

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON Eiendomsforvaltning

Agdenes kommune

Mai 2016

Forord

Denne selskapskontrollen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget Agdenes kommune i perioden september 2015 – april 2016.

Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 2.5.2016

Frode Singstad
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Espen Langseth
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjonen viser at kommunestyret i Agdenes kommune i svært liten grad setter tydelige mål for styringen av kommunens eiendomsmasse. Kommunestyret sikrer seg heller ikke systematisk rapportering på tilstanden på kommunale bygg, slik at det kan drives langsiktig planlegging av hva slags utbedringer som skal prioriteres. Kommunen har i det hele tatt ikke noe system for å dokumentere tilstand til bygningsmassen sin, og det finnes ingen samlet oversikt over tilstanden på kommunale bygg. Etter revisjonens syn er dette en stor mangel. Det gjør det veldig vanskelig å drive langsiktig planlegging i eiendomsforvaltningen og å forvalte byggene i et livssyklusperspektiv.

I praksis skjer eiendomsforvaltningen i Agdenes ved at veldig mye ansvar er overgitt vaktmestrene, som har egne budsjett tilknyttet hvert bygg, som de fritt prioriterer ut fra. Våre data tyder på at dette et stykke på vei fungerer greit, men at det i liten grad er rom for å tenke langsiktig vedlikehold innenfor denne modellen. Vaktmestrene har kapasitet og ressurser til å ta de oppgavene som haster mest, men ikke noe mer. Systemet er åpenbart også sårbart.

Revisjonens inntrykk er at det stort sett er avklarte ansvarsforhold på området, både innad i FDV-tjenesten og mellom FDV-tjenesten og brukerne av byggene. Det er positivt. Men heller ikke slike forhold er dokumentert. Det medfører en risiko for at det kan være vanskelig for eksempel en ny vaktmester å få oversikt hva som er forventet at han skal gjøre. Kommunen har ikke etablert et avvikssystem for eiendomsforvaltningen, og revisjonens syn er at fraværet av et slikt system bidrar til å gjøre ordningen personavhengig og sårbar, og avhengig av vaktmestrenes tilstedeværelse i de ulike byggene.

Forskjellen mellom ytre del av kommunen og Lensvik er gjennomgående i våre data, og tendensen er at brukerne i ytre del er mindre fornøyd med eiendomsforvaltningen. Vårt syn er at dette har sammenheng med at FDV-tjenesten kun prioriterer tilstedeværelse for vaktmester i ytre del én dag per uke.

Ut fra det ovenstående, og med bakgrunn i aktuelle føringer på området, anbefaler revisjonen Agdenes kommune å innføre et system for eiendomsforvaltningen, som gir mulighet til å tenke langsiktig i planleggingen av vedlikeholdet, og se kommunens bygg under ett.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Kommunal eiendomsforvaltning – hva er utfordringen?	7
1.3 Organisering av eiendomsforvaltning i Agdenes kommune.....	8
2 Undersøkelsesopplegget.....	9
2.1 Avgrensning.....	9
2.2 Problemstillinger	9
2.3 Kriterier	9
2.4 Metode	10
3 Eiendomsforvaltning i Agdenes kommune.....	11
3.1 Revisjonskriterier	11
3.2 Data.....	12
3.2.1 Nøkkeltallsanalyse	12
3.2.2 Kommunestyrets styring med eiendomsforvaltningen.....	13
3.2.3 System for eiendomsforvaltning	13
3.2.3.1 Oversikt over arealutnyttelse og eventuelt ubenyttet areal	14
3.2.3.2 Oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov	14
3.2.3.3 Drives det verdibevarende vedlikehold?.....	15
3.2.4 Avvikssystem	18
3.2.5 Tydelig ansvars- og rolledeling?.....	21
3.2.6 Kommunale grøntområder.....	22
3.3 Revisors vurdering.....	23
4 Høring	25
5 Konklusjoner og anbefalinger	25

Tabell

Tabell 1. Indikatorer for eiendomsforvaltning sammenlignet med andre12

Figurer

Figur 1. Administrativ organisering av Agdenes kommune..... 8

Figur 2. FDV-tjenesten har god oversikt over vedlikeholdsbehovet i mitt bygg.....15

Figur 3. Mitt bygg er samlet sett godt vedlikeholdt17

Figur 4. Eventuelt mangelfullt vedlikehold medfører ingen18

Figur 5. Det er enkelt å gi tilbakemelding om behovet for vedlikehold til FDV-tjenesten ...19

Figur 6. Jeg får tilbakemelding om hva som skjer med min henvendelse til kommunen. ...20

Figur 7. Innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid21

Figur 8. Det er avklart hva FDV-tjenesten kan bidra med av drifts- og vedlikeholdsoppgaver og hva virksomheten har ansvar for selv.22

1 Innledning

I dette kapitlet redegjør vi for oppdraget og gir en kort innføring i den aktuelle tematikken: eiendomsforvaltning i kommunesektoren.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Agdenes kommune bestilte en forvaltningsrevisjon om eiendomsforvaltning i sak 19/15 i møte den 9.6.2015.¹ Følgende vedtak ble fattet:

Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for 2013-2014 og bestiller et forvaltningsrevisjonsprosjekt med fokus på eiendomsforvaltning i Agdenes kommune.

(...)

Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget.

Oppdragsansvarlig revisor orienterte i kontrollutvalgets møte den 30.09.2015 om ulike innfallsvinkler for prosjektet. Utvalget besluttet å gå videre med en forvaltningsrevisjon med fokus på kommunens systemer for forvaltning av bygninger, og så langt som mulig annen grunneiendom.

1.2 Kommunal eiendomsforvaltning – hva er utfordringen?

Norske kommuner og fylkeskommuner forvalter store verdier i form av eiendommer og bygninger. Bygningsmassen er en av flere avgjørende innsatsfaktorer for all kommunal tjenesteyting. KS-rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde» fra 2008 viste at det var store utfordringer med mangelfullt vedlikehold og store oppgraderingsbehov knyttet til skolebygg, aldershjem og barnehager i norske kommuner. Etterslepet på bygningsvedlikehold på landsbasis er stort. I denne rapporten ble det anslått at vedlikeholdsetterslepet i den kommunale bygningsmassen var estimert fra ca. 94 til 142 milliarder kroner.

I KS sin veileder «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold» fremheves betydningen av et løpende, verdibevarende vedlikehold av bygninger. Ifølge denne veilederen kan det være vanskelig for kommunene å få tatt igjen alle nedprioriterte oppgaver innenfor et budsjettår. Hver kommune må derfor ta nødvendige utbedringer inn i økonomiplanene, og utføre et planlagt vedlikehold over flere år. Ved manglende eller lavt vedlikehold, kan et bygg være

