomsforvaltningen riktignok inneholder elementer som bør inngå i en helhetlig strategi for eiendomsforvaltningen. Sammenholdt med prinsipper for mål- og resultatstyring mangler strategien en konkretisering av hva kommunestyret som eier ønsker med formålsbyggene sine. Det kommer fram av fakta til denne rapporten at

¹² Rapporten «Bosetting og introduksjonsordning for flyktninger i Skedsmo kommune, behandlet i kontrollutvalgets møte den 13.11.2013 som sak nr. 42/2013.

kommunen har mange nye bygg, men det kommer også fram at kommunen har mange gamle bygg som trenger vedlikehold. Skedsmo kommune er en vekstkommune på Romerike og tilflyttingspresset er stort. Revisjonen mener derfor at det kan pekes på en rekke gode grunner til at kommunestyret som eier bør vedta et overordnet styringsdokument for eiendomsforvaltningen. Eiendomsavdelingen må legge til rette for at kommunestyret kan vedta en eiendomsstrategi som vist i figur 1 på side 2. Dette kan for eksempel gjelde noen strategiske valg, for eksempel:

- å bygge nytt eller rehabilitere,
- å ta stilling til hva som er verdibevarende vedlikehold for Skedsmo kommune,
- eie bygg eller leie.

Slik revisjonen oppfatter det, mener eiendomsavdelingen at det bevilges for lite penger til vedlikehold og at det er umulig å bevare verdien av eiendomsmassen innenfor budsjettammene. Det reelle vedlikeholdsbehovet og vedlikeholdsetterslepet har i liten grad blitt synliggjort for politikerne i handlingsplaner, årsbudsjetter og i tilstandsrapporteringen. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 5. Revisjonen vil peke på at det på alle områder er viktig å presentere et fullstendig og godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Dette gjelder også for vedlikeholdsbehovet på den kommunale bygningsmassen.

Det framgår innledningsvis i kapittel 3 at eiendomsavdelingen normalt rapporterer via rådmannen til formannskapet. Det kan oppstå en viss risiko for at eiendomsforvaltningen kan bli forsømt og ikke tilstrekkelig rapportert til formannskapet fordi dette organet har mange viktige saksområder i sin portefølje. Revisjonen har fått opplyst at det foregår noe muntlig rapportering og at det fungerer godt. Vi kommer nærmere inn på rapporteringen i kapittel 5.

Alt i alt mener revisjonen at noe av grunnlaget for å få til et overordnet styringsdokument for eiendomsforvaltningen er til stede i Skedsmo kommune, men det mangler å få disse elementene inn i en helhetlig plan med mål for en vedlikeholdsstrategi. Særlig viktig er det å få fram hva kommunestyret som eier ønsker med eiendommene sine.

5 DRIFT OG VEDLIKEHOLD AV FORMÅLSBYGGENE

I dette kapitlet ser vi nærmere på om Skedsmo kommune har kontroll med drift og vedlikehold av formålsbyggene og besvarer rapportens problemstilling 2.

5.1 Revisjonskriterier

5.1.1 NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer for alle»

En forutsetning for velfungerende eiendomsforvaltning er: «At det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen»

Et slikt system bør blant annet innebære at:

- *Eiendomsforvaltningen planlegger sin aktivitet og ressursbruk ut fra vedtatte mål og rapporterer tilstand, prosesser og resultater ut fra disse målene*
- *Omfanget av planleggings- og styringssystemet må tilpasses de praktiske behov*
- *Godt verdibevarende vedlikehold: Dette er uttrykk for et optimalt vedlikehold, hvor arten og omfanget av vedlikeholdet vurderes i et langsiktig økonomisk perspektiv og i forhold til de politiske målene for eiendomsforvaltningen*
- *Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning: Kostnadene til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (oppgradering) optimaliseres i et livsløpsperspektiv, slik at de fastsatte målene for eiendomsforvaltningen nås med lavest mulig samlet årskostnad.*
- *Tilstandsinformasjon er hovedkomponent i systemet, dvs det må foreligge nødvendig tilstandsinformasjon for eiendomsmassen*

Det står videre: «Behov for tilstandsinformasjon vil variere, men generelt bør systemet ha data på følgende områder»:

- *Eiendoms- og bygningsregister med arealer*
- *Kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454 Livssyklus-kost*
- *Eiendommens verdi*
- *Oversikt over ulike brukere (leietakeroversikt)*
- *Brukerens langsiktige planer for virksomheten og konsekvens for lokaler (input til eiendommens strategi for FDVU)*
- *Eiendommens tilstand: teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet*
- *Forbruksdata, blant annet energi og andre "miljøparametere" pr bygg*
- *Antall brukere og lignende indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet*
- *Lovpålagt dokumentasjon (brann-dokumentasjon, HMS, bygningsmyndighetene m.m)*
- *Juridisk dokumentasjon vedrørende eiendommene*
- *FDVU- dokumentasjon for øvrig*

5.1.2 Plan og bygningslovens krav til FDV-dokumentasjon

Plan- og bygningsloven § 21-10 om sluttkontroll og ferdigattest sier at «Ved ferdigattest skal det fra tiltakshavers eller de ansvarlige foretaks side foreligge tilstrekkelig dokumentasjon over byggverkets, herunder byggeproduktene, egenskaper som grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold av bygget». Bestemmelsen er utdypet i byggteknisk forskrift (TEK-10) i § 4-1 og § 4-2. Lovkravet innebærer at den som skal stå ansvarlig for bygget i driftsfasen skal motta nødvendig dokumentasjon som grunnlag for hvordan igangsetting, forvaltning, drift og vedlikehold av byggverk, tekniske installasjoner og anlegg skal utføres på en tilfredsstillende måte. Dokumentasjonen skal oppbevares av eier av byggverket (TEK 10 kapittel 4). Årsaken til at det er krav til dokumentasjon for driftsfasen, er at de som skal forvalte, drifte og vedlikeholde byggverket må ha kunnskap om byggverkets egenskaper for at byggverket skal fungere.

Kravet om FDV dokumentasjon er ikke nytt. I forskrift om krav til byggverk gjeldende fra 22.01.1997 står det i § 8-6: «Det skal finnes skriftlig instruks om hvordan igangsetting, drift og vedlikehold av byggverk og tekniske anlegg skal utføres slik at gjeldende forskriftskrav tilfredsstilles»

5.1.3 Administrasjonssjefens ansvar og økonomiplanlegging i kommunene

Kommuneloven § 23 andre ledd sier:

«Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

Kommuneloven § 44 sier følgende om økonomiplan og økonomiplanlegging:

- 1. Kommunestyret og fylkestinget skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan.*
- 2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår.*
- 3. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.*

5.1.4 Kommunestyresak 11/49

Rådmannen skriver i sitt saksframlegg i saken «:Status og framtidig organisering av eiendomsforvaltningen»

«Rådmannen legger til grunn at kommunestyrets hensikt med eiendomsforvaltningen kan sammenfattes slik. Kommunestyret ønsker en helhetlig forvaltning av eiendomsmassen som sikrer at det:

- Stilles hensiktsmessige bygg til rådighet for de tjenester som kommunen skal yte til befolkningen.*
- Bevare verdien av eiendomsformuen, og utvikle denne.*
- Effektiv drift og forvaltning av bygninger og grunneiendommer.*

Enstemmig vedtak i kommunestyret:

- 1. Utredningen tas til orientering*

2. Rådmannen iverksetter nødvendige prosesser med sikte på å finne frem til organisasjonsmessige justeringer som gir bedre kostnadseffektivitet samt høyner kvaliteten på driftsrelaterte tjenester. Resultater av prosessene legges fram som egen sak for sommeren 2012.
3. Det utarbeides framover handlingsplaner og årsrapporter for eiendomsforvaltningen som legges fram til politisk behandling.

Ut fra dette setter revisjonen opp følgende kriterier:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
Har Skedsmo kommune tilstrekkelig kontroll med drift og vedlikehold av formålsbyggene?	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Det bør finnes systemer og rutiner for tilstandskartlegging og FDV- dokumentasjon og de bør brukes etter sin hensikt ⇒ Budsjettframlegg og vedlikeholdsplaner bør være flerårige ⇒ Vedlikeholdet bør baseres på prinsippet om verdibevarende vedlikehold med målsetning å bevare eiendomsformuen

5.2 Funn/fakta

Revisjonen besvarer problemstilling 2 gjennom tre underproblemstillinger fordelt på tre underkapitler. I underkapittel 5.2.1 ser vi nærmere på tilstandskartlegging m.m for å besvare det første av revisjonskriteriene ovenfor. I underkapittel 5.2.2 ser vi nærmere på budsjett og vedlikeholdsplaner for å svare på det andre revisjonskriteriet ovenfor. I underkapittel 5.2.3 tar vi for oss prinsippet om verdibevarende vedlikehold for å svare på det siste revisjonskriteriet ovenfor.

