

BEDRE BYGNINGER TIL ALLE

SYSTEMER OG RUTINER FOR VEDLIKEHOLD

Indre Fosen kommune

Forvaltningsrevisjon

2024

FR1264

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Indre Fosen kommunes kontrollutvalg i perioden oktober 2023 til april 2024.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Orkanger, 10. april 2024

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Mette Sandvik

Prosjektmedarbeider



Bidrar til forbedring

SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonen omhandler hvordan kommunen håndterer sine bygninger. Dette inkluderer å se på hvordan kommunen planlegger og jobber mot sine mål og strategier, hvordan bygningene vedlikeholdes og deres tilstand vurderes, hvordan meldinger om vedlikeholdsbehov håndteres internt, og om kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser for å utføre oppgavene sine. I tillegg vurderes hvordan kommunen rapporterer til kommunestyret om dette arbeidet og om den tilbyr boliger til flyktninger på en tilfredsstillende måte.

Følgende problemstilling er besvart i forvaltningsrevisjonen:

- Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av bygninger?

Revisor konkluderer med at kommunen har flere mangler i systemer og rutiner som er nødvendige for å sikre godt og langsiktig vedlikehold av bygninger. Kommunen eier en betydelig større mengde bygninger enn sammenlignbare kommuner og gjennomsnittet for landet. De økte kostnadene dette medfører bør være et fokusområde for styringen av bygningsmassen.

Følgende sentrale mangler utfordrer kommunens system for forvaltning av bygninger:

- Klare målsettinger og strategier for styring
- Dokumentert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsbehovet
- Enhetlige systemer og rutiner for innmelding og oppfølging av vedlikeholdsbehov
- Jevnlig rapportering til kommunestyret om tilstanden og vedlikeholdsbehovet i bygningsmassen

Revisor har mottatt informasjon om at det arbeides systematisk i kommunen med å få oversikt over eid bygningsmasse.

Revisor anbefaler kommunen å etablere et system for helhetlig styring av eid bygningsmasse som omfatter og utbedrer mangler påpekt i rapportens konklusjon.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode	9
1.4 Kommunens uttalelse om rapporten	10
1.5 Om temaet	10
1.5.1 Nasjonale utviklingstrekk.....	10
1.5.2 Administrativ organisering av bygningsforvaltningen i Indre Fosen kommune ..	11
2 Eiendomsforvaltning	12
2.1 Revisjonskriterier	12
2.2 Innhentet data	12
2.2.1 Nøkkeltall for bygningsmassen – omfang og ressursbruk	12
2.2.2 Mål og strategier for bygningsmassen.....	14
2.2.3 Oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov for bygningsmassen	16
2.2.4 Melding av vedlikeholdsbehov i bygningsmassen	22
2.2.5 Kompetanse og kapasitet til vedlikehold av bygningsmassen	25
2.2.6 Rapportering om bygningsmassen til kommunestyret	27
2.2.7 Boliger til flyktninger	28
2.3 Revisors vurderinger	29
3 Konklusjon og anbefaling.....	33
3.1 Konklusjon.....	33
3.2 Anbefaling	33
4 Livsløpskostnader.....	34
4.1 Oppsummering	35
Kilder	36
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	37
Vedlegg 2 – Spørreundersøkelse	44
Vedlegg 3 – Uttalelse	47

Tabell

Tabell 1. Bruttoareal til formålsbyggene per bruker i 2022, i m ²	12
--	----

Tabell 2.	Kommunalt disponerte boliger per 1.000 innbyggere.....	13
Tabell 3.	Indre Fosen kommune har fastsatt tydelige mål for vedlikehold av kommunale bygg.....	15
Tabell 4.	Indre Fosen kommune følger systematisk opp fastsatte mål for vedlikehold av kommunale bygg	15
Tabell 5.	For bygg der jeg er vaktmester/som min enhet disponerer foreligger det en plan for langsiktig vedlikehold.....	16
Tabell 6.	Indre Fosen kommune gjennomfører regelmessige tilstandsvurderinger av kommunale bygg	18
Tabell 7.	Indre Fosen kommune har god oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov for kommunale bygg.....	18
Tabell 8.	Indre Fosen kommune har gode rutiner og systemer for å avdekke dårlig inneklimate.....	18
Tabell 9.	Indre Fosen kommune har gode rutiner og systemer for å rette opp dårlig inneklimate	19
Tabell 10.	I løpet av det siste året, har manglende vedlikehold i bygg din enhet disponerer (n=13):.....	20
Tabell 11.	Indre Fosen kommune har gode rutiner for hvordan vedlikeholdsbehov skal meldes inn	22
Tabell 12.	Indre Fosen kommune har gode rutiner for oppfølging av umiddelbare vedlikeholdsbehov.....	23
Tabell 13.	Indre Fosen kommune har gode rutiner for oppfølging av langsiktig vedlikehold	23
Tabell 14.	Indre Fosen kommune har gode rutiner for tilbakemelding om utført vedlikehold	23
Tabell 15.	Indre Fosen kommune har gode rutiner for tilbakemelding ved ikke utført vedlikehold	23
Tabell 16.	Indre Fosen kommune har en avtale mellom byggavdelinga og ledere for bygg som regulerer ansvaret for vedlikeholdsoppgaver.....	24
Tabell 17.	Indre Fosen kommune har god kompetanse i langsiktig forvaltning av bygningsmassen	26
Tabell 18.	Indre Fosen kommune har vaktmestere med høy faglig kompetanse	26
Tabell 19.	Indre Fosen kommune har tilstrekkelig bemanning til å utføre godt og langsiktig vedlikehold	26
Tabell 20.	Indre Fosen kommune har tilstrekkelig driftsbudsjett til å utføre godt og langsiktig vedlikehold	26
Tabell 21.	Indre Fosen kommune har bygg med mye ledig/ubenyttet areal	28
Tabell 22.	Oversikt over gjennomførte spørreundersøkelser.....	44

Figurer

Figur 1.	Sammenligning av brutto driftsutgifter i kroner per kvadratmeter	13
Figur 2.	Utgifter til energi, renhold og vedlikehold per kvadratmeter	14
Figur 3.	For bygg der jeg er, er det problem med inneklimaet.....	19
Figur 4.	For bygg der jeg er gjøres det regelmessige målinger av inneklimaet	20
Figur 5.	For bygg der jeg er, er vedlikeholdet mangelfullt	24
Figur 6.	For bygg der jeg er utføres umiddelbare vedlikeholdsbehov innen rimelig tid	25

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Indre Fosen kommune bestilte i sak 18/23 den 26.4.2023 en forvaltningsrevisjon med tema eiendomsforvaltning. Prosjektet er ikke en del av Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2021-2024. Kommunestyret i Indre Fosen kommune gav kontrollutvalget myndighet til å gjøre endringer i plan for forvaltningsrevisjon (sak 63/20), og det er slik åpnet for kontrollutvalgets bestilling av en forvaltningsrevisjon om eiendomsforvaltning. Revisor utarbeidet en prosjektplan til kontrollutvalgets møte den 6.9.2023 i sak 37/23. Kontrollutvalget sluttet seg til prosjektplanen og dermed forslaget til vedtak. Utvalget hadde følgende tilføyelse til vedtaket:

Kontrollutvalget ber revisjonen om å også undersøke om kommunen vurderer livsløpskostnader ved anskaffelser på eiendomsområdet.

Vi har definert og avgrenset eiendomsforvaltning til kommunens system for å ivareta og forvalte sine eide bygninger.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av bygninger?

Forvaltningsrevisjonen vil rette søkelys mot kommunens *overordnede mål, system og rutiner* innen vedlikehold av kommunens bygningsmasse. For å besvare hovedproblemstillingen vil revisjonen belyse følgende delspørsmål:

- Har kommunen klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens bygningsmasse, og i hvilken grad følges disse opp?
- Har kommunen oversikt over tilstanden til og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen, og hvilke system og rutiner benyttes for å holde oversikten oppdatert?
- Hvilke system og rutiner er etablert for å melde inn behov fra de tjenesteytende enhetene, og hvordan følges disse opp?
- Har kommunen tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta drift og vedlikehold av bygningsmassen?
- Får kommunestyret systematisk informasjon om tilstanden til og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen?

- Er Indre Fosen kommune forberedt med boligmasse til å kunne bosette flyktninger som forventes til kommunen?