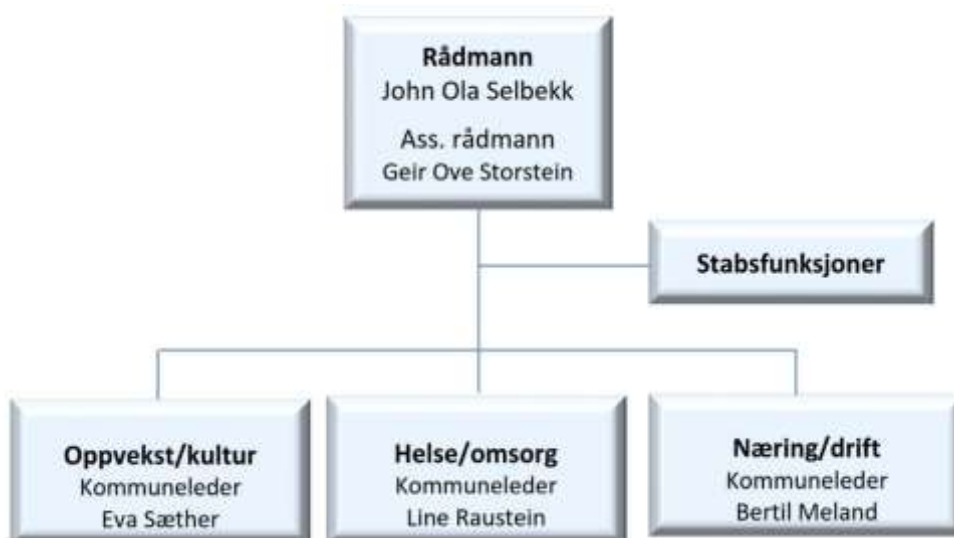
¹ I medhold av plan for forvaltningsrevisjon for 2013/2014.

nedslitt tidligere enn beregnet. Det kan også medføre at kommunene blir nødt til å gjennomføre akutte tiltak, som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold kan også føre til en tidligere totalrehabilitering av bygg, som ofte må lånefinansieres. Med lånene øker driftsutgiftene i form av renter og avdrag. Ifølge veilederen kan dette utgjøre langt høyere årlige kostnader per kvadratmeter enn det et planmessig vedlikehold ville ha medført.

1.3 Organisering av eiendomsforvaltning i Agdenes kommune²

Ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av eiendom i Agdenes kommune ligger til FDV-tjenesten, som ligger under sektor for Næring/drift.

Figur 1. Administrativ organisering av Agdenes kommune



Kilde: agdenes.kommune.no

FDV-tjenesten ledes av en avdelingsingeniør. Tjenesten har følgende ansvarsområder:

- FDV av de kommunale [vannverkene](#).
- FDV av de kommunale [veiene](#).
- FDV av de kommunale [avløpsanleggene, og slamordningen](#).
- FDV av den kommunale bygningsmassen (herunder renhold og vaktmestertjenester).
- Kirkegårdsarbeider ([Ingdalen kapell](#), [Agdenes kirke](#) og [Lensvik kirke](#))
- Forvaltning av [renovasjonsordningen](#) gjennom [HAMOS](#).

² Kilde: agdenes.kommune.no

2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet redegjør vi for hvilke problemstillinger som er utgangspunktet for undersøkelsen, og hvilke kriterier revisor bygger sine vurderinger og konklusjoner på. Metode og avgrensinger i prosjektet synliggjøres også her.

2.1 Avgrensning

Revisjonen har avgrenset undersøkelsen til å omhandle kommunens system for forvaltning av kommunale bygg. Dette for å se om denne er i samsvar med gitte føringer og relevante anbefalinger.

Revisjon har ikke utført egne beregninger, eller tilstandsvurderinger, knyttet til vedlikeholdsbehov av kommunens bygningsmasse. Vi har sett om kommunen har etablert system for å følge opp meldte avvik knyttet til vedlikeholdsbehov i bygningsmassen.

Kontrollutvalget ba særskilt om at revisjonen undersøkte kommunens arbeid med ubebygde grunneiendom. Revisjonen har ikke funnet kriterier eller indikatorer for å vurdere kommunens arbeid på dette området. Vi har presentert noe data om kommunens håndtering av grøntområder, der det passer inn.

2.2 Problemstillinger

Ut fra det ovenstående har vi etablert følgende problemstilling for forvaltningsrevisjonen:

Har Agdenes kommune etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunale bygg og eiendom?

I dette ligger at vi vurderer om kommunen har etablert overordnede målsettinger for vedlikehold av kommunale bygg, og om disse følges opp. Vi har også vurdert om kommunen har etablert et avvikssystem knyttet til vedlikehold og oppfølging av kommunale bygg, samt om ansvar og roller er avklart administrativt for drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse.

2.3 Kriterier

Revisjonskriterier er målestokken i en forvaltningsrevisjon, og det vi vurderer kommunens praksis opp mot. Revisjonskriteriene skal være utledet fra eller forankret i autoritative kilder. I denne forvaltningsrevisjonen er kriteriene utledet fra følgende kilder:

- Kommune-lovens § 23: rådmannens ansvar for betryggende kontroll

- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle».
- Vedlikehold i kommunesektoren, veileder fra KS

En nærmere operasjonalisering av kriteriene vil følge av de neste kapitlene.

2.4 Metode

For å svare på problemstillingen har vi innhentet data ved hjelp av fire ulike kilder: dokumentgjennomgang, intervju, en enkel spørreskjemaundersøkelse og nøkkeltallsanalyse. Dokumentgjennomgangen har omfattet de kommunale vedtak, rutiner og system som er av relevans for å vurdere om kommunen følger opp anbefalinger og krav på området.

For å få forståelse for hvordan rutiner og system fungerer i praksis, har vi gjennomført en del intervju med aktuelle personer i kommunens organisasjon. Det er gjennomført seks vanlige intervju, og i tillegg to telefonintervju. Alle intervju er dokumentert gjennom referat, som er verifisert av informantene i etterkant. Vi har intervjuet:

- Rådmannen
- Kommuneleder for nærings/drift
- Avdelingsingeniør (leder for FDV-tjenesten)
- Tre vaktmestere
- To enhetsledere (en barnehagestyrer og en rektor) (telefonintervju – oppfølging av spørreskjemaundersøkelsen, se under.)

For å samle informasjon om hva brukerne av byggene synes om kommunens eiendomsforvaltning, har vi sendt ut enkle spørreskjema. Skjemaet hadde spørsmål om de byggene de benytter i kommunens tjenesteproduksjon. Totalt hadde undersøkelsen et utvalg på de seks virksomhetslederne i kommunen. Alle besvarte undersøkelsen. I undersøkelsen ga vi virksomhetslederne mulighet til å svare i fem kategorier på ulike påstander, hvor kategori 1 indikerer at man er helt enig i påstanden, og kategori 5 indikerer at man er helt uenig. I tillegg hadde vi med en kategori for vet ikke og en for annet. Der vi kommenterer resultatet har vi gruppert svaralternativ 1 og 2 som enig, svarkategori 3 som nøytral og 4 og 5 som uenig.

Videre har vi hentet ut relevante nøkkeltall om kommunens forvaltning av bygninger fra SSB. Vi har sammenlignet dataene fra Agdenes kommune³ med andre sammenlignbare

³ Agdenes kommune er plassert i KOSTRA-gruppe 4 av SSB, som er kommuner med middels frie inntekter.

gruppegjennomsnitt: gjennomsnittsgruppen for tilnærmet like kommuner som Agdenes, gjennomsnittet for Sør-Trøndelag og hele landet utenom Oslo. Statistikk og kvalitet på tall er avhengig av en rekke forhold, og tallmaterialet må ikke oppfattes som absolutte sannheter. Indikatorene viser tendenser, som sett sammen med andre fakta, kan gi relevant styringsinformasjon. Vi tar forbehold om mulig feilrapportering fra kommunene til SSB.

3 Eiendomsforvaltning i Agdenes kommune

I dette kapitlet redegjør vi først for de kriteriene vi vil måle kommunen opp mot. Deretter presenterer vi innhentede data, og avslutningsvis revisors vurderinger.