5.2.1 Tilstandskartlegging, intern kontroll og FDV-dokumentasjon

I dette underkapittelet er faktainformasjon samlet inn om:

- Fagsystemer i eiendomsavdelingen
- Miljørettet helsevern (kommunelegens godkjenning)
- Drift og driftsavtaler
- Rutiner for tilstandskartlegging
- Internkontroll og vaktmesternes driftsoppgaver
- FDV-dokumentasjon
- Tjenestanalyser (årsrapporter fra eiendomsavdelingen)

Som det står i NOU 2004:22 «Velholdte bygninger» er tilstandsinformasjon den viktigste hovedkomponenten som må være på plass i eiendomsforvaltningen. Tilstandsinformasjon kan sies å være grunnmuren i driften, forvaltningen og vedlikeholdet av byggene. For å sikre god tilstandsinformasjon er det nødvendig med gode systemer og rutiner og etterlevelse av disse.

Fagsystemer i eiendomsavdelingen

Når det gjelder datasystemer for å sikre kontroll med drift og vedlikehold av eiendomsmassen bruker avdeling for bygningsdrift to fagsystemer knyttet til bygningsdrift og vedlikehold. Det er Lydia og IK-bygg.

FDVU systemet Lydia

Eiendomsavdelingen har hatt Lydia siden 2010. Leverandøren av Lydia sier følgende om systemet: «Et verktøy for bedre fasilitetsstyring. Tidligere ble dette fagområdet omtalt som forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av bygninger og eiendommer» (www.Lydia.no).

Eiendomsavdelingen i Skedsmo sier følgende om Lydia: «*Lydia er et FDVU system som vi har tatt i bruk de siste par årene, men som har vist seg å ha en noe høy brukerterskel. Er således fremdeles under innarbeiding hos oss. Lydia er ikke ment til styring av tekniske anlegg, men et system for vedlikeholdsplanlegging, tegninger, arkivering av dokumentasjon knyttet mot bygningsmassen samt en mulig driftsmodul med arbeidsordre*». Hensikten med innkjøp av Lydia var for eiendomsavdelingen å få etablert et helhetlig system FDVU-system tilknyttet eiendomsmassen i Skedsmo. Et helhetlig system som dekker både forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendomsmassen. Eiendomsavdelingen opplyser at Lydia kostet kr 240 000 i innkjøp og kr 160 000 er brukt til lisenser, kurs og opplæring. Totalt er det dermed brukt kr 400 000.

Skedsmo kommunale boliger (SKB) har besluttet å kjøpe inn et FDVU system som heter Facilit. Årsaken til at SKB ikke har tatt i bruk Lydia, er at Lydia ikke kan levere utleiemodul i henhold til kravene som SKB stiller. Avdeling for bygningsdrift skal også ta i bruk Facilit for å sikre et enhetlig FDVU system som fungerer etter hensikten. IK-bygg er kompatibelt med Facilit. Avdeling for bygningsdrift opplyser at Lydia blir faset ut. Data fra Lydia vil bli lagt over i Facilit.

Internkontroll systemet IK-bygg

Eiendomsavdelingen i Skedsmo forteller at IK-bygg ble anskaffet i 2011 og brukes som et internkontroll system. IK-bygg er ifølge leverandøren «*et internkontrollsystem (ikke et FDV-system) som synliggjør byggets tilstand og skaderisiko slik at det blir lettere å få politisk støtte til nødvendig vedlikehold*» (www.IK-bygg.no).

Hensikten med anskaffelse av IK-bygg var ifølge eiendomsavdelingen:

- Å få et verktøy for tilstandsoversikt med avviksoversikt på bygningsmassen.
- Å synliggjøre bygningsmassens tilstand opp mot kommuneledelse og politikere.
- Å bruke IK-bygg årlig gjennom tjenesteanalyserapporter til politikerne i formannskapet og kommunestyret.
- Å synliggjøre de enkelte byggs tilstandsgrad. Myndighetskrav og ordinært vedlikehold avdekkes og gjengis med farger og tallkarakterer. Grønn 0 – 1 er ok, gul 1 – 2 er merknader og rød 2 – 3 er større avvik (oversiktsark IK-bygg vedlegg 2).
- Å bruke IK-bygg i annen rapportering til politisk og administrativt nivå og i budsjettarbeidet hver høst, samt i folkevalgtopplæringen ved starten av hver ny kommunestyreperiode.

Miljørettet helsevern i Skedsmo

Kommunen må overholde krav i forskrift om miljørettet helsevern i skole og barnehage av 15.12.1995. Det ligger under kommunelegens myndighet å godkjenne alle undervisningsbygg

gjennom en helseverngodkjenning. Skole og barnehagevirksomhetene i Skedsmo ble første gang underlagt samlet godkjenning i 2001. De fleste virksomhetene har senere gjennomgått rehabiliteringer/utbygginger uten at helseverngodkjenningen har blitt oppdatert.

I en melding fra Helse og omsorgsdepartementet 25.01.2012 ble det dessuten presisert at praksisen med å gi godkjenninger på vilkår, ikke er tråd med lov og forskrift. For å få fornyet helseverngodkjenning utarbeidet eiendomsavdelingen i samarbeid med undervisningssektoren i Skedsmo en egen internkontrollhåndbok for utdanningssektoren gjeldende fra 01.01.2013 (forsterket dokumentasjon av standard og driftsprosedyrer i.f.t. miljørettet helsevern-forskriften). Eiendomsavdelingen holdt kurs for virksomhetsledere innenfor utdanningssektoren høsten 2012 om den nye internkontrollhåndboken. Revisjonen har ikke gått nærmere inn og vurdert rutineene eller etterlevelsen av disse.

Undervisningsbyggene i Skedsmo er pr juni 2014 gitt fornyet helseverngodkjenning med et unntak. Unntaket er en barnehage som på grunn av byggearbeider har fått utsatt godkjenningen.

Godkjenningen innebærer:

- Virksomheten kan dokumentere rutiner og prosedyrer for ivaretagelse av brukernes trivsel, helse-, hygiene- og sikkerhetsmessige forhold på en allment akseptert måte
- Virksomheten har etablert internkontrollsystem for å påse at krav fastsatt i eller medhold av forskriften overholdes.
- Virksomheten har rapport standard og tilstand i overensstemmelse med funksjonskravene
- Virksomheten har system for avvikshåndtering (i Skedsmo brukes avvikssystemet QM+)
- Helseverngodkjenningen her fritar ikke for ansvar- og plikter etter annet regelverk.

Drift

Det er de totalt 28 vaktmesterne/teknisk personell i avdeling for bygningsdrift som utfører driftstjenester fordelt på følgende soner: Lillestrøm, Skedsmokorset, Skjetten og Strømmen.

Eiendomsavdelingen har utarbeidet en internkontrollhåndbok til bruk for vaktmesterne. På side 3 står det om internkontrollhåndboken: «*Skedsmo kommune vil med dette sikre at all kommunal eiendom driftes og vedlikeholdes i h.h.t krav fastsatt i medhold av lover og forskrifter vedrørende elektro, legionella, basseng, sikkerhet lekeplasser, HMS-kartlegging og egenkontroller*».

Vaktmesterne skal gjennomføre driften/dokumentere driften og tilstanden på byggene på følgende områder:

- Ukeplaner
- Egenkontroll kvartal. Eks dører fungerer som forutsatt. Vinduer fungerer, Festeandordninger og radiatorer, ovner er ok. Avtrekk, tilluftskanaler ok. Fastmonterte apparater i gymsaler i henhold til regelverk
- Egenkontroll årlig. Bytte ventilasjonsfilter.Fyrkjelekontroll. Kontrollert sandfangere og kummer. Kontrollert takrenner og nedløp. Kontrollert yttertak for skader. Årskontroll på heis utført. Alt av kontroller er utført og dokumentasjon arkivert i denne håndbok.
- Egenkontroll elektriske anlegg og utstyr
- Snødybder

- Meldeskjema legionella
- Bassenginstruks
- Risikoanalyse og handlingplan
- Sikkerhet lekeplasser
- Melding om uønsket hendelse
- Kvittering for utført internkontroll

Dokumentasjonen av driften og tilstandskartleggingen i internkontrollhåndboken er satt i system i «årsplanen for vaktmester» hvor møter og ferieplanlegging også er lagt inn (vedlegg 3).

Driftsavtaler mellom eiendomsavdelingen og virksomhetene

Eiendomsavdelingen leide inn Fredrik Horjen Rådgivning til å lage en rapport med en intervjuundersøkelse om hvordan politikere, brukere/leietakere og leverandører oppfattet eiendomsforvaltningen i Skedsmo. Rapporten forelå i november 2010.