Avslutningsvis i kapittel 4 vil vi beskrive data knyttet til kommunens rutiner for å beregne/å synliggjøre livsløpskostnader ved anskaffelser i bygninger.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon RSK 001, (NKRF, 2020). Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Indre Fosen kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt følgende metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

Revisjonen har gjennomført intervjuer med i alt fire personer, fordelt på tre ulike intervjuer. Første intervju var med kommunedirektøren, leder fellestjenester og områdeleder bygg og eiendom. Andre intervju var med områdeleder bygg og eiendom og tredje intervju var med fagleder vaktmester. Intervjuene ble gjennomført ved at revisjonen stilte spørsmål fra en forberedt intervjuguide. Fra intervjuene ble det ført referat som senere ble verifisert av intervjuobjektene.

Dokumentgjennomgang

Data er hentet fra dokumenter for kommunens eiendomsforvaltning, herunder omtaler i kommunens plan- og rapporteringsdokumenter. I tillegg har vi benyttet nøkkeltall fra KOSTRA (2022) for kommunen sammenlignet med snitt for KOSTRA-gruppe 7 og landet for å belyse kommunens forvaltning av bygg. Revisjonen tar forbehold om mulige kilder til feil i tallmaterialet og vil derfor benytte statistikken med varsomhet.

Spørreundersøkelse

I prosjektet har revisjonen gjennomført tre ulike spørreundersøkelser til enhetsledere bygg, vaktmestere og verneombud bygg. Undersøkelsene ble utformet i spørreskjemaverktøyet SurveyXact, og gjennomført ved utsendelse per e-post. Vi har i vedlegg 2 vist nærmere til metode for gjennomføring av spørreundersøkelsene.

Vurdering av metode

Vi mener at de innsamlede dataene er tilstrekkelig for å besvare problemstillingene opp mot revisjonskriteriene, og at kombinasjonen av ulike metoder for datainnsamling har vært hensiktsmessige for å få belyst bygningsforvaltningen fra flere sider.

1.4 Kommunens uttalelse om rapporten

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Indre Fosen kommune den 07.03.2024. Revisor mottok høringssvar den 22.03.2024 fra områdeleder Eiendom. Høringssvaret er vedlagt rapporten i vedlegg 2. Revisor har korrigert fakta i samsvar med kommunens høringssvar. Utover dette er ikke rapporten endret. Kommunens høringssvar er vedlagt rapporten i vedlegg 3.

1.5 Om temaet

1.5.1 Nasjonale utviklingstrekk

Eiendommer og bygninger som kommunene forvalter utgjør store verdier. Bygningsmassen er en viktig innsatsfaktor for all kommunal tjenesteyting. Så mye som 15 – 20 prosent av kommunenes budsjetter går med til å huse den kommunale virksomheten. I rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren», (Multiconsult & PWC, 2008) ble det estimert et betydelig etterslep i vedlikeholdet av den kommunale bygningsmassen. Betydningen av å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi med tydelige mål ble understreket. Mål for vedlikehold av bygninger ble anbefalt som et vesentlig element i en slik strategi. Dette stiller krav til gode beslutningsgrunnlag for kommunestyret.

I KS sin veileder «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold» (Multiconsult & PWC, 2008) blir det framhevet at et planmessig og godt løpende vedlikehold er lønnsomt. Ved manglende eller lavt vedlikehold kan et bygg bli nedslitt tidligere enn beregnet. Som følge av dette kan kommunene bli tvunget til å gjennomføre akutte tiltak som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold kan også føre til en tidligere total rehabilitering som må finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av renter og avdrag. Disse kan utgjøre langt høyere kostnader per kvadratmeter/år enn det et planmessig vedlikehold ville utgjøre. KS anbefaler at kommunestyret må sikre seg jevnlig rapportering av tilstanden på kommunens bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader.

På oppdrag fra KS utarbeidet Civitas rapporten «Forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur» (Civitas, 2013). Det ble pekt på tre virkemidler for bedre forvaltning av bygningskapitalen. For det første bør kommunen ha et bevisst forhold til hvilken kompetanse det er behov for på kort og lang sikt. Dette handler både om å være attraktiv for flinke folk, å videreutvikle eksisterende kompetanse hos de ansatte, og å utvikle eierkompetanse hos politikerne.

Deretter viser Civitas rapporten til betydningen av god kommunikasjon mellom politisk nivå, administrasjon og brukere. Politikerne må få et beslutningsgrunnlag om tilstand og vedlikeholdsbehov som man ikke behøver å være fagperson for å forstå. Administrasjonen må sikre seg at informasjonen svarer til de forholdene politikerne ønsker å få belyst. Det må også etableres rutiner for hvordan brukerne av de kommunale byggene melder inn sine behov og får tilbakemeldinger.

For det tredje ble betydningen av god kontroll i form av et gjennomgående plan- og ledelsessystem understreket. Bygningsforvaltningen bør ta utgangspunkt i en overordnet strategi. Mål og konkrete tiltak for det enkelte bygg må være forankret i denne, og på veien frem til det ønskede resultatet må tilstandsrapporter og internkontrollsystem være koblet sammen i en helhetlig handlingskjede. Anbefalingene følger av Civitas rapporten.

1.5.2 Administrativ organisering av bygningsmassen i Indre Fosen kommune

Kommunen gjennomfører en omorganisering i Indre Fosen kommune som ferdigstilles i 2024, ifølge kommunedirektøren. Informasjon fra intervjuene viser at bygninger og eiendommer fra 1.1.2024 tilhører det administrative området for fellestjenester. Innen dette området er det en leder med ansvar for bygg og eiendom. Dette området har en områdeleder, en fagleder for vaktmestere, en leder for renhold, en bygningsingeniør, og en person som håndterer utleie. Fagleder for vaktmestere og leder for renhold har personalansvar. En person har ansvar for brannsikkerhet og gir støtte i forbindelse med boliger for flyktninger. Det er også planlagt å ansette en ekstra person for å ivareta flyktningeboliger, finansiert av flyktningemidler. Avdelingen for bygg har ni vaktmestere i full stilling, to snekkere i full stilling og en maler i halv stilling. Hver vaktmester har spesifikke bygninger de er ansvarlige for å vedlikeholde.

2 EIENDOMSFORVALTNING

I dette kapittelet presenteres data for å besvare hovedproblemstilling og delproblemstillinger.

2.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne forvaltningsrevisjonen:

- Kommunen bør ha klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.
- Kommunen bør ha en oppdatert oversikt over tilstanden til og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen.
- Kommunen bør ha system og rutiner for regelmessig vurdering av tilstanden til og vedlikeholdsbehov av kommunens bygningsmasse.
- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at innmeldte vedlikeholdsbehov (både langsiktige og umiddelbare) fra de tjenesteytende enhetene følges opp.
- Kommunen bør ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta bygningsmassen.
- Kommunedirektøren bør rapportere til kommunestyret om tilstanden til og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen på en systematisk måte.
- Kommunen bør ha systemer som sikrer bolig ved bosetting av flyktninger.

Utleddningen av revisjonskriteriene er vist i vedlegg 1.

2.2 Innhentet data

2.2.1 Nøkkeltall for bygningsmassen – omfang og ressursbruk

KOSTRA-data i 2022(SSB, 2024) viser at bruttoarealet til kommunens formålsbygg er oppgitt til totalt 60.980 kvadratmeter. Herav er administrasjonslokaler på 7.109 kvadratmeter, barnehagelokaler er på 4.295 kvadratmeter, skoler er på 24.368 kvadratmeter, institusjonslokaler er på 17.782 kvadratmeter, idrettsbygg er på 6.186 kvadratmeter og kulturhus er på 1.240 kvadratmeter i 2022, ifølge KOSTRA-data.

Tabell 1. Bruttoareal til formålsbyggene per bruker i 2022, i m²

	Indre Fosen	KOSTRA-gruppe 7 ¹	Landet uten Oslo
Administrasjonslokaler	0,71	0,44	0,47
Barnehagelokaler	17,60	12,89	14,48
Skolelokaler	21,28	19,42	19,98

¹ Indre Fosen kommune er i KOSTRA-gruppe 7 som består av kommuner med innbyggere mellom 10.000 til 19.999, og har lave bundne kostnader og frie disponible inntekter, og består totalt av 38 kommuner.