3.1 Revisjonskriterier

Rådmannen har ansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (kommuneloven § 23 andre ledd). Videre har rådmannen ansvaret for at det en gang i året vedtas en rullerende økonomiplan, som minst omfatter de fire neste budsjettårene (kommunelovens § 44). Hva som regnes som betryggende kontroll innenfor eiendomsforvaltning, kan utledes fra NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle». Denne utredningen inneholder anerkjente føringer for hva som anses å være god eiendomsforvaltning i kommunesektoren.

Av den nevnte NOU-en følger det at for at eiendomsforvaltningen skal kunne foregå på en rasjonell og effektiv måte, må det stilles krav til eiendomsforvaltningens planleggings- og styringssystem. I et slikt system bør hovedkomponentene være informasjon om tilstanden på byggene, og planlegging av tiltak.

Multiconsult og PWC gjennomførte på oppdrag fra KS i 2008 en undersøkelse om tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. Rapporten avdekket et betydelig vedlikeholdsetterslep i norske kommuner, og framhevet betydningen av å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi med tydelige mål for forvaltning av eiendommene. Også mål for vedlikeholdet burde være et vesentlig element i en slik strategi. I etterkant av dette ga KS ut veilederen «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold». Denne veilederen legger særlig vekt på betydningen av aktiv politisk og administrativ styring av eiendomsforvaltningen. For å oppnå effektiv styring, må kommunestyret ha et godt beslutningsgrunnlag. Derfor anbefaler KS at kommunestyret sikrer seg jevnlig rapporteringer på tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporten kan og bør også inngå i kommunens årsrapport.

På denne bakgrunnen vil vi vurdere Agdenes kommune opp mot følgende kriterier:

- Kommunen bør ha tydelige mål for styring av eiendomsmassen
- Kommunestyret bør få rapporteringer på tilstand på all bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader
- Kommunen bør ha et system for styring av eiendomsmassen, som inneholder
 - Oversikt over arealutnyttelse
 - Oversikt over ubenyttet areal
 - Oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov
- Kommunen bør ha et avvikssystem for dokumentering og oppfølging av bygningsmassen
- Ansvar for vedlikehold bør være tydelig definert, og rollefordeling mellom ulike aktører bør være avklart

3.2 Data

3.2.1 Nøkkeltallsanalyse

Vi har hentet inn indikatorer fra SSB som viser nøkkeltall for kommunens eiendomsforvaltning sammenlignet med andre. Disse vises i neste tabell.

Tabell 1. Indikatorer for eiendomsforvaltning sammenlignet med andre

	Agdenes kommune – over år					Like kommuner (gr. 4)	Sør-Trøndelag	Lande t uten Oslo
	2011	2012	2013	2014	2015*	2014	2014	2014
Utgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger, i kr	5565	6784	6274	7194	6740	6257	5074	4505
Eid formålsbygg i kvadratmeter per innbygger, i kr	8,7	9,4	9,3	9,1	9,1	8,4	4,4	4,3
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter, i kr	32	73	46	31	39	114	108	80
Energikostnader per kvadratmeter, i kr	115	104	111	100	93	95	102	103

* Ureviderte tall for 2015, endelige tall legges ut medio juni 2016.

Kilde: SSB/Kostrat: 4. Eiendomsforvaltning for utvalgte kommunale formålsbygg - nøkkeltall

Tabellen viser at Agdenes har høyere utgifter per innbygger til kommunal eiendomsforvaltning enn gjennomsnittsgrupperingene. Kommunen eier også mer bygg i forhold til antall innbyggere enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har vesentlig lavere utgifter til vedlikehold per kvadrat sammenlignet med de andre kommuner. Kommunens energikostnader er redusert de siste årene, og ser nå ut til å være omtrent på nivå med sammenlignbare kommuner.

3.2.2 Kommunestyrets styring med eiendomsforvaltningen

For å drive en verdibevarende forvaltning av bygningsmassen, bør kommunen utarbeide strategiske målsettinger for styring av eiendomsforvaltningen. Målsettingene bør forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter. De bør følges opp systematisk gjennom rapporteringer på tilstand på all bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader.

Rådmannen forteller at kommunestyret i utgangspunktet ikke har satt noen mål for vedlikehold av bygg, eller vedtatt noe konkret planverk i så henseende. Det er heller ikke innført særskilte rapporteringsrutiner for eiendomsforvaltningen. Praksis er at nødvendige vedlikeholdsbehov blir synliggjort ettersom de avdekkes, og eventuelt prioritert i handlingsprogram og budsjett som vedtas av kommunestyret.

Rådmannen forteller videre at det i budsjettarbeidet for den kommende fireårsperioden er planlagt det største løftet for bygningsmassen på lenge, med nytt sykehjem, to bofelleskap og diverse andre investeringer, med foreslått byggestart i 2017. Dette er en oppfølging av kommunedelplanen for pleie og omsorgstjenestene⁴. Det vil renske opp og løfte bygningsmassen på pleie- og omsorgssiden. Dette ble vedtatt i kommunestyret den 16.12.2015. Kommunestyret vedtok videre rådmannens forslag om nye boliger til vanskeligstilte, og en bevilgning til en konsulentutredning vedrørende kommunens skoler og Mølnbukt barnehage.

Rådmannen sier at kommunen selv etter disse investeringene vil ha behov for å gjøre noe med trygdepensjonatene fra 80-tallet, som trenger vedlikehold.

3.2.3 System for eiendomsforvaltning

Intervjuene viser at Agdenes kommune ikke har noe definert system for eiendomsforvaltningen. Kommunen har kjøpt inn kommuneforlagets kvalitetssystem, men

⁴ Kommuneplan for Agdenes. Samfunnsdelen 2015-2025, kapittel 7.3.

det er ikke prioritert å ta det i bruk. Rådmannen forteller at han har begrenset tro på hvilken effekt et slikt system vil ha i Agdenes kommune. Det skyldes at Agdenes kommune har en oversiktlig bygningsmasse, slik at kommunen er i stand til å ha god oversikt over sine eiendommer også uten et definert system.

3.2.3.1 Oversikt over arealutnyttelse og eventuelt ubenyttet areal

For å drive med strategisk eiendomsforvaltning er det viktig at kommunen har oversikt over arealutnyttelse og bygningsmasse som står tom, slik at de kan vurdere å utnytte den ved salg eller annen bruk. Ubenyttet bygningsmasse kan ellers medføre en risiko for unødvendige vedlikeholdskostnader og verditap for kommunen.

Agdenes kommune har ikke noen samlet, skriftlig oversikt over ubenyttet bygningsmasse eller arealutnyttelse på kommunens bygg. De vi har intervjuet gir likevel uttrykk for at de har god oversikt i praksis. Intervjuene tyder på at kommunen har svært lite ubenyttet bygningsmasse; det begrenser seg til enkelte trykdeboliger og en gammel brannstasjon som er planlagt solgt.

3.2.3.2 Oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov

Kommunen bør ha god oversikt over bygningsmassens tilstand, slik at den kan prioritere å bruke vedlikeholdsressurser der det er mest behov for dem, og der de får størst effekt.

