

FORVALTNINGSREVISJON

Eiendomsforvaltning

PROSJEKTPLAN



Inderøy kommune

Mai 2019

FR 1084

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p>Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et godt, langsiktig vedlikehold av kommunale bygninger?</p> <p>Aktuelle områder som kan belyses nærmere er:</p> <ul style="list-style-type: none">• Oppfølging av vedtatte strategier• System, kompetanse, kapasitet, organisering og ansvar• Tilstandsvurderinger og vedlikeholdsbehov• Arealbruk• Oppfølging av daglig meldte vedlikeholdsbehov i kommunale bygg
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">- Kommuneloven- 85 tilrådninger for styrket egenkontroll i kommuner- Plan og bygningsloven- Internkontrollforskriften- NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle- Veiledere fra KS og NKF om forvaltning av eiendom
Metode	Intervju, dokumentgjennomgang, statistikk, etc.
Tidsplan	<p>Her presenteres overordnet tidsplan; eks</p> <ul style="list-style-type: none">• 310 timer• Oppstart september 2019• Oversendelse sekretariatet Konsek - 28.2.2020
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Arve Gausen arve.gausen@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeider: Nytilsatt medarbeider</p> <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Margrete Haugum – margrete.haugum@revisjonmidtnorge.no• Line Johnsen Wirum – line.wirum@revisjonmidtnorge.no <p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet, jf. egenerklæringskjema.</p>
Kontaktperson i kommunen	Rådmann Peter Ardon

2 MANDAT

I dette kapitlet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Inderøy kommune vedtok i sak 2/19 og 8/19 å bestille en forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltningen. Vedtaket lyder som følger:

Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon av vedlikehold av kommunal eiendom. Prosjektet må omfatte forebyggende vedlikehold av ny og eksisterende bygningsmasse. I bestillingsmøtet kom det frem følgende forhold som er aktuelt å belyse nærmere:

- Har kommunen en overordnet strategi for å ta vare på bygningsmassen?
- Hvordan blir dette fulgt opp og organisert?

2.2 Kommunal eiendomsforvaltning nasjonalt

Norske kommuner og fylkeskommuner forvalter store verdier i form av eiendommer og bygninger. Bygningsmassen er en avgjørende innsatsfaktor for all kommunal tjenesteyting. 15 – 20 % av kommunenes budsjetter går med til å huse den kommunale virksomheten. Som for en del av samfunnets øvrige infrastruktur, er det ved flere anledninger påpekt mangelfullt vedlikehold og store oppgraderingsbehov knyttet til skolebygg, aldershjem og barnehager. Etterslepet på bygningsvedlikehold på landsbasis er stort. I rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren¹», blir det konkludert med at etterslepet i den kommunale bygningsmassen er estimert til å være 142 milliarder i henhold til ambisjonsnivå A og 94 milliarder i henhold til ambisjonsnivå B. Ambisjonsnivå A tilsvarer en gjennomgående god eller akseptabel tilstand, mens ambisjonsnivå B er noe lavere hvor det tillates enkeltkomponenter som er utilfredsstillende.

Også i KS sin veileder «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold» blir det framhevet at et godt løpende vedlikehold er lønnsomt. Ifølge veilederen kan det være vanskelig for kommunene å få tatt igjen alle nedprioriterte oppgaver innenfor et budsjettår. Hver kommune må ta nødvendige utbedringer inn i økonomiplanene og utføre et planlagt vedlikehold over flere år. Ved manglende eller lavt vedlikehold, kan et bygg være nedslitt tidligere enn beregnet. Kommunene kan bli nødt til å gjennomføre akutte tiltak som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold kan også føre til en tidligere total rehabilitering som må

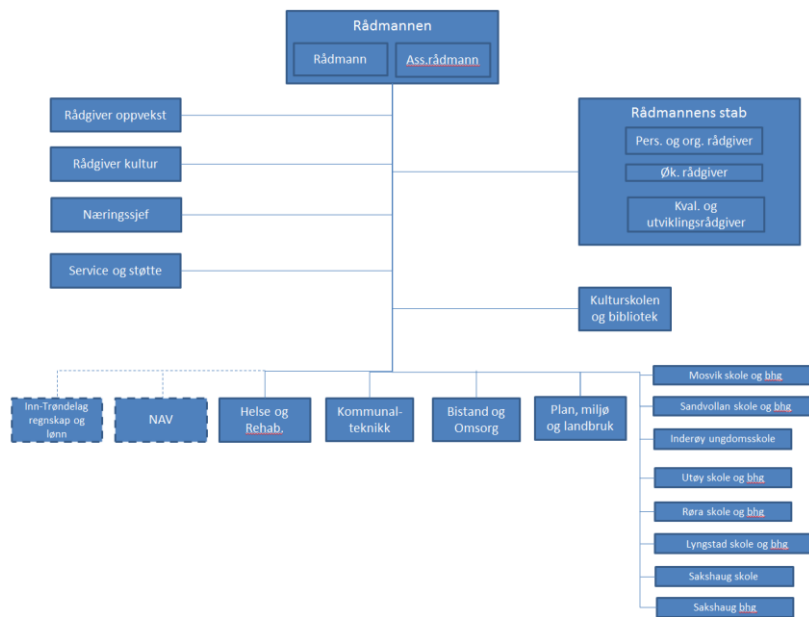
¹ Fra forfall til forbilde" (2008), utarbeidet av Multiconsult & PricewaterhouseCoopers - PwC på vegne av KS

finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av renter og avdrag som kan utgjøre langt høyere kostnader per kvadratmeter/år enn det et planmessig vedlikehold ville utgjøre hvert år.