Når det gjelder vaktmestertjenesten sa oppsummeringen i rapportens kap 6 følgende:

«Uttalelsene over viser at vaktmestertjenesten er en viktig person for virksomhetene. Mange er fornøyd med vaktmestertjenesten slik den nå fungerer, men mange savner også den gamle ordningen der de selv styrte vaktmesteren i det daglige. Det er spesielt hjelp til forefallende oppgaver som ikke har med drift og vedlikehold av bygget å gjøre som savnes. Det vil si praktisk hjelp til å reparere ting som går i stykker, til å montere og henge opp, flytte, sjaupe møbler, gå ærend m.m.»

I Fredrik Horjen Rådgivnings rapport kapittel 7 som omhandler kommunisjon og avtaler, sto det følgende i oppsummeringen: «Uttalelsene tyder på at mange brukere opplever uklar fordeling av ansvar og oppgaver. Avtaler etterlyses. Flere omorganiseringer i eiendom har gjort det vanskelig for brukerne å kommunisere med eiendom.»

Nedenfor gjør vi nærmere rede for dette. Først tar vi for oss ansvarsmatrise. Ansvarsmatrise handler om avtaler mellom eiendomsavdelingen og virksomhetene knyttet til å avklare gråsoner når det gjelder oppgaver og rollefordeling. Deretter tar vi for oss hvordan brukerne kan kommunisere med vaktmestertjenesten i det daglige for å løse serviceoppgaver.

Ansvarsmatrise avklaring av oppgaver og roller

Leder for avdeling bygningsdrift forteller i intervju at de i forbindelse med konkurranseutsettingen av to bygg utarbeidet en ansvarsmatrise. Denne ansvarsmatrisen redegjør for ansvarfordelingen mellom virksomhet og vaktmestertjeneste. Dette for å avklare hva som er eiendomsavdelingens ansvar og hva som er virksomhetenes ansvar. Matrisen ønskes videreført på alle bygg. Eiendomsavdelingen forteller at det som er viktigst å avklare er HMS og eieransvaret. Om grenseoppgangen mellom eiendomsavdelingens ansvar og virksomhetens ansvar sier leder for bygningsdrift følgende:

«Dette har vært og er fortsatt en utfordring. Intensjonen er å utarbeide brukeravtaler i forhold til eiendomsavdelingens driftstjenester, og det er meningen at slike forventningsavklaringer /driftsavtaler skal administrativt behandles gjennom avtaler med for eksempel pleie og omsorg og utdanning i tiden framover».

Service tjenester utført av vaktmesterne

Leder for avdeling for bygningsdrift forteller videre i intervju med revisjonen at de på institusjonsbyggene har etablert en arbeidsordrematrise for driften av service tjenester utført av vaktmesterne. Dette for å sikre gode service tjenester. Eksempel på slike service tjenester kan være dører i ustand, tette avløp, problemer med låser, vaskemaskiner i uorden osv. Mao løpende driftsoppgaver som vaktmesterne håndterer. Arbeidsordrematrisen består av excel-ark som ligger tilgjengelig for alle ansatte. Excel-arkene loggfører forespørsler og vaktmesterne kvitterer for utførte arbeider på ukentlig basis. Denne arbeidsordrematrisen ble opprinnelig utformet i samarbeid med pleie- og omsorgstjenesten. Et slikt excel-basert system vil ifølge avdeling for bygningsdrift i stor grad erstatte gule lapper, unødvendige telefonsamtaler osv, og samlet gi bedre kommunikasjon mellom brukerne på byggene og vaktmestertjenesten. Eiendomsavdelingen sentralt følger opp og sikrer internkontrollen gjennom stikkprøver. Ifølge leder for bygningsdrift viser underveis evaluering fornøyde brukere på det nye service tjenester systemet.

Rutiner for tilstandskartlegging

Avdeling for bygningsdrift i Skedsmo opplyser at de samler inn tilstandsinformasjon på formålsbyggene gjennom:

- Vaktmesterne rapporterer behov og utført arbeid inn til eiendomsavdelingen fortløpende gjennom det daglige arbeidet
- Årskontroll på brannteknisk utstyr
- Vaktmesterne foretar egenkontroller på det enkelte bygg hhv månedlig, kvartalsvis og årlig i henhold til internkontrollhåndboken for eiendomsavdelingen (nærmere om dette nedenfor)
- Personell fra eiendomsavdelingen sentralt går vedlikeholdsbeferinger på bygg
- Bruk av eksterne innleide konsulenter. Eksempel på hvor ekstern innleid kompetanse er brukt:
 - «Rådmannen bes utarbeide en investerings- og opptrappingsplan for rehabilitering av kommunens svømmehaller. Denne planen skal inneholde forslag til prioriterte haller og arbeider» (vedtak i Skedsmo k.styre 11.12.2013).
- Gjennom rammeavtaler og påfølgende service og reparasjoner på for eksempel heis, brannvarsling.
- Gjennom tilsyn, for eksempel branntilsyn, el-tilsyn og mattilsyn.
- At virksomhetene i utdanningssektoren sender inn utfylte skjemaer i Internkontrollhåndbok for utdanningssektoren og registrerer avvik i avvikssystemet QM+.
- At virksomhetene melder inn behov

I tillegg til disse kulepunktene kommer historikken på registrert vedlikeholdsbehov på hvert enkelt bygg.

Avdeling for bygningsdrift opplyser også at en sentral del av tilstandskartleggingen skjer, og skal i større grad skje gjennom internkontroll verktøyet IK-bygg. IK-bygg har i utgangspunktet 240 detaljerte spørsmål hvor flesteparten er knyttet til tilstandskartlegging. Avdeling for bygningsdrift opplyser at målet er at disse 240 spørsmålene skal gås gjennom på alle bygg hvert år. Bruken av IK-bygg til tilstandskartlegging på detaljert nivå er under implementering i avdeling for bygningsdrift, og opplæring i bruk av IK-bygg foregår. Vaktmesterne/eiendomsavdelingen bruker i dag både tekst

og dokumentasjonsfoto i tilstandskartleggingen og dette skal videreføres og utvikles gjennom bruken av IK-bygg. Det legges opp til PC-basert bruk av IK-bygg og ikke mobilbasert.

Internkontroll i eiendomsavdelingen

Eiendomsavdelingen har både internkontrollhåndbok og brannhåndbok, og det er utarbeidet rutinebeskrivelser for både brann og HMS.

Følgende egenkontroller i internkontrollhåndboken skal utføres av vaktmesterne og omhandler tilstandskartlegging:

- Egenkontroller kvartal: Eks dører, vinduer fungerer. Feste for radiatorer, ovner fungerer. Avtrekk er fri for støv. Fastmonterte apparater i gymsal i henhold til regelverk (skjema 2.1)
- Egenkontroller årlige rutiner skjema: Byttet ventilasjonsfilter, sjekket/byttet reimer o.l Fyrkjelekontroll. Kontrollert/tømt sandfangere og kummer. Kontrollert/rengjort takrenner og nedløp. Kontrollert yttertak for skader. Årskontroll heis. (skjema 5.1.3)
- Egenkontroll av elektrisk anlegg. Siste uke hver måned
- Meldeskjema legionella 2 ganger i året
- Egenkontroll svømmebasseng
- Sikkerhet lekeplasser en gang i året på sommeren
- HMS-kartlegging årlig
- Risikoanalyse med tabell sannsynlighet/konsekvens til utfylling på hvert bygg
- Til slutt i internkontrollhåndboken er det en kvitteringsliste for utført egenkontroll som vaktmesterne skal fylle ut og sende inn i uke 52 hvert år. Kvitteringslisten gjelder meldeskjema legionella, risikoanalyse på hvert enkelt bygg, egenkontroll av elektriske anlegg/utstyr, basseng instruks og rapport sikkerhet lekeplasser. I tillegg skal det kvitteres på leverte vannprøver. Kvitteringslisten skal ifølge eiendomsavdelingen sikre de lovpålagte oppgavene. (skjema 12.1)

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll på tre av de ovennevnte internkontrollrutinene for 2013. Revisjonen valgte ut formålsbygg som har relativt mange hhv gule og røde farger i oversiktsskjema IK-bygg tjenesteanalyse 2012 (se vedlegg 2). Følgende egenkontroller er gjennomgått og kontrollert:

- Skjema 2.1 Rutine egenkontroll kvartal
- Skjema 5.1.3 Rutine framtidige planlagte oppgaver(årlig innsending på slutten av året)
- Skjema 12.1 Rutine kvitteringsliste for utført internkontroll (innsending på slutten av året)

Tabell 2 Etterlevelse av tre internkontrollrutiner

Bygg	Rutine 2.1	Rutine 5.1.3	Rutine 12.1
Sagdalen skole	Ok	Mangler	ok
Skedsmovollen skole	Ok	Mangler	Ok
Sten Tærud skole	Ok	Mangler	ok
Hagen barnehage	Ok	Foreligger, men i mindre skala	Mangler dato/signatur på en av to årlige melde-skjemaer legionella ellers ok
Måsan barnehage	Ok	Foreligger, men i mindre skala	ok
Strømmen barnehage	Ok	Mangler	ok
Lillestrøm bo-og behandlingssenter LIBOS	Ok	Ok	ok
Skedsmo stadion og ishall	Ok	Foreligger, men i mindre skala	Mangler dato/signatur på en av to årlige meldeskjemaer legionella. Mangler dato/signatur på risikoanalyse. Ellers ok
Skedsmohallen	Ok	Ok	ok
Sørum fritidsgård	Ok	Foreligger, men i mindre skala	Ok

Kilde: Eiendomsavdelingen, revisjonens gjennomgang

I forbindelse med at revisjonen fikk overlevert dokumentene for kontroll på de 10 utvalgte formålsbyggene, fikk vi en muntlig redegjørelse og skriftlig dokumentasjon på at rutine 5.1.3 er gjennomført på de nevnte 10 byggene. Avdeling for bygningsdrift opplyste i den forbindelse at rapportering om tilstandsinformasjon også skjer på annen måte enn gjennom rutiner i internkontrollhåndboken, og da gjennom e-post, telefon, vedlikeholdsbeferinger og at disse opplysningene systemiseres i excel ark på det enkelte bygg.