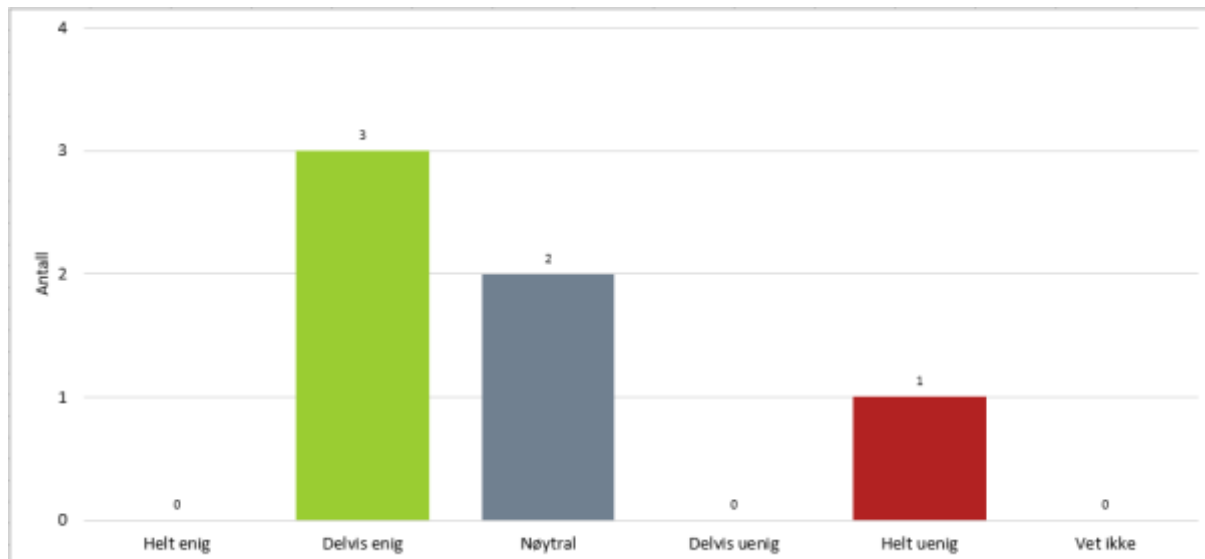
Våre intervjuer viser at vaktmestrene er veldig sentrale i eiendomsforvaltning i Agdenes. Det er fire vaktmestre, som har ansvar for hver sine bygg. Det er vaktmestrene som har oversikt over tilstanden på byggene, og som har ansvar for å prioritere vedlikeholdsoppgaver innenfor de budsjettene de har ansvar for. Det er vedlikeholdsbudsjett tilknyttet hvert bygg, og det er vaktmestrene som styrer dette budsjettet. Vaktmestrene kan også bidra til vedlikehold på andre bygg enn de de har ansvar for. Det skjer i så fall i samråd med FDV-leder.

Tilstanden eller vedlikeholdsbehovet på de ulike byggene er dermed ikke dokumentert, og vaktmestrene rapporterer normalt ikke slike forhold videre til FDV-leder. FDV-leder sier i intervju at han ikke trenger å vite om tilstanden på byggene, fordi han har tillit til at vaktmestrene håndterer nødvendig vedlikehold innenfor sine budsjett.

Ifølge FDV-leder kjenner vaktmestrene byggene godt, og bruker mest tid der det er størst behov. Ifølge FDV-leder bidrar dette til å sikre det mest nødvendige vedlikeholdet.

Vi har i spørreundersøkelsen bedt virksomhetslederne om å gi tilbakemelding om de opplever at FDV-tjenesten har god oversikt over vedlikeholdsbehovet for deres bygg. Resultatene fra svarene vises i neste tabell.

Figur 2. FDV-tjenesten har god oversikt over vedlikeholdsbehovet i mitt bygg



Kilde: Revisjon Midt-Norge, spørreundersøkelse (N=6)

Figuren viser at tre av de spurte er delvis enig i at FDV-tjenesten har god oversikt over deres bygg. To er nøytrale, mens én er helt uenig.

3.2.3.3 Drives det verdibevarende vedlikehold?

Ifølge rådmannen er den største utfordringen på området at de årlige bevilgningene til vedlikehold sannsynligvis er for lave til å bevare byggets verdi. Det som skjer av vedlikehold, er i hovedsak ting som prioriteres innenfor FDV-tjenestens budsjett. Flere påpeker at den største utfordringen for vedlikehold av kommunale bygg i Agdenes, er de økonomiske rammene. En erfaren vaktmester sier:

Budsjettene er helt i grenseland for hva som trengs for å drive verdibevarende vedlikehold. I Agdenes kommune har det aldri blitt satt av nok penger til å holde bygningsmassen vedlike. Det har vært en mangel over lang tid. Byggene nedskrives over tid, fram til man må gjøre store løft.

Det er opp til vaktmestrene å prioritere de oppgavene de selv mener er nødvendig, innenfor det budsjettmessige rammene de kontrollerer. FDV-leder sier i intervju at vaktmestrene utøver et godt skjønn i forhold til hvor det trengs vedlikehold. De kjenner byggene godt, og gjør de nødvendige prioriteringene.

Ifølge vaktmestrene er det likevel i liten grad rom til å tenke langsiktig i planleggingen av vedlikehold, fordi budsjettene ikke har rom for større tiltak. Flere stiller også spørsmål ved om personalressursene prioriteres rett. Til sammen gjør dette at operasjoner som bytting av bordkledning, bytting av vinduer og lignende ikke kan gjøres. Dermed blir det mest de mindre, forefallende oppgavene som prioriteres. Samtidig har flere erfart at når de faktisk foreslår tiltak som går utover eget budsjett, har de fått gjennomslag for det.

På spørsmål om hvilke konsekvenser det får at budsjettene oppleves som begrenset, svarer vaktmestrene noe ulikt. Alle påpeker at byggene er innenfor lovkrav. Alle bygg i Lensvik er innenfor normer for inneklima og temperatur, selv om det kan være utfordringer på de kaldeste og mest værutsatte dagene. Flere av vaktmestrene gir uttrykk for at de klarer å gjøre de oppgavene som trengs for å holde byggene i brukbar stand.

Det gamle sykehjemmet i Lensvik er ifølge vaktmestrene i dårligere stand. Det skyldes først og fremst alder, men også at det bare var en vaktmester som hadde ansvar for det i mange år, slik at bygget ikke har blitt nok stelt med.

FDV-tjenesten har satt av én dag per uke for en av vaktmestrene til å ivareta oppgavene på skolen, barnehagen, trygdepensjonatet og brannstasjonen i ytre del av kommunen. Tilstanden på byggene i ytre del beskrives som middels. Ifølge vaktmesteren med ansvar for de byggene er noe av bygningsmassen dårlig, men han mener at ingenting er kritisk. Vaktmesteren sier likevel at budsjettene er helt i grenseland for hva som trengs for å drive verdibevarende vedlikehold, særlig på Lysheim skole. Rektor på skolen mener at vaktmestertjenesten ved skolen ikke er god nok, fordi vaktmester kun har tilstedeværelse én dag per uke. Samtidig er skolebygget ved Lysheim i stor grad renoverert de siste tiårene, og vedlikeholdsbehovet er derfor begrenset.