Institusjonslokaler	230,94	161,97	151,34
Idrettsbygg	0,62	0,54	0,62
Kulturbygg	0,12	0,29	0,35
Areal per innbygger	6,11	4,93	5,11

Kilde: SSB/KOSTRA

Tabellen viser kommunens bygningsareal sammenlignet med andre kommuner, hvor arealet er delt på antall brukere for den aktuelle tjenesten. Tallene viser at arealene til barnehager, skoler, institusjonslokaler og administrasjonslokaler i Indre Fosen ligger over gjennomsnittet i 2022, mens kulturbygg ligger under. Areal til idrettsbygg ligger noenlunde på gjennomsnittet. Samlet sett viser tallene lav arealeffektivitet. Det samlede bruttoarealet på bygningsmassen er på knapt 61 000 kvadratmeter i 2022 og utgjør 6,11 kvadratmeter per innbygger. KOSTRA-tallene for 2022 forteller at gjennomsnittet for de kommunene det er mest naturlig å sammenligne seg med, gruppe 7, hadde 4,93 kvadratmeter per innbygger, og at landet uten Oslo hadde 5,11 kvm.

I tillegg til formålsbyggene har kommunen 222 boenheter til utleie. Dette omfatter 180 omsorgsboliger og 42 gjennomgangsboliger per 1.1.2024. Tabellen nedenfor viser at antall boenheter i kommunen ligger over sammenligningsgruppene.

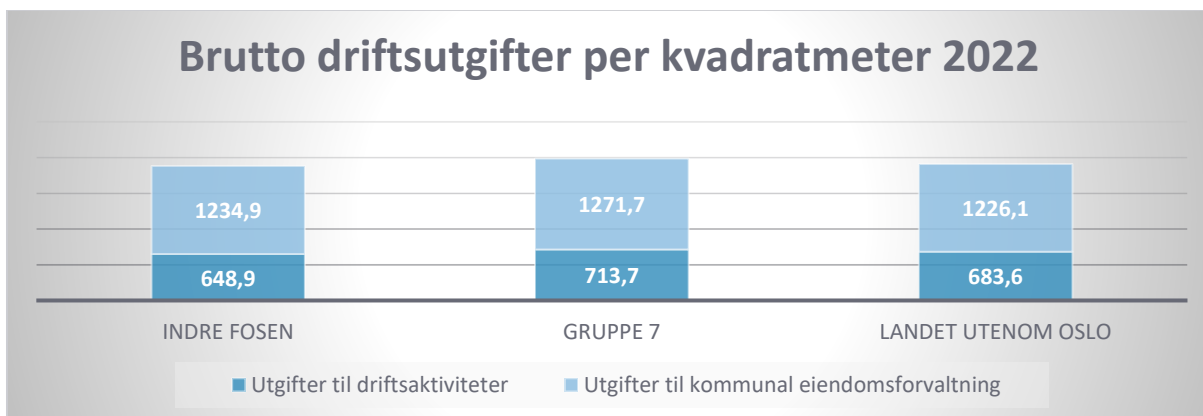
Tabell 2. Kommunalt disponerte boliger per 1.000 innbyggere.

	Indre Fosen	KOSTRA-gruppe 7	Landet uten Oslo
Bolig per 1000 innbygger	27	20	18

Kilde: SSB/KOSTRA

KOSTRA-data 2022 forteller at Indre Fosen kommune har noenlunde like brutto driftsutgifter til formålsbyggene og administrasjon av eiendomsforvaltningen per kvadratmeter som gjennomsnittet i sammenligningsgruppene.

Figur 1. Sammenligning av brutto driftsutgifter i kroner per kvadratmeter



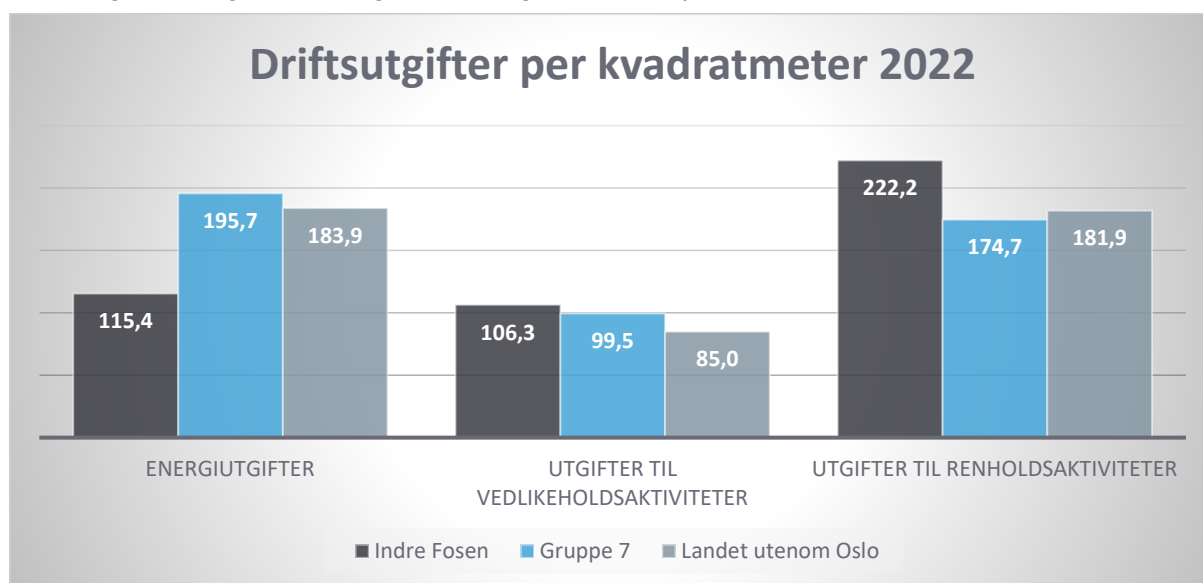
Kilde: SSB/KOSTRA

For Indre Fosen utgjorde driftsutgiftene til formålsbyggene kr 1.234 per kvadratmeter, og i tillegg var kr 648,9 utgifter til driftsaktiviteter. Utgiftene til formålsbygg ligger noenlunde likt

med KOSTRA-gruppe 7, og landsgjennomsnittet utenom Oslo. Vi har sett at Indre Fosen sine bygningsmassen er større enn hva innbyggertallet skulle tilsi når vi sammenligner med andre grupperinger, noe som også har betydning for nivå på utgiftene i kommunen.

Det er av interesse å finne ut hvilke utgiftstyper det er som bidrar til Indre Fosen sine driftsutgifter når det måles per kvadratmeter. KOSTRA-data inneholder også delstørrelser for noen av driftsutgiftene. Dette er imidlertid data hvor mulige feilkilder kan oppstå, og tabellen er derfor avgrenset til å vise tall på kommune- og gruppenivå.

Figur 2. Utgifter til energi, renhold og vedlikehold per kvadratmeter



Kilde: SSB/KOSTRA

Indre Fosen har betydelig høyere utgifter til renhold enn gjennomsnittene som det sammenlignes med, og vedlikeholdsutgiftene ligger også noe over de andre. Energiutgiftene er betydelig lavere enn de andre grupperingene. Vi tar forbehold om datakvaliteten i tallene.

2.2.2 Mål og strategier for bygningsmassen

I denne delen vil vi presentere data om kommunens mål og strategier for forvaltningen av den kommunale bygningsmassen.

De som ble intervjuet informerte om kommunens pågående arbeid med å utvikle nye mål for sine bygninger. Etter å ha etablert disse målene, vil det bli utarbeidet strategier for å oppnå dem. Tidligere mål vil bli revidert og erstattet. De nye målene må være i tråd med kommunens overordnede samfunnsplan, som skal behandles i kommunestyret våren 2024. Kommunestyret forventer ifølge kommunedirektør en mer planmessig tilnærming til styringen av kommunens bygningsmasse, noe som har vært mangelfullt tidligere og nå blir adressert administrativt.

Revisor er kjent med en eierstrategi for kommunale bygninger i Indre Fosen kommune, vedtatt i kommunestyrets sak 38/2019. Denne strategien omhandler utfordringer, mål og strategier for forvaltningen av kommunens bygninger. Videre er det dokumentasjon av kommunale eiendommer i Rissa kommune, datert 11.3.2014, som inneholder strategier for forvaltningen av disse eiendommene.

Data fra spørreundersøkelsene

7 ansatte vaktmestere og 13 ledere i enheter som benytter byggene ble bedt om å ta stilling til påstander knyttet til overordnede mål for vedlikeholdet.