Vedlikeholdsbehovskjemaene og annen tilstandskartlegging systemiseres av vedlikeholdsplanlegger og danner grunnlag for oversikt over byggene med grønne, gule og røde fargekoder i IK-bygg. Videre danner tilstandskartleggingen grunnlag for vedlikeholdsbehovet for neste års budsjettframlegg (eget Excel ark med tilhørende fane, «registrerte tiltak og behov»). Registrerte tiltak og behov er en prioriteringsliste med 10 punkter rangert 1-10 som det informeres om til politikerne i budsjettbehandlingen. Når det gjelder prioriteringene som gjøres i excel ark registrerte tiltak og behov, opplyses det til revisjonen at HMS er prioritet nr 1, deretter tette tak, inneklimate og trygge bygg. I tillegg til excel arket «registrerte tiltak og behov», som dekker de byggene som har størst vedlikeholdsbehov, har avdeling for bygningsdrift detaljert oversikt i excel over det enkelte byggs tilstand.

Avdeling for bygningsdrift opplyser til revisjonen at tilstandskartleggingen er mest hensiktsmessig å gjøre fra årsskiftet og fram til sommerferien. Dette fordi budsjettarbeidet starter opp etter sommerferien. I eiendomsavdelingens årshjul/årsplan for vaktmestere er det lagt opp til kvartalsvise tilstandskartlegginger (skjema 2.1) og årlige tilstandskartlegginger på slutten av året (skjema 5.1.3). Avdeling for bygningsdrift opplyser videre at årshjul/årsplan for vaktmestere ikke er endret etter at IK-bygg ble tatt i bruk. Det skal ifølge eiendomsavdelingen lages en rutinebeskrivelse for bruken av IK-bygg i tilstandskartleggingen.

Internkontrollen knyttet til brannhåndbok gjennomføres som en stikkprøvekontroll av virksomhetene. Ansvar for brann sikkerhet ligger også på virksomhetene. Eiendomsavdelingen kontrollerer at virksomhetene ivaretar dette ansvaret innenfor bygningsdrift. Avdeling for bygningsdrift forteller at de, basert på en vurdering av rapportene det ene året, foretar stikkprøvekontroll året etter på de rapportene/byggene som ikke tilfredsstillt kravene i brannhåndboken. Revisjonen har fått overlevert dokumentasjon som viser eksempel på utført stikkprøvekontroll.

FDV-dokumentasjon

Avdeling for bygningsdrift opplyser at i all hovedsak finnes FDV-dokumentasjon på formålsbyggene. Enkelte bygg er gamle og på disse gamle byggene foreligger ikke all FDV-dokumentasjon. I kjelleren på rådhuset er det lagret FDV-dokumentasjon i to arkivrom, og denne dokumentasjonen er hovedsakelig originalversjonene i papirform. Noe FDV-dokumentasjon er digitalisert, og digitalisering av FDV-dokumentasjonen gjøres på alle nybygg som overtas. Avdeling for bygningsdrift opplyser også at papirversjoner av FDV-dokumentasjon i noen grad finnes ute på det enkelte bygg. Avdeling for bygningsdrift opplyser også at det ikke er skriftliggjorte rutiner for hvordan FDV-dokumentasjon skal brukes. Eiendomsavdelingen gjennomgår FDV-dokumentasjonen og ser etter at de for eksempel har fått alt det de skal ha når de overtar et bygg, men har ingen formell rutinebeskrivelse på dette.

Når det gjelder innsamling av FDV-dokumentasjon er det byggeprosjektansvarlig i eiendomsavdelingen som skal sikre at all FDV-dokumentasjon er mottatt når et byggeprosjekt er ferdig. Videre har avdeling for bygningsdrift et system gjennom at vaktmester som skal være på bygget etter ferdigstilling, er med under byggeprosessen og gjør seg kjent med bygget (eksempel bygging av Kjeller skole). Når bygget er ferdigstilt overleveres bygget fra prosjekt til drift. I den forbindelse er det befaring på bygget og avdeling for bygningsdrift opplyser at de da kontrollerer FDV-dokumentasjonen de mottar fra prosjektleder i eiendomsavdelingen. Denne kontrollen gjøres sammen med stedlig vaktmester. Deretter legges FDV-dokumentasjonen inn elektronisk.

Når det gjelder bruken av FDV-dokumentasjonen opp mot vedlikeholdsplaner forteller avdeling for bygningsdrift at dette gjøres i liten grad. Deler av FDV brukes derimot aktivt. Dette gjelder for eksempel essensielle avtaler på ventilasjon, brannvarsling, pumper og fyrkjeler etc for teknisk drift.

Revisjonen har vært i kontakt med Direktoratet for byggkvalitet og spurt om praksis knyttet til FDV-dokumentasjon opp mot vedlikeholdsplaner: DIBK svarer: *«Det er langt mellom liv og lære på dette området. Men ja, meningen fra lovgivers side er at FDV-dokumentasjonen skal brukes i vedlikeholdsplanleggingen, men dette gjøres trolig lite»*

Tjenesteanalyser for eiendomsavdelingen

Kommunestyret i Skedsmo vedtok i sak 11/49 *«Fremtidig organisering av eiendomsforvaltningen»* at det skulle utarbeides handlingplaner og årsrapporter for eiendomsforvaltningen som skal legges fram til politisk behandling. Eiendomsavdelingen har i nettverk med andre kommuner samarbeidet for å bedre regnskapsføringen som ligger til grunn for KOSTRA-rapporteringen samt å lage en tjenesteanalyse eller årsrapport. Tjenesteanalysen har blitt utarbeidet for årene 2011 og 2012 og behandlet i kommunestyre hhv våren 2013 og våren 2014.

I tjenesteanalysen for 2011 står det følgende: «Eiendomsavdelingens tjenesterapport skal fremlegges på høsten når de endelige KOSTRA-tallene foreligger. Arbeidet med å utvikle en felles plattform for tjenesterapporten ble ferdigstilt høsten 2012 og rapporten for 2011 foreligger derfor noe senere enn forutsatt».

Formålet med tjenesteanalysen er ifølge tjenesteanalysen fra 2011 å gi informasjon om grunnlaget for prioriteringer og drift:

- Prioriteringer (økonomi)
- Behov/dekningsgrad
- Produktivitet
- Investering
- Målt/opplevd kvalitet

Av innholdet i tjenesteanalysen kan nevnes informasjon om eiendomsforvaltning, formål og drift, organisering av eiendomsavdelingen, nøkkeltallsammenligninger med andre kommuner, informasjon om gjennomførte og planlagte byggeprosjekter. Videre brukerundersøkelser, tilstandsvurderinger av bygg, utført vedlikehold, enøk, HMS inkludert sykefravær, informasjon om Skedsmo kommunale boliger samt investeringsprosjekter i eiendomsavdelingen.

5.2.2 Vedlikeholdsplaner og vedlikeholdsbudsjetter

Avdeling for bygningsdrift opplyser til revisjonen at det vedtatte avdelingsbudsjettet for 2014 inneholder følgende hovedposter i driftsbudsjettet på til sammen 26,3 mill kr:

- 3,5 millioner fast enøk bevilgning. Er en del av energisparepakken (epc pakken) og bygger på klimastrategien til Skedsmo kommune
- 3,1 millioner fast i driftsbudsjettet. Eks på bruk, universal utforming, ordinært vedlikehold
- 10 millioner øremerket utfasing oljefyring (to-årig bevilgning)
- 9,7 millioner engangsbevilgning for 2014 til bruk politisk vedtak oppgradering svømmehaller

Revidert budsjett for Skedsmo kommune viser at det er budsjettet med 22,5 mill kr til vedlikehold på de utvalgte formålsbyggene som det er nøkkeltall på i KOSTRA. Dette tilsier basert på 230 500 kvm formålsbygg i 2013 ca kr 97 pr kvm til vedlikehold. Det er logisk at det totale vedlikeholdsbudsjettet til avdeling for bygningsdrift er noe større enn 22,5 mill kr da ikke alle formålsbyggarealer inngår i KOSTRA-rapporteringen.