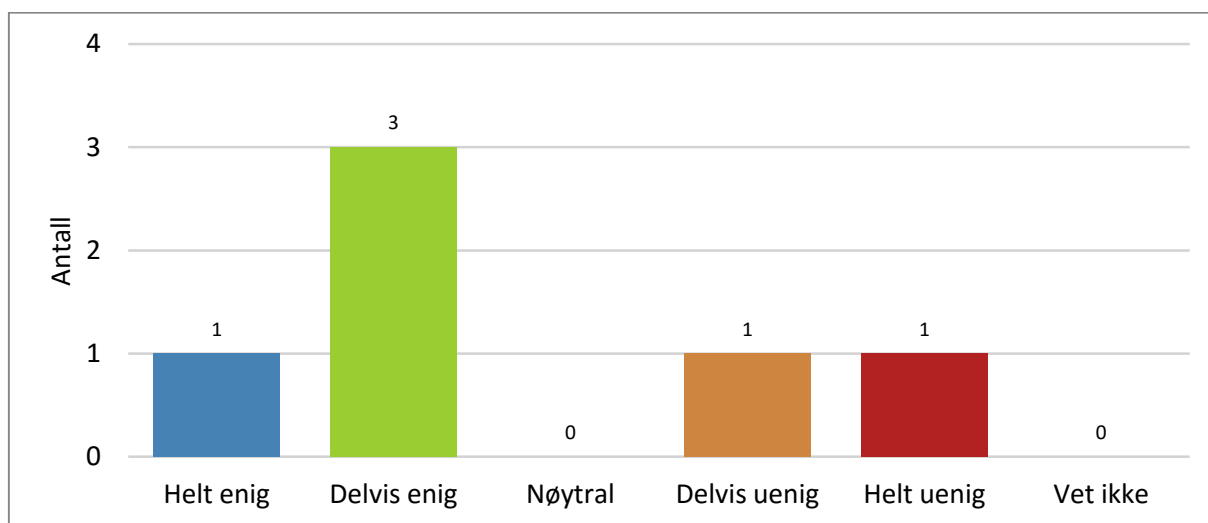
Barnehagen i ytre (Mølnbukt) har tilhold i en brakke fra 1997, som var ment å være en midlertidig løsning. Ifølge styrer i barnehagen er bygget i dag dårlig tilpasset barnehagedrift. Blant annet mangler det vognskur, så barnehagen låner skolens garderobe til det formålet. Det beskrives som en dårlig løsning. I tillegg har barnehagen mangelfulle garderobefasiliteter, og de ansatte registrerer at bygget er i ferd med å bevege seg. Det er vanskelig å holde en god innetemperatur, og på kalde dager er det umulig å få god nok varme. Ifølge vaktmester var det vinteren 2016 nede i 15 grader inne i barnehagen da barna kom på de kaldeste morgenene.

Vi nevner for ordens skyld at kommunestyret med handlingsprogram og budsjett for 2016 satt av kr 250.000 til følgende tiltak:⁵

Prosjektere renovering og framtidige krav til bygningsmassen ved skolene/barnehagene; renovasjon Lensvik skole, samt utrede sambruk og rehabilitering av Mølnbukta barnehage - Lysheim skole.

Vi har bedt virksomhetslederne gi en tilbakemelding på om byggene de oppholder seg i er godt vedlikeholdt:

Figur 3. Mitt bygg er samlet sett godt vedlikeholdt



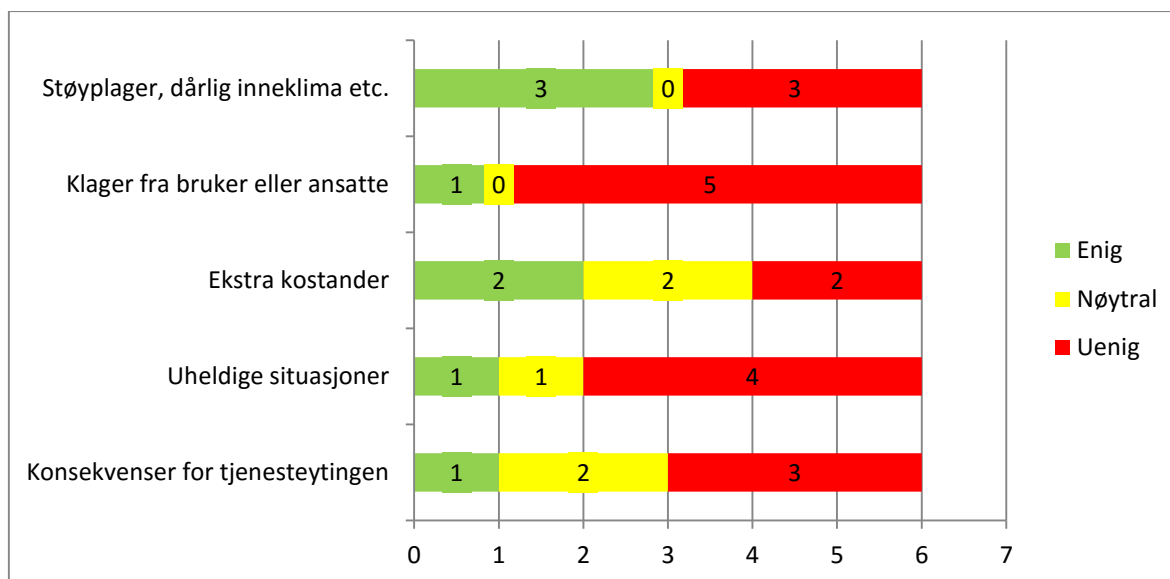
Kilde: Revisjon Midt-Norge, spørreundersøkelse (N=6)

Figuren viser at 1 av 6 virksomhetsledere er enig i at bygget samlet sett er godt vedlikeholdt, tilsvarende er 1 av 6 virksomhetsledere også helt uenig i dette. 4 av 6 virksomhetsledere er delvis enig/uenig.

Vi spurte også om hva et eventuelt mangelfullt vedlikeholdsbehov medførte for tjenesteytingen for deres ansvarsområder. Vi har i denne delen valgt å sammenfatte flere svaralternativ for noen av påstandene. Svarene er vist i neste figur.

⁵ Kommunestyrevedtak av 16.12.2015

Figur 4. Eventuelt mangelfullt vedlikehold medfører ingen



Kilde: Revisjon Midt-Norge, spørreundersøkelse (N=6)

Resultatene indikerer at ca. halvparten av virksomhetslederne viser til at mangelfullt vedlikehold medfører støyplager og dårlig inneklima, og 5 av 6 virksomhetsledere opplever klager fra brukere eller ansatte. 3 av 6 virksomhetsledere opplever at mangelfullt vedlikehold har konsekvenser for tjenesteytingen.

3.2.4 Avvikssystem

Rådmannen har ansvar for betryggende kontroll med kommunens virksomhet. Systematisk dokumentering og oppfølging av avvik er en naturlig del av det å sikre betryggende kontroll. Derfor bør kommunen ha et system som dokumenterer og følger opp avvik tilknyttet bygningsmassen.

Intervjuene viser at Agdenes kommune i praksis ikke har noe dokumentert avvikssystem for eiendomsforvaltningen. I det kvalitetssystemet kommunen har kjøpt, ligger det også et avvikssystem, men dette er som tidligere nevnt ikke prioritert tatt i bruk.