2.3 Eiendomsforvaltning i Inderøy kommune

I kommunens årsrapport for 2017 vises det til at kommunen er administrativt organisert i en to-nivåmodell med to formelle beslutningsnivåer; Rådmann og enhetslederne.

Figur 1 Administrativ organisering



Kilde: Inderøy kommune

Rådmannen er øverste leder for kommunens administrasjon. Rådmannen leder administrasjonens arbeid med å forberede saker for folkevalgte organer, og er ansvarlig for at disse er forsvarlig utredet.

Rådmannens ledergruppe består av assisterende rådmann og enhetsledere. I 2017 hadde Inderøy kommune 14 definerte enheter. Enhetslederne er i praksis delegert rådmannens myndighet innenfor sine ansvarsområder. Enhet for kommunalteknikk har ansvar for blant annet forvaltning av bygg.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Revisjonens fokus er på å gjennomgå og vurdere kommunens system og rutiner knyttet til vedlikehold av kommunale bygg samt om disse er hensiktsmessige i forhold til å utøve et godt langsiktig vedlikehold. Revisjonen viser til problemstillinger for nærmere avgrensninger.

Revisjon vil ikke utføre beregninger knyttet til vedlikeholdsbehov eller tilstandsvurderinger knyttet til kommunens bygningsmasse, men fremskaffe informasjon som kommunen selv har skaffet seg oversikt over og rapportere dette til kommunestyret. Revisjonen vil ikke intervju brukergrupper tilknyttet kommunens bygningsmasse i denne undersøkelsen.

3.2 Problemstillinger

Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et godt, langsiktig vedlikehold av kommunale bygninger?

For å besvare hovedproblemstillingen rettes vårt fokus på følgende relevante områder for forvaltning av kommunens bygningsmasse:

- Oppfølging av egne vedtatte målsettinger/strategier knyttet til vedlikehold av kommunens bygningsmasse
- Oversikt over tilstandsvurderinger og vedlikeholdsbehov for egen bygningsmasse
- Arealbruk og oversikt over ubenyttet bygningsmasse
- Organisering, kompetanse/kapasitet og ansvar for drift og oppfølging av kommunens bygningsmasse
- Oppfølging av daglig vedlikeholdsbehov fungerer systematisk for drift av bygningsmassen

3.3 Overordna kriterier (kilder)

Revisjonskriterier er målestokken i en forvaltningsrevisjon, og opplysningene som samles inn vurderes opp mot revisjonskriteriene i revisors vurdering. Innsamlede data vil bli vurdert opp mot revisjonskriterier i form av lover, regelverk og relevante kommunale vedtak og retningslinjer, og sammenfattes i rapportens konklusjon. Følgende kriterier vil bli brukt i denne undersøkelsen:

Av kommuneloven § 23 andre ledd, fremgår det at «administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Når det gjelder hva som ligger i betryggende kontroll innenfor eiendomsforvaltning, utleder vi dette fra offentlige utredninger med legitimitet i kommunesektoren, samt kommunens egne plan- og strategidokumenter.

I rapporten om styrket internkontroll² vises det til at God internkontroll innebærer etablering av system for å sikre betryggende kontroll og teste ut at systemene virker, noe som medfører en redusert risiko for at feil oppstår.

Av plan og bygningsloven § 31-3 fremgår det at eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne lov i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom, eller miljø, og slik at de ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.

I § 5 i internkontrollforskriften³ står det at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Det blir stilt krav om blant annet skriftlige rutiner for å avdekke og forebygge meldte avvik. I denne undersøkelsen vil fokuset rettes mot melding og oppfølging av daglig vedlikehold i kommunale bygg og tilbakemelding.

Rapporten om vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde viser til at suksesskriteriene for god eiendomsforvaltning er blant annet å definere strategi og målsettinger for eiendomsforvaltningen, samt å forankre det politiske eierskapet til bygningsmassen. Dette betyr at de ulike behovene for vedlikehold og utvikling sees i sammenheng, og at de prioriteres ut fra det. Rapporten bygger på en omfattende bygningskartlegging og er lagt til grunn for utarbeidelsen av veileder for folkevalgte og rådmenn om «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold» utarbeidet av KS og «God kommunal eiendomsforvaltning» utarbeidet av NKF⁴ i 2011. Utarbeidelsen av overnevnte rapporter og veiledere har sitt grunnlag i NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle, som beskriver utfordringer, kriterier og behov for ytterligere veiledning knyttet til eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.

2 85 tilrådninger for styrkt egenkontroll i kommunane, H-2245, 15.12.2009

3 Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)

4 Norsk kommunalteknisk forening for bygg og eiendom, tidligere KoBE.

3.4 Metoder for innsamling av data

I denne undersøkelsen vil vi intervju sentrale ansatte i kommunen som har ansvar for kommunens eiendomsforvaltning. I tillegg kan en spørreundersøkelse til ledere og driftsansvarlige i kommunale bygg med spørsmål om byggenes tilstand, om tjenestebehov dekkes og oppfølging av feilmeldinger, vedlikehold, mm. gi ytterligere informasjon i undersøkelsen.

I dette prosjektet vil det videre være nødvendig å gjennomføre en dokumentanalyse for å se på kommunens egne vedtak/føringer og system når det gjelder eiendomsforvaltning og vurdere dette opp mot praksis i kommunen, samt nasjonale føringer og retningslinjer. KOSTRA-tall samt kommunens regnskap og budsjettall kan også gi grunnlag for å belyse rammebetingelsene til kommunens eiendomsforvaltning ytterligere.

4 VURDERING AV KVALIFIKASJONER OG UAVHENGIGHET

Revisor har vurdert gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, og bekrefter at den vil bli gjennomført med nødvendige faglige kvalifikasjoner og uavhengighet (RSK 001, 7-9).

Orkanger, 15.4.2019

Arve Gausen

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

M Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no