Tabell 3. Indre Fosen kommune har fastsatt tydelige mål for vedlikehold av kommunale bygg

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	57,1 %	0 %	42,9 %	0 %
Ledere	7,7 %	30,8 %	53,8 %	7,7 %

Kilde: RMN

Tabellen viser at vaktmestere og ledere gir ulik tilbakemelding på om det er fastsatt tydelige mål for vedlikehold av kommunale bygg i kommunen. Andelen som svarer «vet ikke og nøytral» er også noe høy hos ledere.

Tabell 4. Indre Fosen kommune følger systematisk opp fastsatte mål for vedlikehold av kommunale bygg

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	42,9 %	0 %	42,9 %	14,3 %
Ledere	15,4 %	30,8 %	46,2 %	7,7 %

Kilde: RMN

Tabellen viser at vaktmestere og ledere gir ulik tilbakemelding på om mål for vedlikehold følges systematisk opp. Det er også verdt å merke seg at en stor andel av lederne svarer «nøytralt».

Svarene for langsiktige vedlikeholdsplaner for det enkelte bygg synes å være svakt forankret hos lederne ved byggene, og vaktmestere er delte i synet om det foreligger langsiktige planer for vedlikeholdet. Andelen som svarer, «vet ikke og nøytral» er høy. Vaktmestere ble i tillegg bedt om å vurdere følgende påstand: «For bygg der jeg er vaktmester er det fastsatt klare mål for vedlikehold». 42,9 prosent sa seg delvis enig, mens 28,6 var delvis uenig og 28,6 % var «nøytral».

Tabell 5. For bygg der jeg er vaktmester/som min enhet disponerer foreligger det en plan for langsiktig vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	28,6 %	28,6 %	28,6 %	14,3 %
Ledere	7,7 %	7,7 %	53,8 %	30,8 %

Kilde: RMN

Vaktmestrene fikk i tillegg noen utdypende spørsmål om oversikten over vedlikeholdsbehov for bygg der vedkommende utøver tjenester. 100 prosent var helt eller delvis enig i påstanden om at vedkommende har god oversikt over vedlikeholdsbehovet. 57,1 prosent var helt eller delvis enig i en påstand om at vedlikeholdsbehovet er dokumentert i kommunens system.

2.2.3 Oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov for bygningsmassen

Den faglige standarden for å utføre tilstandsanalyser er beskrevet i Norsk Standard 3424 (Standard Norge, 2020). Standarden oppgir krav til hva som skal beskrives, vurderes og dokumenteres. Standarden er fleksibel og kan danne rammeverk for tilstandsanalyser av ulik art og omfang. Omfanget av en tilstandsanalyse avhenger av referansenivå (hva man sammenlikner med) og analysenivå (hvor grundig man utfører analysen). Tilstandsanalyser blir ofte utført av bygningskyndige på oppdragsbasis.

System og rutiner for vurdering av tilstand og vedlikeholdsbehov

Kommunedirektør sier at det har vært et mål å få etablert en planmessighet for forvaltning av eide bygg til offentlig tjenesteyting (formålsbygg). Kommunestyret har etterspurt planmessigheten og har bedt om at bygg som ikke er i bruk selges. Kommunen tar i bruk et nytt virksomhetsstyringssystem – Framsikt, som skal ivareta et systematisk budsjett/økonomiplan- og rapporteringssystem. Dette innebærer at administrasjonen arbeider med å få en bedre systematisk oversikt over forvaltning, drift, vedlikehold av kommunens eide bygningsmasse og status for vedlikeholdsetterslep.

Flere som er intervjuet sier at kommunen benytter Famac som er et elektronisk FDV-system (forvaltning, drift og vedlikehold av eide bygninger). I Famac har bygg-avdelinga arbeidet med å rapportere inn data for kommunens eide bygningsmasse. Fagleder vaktmester sier at mye av bygningsmassen har bra standard, men står ubenyttet. Tjenesten utfører ikke vedlikehold og ettersyn på tomme bygg, og strøm og vann kobles ut ifølge fagleder. Bygningsmassens tilstand reduseres for de byggene som står tomme og ikke har oppvarming. Områdeleder sier at det kan hentes ut rapporter fra Famac, samlet for bygningsmassen og for det enkelte bygg, når disse er ferdig registrert og oppdatert.

Kommunen mangler en planstyring av drift og vedlikehold av byggene, ifølge de som er intervjuet. Dette vil komme på plass i løpet av 2024. Da må oversikten med en helhetlig prioriteringsliste for bygningsmassen utarbeides. Alle investeringsprosjekter planlagt i 2024, utsettes i påvente av denne oversikten. Denne legger føring for budsjett og handlingsplan fra 2025. Ifølge flere som er intervjuet må administrasjonen i 2024 gjenvinne styringskontrollen over bygningsmassen. Det planlegges kun å utføre akutt vedlikehold på eide bygninger i 2024. Områdeleder sier ansatte har en gjennomgang av bygningsmassen nå, for å få oversikt over kostnader til utbedring og drift. Denne gjennomgangen dokumenteres i Famac. Områdeleder sier at det er gjort tilstandsvurdering av eksterne aktører tidligere, men at det er lenge siden. Det er ikke plan om bruk av eksterne nå, kommunen må først vurdere hvilken bygningsmasse som kan benyttes fremover og hvilken man må kvitte seg med.

Fagleder vaktmester sier at kommunen har etterslep på vedlikehold. Akutte oppgaver blir utført, men det planlagte vedlikeholdet blir utsatt og større vedlikeholdsoppdrag mangler budsjetterte midler. Systematiske runder for vedlikehold utføres av vaktmestrene, og det utarbeides nå rapport om tilstanden i bygningsmassen. Brann- og el-tilsyn blir fulgt opp og utbedret i bygg som er i bruk, da alternativet er å stenge bygget.

Områdeleder sier i den budsjettmessige situasjonen for 2024 må ansatte rustes til å overføre vedlikeholdsproblemene til leder, og ikke selv ta denne diskusjonen med enhetene som ønsker utbedringer av vedlikeholdet.

Det er etablerte prosedyrer for regelmessig inspeksjon av kommunens bygningsmasse og oppfølging av nødvendige tiltak. Videre gjennomføres målinger av inneklima etter behov og ønsker, ifølge de som er intervjuet. Folkehelse Fosen IKS er ansvarlig for HMS-målinger i kommunens bygninger. Fagledere, vaktmestere, verneombud og byggeledere deltar i inspeksjoner av hvert enkelt bygg. Inspeksjonene inkluderer også miljørettet helsevern på skoler og barnehager, hvor måleutstyr benyttes både av eksterne og kommunalt ansatte. Måleutstyr blir installert i 14-dagers perioder for å overvåke luftkvaliteten og andre forhold, og tiltak blir iverksatt basert på resultatene.

Overføring av FDV - dokumentasjon for bygg

Bygningsmassen som huset de tidligere videregående skolene i Leksvik og Rissa, ble overtatt av kommunen den 30.9.2023. Kommunen har mottatt informasjon fra fylkeskommunen angående tilstanden til disse bygningene, samt fått tilgang til bygningstegningene for å legge dem inn i Famac-systemet. Det blir administrativt vurdert å bruke lokalene til Testmann Minne skole i Leksvik og Johan Bojer-bygget i Rissa til andre formål.

Faglederen for vaktmestere opplyser at varmen i bygningene som tidligere huset videregående skoler i Leksvik og Rissa, er blitt senket til 15-20 grader for å forebygge fuktighet, og at vaktmestrene foretar ukentlige inspeksjoner i disse bygningene. I 2023 ble det ikke utarbeidet en plan for bruken av disse eiendommene, ifølge budsjettvedtaket for 2024 i kommunestyret (K-sak 155/23).

Den nåværende gjennomgangen av bygningsmassen blir FDV-dataene oppdatert i Famac-systemet. Famac-systemet legger til rette for at bygningseier får oversikt og kontroll over forvaltnings-, drifts- og vedlikeholds-dokumentasjon, avvik og aktiviteter for eide bygg. Dette utgjør styringsdata for bygningsforvaltning.

Data fra spørreundersøkelsene om tilstandsvurderinger

I spørreundersøkelsen ba vi 7 ansatte vaktmestere og 13 ledere i enheter som disponerer kommunale bygg om å ta stilling til noen påstander knyttet til tilstandsvurderinger.