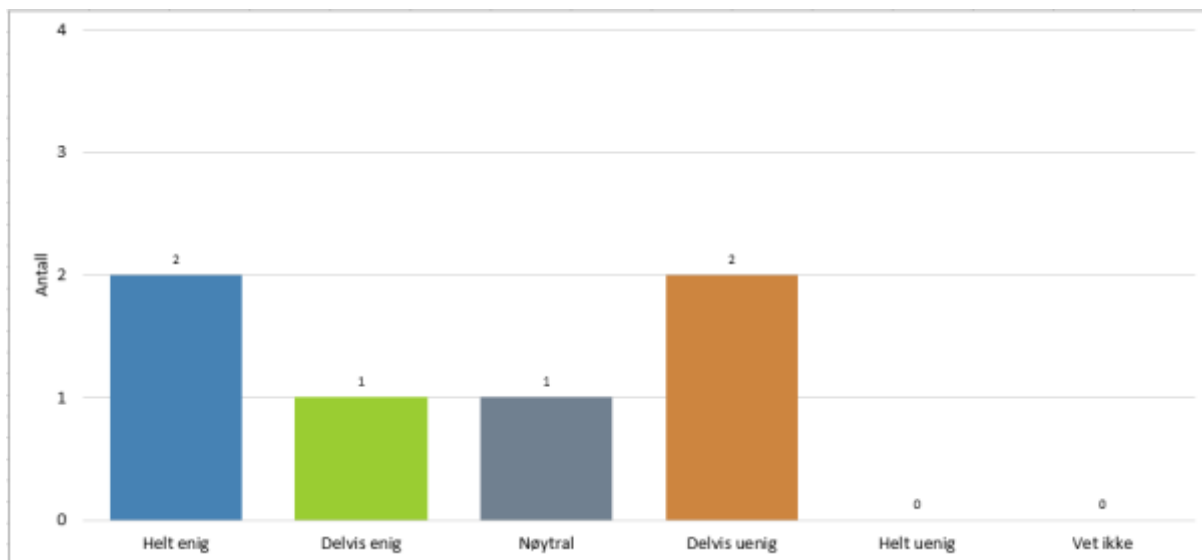
FDV-leder forteller at de har begynt å legge inn data i kvalitetssystemet, men at det ikke har høy prioritet. Han forteller videre at han egentlig ikke ser behov for et slikt system i Agdenes kommune, fordi kommunen er såpass liten og oversiktlig.

Vi har spurt vaktmestrene hvordan de mottar og håndterer meldinger om oppgaver som må utføres fra brukerne av byggene. De fleste brukerne ringer eller sender melding på

vaktmestrenes mobiltelefon. I tillegg har en del av byggene egne bøker der brukerne kan skrive opp forhold de vil ha utbedret.

Vi har i spørreundersøkelsen spurt virksomhetslederne om de opplever det som enkelt å gi beskjed om vedlikeholdsbehov til FDV-tjenesten.

Figur 5. Det er enkelt å gi tilbakemelding om behovet for vedlikehold til FDV-tjenesten



Kilde: Revisjon Midt-Norge, spørreundersøkelse (N=6)

Svarene fra virksomhetslederne viser at virksomhetslederne har et delt syn på dette. Tre er delvis eller helt enige, én er nøytral, mens to er delvis uenige i at det er enkelt å gi tilbakemelding om vedlikeholdsbehov.

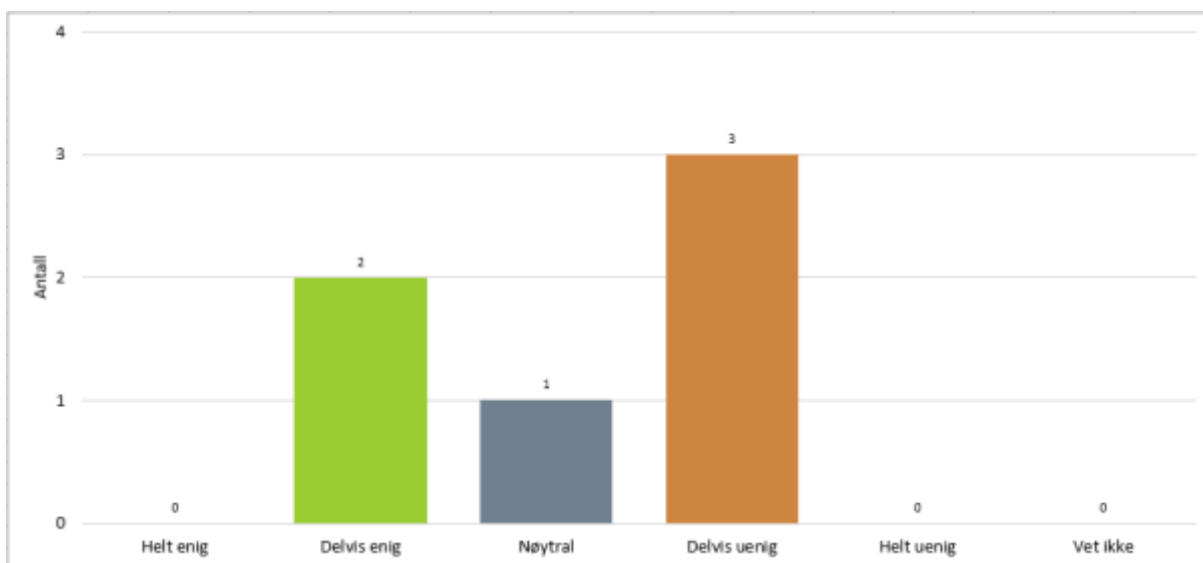
Styrer for en av barnehagene sier at hun opplever kommunikasjonen med FDV-tjenesten som vanskelig, fordi vaktmester kun har tilstedeværelse én dag per uke. Hun sier likevel at FDV-leder er tydelig på at de bare kan ringe når det er oppgaver som skal utføres. Hvis det for eksempel er behov for snømåking, kommer det noen og tar det. Men hvis styrer i slike tilfeller ber om at vaktmesteren (som ikke har "ansvar" for dette bygget) gjør en oppgave i tillegg til det de kom for, får hun beskjed om at det må vente til vaktmester som er på huset, kan gjøre det neste faste oppmøtedag. Styrer er kritisk til den måten å håndtere oppgavene på. Så lenge alle er ansatt i samme kommune, mener hun at alle må vise større vilje til å dra lasset sammen.

Rektor ved Lysheim skole sier at den begrensede tilstedeværelsen i ytre del av kommunen får konsekvenser for kontakten mellom skolen og vaktmestertjenesten: det kan ta lang tid å få utført oppgaver, og skolen får ikke alltid tilbakemelding om ting som gjøres. Skolen har

også erfaring med at forhold som dukker opp i vernerunder, ikke blir utbedret på lang tid. Men også rektoren sier at han uansett gir beskjed når det er behov for tjenester fra vaktmester utover de faste dagene, og at de da blir de i hovedsak utført. Et eksempel på det er når det må settes ut stoler til ulike arrangement.

Vi spurte videre om virksomhetslederne fikk tilbakemelding på hva som skjer med henvendelsen ved behov for drifts- og vedlikeholdsoppgaver. Svarene fra virksomhetene vises i neste tabell.

Figur 6. Jeg får tilbakemelding om hva som skjer med min henvendelse til kommunen.

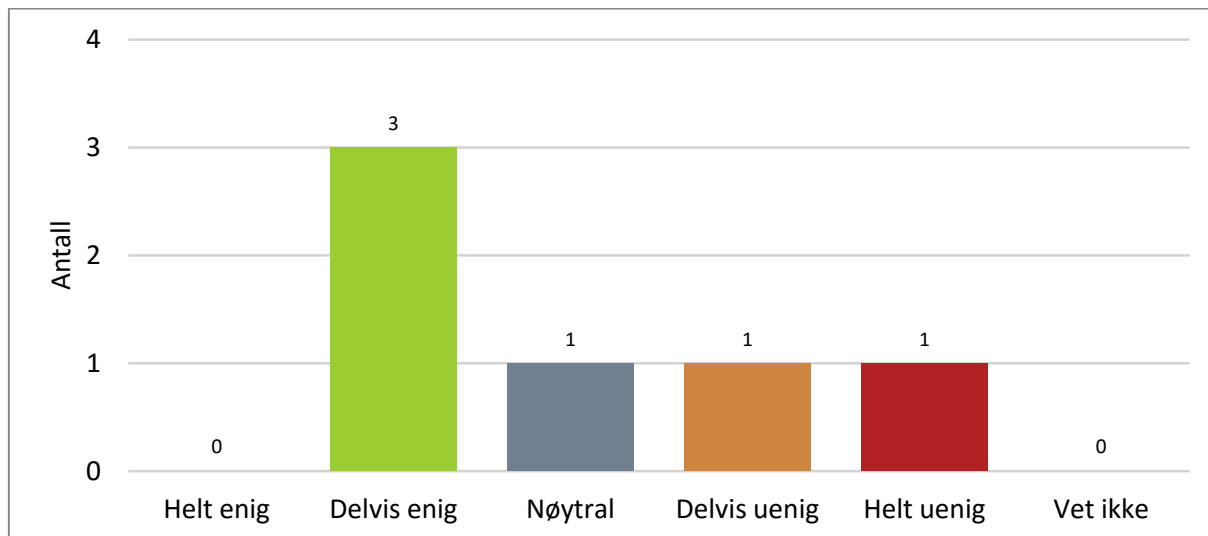


Kilde: Revisjon Midt-Norge, spørreundersøkelse (N=6)