Avdeling for bygningsdrift opplyste videre om følgende post i investeringsbudsjettet:

- 2,3 millioner fast til vedlikehold over investeringsbudsjettet. Eksempel på bruk kan være klemlister barnehager, brannteknisk utstyr, oppgradering utearealer barnehage osv

Avdeling for bygningsdrift opplyser at budsjettvedtak er styrende for budsjettet til avdelingen. Når det gjelder vedlikeholdsplaner utarbeides disse årlig og bygger på budsjettframlegg og budsjettvedtak. Avdeling for bygningsdrift opplyser videre at ikke alle vedlikeholdsaktiviteter settes i gang på forsommeren. Dukker det opp uforutsette utgifter i løpet av budsjettåret, holdes det av ressurser til dette. Uforutsette utgifter kan for eksempel være lekkasjer, frostskafer,

myndighetskrav fra tilsynsrapporter, el.tilsyn, brannsyn, arbeidstilsynet mm. Alt dette skal i følge avdeling for bygningsdrift «landes» innenfor gitte budsjettammer.

Leder avdeling for bygningsdrift forteller følgende i intervju om vedlikeholdsplaner: «Vi har ikke utarbeidet flerårige planer, men kan lage dette for å synliggjøre behovene for ressurser i et 10 års perspektiv. Dette er gjort tidligere uten at rammene for vedlikehold er økt. Vi har for eksempel bedt om ressurser til bassengbyggene våre uten at dette har blitt prioritert»

Leder avdeling for bygningsdrift forteller videre «Vi utarbeider hver høst en vedlikeholdsplan for neste år gjennom budsjettframlegget til rådmannen. Det er en faglig vurdering som ligger til grunn for tiltakene. Når det er noe som må gjøres sier vi fra til politikerne. For eksempel i ÅB 2014 og handlingsplan 2014-2017 la rådmannen inn 13,3 millioner inn til bla svømmehaller. Vi presenterer derfor en handlingsplan svømmehaller for politikerne våren 2014. Når det gjelder forslag til ekstra vedlikehold gjøres dette gjennom budsjettforslag hvert år og ikke som en flerårig plan. Dette er en vurdering som er gjort i eiendomsavdelingen som følge av tildelte rammer gjennom mange år».

Eiendomsavdelingen opplyser i den forbindelse at de i liten grad bruker investeringsanalyser og totaløkonomiske beregninger knyttet til det enkelte bygg for eksempel NS 3454 livssyklus kostnader for bygg. Det har imidlertid hendt av at de har brukt livssyklus kostnader i vedlikeholdsplanleggingen.

Når det gjelder vedlikeholdsbudsjetter forteller avdeling for bygningsdrift at de hvert år lager et avdelingsbudsjett hvor avdeling for bygningsdrift legger inn en fast post på kroner 5,4 mill vedlikeholdsmidler. Dette samordnes med eiendomsavdelingens budsjett i forbindelse årsbudsjett og fireårig handlingsplan. Vedlikeholdsbudsjettet er dermed fireårig, mens vedlikeholdsplaner er ettårige.

5.2.3 Vedlikehold og vedlikeholdsetterslep i Skedsmo kommune

Når det gjelder spørsmålet om Skedsmo kommune har godt verdibevarende vedlikehold for å bevare eiendomsformuen som er et av kriteriene i NOU 2004:22, og som rådmannen legger til grunn er politikerens ønske i K-styre sak 11/49 svarer eiendomsavdelingen: «Vi har god standard på formålsbyggene, da mange av byggene er nye. Vi sier derimot at vi skulle hatt mer penger til vedlikehold».

Eiendomsavdelingen har levert tjenesteanalyser/årsrapporter for årene 2011 og 2012 og i disse tjenesteanalysene er vedlikeholdsetterslepet omtalt under punktet avskrivninger.

I tjenesteanalysen for eiendomsavdelingen 2011 står det følgende:

«Avskrivning er et uttrykk for det kapitalslit som den kommunale bygningsmassen representerer. Den samlede avskrivningen summerer seg til kr 64,5 mill¹³ i 2011. Kommunale formålsbygg avskrives over 40 år. For å opprettholde eiendomsformuen bør det således årlig brukes kr 64,5 mill på verdibevarende tiltak. Bygningsvedlikehold et slikt verdibevarende virkemiddel. Vedlikeholdsnivået er vesentlig lavere enn avskrivningen, noe som er et uttrykk for at kommune har netto slitasje på bygningsmassen. I kroner kan denne slitasjen beregnes til 42 mill kroner årlig. Dette tallet kan sees på som et uttrykk for økningen i vedlikeholdsetterslepet»

¹³ Tallet inkluderer også kommunale boliger

I tjenesteanalysen for 2012 er vedlikeholdsetterslepet oppgitt til kr 66,6 mill. I analysen er det også vist til:

«Vedlikeholds- og rehabiliteringsnivået er lavere enn avskrivningen, noe som igjen er et uttrykk for at kommunene har netto slitasje på bygningsmassen. Dette betyr at vedlikeholdsetterslep er et tema ved prioritering av ressursbruken, noe som vanskeliggjør det planmessige vedlikeholdsarbeidet.»

Når det gjelder det samlede vedlikeholdsetterslepet i kroner i Skedsmo kommune, står det ikke noe om det i tjenesteanalysene for 2011 og 2012 etter det revisjonen kan se.

I årsbudsjett og handlingsplan for 2013-2016 står det følgende:

«Økt bevilgning til vedlikehold av bygg. Vedlikeholdsetterslepet på Skedsmo kommunes bygningsmasse er stort, stipulert til 105 mill. kr. Budsjettrammene i dag tar ikke høyde for slikt vedlikehold. Med dagens rammer må helse- miljø- og sikkerhet og myndighetskrav få prioritet fremfor ordinært systematisk bygningsvedlikehold».

I årsbudsjett og handlingsplan for 2014-2017 står det ikke noe om vedlikeholdsetterslepet.

Avdeling for bygningsdrift forteller følgende i intervju med revisjonen¹⁴ *«Det estimerte vedlikeholdsetterslepet på 100 millioner som er kommunisert opp til politikerne bygger i stor grad på intern kartlegging gjort av avdeling for bygningsdrift og er et grovt anslag, og vil være lavt hvis vi skulle forholde oss til standard NS3454 livsløpskostnader for bygg. Vi har bygg som er veldig gamle, og har et stort vedlikeholdsetterslep. Hadde vi utarbeidet en total tilstandsrapport for hvert bygg hadde registrert etterslep økt betraktelig»*

Eiendomsavdelingen opplyser at spesielt formålsbygg som inneholder svømmehaller, har et stort vedlikeholdsetterslep. En egen sak på vedlikehold/rehabilitering av bassengbyggene var oppe til politisk behandling i kommunestyret 11.6.2014¹⁵ i forbindelse med årsbudsjett og handlingsplan 2015-2018. I saksframlegget fra rådmannen var prioriterte investeringstiltak stipulert til 29,5 millioner kroner fordelt på tre bassengbygg (Sagdalen, Sten Tærud og Vigernes).

Ifølge Direktoratet for Byggkvalitet (DIBK)¹⁶ finnes det ikke en standard som kommunen skal bruke som hjelpemiddel for å beregne vedlikeholdsetterslepet. De store rådgivende ingeniør-firmaene tar gjerne utgangspunkt i standardene NS 3424 tilstandsanalyse av byggverk og eller NS 3454 livssyklus kostnader for byggverk. Det er ca 80 kommuner som bruker IK-bygg. For disse 80 kommunene vil det ifølge DIBK kunne være hensiktsmessig å bruke IK-bygg (IK-bygg tar utgangspunkt i NS 3424 tilstandsanalyse av byggverk) for å beregne vedlikeholdsetterslepet.

Praksis vil derfor ofte være ifølge DIBK at ved en intern tilstandsgjennomgang brukes eksisterende systemer i kommunen som for eksempel IK-bygg. I tillegg vil man ha tilgjengelig oppsamlet tilstandsinformasjon. En annen mulighet for kommunene er å bruke en standard for eksempel NS

¹⁴ Intervju med avdelingsleder bygningsdrift 10.3.2014

¹⁵ Enstemmig vedtak i kommunestyret: «Prioriterte investeringstiltak vises i Budsjettrundskrivet for ÅB/HP 2015-2018.