Tabell 6. Indre Fosen kommune gjennomfører regelmessige tilstandsvurderinger av kommunale bygg

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	28,6 %	28,6 %	28,6 %	14,3 %
Ledere	23,1 %	23,1 %	38,5 %	15,4 %

Kilde: RMN

Tabell 7. Indre Fosen kommune har god oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov for kommunale bygg

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	42,9 %	28,6 %	28,6 %	0 %
Ledere	30,8 %	23,1 %	30,8 %	15,4 %

Kilde: RMN

Vi merker oss at vaktmestrene har et mer positivt bilde av arbeidet med tilstandsvurderinger og kartlegging av vedlikeholdsbehov enn lederne i byggene som blir betjent. Andelen som svarer, «vet ikke» og «nøytral» er høy.

Data fra spørreundersøkelsene om inneklima

I spørreundersøkelsene ba vi om vaktmestere og lederes vurdering av inneklimaet for de byggene de betjener (7 vaktmestere og 13 ledere).

Tabell 8. Indre Fosen kommune har gode rutiner og systemer for å avdekke dårlig inneklima

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	57,1 %	14,3 %	14,3 %	14,3 %
Ledere	30,8 %	15,4 %	46,2 %	7,7 %

Kilde: RMN

Vi ser av tabellen at vaktmestere i hovedsak er enig i at kommunen har gode rutiner og systemer for å avdekke dårlig inneklima. Ledere er mer delt i dette synet, og de fleste mener det motsatte.

Tabell 9. Indre Fosen kommune har gode rutiner og systemer for å rette opp dårlig inneklima

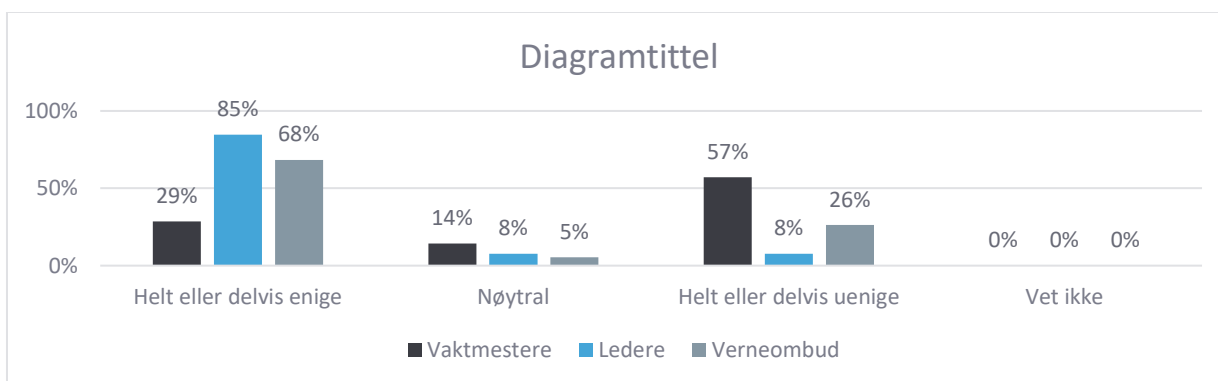
Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	57,1 %	14,3 %	14,3 %	14,3 %
Ledere	23,1 %	23,1 %	53,8 %	0 %

Kilde: RMN

Vi ser av tabellen at et flertall av vaktmestere er enig i at kommunen har gode rutiner og systemer for å rette opp dårlig inneklima. Også her er lederne mer delt i synet, og over halvparten er uenig i dette.

I de 3 spørreundersøkelsene ba vi om respondentenes vurdering av inneklimaet for de byggene de betjener (7 vaktmestere, 13 ledere og 19 verneombud).

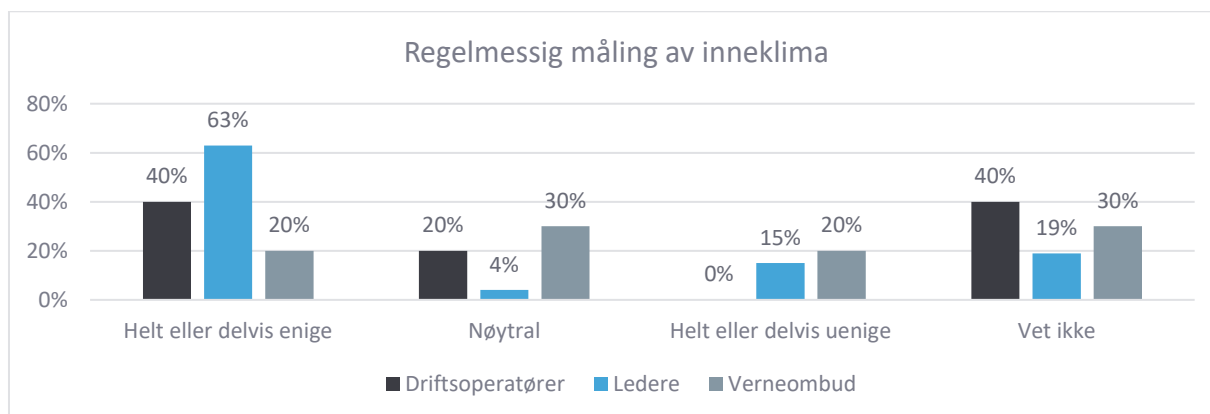
Figur 3. For bygg der jeg er, er det problem med inneklimaet



Kilde: RMN

Figuren viser at vaktmestere ikke er enige i at det er problem med inneklimaet i de kommunale byggene de jobber med. Flertallet av lederne og verneombud mener derimot at det er problemer med inneklimaet i byggene de benytter.

Figur 4. For bygg der jeg er gjøres det regelmessige målinger av inneklimate



Kilde: RMN

Figuren ovenfor viser at det er ulik oppfatning eller kjennskap til mellom vaktmestere, enhetsledere og verneombud om det gjøres regelmessige målinger av inneklimate i de byggene de har kjennskap til. Det er også en stor andel som svarer vet ikke eller som er nøytral til påstanden. I spørreundersøkelsen ble det gitt følgende kommentar til inneklimate:

- «Det er ikke alltid det er mulig å sitte å "se" på en skjerm på en pc og si at alt er som det skal være ang. luftkvalitet/temperatur m.m. Det er ikke samsvar mellom de som oppholder seg i rommene i bygningen, og den som sitter og "styrer" dette på pc. D.v.s den som sitter og "styrer" og har "oversikt" på skjerm, sier alt er ok m.h.t dataopplysningene, men det oppleves ikke slik i virkeligheten.»

Data fra spørreundersøkelsen om vedlikeholdet

61,5 prosent av lederne i enhetene sa seg helt eller delvis enig i en påstand om at byggene de disponerer har mangelfullt vedlikehold. Blant vaktmesterne som foretar vedlikeholdet var andelen enige 28,6 prosent, mens 57,1 prosent sa seg helt eller delvis uenige.

Vi ba ledere i enhet som disponerer de kommunale byggene om å vurdere noen påstander om mulige konsekvenser av manglende vedlikehold i det siste året. Tabelloverskriftene gjengir påstandene de ble bedt om å ta stilling til.

Tabell 10. I løpet av det siste året, har manglende vedlikehold i bygg din enhet disponerer (n=13):

	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
<i>hatt negativ innvirkning på de kommunale tjenestene som tilbys i bygget?</i>	61,5 %	23,1 %	15,4 %	0 %
<i>medført fare for helse, miljø og sikkerhet?</i>	69,2 %	0 %	30,8 %	0 %

<i>medført ekstra kostnader for kommunen?</i>	46,2 %	15,4 %	30,8 %	7,7 %
<i>ført til klager fra ansatte som jobber i bygget?</i>	61,5 %	15,4 %	23,1 %	0 %
<i>medført klager fra brukere av tjenestene som tilbys i bygget?</i>	46,2 %	7,7 %	38,5 %	7,7 %
<i>ført til pålegg eller behov for dispensasjon fra statlig tilsynsmyndighet?</i>	7,7 %	7,7 %	53,8 %	30,8 %

Kilde: RMN

Vi ser av tabellen at de fleste lederne sier at manglende vedlikehold har medført klager fra ansatte, fare for helse, miljø og sikkerhet og brukere, medført ekstra kostnader for kommunen og hatt negativ innvirkning på tjenester som tilbys. Flertallet er uenig i at manglende vedlikehold har medført pålegg fra tilsynsmyndigheter.