Tabellen viser at tre av enhetslederne er delvis uenige i at de får slik tilbakemelding. To er delvis enig, én er nøytral. Dette inntrykket bekreftes av vaktmestrene selv. Ingen av dem har fast praksis for å gi noen konkret tilbakemelding til brukerne etter at oppgavene er utført. De sier at en slik praksis ville ha gått utover de oppgavene de utfører. Forskjellen er at noen av vaktmestrene tilbringer mye tid på byggene, og har tett kontakt med brukerne. De har dermed langt større anledning til å gi tilbakemeldinger i den løpende kontakten med brukerne.

Vi spurte virksomhetsledere om henvendelsen om drifts- og vedlikeholdsoppgaver ble gjennomført innen rimelig tid. Svarene fra virksomhetene vises i neste tabell.

Figur 7. Innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid



Kilde: Revisjon Midt-Norge, spørreundersøkelse (N=6)

Svarene viser at virksomhetslederne også i dette spørsmålet er delt. Tre av dem er delvis enig i at behovene blir utbedret innen rimelig tid, én er nøytral og to er delvis eller helt uenig.

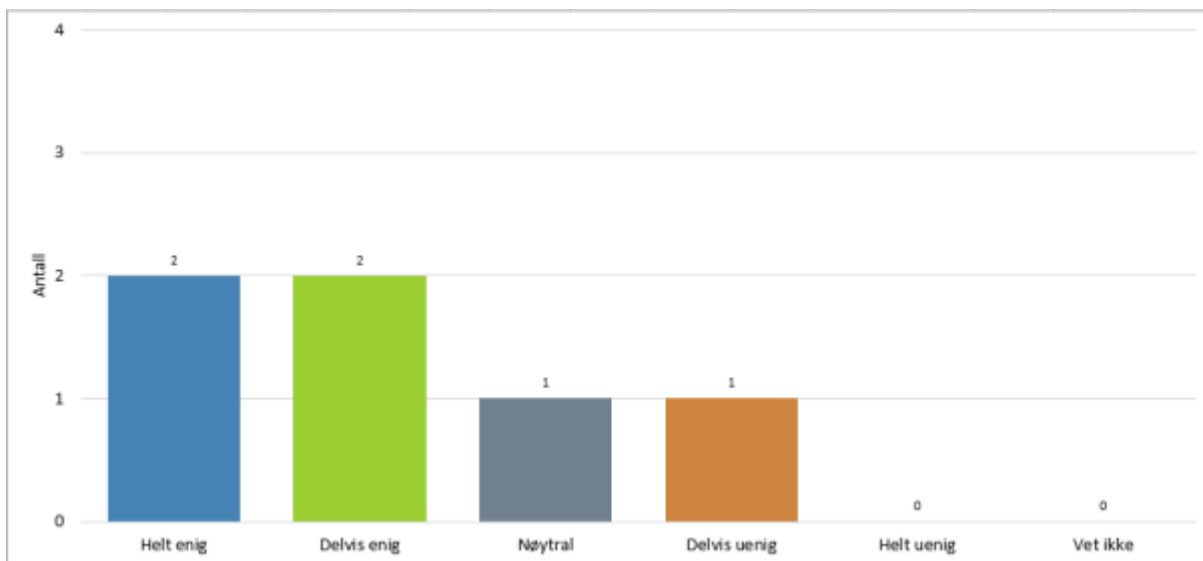
3.2.5 Tydelig ansvars- og rolledeling?

Vi har i denne delen av undersøkelsen sett om ansvar og oppgaver knyttet til drift og vedlikehold av bygningsmassen er avklart. Ansvar for vedlikehold bør være tydelig definert, og rollefordeling mellom ulike aktører bør være avklart

Vaktmestrene har ingen stillingsinstruks, og det foreligger ingen beskrivelse av hvilket arbeid de skal gjøre. Ifølge intervju med vaktmestrene har de i svært liten grad føringer å forholde seg til, og de prioriterer dermed ut fra egen vurdering hva slags oppgaver de skal prioritere. Kun større oppgaver, som det ikke er rom for innenfor budsjettet for det enkelte bygg, må avklares med FVD-leder og eventuelt tas opp i handlingsprogram og budsjett.

De erfarne vaktmestrene opplever det som rimelig avklart hva som er deres ansvar, og hva brukerne av byggene har ansvar for. En vaktmester med kortere fartstid opplever det ikke som like klart. Noen vaktmestere sier at de bruker mye tid på oppgaver som ligger i ytterkant av hva som naturlig hører til deres stilling, som innkjøp av forbruksmateriell eller koordinering av vasketjenester.

Figur 8. Det er avklart hva FDV-tjenesten kan bidra med av drifts- og vedlikeholdsoppgaver og hva virksomheten har ansvar for selv.



Kilde: Revisjon Midt-Norge, spørreundersøkelse (N=6)

Også i dette spørsmålet er virksomhetslederne noe delt, men fire er helt eller delvis enig i at ansvarsforhold er avklart. Én er nøytral, og én er delvis uenig.

Vi spurte avslutningsvis om virksomhetslederne har en fast kontaktperson i Næring og drift, som de kontakter med henvendelser om drifts- og vedlikeholdsoppgaver til egne bygninger. Alle svarer ja på det. Dette er den vaktmesteren som har tildelt ansvar for de enkelte byggene.

Styrer i den ene barnehagen sier at det er utydelig for de ansatte om vaktmester selv vet hva han har ansvar for og hvilke oppgaver det er meningen at han skal gjøre. Det medfører at også renholder er usikker på sitt ansvar og sine oppgaver. Det er ingen renholdsleder i Agdenes kommune, så renholdsressursene koordineres også av vaktmester. Styret i barnehagen etterlyser en klarere ansvarsdeling mellom leder for FDV, vaktmester, renholder, rektor og styrer.

3.2.6 Kommunale grøntområder

Kontrollutvalget var i sin bestilling opptatt av hvordan kommunen håndterer også annen grunneiendom enn bygg. Vi har derfor stilt informantene noen enkle spørsmål om kommunens grøntområder.

Det er vaktmestrene som har ansvar for å vedlikeholde grøntområdene i tilknytning til sine bygg. Det gjelder både sommer og vinter. Flere av grøntområdene er avhengig av innleid

skoleungdom i sommermånedene. Vaktmestrene sier at det er et nesten utømmelig behov for arbeid på grøntområdene, så de fokuserer på å finne en akseptabel norm for hva som er godt nok.