¹⁶ Telefon/e-post intervju med rådgiver eksisterende bygg Fredrik Horjen DIBK april 2014

3424 eller 3454 direkte. De store rådgivende ingeniørselskapene tar gjerne utgangspunkt i standardene NS 3424 tilstandsanalyse av byggverk og eller NS 3454 livssyklus kostnader for byggverk.

Revisjonen har innhentet tall for vedlikeholdsetterslep i millioner kroner på formålsbygg på de av sammenligningskommunene til Skedsmo i kommunegruppe 13 som de sammenligner seg med. Revisjonen har fått bekreftet at tallene i tabellen er kommunisert opp til politikerene i den enkelte kommune.

Tabell 3 Vedlikeholdsetterslep formålsbygg

	Vedlikeholds- etterslep i millioner kroner	Totalt antall kvm formåls-bygg 2013	Vedlikeholds- etterslep kroner pr kvm	Utgifter til vedlikeholds- aktiviteter snitt perioden 2008-2013 kr/kvm
Skedsmo	100	230 872	433	106
Moss	280*	110 413	2 536	122
Sarpsborg	Har ikke tall	184 236	Har ikke tall	154
Asker	Har ikke tall	236 906	Har ikke tall	106
Rælingen	113**	70 099	1612	36
Lørenskog	150 (+20)***	147 650	1016	178
Nittedal	85	72 793	1168	132
Ringerike	340****	104 274	3260	73
Snitt for kommunene				115

Kilde: Telefon og mailforspørsler til eiendomsavdelingene i de ulike kommunene i april/mai 2014

*Moss: Tallet bygger på eksternt innleid gjennomgang i 2013.

**Rælingen: Tallet bygger på en intern gjennomgang i 2012 basert på NS 3424 tilstandsanalyse for byggverk.

***Lørenskog: Tallet bygger på en intern gjennomgang våren 2013. De (+20) i tabellen er knyttet til inneløst oppgraderingsbehov og er ikke tatt med i vedlikeholdsetterslep pr kvm formålsbygg.

**** Ringerike tallet bygger på intern gjennomgang 2013 som inkluderer skoler og et generelt vedlikeholdsetterslep ellers.

Tabell 3 ovenfor viser store forskjeller mellom kommunene i vedlikeholdsetterslep pr kvm formålsbyggmasse. Skedsmo ligger klart lavest med kr 433. Tabellen viser også at ikke alle kommuner har tallfestet det totale vedlikeholdsetterslepet på formålsbyggene.

For Skedsmo er det i perioden 2008-2013 følgende utgifter til vedlikehold på formålsbyggene:

Tabell 4 Utg til vedlikeholdsaktiviteter Skedsmo, 2008-2013

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vedlikeholdsaktiviteter pr kvm	93	123	186	98	75	59

Kilde: KOSTRA. Kroner pr kvm

Tabellen viser at vedlikeholdsaktivitetene har vært avtagende i Skedsmo etter en topp på kr 186 pr kvm i 2010. Eiendomsavdelingen opplyser at Skedsmo kommune fikk en tiltakspakke på kr 31.068.000,- i forbindelse med finanskrisen. Disse midlene ble brukt og ble regnskapsført i 2009 og 2010.

Basert på estimert vedlikeholdsbehov for ulike bygningstyper, samt arealfordelingen mellom ulike bygningstyper, estimerte Multiconsult/PricewaterhouseCoopers i 2008 et gjennomsnittlig kostnadsbehov for vedlikehold av kommunal bygningsmasse som årskostnad i kr/m² per år i henhold til standard om livssyklus kostnader for byggverk (NS 3454). «*Beregningen viste et gjennomsnittlig vedlikeholdsbehov for en kommunal bygning på ca 170 kr/m² per år som annuitet, og beregningene ble basert på 60 års levetid og 6 % kalkulasjonsrente. Dette annuitetstallet er følsomt for byggets levetid, intervaller for vedlikeholdsinnsats og for levetiden til ulike komponenter i bygget samt kalkulasjonsrente. En halvering av betrakningsperioden, eller byggets levetid, til 30 år gir en reduksjon i normtallet til ca 100 kr/m², men innebærer da at bygningen enten må avhendes eller står foran en betydelig oppgradering dersom den skal benyttes videre*» (Multiconsult/PricewaterhouseCoopers 2008).

«*I normtallet på 170 kr/m² er kostnader til ombygginger/tilpasninger, eller utviklingskostnader, ikke tatt med*» (Multiconsult/PricewaterhouseCoopers 2008, kapittel 4.5.2.)

Skedsmo kommune bruker en betrakningsperiode på 40 år ifølge tjenesteanalysen 2011.

5.3 Revisjonens vurdering

5.3.1 Tilstandskartlegging, internkontroll og FDV-dokumentasjon

Revisjonen har lagt til grunn kriteriet om at det skal finnes systemer og rutiner for tilstandskartlegging og bruk av FDV-dokumentasjon, og det skal sikres at systemene og rutinene brukes etter sin hensikt.

Revisjonen mener at det i all hovedsak finnes systemer og rutiner når det gjelder tilstandskartlegging og internkontroll. Eiendomsavdelingen har for eksempel rutiner for tilstandskartlegging gjennom året. Det er videre utarbeidet brannhåndbok og internkontrollhåndbøker, samt rutiner for oppfølging.

Etter revisjons oppfatning er det likevel noen mangler.

- Revisjonen har avdekket mangelfull innrapporting fra vaktmesterne på årlig tilstandskartlegging.
- Tilstandskartleggingen foregår sent på året selv om faglige anbefalinger og avdelingen selv mener at dette bør utføres i første halvår.

Avdeling for bygningsdrift har planlagt å implementere fullversjon av IK-bygg.

Revisjonen mener at denne implementeringen vil kunne gi tilfredstillende tilstandsinformasjon i Skedsmo kommune. Revisjonen viser til at det kan være nyttig å legge til grunn en relevant standard som for eksempel NS 3424 «Tilstandsanalyse av byggverk».

Når det gjelder FDV-dokumentasjon er det ikke utarbeidet en rutinebeskrivelse eller annet dokument som sikrer at sentral FDV-dokumentasjon brukes i vedlikeholdsplanleggingen og i driften. Revisjonen vil peke på at hensikten fra lovgivers side er at FDV-dokumentasjonen skal være et sentralt element i vedlikeholdsplanleggingen både på kort og lang sikt. I den forbindelse vil revisjonen peke på at sentral FDV-dokumentasjon er viktig. Eksempler på sentral FDV-

dokumentasjon kan være: garantier, utskiftningsintervaller slitedeler, avtaler inngått med eksterne på drift og vedlikehold av teknisk utstyr, og levetid på bygningsdeler. Mangelfull bruk av sentral FDV-dokumentasjon vil kunne medføre et unødvendig økonomisk tap spesielt gjelder dette i garantitiden.

Revisjonen har imidlertid forståelse for valget eiendomsavdelingen har gjort, ved å ikke drive systematisering av til dels gammel og mangelfull FDV-dokumentasjon, da dette er veldig ressurskrevende. På nyere bygg og bygg som overtas bør det imidlertid være enklere å forholde seg til FDV-dokumentasjonen opp mot vedlikeholdsplaner. Dette gjøres også i Skedsmo, men er ikke i tilstrekkelig grad satt i system.

Et fungerende FDVU-system vil kunne legge grunnlaget for mer effektiv drift og vedlikehold av formålsbyggene. Eiendomsavdelingen er i ferd med å ta i bruk et nytt FDVU-system. Dette skal erstatte et tidligere innkjøpt system. Eiendomsavdelingen sier selv at det ikke er optimalt at det ikke er på plass et helhetlig FDVU-system.

Vaktmesterdrift og driftsavtaler

Når det gjelder organisering av vaktmestertjenesten og forholdet til virksomhetene er det etablert to forskjellige driftsavtaler, disse kalles hhv ansvarsmatrise og servicetjenesteavtale.

Ansvarsmatrise handler om avtaler mellom eiendomsavdelingen og virksomhetene for å avklare gråsoner når det gjelder oppgaver og rollefordeling. Revisjonen mener at behovet for slike ansvarsmatriser ikke er nytt. Dette ble påpekt i en rapport fra Fredrik Horjen Rådgivning i november 2010. Revisjonen konstaterer at ansvarsmatriser ikke er gjennomført på kommunens øvrige bygningsmasse i tråd med intensjonen etter rapporten i 2010.

Videre er det etablert en avtale for servicetjenester utført av vaktmesterne på institusjonsbyggene. Revisjonen finner det her positivt at slike avtaler er utarbeidet og skal implementeres på de øvrige byggene.

Tjenesteanalyse

Revisjonen har i sin gjennomgang funnet at eiendomsavdelingen ikke overholdt sin egen tidsfrist for levering av tjenesteanalysen/årsrapporten for 2012. Tjenesteanalysen er et sentralt dokument, og bør kunne foreligge på høsten hvert år som er den opprinnelige intensjonen. Revisjonen peker på at analysen legger til grunn endelige KOSTRA-tall som foreligger i midten av juni hvert år.