Vaktmesterne og verneombudene knyttet til byggene ble bedt om å svare «ja», «nei» eller «vet ikke» på tilsvarende påstander. Vaktmestere sa seg mest enig i at manglende vedlikehold i bygg har medført ekstra kostnader for kommunen og ført til klager fra ansatte og brukere. Svarene fra verneombudene var mer på linje med lederne sine svar, med unntak av at flere har svart nei på at manglende vedlikehold i bygg har medført fare for helse, miljø og sikkerhet.

I spørreundersøkelsen ble det gitt kommentarer til vedlikehold:

- «Bedre dialog mellom dem som styrer pengene og dem som utfører drift av bygg. Rett utstyr på rett plass.»
- «Vår enhet disponerer mange ulike bygningsenheter. Ulikt byggeår. Ulik kvalitet. Generell oppfatning av at en del vedlikehold av enkel karakter, mulig dog tidkrevende, lider. Så som så med maling, tømning av takrenner osv.»
- «Veldig mange spørsmål som er vanskelig å svare på. Erfarte at det tok mange år før dårlige lokaler ble oppgradert.»
- «Endringer av planer om nybygg medfører mye frustrasjon både hos ansatte og elever og foresatte. Bygningsmassen er ikke universelt utformet. Både bygg og lekeområdet har store avvik, skadedyr, råte/mugg og funn av asbest.»
- «Det er vanskelig å forstå hvorfor en kommune neglisjerer vedlikehold av bygningsmasse år etter år.»

2.2.4 Melding av vedlikeholdsbehov i bygningsmassen

Ifølge intervjuene varierer det hvordan vedlikeholdsbehov i kommunale bygg blir rapportert. Dette skjer gjennom Famac-systemet, Helpdesk, e-post eller via direkte dialog. Det er også forskjell på hvem som rapporterer, både ledere og ansatte kan melde inn behov for vedlikehold. Ifølge områdelederen vil det bli et krav at slike meldinger følger et fastsatt prosessforløp. Det pågår arbeid med å utarbeide en prosessbeskrivelse som skal regulere melding og kvittering av utført vedlikehold, noe som mangler nå.

Faglederen for vaktmestere mener det er nødvendig å etablere en brukeravtale som klargjør kommunikasjonen mellom bygningsavdelingen og ledere i de ulike byggene. Han sier at mye tid går med til diskusjoner om hvem som skal dekke kostnadene for ulike vedlikeholdstiltak i dag.

Fagleder sier at renholderne varsler direkte til vaktmester ved behov for vedlikehold. Større ting må avklares med fagleder, små ting tas direkte med vaktmester. Renholderne er til stede daglig i byggene og kan enkelt avdekke mangler på bygg, da vaktmestere ikke er daglig til stede.

Faglederen opplever utfordringer med å få en helhetlig oversikt over vedlikeholdsbehovene. Det er ikke før fakturaen mottas at fagleder får kunnskap om behovet for vedlikehold, ettersom mye av kommunikasjonen går via Helpdesk og epost til vaktmestrene, og ikke registreres i Famac. Fagleder godkjenner betaling (attestering) etter utført arbeid. Alle ansatte med e-postadresse i kommunen kan for øyeblikket melde inn vedlikeholdsoppdrag fra kommunens bygninger i Helpdesken.

Områdelederen og faglederen for bygg og eiendom foreslår å avvikle Helpdesk, siden meldinger derfra ikke blir arkivert i Famac-systemet. De anbefaler å bruke Famac til å melde inn behov, da dette sikrer at dokumentasjonen lagres i systemet. Dette vil også bidra til at enhetene må ta ansvar for kostnadene.

I spørreundersøkelsene rettet til 7 vaktmestere og 13 ledere i enheter som disponerer kommunale bygg ble det fremsatt noen påstander knyttet til oppfølging av vedlikeholdsbehov.

Tabell 11. Indre Fosen kommune har gode rutiner for hvordan vedlikeholdsbehov skal meldes inn

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	71,4 %	14,3 %	14,3 %	0 %
Ledere	69,2 %	0 %	23,1 %	7,7 %

Kilde: RMN

Tabell 12. Indre Fosen kommune har gode rutiner for oppfølging av umiddelbare vedlikeholdsbehov

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	71,4 %	14,3 %	14,3 %	0 %
Ledere	76,9 %	0 %	23,1 %	0 %

Kilde: RMN

Vi ser at hovedvekten av vaktmestere og ledere er enige i at kommunen har gode rutiner for melding av vedlikeholdsbehov og oppfølging av umiddelbare vedlikeholdsbehov. Det er en mindre andel som er uenig.

Tabell 13. Indre Fosen kommune har gode rutiner for oppfølging av langsiktig vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	28,6 %	42,9 %	28,6 %	20 %
Ledere	0 %	15,4 %	61,5 %	23,1 %

Kilde: RMN

Flertallet av ledere er uenig i at kommunen har gode rutiner for oppfølging av langsiktig vedlikehold, og hovedvekten av vaktmestere har svart nøytral eller «vet ikke» til påstanden.

Tabell 14. Indre Fosen kommune har gode rutiner for tilbakemelding om utført vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	85,7 %	0 %	14,3 %	0 %
Ledere	38,5 %	7,7 %	46,2 %	7,7 %

Kilde: RMN

Flertall av vaktmesterne er enig i at kommunen har gode rutiner for tilbakemelding om utført vedlikehold, mens 46 prosent av lederne er uenig i dette.

Tabell 15. Indre Fosen kommune har gode rutiner for tilbakemelding ved ikke utført vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	57,1 %	14,3 %	14,3 %	14,3 %
Ledere	0 %	15,4 %	76,9 %	7,7 %

Kilde: RMN

Vaktmestere er i langt større grad enig i at kommunen har gode rutiner for tilbakemeldingen ved ikke utført vedlikehold enn lederne. Her ser vi i tillegg at noen har besvart «vet ikke» og «nøytral».

Tabell 16. Indre Fosen kommune har en avtale mellom byggavdelinga og ledere for bygg som regulerer ansvaret for vedlikeholdsoppgaver

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	71,4 %	0 %	14,3 %	14,3 %
Ledere	38,5 %	0 %	53,8 %	7,7 %

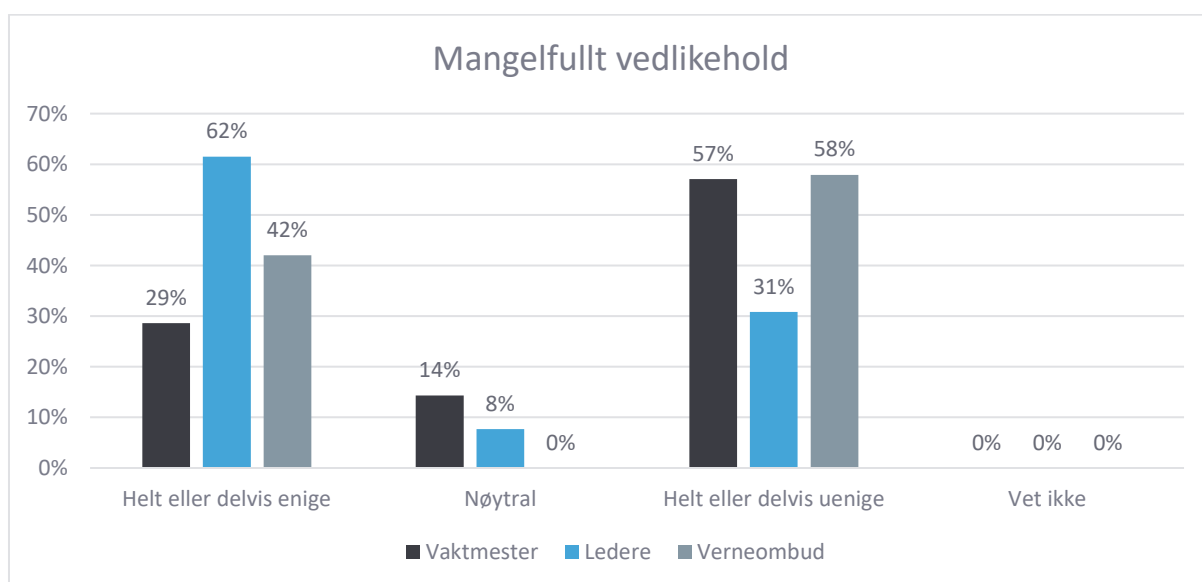
Kilde: RMN

De fleste vaktmestere er enig i at kommunen har en avtale som regulerer ansvaret for vedlikeholdet mellom bygg-avdelinga og ledere for bygg. Flertallet av lederne for bygg er uenig i denne påstanden. Vaktmestrene fikk et oppfølgingsspørsmål om kommunen hadde en tydelig rolle- og ansvarsdeling ved større påkostninger til utvikling av kommunale bygg, der sa 42,9 prosent seg enig i dette, mens de resterende svarte nøytral eller vet ikke.