Vaktmestrene sier at grøntområdene ikke er det de prioriterer høyest. De mener likevel at grøntområdene, særlig i Lensvik, i all hovedsak er i god stand. I ytre del av kommunen er det ifølge en vaktmester også en utfordring å holde grøntområdene i god stand. Vaktmesteren sier at det er vanskelig å prioritere å ivareta dem når han kun skal tilbringe én dag per uke der. Styrer i barnehagen i ytre del av kommunen bekrefter at uteområdet preges av at vaktmester ikke prioriterer arbeid på uteområdet.

Fire av de seks virksomhetslederne er helt eller delvis fornøyd med kommunens vedlikehold av grøntområder. To er mindre fornøyd.

3.3 Revisors vurdering

Denne undersøkelsen viser at kommunestyret i Agdenes kommune i svært liten grad setter tydelige mål for styringen av eiendomsmassen. Kommunestyret sikrer seg heller ikke systematisk rapportering på tilstanden, slik at det kan drives langsiktig planlegging av hva slags utbedringer som skal prioriteres. Kommunen har i det hele tatt ikke noe system for å dokumentere tilstand til bygningsmassen sin. Etter revisjonens syn er dette en mangel. Det gjør det veldig vanskelig å drive langsiktig planlegging i eiendomsforvaltningen og å forvalte byggene i et livssyklusperspektiv.

Flere av informantene mener at den største utfordringen på området er at det ikke prioriteres nok ressurser til at de kan drive verdibevarende vedlikehold av alle bygg. Undersøkelsen viser likevel at Agdenes kommune bruker mer penger per innbygger på eiendomsforvaltning enn sammenlignbare kommuner. Det har antagelig sammenheng med at kommunen har mer bygningsmasse per innbygger enn sammenlignbare kommuner.

I praksis skjer eiendomsforvaltningen i Agdenes ved at veldig mye ansvar er overgitt vaktmestrene. De har egne budsjett tilknyttet hvert bygg, som de fritt prioriterer ut fra. Våre data tyder på at dette et stykke på vei fungerer greit. Dataene tyder også på at det i noen grad er rom for å gjøre større utbedringer, utover disse budsjettene, når det kommer opp spørsmål om det. Det er likevel flere ulemper ved denne måten å organisere det på:

- Systemet blir veldig personavhengig og dermed sårbart. Våre data viser at ikke alle brukere er like fornøyd, og dette kan i noen grad knyttes opp til hvor stor

tilstedeværelse vaktmestrene har i de enkelte byggene, og hvor god erfaring de har med å håndtere akkurat disse byggene.

- Det er i liten grad rom for å tenke langsiktig vedlikehold innenfor denne modellen. Vaktmestrene har kapasitet og ressurser til å ta de oppgavene som haster mest, men ikke noe mer. Det er bygg som er preget av at ikke kommunen har evnet å tenke langsiktig, verdibevarende vedlikehold.
- Vaktmestrene rapporterer ikke på tilstand eller vedlikeholdsbehov. Det finnes dermed ingen samlet oversikt over slike forhold, og det blir derfor veldig vanskelig å skulle avgjøre hvilke tiltak som bør prioriteres – kommunens bygningsmasse sett under ett.

Kommunen har ikke etablert et avvikssystem for eiendomsforvaltningen. Ordningen er at brukerne av byggene gir beskjed direkte til den vaktmesteren som har ansvar for bygget om oppgaver som må gjøres. Våre data tyder på at dette stort sett fungerer greit, og at de fleste brukerne opplever at de får hjelp til det som må gjøres. Men også på dette området er det klart at fraværet av et felles system, gjør at ordningen blir personavhengig og sårbar, og avhengig av for eksempel vaktmestrenes tilstedeværelse i de ulike byggene.

Revisjonens inntrykk er at det stort sett er avklarte ansvarsforhold på området, både innad i FDV-tjenesten og mellom FDV-tjenesten og brukerne av byggene. Det er positivt. Men heller ikke slike forhold er dokumentert. Det medfører en risiko for at det kan være vanskelig for eksempel en ny vaktmester å få oversikt over hva som er forventet at han skal gjøre. Intervjuene viser også at dette kan være en utfordring i praksis.

Kontrollutvalget ba særskilt om at revisjonen så langt som mulig så nærmere på kommunens håndtering av annen grunneiendom enn bygg. Som beskrevet i kap. 2.1 har vi i liten grad funnet kriterier eller indikatorer til å måle kommunens praksis for forvaltning av grunneiendom. Vi har likevel stilt alle informantene spørsmål om kommunens håndtering av de grøntarealene som er tilknyttet kommunale bygg. Våre data tyder på at det i all hovedsak går greit å ivareta grøntarealene i Lensvik, men at det på grunn av FDV-tjenestens prioritering av ressurser kan være mer krevende i ytre del av kommunen.

Forskjellen mellom ytre del av kommunen og Lensvik er gjennomgående i våre data. FDV-tjenesten prioriterer sine ressurser slik at én vaktmester har tilstedeværelse i ytre del én dag per uke. På denne dagen skal det gjøres oppgaver på både skolen, barnehagen (som er i dårlig stand), brannstasjonen og trygdepensjonatet. Våre data viser at dette får som konsekvens at brukerne av disse byggene er mindre fornøyd med FDV-tjenesten på flere

områder enn brukerne av byggene i Lensvik: det oppleves om vanskeligere å få hjelp til rett tid, og vedlikeholdet oppleves som dårligere.

En risiko ved at tilnærmingen til vedlikeholdet av kommunale bygg er så lite systematisk, er at vedlikehold av bygg kan bli en salderingspost i budsjettprosessene. Dette vil på sikt medføre at det blir vanskelig å ivareta både byggenes verdi og brukernes behov. Et tiltak som kan avhjelpe en slik situasjon, er en vedlikeholdsplan. En slik plan kan sikre at tilnærmingen til vedlikeholdet blir mer langsiktig, og dermed bidra til å bevare verdiene og brukernes behov.

4 Høring

En foreløpig utgave av rapporten ble sendt på høring til rådmannen den 11.4, med høringsfrist den 25.4. Revisjonen fikk i e-post av 26.4 beskjed om at rådmannen ikke ønsket å avgi noe høringssvar.

5 Konklusjoner og anbefalinger

Revisjonens konklusjon er at Agdenes kommune ikke har et system for eiendomsforvaltningen som sikrer løpende og langsiktig vedlikehold.

Revisjonen presiserer at kravene på området i liten grad følger av lov og forskrift, og at kommunen i stor grad står fritt til å velge hvordan de vil organisere eiendomsforvaltningen. Ut fra aktuelle føringer på området har vi likevel følgende anbefaling til kommunen:

Agdenes kommune bør innføre et system for eiendomsforvaltningen, som gir mulighet til å tenke langsiktig i planleggingen av vedlikeholdet, og se kommunens bygg under ett. Et slikt system bør inneholde:

- en samlet, dokumentert oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov ved kommunens bygningsmasse
- tydelige mål for vedlikeholdet
- mer systematisk og etterprøvbart rapportering på tilstand og vedlikeholdsbehov fra vaktmestere og brukerne av byggene
- en mindre personavhengig og sårbar oppfølging av byggene

Kilder

Lovverk:

Kommuneloven

Forskrifter:

Internkontrollforskriften

NOU:

Norges offentlige utredninger 22-2004, velholdte bygninger gir mer til alle, om eiendomsforvaltning i kommunesektoren

Agdenes kommune:

Diverse kommunestyrevedtak og dokumentasjon.

Andre kilder:

Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn, KS
Tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse, Multiconsult/PWC på oppdrag fra KS (2008)

<http://www.ssb.no> – KOSTRA, nøkkeltall



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger
Hovedkontor: Statens hus, Orkanger
Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no