Revisjonen mener at rutinene for tilstandskartlegging og internkontroll i det store og hele er på plass. Revisjonen mener likevel at det noen mangler. Manglene gjelder først og fremst rapportering fra vaktmesterene på tilstandskartlegging og at mye av tilstandskartleggingen skjer sent på året. Driftsavtaler er videre i liten grad på plass når det gjelder ansvarsavtaler, mens avtaler for servicetjenester ikke er implementert for andre enn institusjonsbyggene. Her gjenstår også implementering for andre enn institusjonsbyggene.

5.3.2 Vedlikeholdsplaner og vedlikeholdsbudsjetter

Revisjonen har lagt til grunn kriteriet om at kommunelovens bestemmelser i § 44 nr.1-3 om økonomiplan og økonomiplanlegging skal følges.

Det som bevilges til vedlikehold i Skedsmo kommer ikke direkte fram i årsbudsjett og handlingsplan. Avdeling for bygningsdrift utarbeider pr i dag ikke flerårige vedlikeholdsplaner. KL § 44 nr 3 sier at økonomiplanene skal gi en «*realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden*». Etter revisjonens mening synliggjør ikke årsbudsjett og handlingplan en realistisk oversikt over vedlikeholdsbehov fram i tid. Det er pekt på at godt verdibevarende vedlikehold handler om at «arten og omfanget av vedlikeholdet vurderes i et langsiktig økonomisk perspektiv» (NOU 2004:22). Bruk av livssyklus kostnader kan etter revisjonens oppfatning være et godt hjelpemiddel i arbeidet med å utarbeide flerårige vedlikeholdsplaner.

5.3.3 Vedlikehold og vedlikeholdsetterslep i Skedsmo kommune

Revisjonen har lagt til grunn kriteriet om at Skedsmo kommune skal ha et godt verdibevarende vedlikehold.

Hva som er det reelle vedlikeholdsetterslepet på formålsbyggene er uvisst. Vedlikeholdsetterslepet på ca 100 mill som er kommunisert opp mot politikerne gir sannsynligvis ikke et reelt bilde, og etterslepet er trolig betydelig høyere. Intervjudata viser at Skedsmo ikke har foretatt en tilstandsanalyse på alle formålsbygg for å finne vedlikeholdsetterslepet. Revisjonen vil her peke på nødvendigheten av gode og fullstendige saksframlegg til de folkevalgte. Dette er administrasjonens ansvar, og gjelder gode saksframlegg på vedlikeholdsbehovet like mye som andre sektorer eller tjenester i kommunen.

Revisjonen har forståelse for at tilstandskartlegging er ressurskrevende, og at det kan virke bortkastet å bruke mye penger på tilstandskartlegging når eiendomsavdelingen mener at det er et stort og vedvarende gap mellom behov og tildelte midler.

Rådmannen har forutsatt at Skedsmo kommune ønsker å ha et godt verdibevarende vedlikehold på formålsbyggene. På den ene side er det kommunisert et vedlikeholdsbehovet på kr 100 mill. Dette tallet er for lavt. Eiendomsavdelingens egne vurderinger av vedlikeholdsetterslepet i tjenesteanalysene for årene 2011 og 2012 er på ca 40 mill pr år. Dette tilsier et betydelig høyere samlet vedlikeholdsetterslep. På den annen side har Skedsmo kommune i de senere årene bygget mye nytt/rehabiliter. Nye bygg/rehabiliterede bygg har naturlig et lavt vedlikeholdsbehov de første årene. Nye bygg og rehabiliteringer kan derfor ha bidratt til å redusere vedlikeholdsetterslepet.

Videre har revisjonen avdekket at avdeling for bygningsdrift ikke driver med flerårig vedlikeholdsplanlegging. Manglende flerårige vedlikeholdsplaner kan gjøre det vanskeligere å ta igjen vedlikeholdsetterslepet og sikre godt verdibevarende vedlikehold.

6 LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV 1992-09-25 nr 107
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) Lov 2008-06-27 nr 71
- Foreningen for god kommunal regnskapsskikk kommunal regnskapsstandard nr 4. «*Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet*»
- *Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom i offentlig og privat sektor*. Berseng og Håkonsen 2001.
- Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift Tech 10) 2010-03-26-486
- Fredrik Horjen Rådgivning. Eiendomsforvaltning i Skedsmo kommune. Rapport fra intervjuundersøkelse November 2010
- K-sak Skedsmo kommune11/49, Status og framtidig organisering av eiendomsforvaltningen
- Norsk kommunalteknisk forening. Utredning for kommunal- og regionaldepartementet. Forum for Offentlige bygg og eiendommer (FOBE) «*Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger*» Mars 2006
- NOU 2004:22 «*Velholdte bygninger gir mer til alle*» Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren
- «*Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde*» – rapport 2008 fra Multiconsult & PricewaterhouseCoopers
- Tjenesteanalyse 2011 og 2012 Eiendomsforvaltningen Skedsmo kommune

LISTE OVER FIGURER OG TABELLER

Figur 1 Styringssystemet for kommunal eiendomsforvaltning.....	2
Figur 2 Årshjul eiendomsforvaltning	3
Figur 3 Organisasjonskart eiendomsavdelingen Skedsmo kommune	9
Figur 4 Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning	11
Figur 5 Utgifter til drift av formålsbygg.....	12
Figur 6 Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter	12
Tabell 1 Areal formålsbygg Skedsmo kommune	10
Tabell 2 Etterlevelse av tre internkontrollrutiner	29
Tabell 3 Vedlikeholdsetterslep formålsbygg	34
Tabell 4 Utg til vedlikeholdsaktiviteter Skedsmo, 2008-2013.....	34
Tabell 5 Politisk og adm organisering i utvalgte kommuner.....	40

VEDLEGG 1

Tabell 5 Politisk og adm organisering i utvalgte kommuner.

Kommune	Folketall pr 1.1.2014	Politisk organisering	Organisasjonsform
Arendal	43841	Eget styre	Kommunalt foretak
Asker	58338	Utvalg for eiendom og økonomi	Egen etat
Bodø	49731	Utvalg for plan næring og miljø	Egen etat under sentraladministrasjonen
Drammen	66214	Eget styre	Kommunalt foretak
Fredrikstad	77591	Utvalg for teknisk sektor	Egen etat
Karmøy	41753	Utvalg for teknisk sektor	Egen etat
Larvik	43258	Eget styre	Kommunalt foretak
Sandefjord	44976	Utvalg for bygg og eiendom	Egen etat
Sandnes	71900	Eget styre	Kommunalt foretak
Sarpsborg	54059	Formannskap	Egen etat
Skedsmo	51188	Formannskap	Egen etat under sentraladministrasjonen
Skien	53439	Utvalg for teknisk sektor	Egen etat
Tromsø	71590	Utvalg finans og næring	Egen etat
Tønsberg	41550	Eget styre	Kommunalt foretak
Ålesund	45747	Eget styre	Kommunalt foretak

Kilde: Eiendomsavdelingene i de kommunene. Kommunestørrelse mellom 40000 – 80000 innbyggere.