I spørreundersøkelsene sa 30,8 prosent av lederne at de benyttet elektronisk kommunikasjon gjennom FDV-system for byggvedlikehold (helpdesk bygg). 61,5 % av lederne benyttet uformelle møter med muntlig kommunikasjon som den mest vanlige kommunikasjonsformen når enhetene melder inn sine vedlikeholdsbehov. Vaktmestere er delt i hvilken kommunikasjonsform som er benyttet, og trekker frem at e-post, Telefon, FDV system og interne møter benyttes til innmelding av vedlikeholdsbehov.

I de 3 spørreundersøkelsene ba vi om respondentenes vurdering av vedlikeholdet for de byggene de betjener (7 vaktmestere, 13 ledere og 19 verneombud).

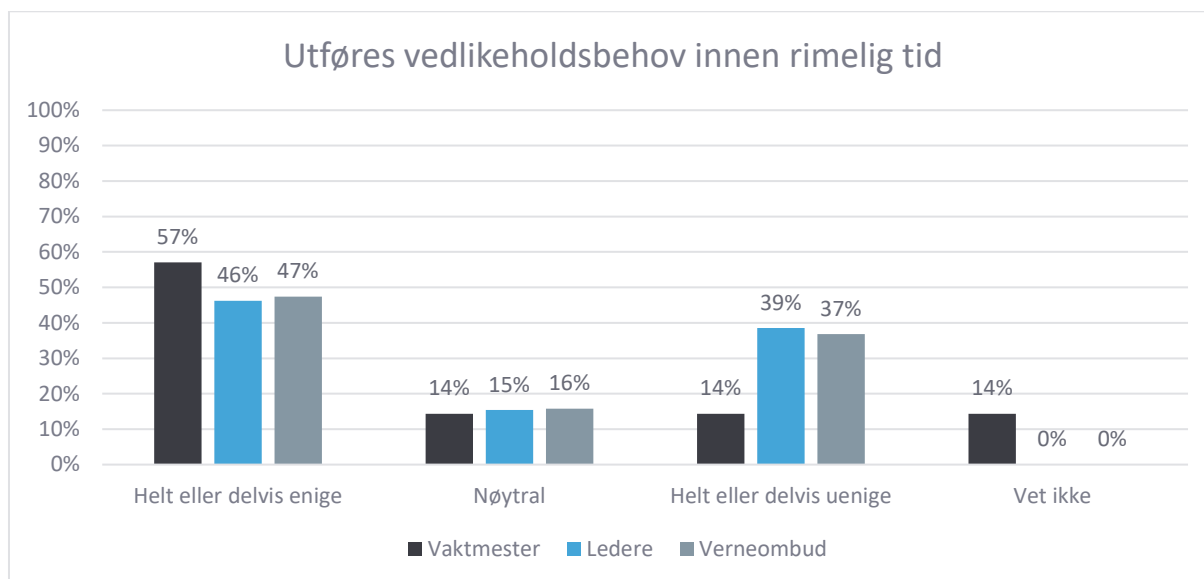
Figur 5. For bygg der jeg er, er vedlikeholdet mangelfullt



Kilde: RMN

Figuren viser at vaktmestere (57 prosent) og verneombud (58 %) i hovedsak er uenig i at vedlikeholdet i kommunale bygg er mangelfullt, mens ledere (62 prosent) er enig i at vedlikeholdet er mangelfullt i byggene de benytter.

Figur 6. For bygg der jeg er utføres umiddelbare vedlikeholdsbehov innen rimelig tid



Kilde: RMN

Figurene viser at det er noenlunde lik virkelighetsoppfatning respondentgruppene imellom, da omtrent halvparten av disse mener at vedlikeholdsbehov utføres innen rimelig tid. Blant verneombudene (37 prosent) og lederne (39 prosent) er det noe høyere andel som er uenig i at vedlikeholdsarbeidet utføres innen rimelig tid enn blant vaktmesterne (14 prosent). Verneombud fikk oppfølgingsspørsmål om manglende vedlikehold har medført klager fra ansatte. 63,2 prosent av verneombud har svart «ja» på dette.

2.2.5 Kompetanse og kapasitet til vedlikehold av bygningsmassen

For å yte tjenester i kommunens bygg er byggteknisk kompetanse et sentralt spørsmål. Denne delen av undersøkelsen vil belyse om kommunen har kompetanse på plass.

Områdelederen sier at vaktmestrene er fleksible og ikke begrenset til en spesifikk plass. Det er viktig at ansatte i vaktmestertjenesten har kunnskap om og interesse for å bruke ny teknologi. Det pågår interne diskusjoner om hvordan man kan gjøre vaktmester- og renholdstjenesten mer effektiv ved å ta i bruk ny teknologi. Det er satt av penger til opplæring og kurs for ansatte innenfor bygg og eiendom. Områdelederen nevner at det er høyt sykefravær blant renholdspersonalet, og at renholdsleder jobber mye med å skaffe vikarer, noe som er resurskrevende.

Faglederen for vaktmestere påpeker at ansatte har en viss grad av fast tilknytning til bestemte steder, men faglederen ønsker å endre dette for å bli mer effektive. På grunn av store avstander i kommunen, holdes møter via Teams eller video. Vaktmesterne følger opp oppgavene sine, og så lenge ingen klager, antar fagleder at alt går greit. Faglederen mener de har nok ressurser til opplæring og kurs, men medgir at han kanskje burde vært mer

involvert i budsjettplanleggingen. Hvert år starter med en dialog med ansatte for å kartlegge hvilke kurs som trengs. Dagens kapasitet i vaktmestertjenesten er tilstrekkelig, ifølge fagleder.

Spørreundersøkelsene tok for seg kompetanse og kapasitet gjennom noen påstander som 7 vaktmestere og 13 ledere som disponerer kommunale bygg ble bedt om å ta stilling til.

Tabell 17. Indre Fosen kommune har god kompetanse i langsiktig forvaltning av bygningsmassen

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	42,9 %	14,3 %	28,6 %	14,3 %
Ledere	15,4 %	23,1 %	30,8 %	30,8 %

Kilde: RMN

Tabell 18. Indre Fosen kommune har vaktmestere med høy faglig kompetanse

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	57,1 %	14,3 %	28,6 %	0 %
Ledere	84,6 %	7,7 %	7,7 %	0 %

Kilde: RMN

Tabell 19. Indre Fosen kommune har tilstrekkelig bemanning til å utføre godt og langsiktig vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	42,9 %	0 %	57,1 %	0 %
Ledere	15,4 %	0 %	61,5 %	23,1 %

Kilde: RMN

Tabell 20. Indre Fosen kommune har tilstrekkelig driftsbudsjett til å utføre godt og langsiktig vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	14,3 %	0 %	71,4 %	14,3 %
Ledere	7,7 %	7,7 %	69,2 %	15,4 %

Kilde: RMN

Svarene fra spørreundersøkelsene viser at vaktmestere vurderes av de fleste til å ha høy kompetanse, og at kompetanse til langsiktig forvaltning av bygningsmassen er vurdert mer delt. Bemanningen og driftsbudsjettet til vedlikehold vurderes som svært knappe faktorer. Vaktmesterne fikk ett oppfølgingsspørsmål om kommunen har tilrettelagt for å ta faglige kurs og etterutdanning for FDV av bygningsmassen. 42,9 prosent av vaktmestere var helt eller delvis uenig i dette, flere hadde svart «nøytral» eller «vet ikke».

I spørreundersøkelsen ble det gitt en kommentar til kompetanse:

- «Vi har noen med kompetanse som ikke blir brukt og noen som ikke har kompetanse som utfører det. Vi har utydelige lederroller og lite informasjon ut i organisasjonen.

Lite fokus på total økonomi og energioppfølging. Ingen tilstandsvurderinger, tar det som dukker opp, dette har sikkert med kompetansen til den som tar beslutningen.»

2.2.6 Rapportering om bygningsmassen til kommunestyret

Denne delen omfatter hvordan administrasjonen rapporterer til kommunestyret om tilstanden til og vedlikeholdsbehov for bygningsmassen.