VEDLEGG 2

IK-bygg tilstandsoversikt formålsbygg 2012 Skedsmo kommune



	ANSVAR			BYGNING				INNEMILJØ				HET		BRANN			FUKT			MILJØ		INNRUSSIKRING	OFFENTLIGE PÅLEGG								
	Eiers/kommunestyret	Forvalter	Bruker	Byggskader - utvendig	Byggskader - innvendig	Varme, ventilasjon og sanitær	Eianlegg	Heis	Renhold	Luft	Lys	Lyd	Planløsning	Flexibilitet	Universell utforming	Brann dokumentasjon organisatorisk	Brann dokumentasjon teknisk	Brannsikring	EL-tilsynets kontroll	Frostskikket ledningsnett	Vann og avløp - alder	Lekkasjevarsling	Effektiv bortledning av vann	Flomutsatt	Nedgravede tanker	Helsefarlige stoffer i bygningen	Rastare	INNRUSSIKRING	OFFENTLIGE PÅLEGG		
Skoler																															
Brånås skole	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gjellerås skole	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kjellervolla skole	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	0,0	0,0	2,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	0,0	2,0	0,0	2,0	2,0	2,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0
Sagdalen skole	0,0	1,0	0,0	2,0	2,0	2,0	3,0	0,0	0,0	2,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	2,0
Veslestua ved Sagdalen	0,0	1,0	0,0	1,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	2,0	2,0	2,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Skjetten skole	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	3,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	1,0	1,0	2,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	2,0
Stalsberg skole	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	1,0	0,0	2,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	2,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Stav skole	0,0	1,0	2,0	2,0	3,0	2,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	2,0
Sten-Tærud skole	0,0	1,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	1,0	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Stentærud skole (lilleskolen)	0,0	1,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	0,0	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	2,0	2,0	2,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Tærudalen Skole	0,0	0,0	0,0	1,0	2,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	2,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Vardåsen Nærmiljøsent	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	2,0	1,0	0,0	2,0	1,0	0,0	2,0	1,0	1,0	1,0
Vigernes skole	0,0	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	0,0	1,0	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	2,0	3,0	3,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Volla skole	0,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	2,0	2,0	3,0	3,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Åsenhagen skole	0,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	2,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	2,0	2,0	3,0	3,0	2,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Kjeller skole byggetrinn 1	0,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	2,0	1,0	2,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Barnehager																															
Breidablikk barnehage.	0,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Hågan barnehage	0,0	1,0	1,0	2,0	3,0	3,0	2,0	0,0	1,0	2,0	2,0	2,0	0,0	2,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	2,0	1,0	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	1,0	1,0
Kjeller barnehage	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Korshagen barnehage	0,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Lillestrøm barnehage	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Melby barnehage	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0	1,0	1,0	0,0	2,0	1,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Måsan barnehage	0,0	1,0	1,0	3,0	2,0	2,0	2,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Strømmen barnehage	0,0	1,0	1,0	3,0	2,0	3,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0	1,0	0,0	2,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Tærud Skole barnehage	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	3,0	2,0	0,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Tærud barnehage	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	2,0	1,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Uglebakken Barnehage	0,0	1,0	1,0	2,0	3,0	1,0	2,0	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	2,0	2,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Varden Barnehage	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	2,0	0,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Vestvollen Barnehage	0,0	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	2,0	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	2,0	0,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Volla Barnehage	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	2,0	0,0	2,0	1,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Åsenhagen Barnehage	0,0	1,0	1,0	3,0	2,0	2,0	2,0	0,0	1,0	2,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	0,0	2,0	1,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Linbråten Barnehage	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	2,0	0,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Sagelva Barnehage	0,0	1,0	1,0	3,0	3,0	3,0	2,0	0,0	1,0	2,0	2,0	1,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	1,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Solhaug Barnehage	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	2,0	0,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Risløkka Barnehage	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	2,0	0,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Administrasjon																															
Sentralverkstedet Leiraveien	0,0	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	0,0	1,0	2,0	2,0	1,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Rådhuset Skedsmo	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	1,0	2,0	1,0	2,0	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	3,0	3,0	2,0	1,0	0,0	3,0	1,0	1,0	1,0
Pleie omsorg																															
Libos	0,0	2,0	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	3,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	3,0	2,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Skedsmotun bbs	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	0,0	0,0	2,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Stalsberg bbs	0,0	2,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	0,0	2,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Solbakken rehab.	0,0	2,0	1,0	3,0	3,0	3,0	3,0	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Årsveien bo- og omsorgssenter	0,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Kultur																															
Skedsmo stadion og ishall	0,0	1,0	1,0	3,0	3,0	3,0	1,0	2,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0																		

VEDLEGG 3

Årshjul IK-bygg (side 43)

Årshjul/ukeplan vaktmestere Skedsmo (side 44)

IK-bygg Arshjul for internkontroll

ARSHJUL FOR INTERNKONTROLL

BUDSJETT

September-november
Forvalter foreslår budsjett for gjennomføring av tiltak for å ta vare på bygningene samt sikre helse miljø og sikkerhet til brukerne.

KARTEGGING

Januar- april
Forvalter kartlegger tilstanden sammen med bruker gjennom vernerunder i henhold til matrikelkontrollskriften. Forvalter vurderer tilstand og foreslår tiltak i egen rapport.

RAPPORTERING

Mai - august
Forvalter rapporterer om tilstanden herunder hva som er utført siste år samt behov for nye tiltak til rådningen som rapporterer videre til formannskapet.

ARSHJUL FOR INTERNKONTROLL

Kommunene følger et årshjul når det gjelder budsjett, regnskap og årsrapport for sin virksomhet. Rapport om bygningenes tilstand og utvikling i forhold helse, miljø og sikkerhet samt bevaring av formuen høres med som en naturlig del i dette årshjulet.

Januar- april

Forvalter kartlegger tilstanden sammen med bruker gjennom vernerunder i henhold til matrikelkontrollskriften. Forvalter vurderer tilstand og foreslår tiltak i egen rapport.

Mai - august

Forvalter rapporterer om tilstanden herunder hva som er utført siste år samt behov for nye tiltak til rådmannen som rapporterer videre til formannskapet.

September- november

Forvalter foreslår budsjett for gjennomføring av tiltak for å ta vare på bygningene samt sikre helse miljø og sikkerhet til brukerne.

Verktøy for kartlegging og rapportering

I rapporteringen er det viktig å gi et kortfattet bilde av situasjonen som er lett å forstå. Omfattende HMS-rapporter med mye tekst har en tendens til ikke å bli lest. Vi vil derfor anbefale bruk av verktøy for kartlegging av tilstand og skaderisiko som vist i figuren kan tilstand og skaderisiko for kommunens bygningsmasse presenteres på ett A4 ark og man kan som vist under vise utviklingen over flere år på en enkel og illustrerende måte.

VEDLEGG 4 RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

Rådmannens tilbakemelding på Forvaltningsrevisjonsrapport – Eiendomsforvaltningen –September 2014

Revisjonens anbefalinger knytter seg til forhold ved det administrative styringssystemet i kommunens eiendomsforvaltning.

Omfanget av planleggings- og styringssystemene er tilpasset de praktiske behov og eksisterende ressursgrunnlag. For Skedsmo betyr dette at de administrative ressursene er moderate i forhold til sammenlignbare kommuner. I henhold til KOSTRA tallene brukte Skedsmo kommune kr 23 pr kvm til forvaltning i 2012, landsgjennomsnittet var på kr 44 pr kvm.

Revisjonskriteriene som settes opp tar utgangspunkt i lovbestemmelser, samt i offentlige utredninger som beskriver en ønsket praksis innenfor eiendomsområdet.

Revisjonens anbefalinger bygger på at det er avvik mellom dagens praksis og den ideelle fordring.

Rådmannen oppfatter ikke at det påvises brudd på lover og forskrifter ut over avvik fra kommunens egne administrative kontrollsystemer.

Det er rådmannens syn at kommunen, i hovedsak, har god kontroll med drift og vedlikehold av formålsbyggene.

Oppfølging av revisjonens anbefalinger vil kreve økt administrativ ressursbruk. En styrking av administrasjonen vil måtte skje gjennom utvikling av budsjetttrammene.

Revisjonens anbefalinger med rådmannens kommentarer:

1. Skedsmo kommune bør få på plass en overordnet og fullverdig eiendomsstrategi.

Det er pr i dag svært begrenset erfaring med overordnede eiendomsstrategier i norske kommuner, og således lite praksis å støtte seg på i oppfølgingen av denne anbefalingen.

Det er igangsatt et arbeid i Bærum kommune, og det forventes å foreligge et resultat i løpet av 2014. Arbeidet antas å være omfattende og ressurskrevende og det vil etter rådmannens syn være rasjonelt å vente med å gjennomføre tiltaket til det foreligger erfaringer fra andre kommuner.

2. Skedsmo kommune bør sikre at internkontrollrutiner etterleves og at planlagte driftsavtaler med virksomhetene blir implementert

Driftsavtaler som regulerer ansvars- og oppgavefordeling vil bli etablert for de bygg som p.t. ikke har slik avtale.

3. Skedsmo kommune bør utarbeide flerårige vedlikeholdsplaner.

Et hensiktsmessig planleggings- og styringssystem er tilpasset ressursgrunnlaget/pengestrømmen som skal forvaltes, og det har ikke blitt prioritert å bruke administrative ressurser på langsiktig vedlikeholdsplanlegging.

Det foreligger imidlertid oversikt over bygningsmessige tiltak som planlegges gjennomført, både på kort og lang sikt, selv om disse tiltakene ikke fremkommer i et plandokument.

Når kontrollverktøyet IK- bygg samt nytt IT-basert FDV- system er ferdig implementert vil den løpende tilstandskartleggingen være ivaretatt, og arbeidet med å lage langsiktige vedlikeholdsplaner vil bli mindre ressurskrevende.

Anbefalingen om å utarbeide flerårige vedlikeholdsplaner vil således bli fulgt opp når de nødvendige styringsverktøyene er operative.

4. Skedsmo kommune bør nyttiggjøre seg sentrale deler av FDV-dokumentasjonen gjennom systemer/rutiner og etterlevelse av disse.

For den delen av bygningsmassen som er av nyere dato foreligger det omfattende FDV-dokumentasjon, og denne dokumentasjonen benyttes i den daglige drift og ved bygningsmessige vedlikehold på byggene. Det foreligger imidlertid ingen rutine for systematisk bruk av FDV-dokumentasjonen pr i dag, men dette vil inngå som en del av funksjonen i et IT-basert FDV-system.