Kommunedirektøren påpeker at det mangler rapportering om status og vedlikeholdsbehov for kommunens bygg til kommunestyret. Det er et mål å få på plass denne rapporteringen innen 2024. Kommunestyret er, ifølge kommunedirektør, misfornøyd med den nåværende informasjonen om hvert enkelt bygg i kommunen. Selv om de overordnede tallene for bygg og eiendom blir tatt med i tertialrapportene og årsbudsjettene, gir dette ikke tilstrekkelig informasjon om behovene og bruken av byggene. Det er politiske forventninger om å få bedre rapportering på dette området.

Kommunens årsrapport for 2022 og tertialrapportene for 2023 viser at det har vært en overskridelse av budsjettet innenfor området for bygg og eiendom. Dette indikerer at budsjettet ikke er tilstrekkelig realistisk for å håndtere omfanget av bygg som kommunen eier. I budsjettet for 2024, som er beskrevet i kommunestyrets sak 155/23, blir det påpekt at kommunen for tiden har ansvar for omtrent 110 000 kvadratmeter fordelt på omtrent 100 bygg.

Områdelederen for bygg og eiendom opplyser at kommunestyret ble orientert om vedlikeholdsbehovene i skolene, med spesifikt fokus på drift og vedlikehold per skole, i mars 2022. Tidligere har det ikke blitt gitt en helhetlig rapport til kommunestyret angående kommunens bygningsmasse, og det mangler klare retningslinjer for hva som skal inkluderes i en slik rapport.

- **Bygningsmasse til salg**

Områdelederen informerer om at området for bygg og eiendom har gjennomført en administrativ gjennomgang av bygningene som vurderes for enten salg eller riving. Gjennomgangen resulterte i at 24 bygninger vurderes for salg, mens 8 bygninger vurderes for riving. Det er ikke gitt noen informasjon fra kommunen om at oversikten over bygningene som vurderes for salg eller riving har vært gjenstand for politisk behandling. Retningslinjene for avhending av kommunal eiendom ble drøftet i formannskapet i sak 4/24. Formannskapet vedtok å utsette saken for å få bedre forståelse og drøfte den grundigere. Det ble også bestemt at strategien for å tilrettelegge for salg av kommunal eiendom må inkluderes i planverket.

I spørreundersøkelsene rettet til 7 vaktmestere og 13 ledere i enheter som disponerer kommunale bygg ble det fremsatt påstand om at det i bygg min enhet disponerer er mye ledig/ubenyttet areal.

Tabell 21. Indre Fosen kommune har bygg med mye ledig/ubenyttet areal

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Vaktmestere	14,3 %	14,3 %	57,1 %	14,3 %
Ledere	15,4 %	7,7 %	69,2 %	7,7 %

Kilde: RMN

Både vaktmestere og ledere har noenlunde samme oppfatning, og over halvparten er uenig i at det er bygg med ledig/ubenyttet areal knyttet til deres ansvarsområder.

2.2.7 Boliger til flyktninger

Kommunedirektøren opplyser om at fram til 2023 har kommunen mottatt 200 flyktninger som har blitt bosatt. For 2024 står kommunen overfor en utfordring med å skaffe tilstrekkelig antall tilgjengelige boliger til de 65 flyktningene kommunen har vedtatt å ta imot. Ifølge kommunedirektør vil det være en utfordring for kommunen å skaffe boliger til flyktninger i årene fremover. Først når kommunen har boliger tilgjengelig for flyktninger, tar kommunen imot flyktningene, ifølge de som er intervjuet.

Områdelederen er bekymret for at kommunen ikke har tilstrekkelig antall boliger til å huse flyktninger i 2024. Det er mulighet for å kjøpe et bygg med 6-8 ferdige leiligheter, og det planlegges også å bygge noen leiligheter på Stadsbygd. Kommunen har ledige boliger i mindre sentrale områder hvor tilgjengeligheten til offentlig transport er en utfordring, ifølge områdelederen. De fleste boligene som blir brukt til flyktninger er private leieboliger, og kommunen har leid omtrent 80 slike boliger, ifølge områdeleder.

På kommunens hjemmeside er det informasjon om flyktningetjenesten, og innbyggerne som ønsker å leie ut bolig til flyktninger kan ta kontakt. Det blir også nevnt at det kontinuerlig arbeides med å skaffe boliger, spesielt sentrumsnære boliger i Vanvikan, Leksvik og Rissa. Dette på grunn av behovet for nærhet til skoler, barnehager og butikker. Nylig har det også blitt bosatt flyktninger i andre deler av kommunen, ifølge hjemmesiden.

Områdeleder sier at mange av kommunens boliger benyttes til flyktninger, disse er: Bregneveien 2 og 4, Bjørganveien 6b, -c og -d, Vanvikveien 8 a, -b, -c, -d, -e og -f, Ytre Ringvei 37 a.

I kommunens årsmelding for 2022 vises det til at det har vært lagt ned betydelig arbeid med å bosette 125 flyktninger, med ansette fra flyktningetjenesten. Dette er gjort mulig

gjennom et utstrakt samarbeid på tvers av sektorene i kommunen og med frivilligheten og innbyggerne.

2.3 Revisors vurderinger

Mål og strategier

Dataene som er presentert i avsnitt 2.2.2 vil her bli vurdert opp mot følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.

Revisor vurderer at kommunen mangler tydelige målsettinger og strategier som er styrende for kommunens bygningsmasse.

Det er viktig å ha en plan for å styre bygningsmassen, spesielt siden kommunen har en stor og stadig økende mengde bygninger å ta vare på. Data viser at kommunens bygningsmasse allerede i 2022 var større enn sammenlignbare kommuner og landet generelt. Basert på informasjonen fra undersøkelsen, har arealet for eide bygninger i kommunen økt betydelig siden da. Et spørsmål som må diskuteres er om kommunen for tiden har en bygningsmasse som er tilpasset innbyggernes behov for å kunne levere de tjenestene kommunen er pålagt å gi.

Vedlikehold innebærer å holde bygningskvaliteten på et bestemt nivå over tid. Det er viktig at kommunestyret selv bestemmer dette nivået. Dette vil bidra til å klargjøre forventningene både for brukerne av bygningene og for avdelingen som vedlikeholder dem.

Mangelen på klare mål og strategier for vedlikeholdsnivået betyr at ressursfordelingen til dette formålet ikke har klare retningslinjer å følge. For eksempel er det uklart om vedlikeholdet skal holde bygningene på sitt opprinnelige standardnivå. Vi har også fått informasjon om at det har vært reduserte rammer til vedlikehold av bygningsmassen i kommunen.

Tilstand og vedlikeholdsbehov

Dataene som er presentert i avsnitt 2.2.3 vil her bli vurdert opp mot følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha en oppdatert oversikt over vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen.

- Kommunen bør ha system og rutiner for regelmessig vurdering av tilstand til og vedlikeholdsbehov av kommunens bygningsmasse.

Revisor vurderer at kommunen per i dag mangler oversikt over vedlikeholdsbehovet for bygningene.

Revisor vurderer at kommunens system for innmelding og rutiner for vurdering av tilstand og vedlikeholdsbehov har mangler.

Data viser at kommunens interne kontrollsystemer for forvaltning av bygningsmasse fortsatt er under utvikling og oppdatering i Famac. Det er viktig at denne prosessen blir fullført. Det er også nødvendig at kommunen gjennomfører vurderinger av hvor mye areal som er nødvendig. Dette er viktig for å sikre at bygningsmassen er tilpasset kommunens behov, økonomiske rammer og tjenestekrav.

Deretter må kommunen jobbe med å lage kostnadsestimater for vedlikeholdsbehovet for alle bygningene, da slik informasjon for tiden ikke er tilgjengelig. En faglig tilstandsvurdering av bygningsmassen vil også være naturlig å gjennomføre i denne prosessen.

Basert på revisjonens vurdering, har kommunen potensial for å få en mer systematisk styring av sin bygningsmasse enn hva de har i dag. Dette forutsetter en større grad av involvering av politikere, ledere og ansatte som jobber med tjenester i byggene.

System for meldinger av vedlikeholdsbehov

Dataene som er presentert i avsnitt 2.2.4 vil her bli vurdert opp mot følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at innmeldte vedlikeholdsbehov (både langsiktige og umiddelbare) fra de tjenesteytende enhetene følges opp.

Etter revisors vurdering har kommunen mangler i systemet og rutinene for innmelding og oppfølging av løpende vedlikeholdsbehov.

Undersøkelsen viser etter revisors vurdering at kommunen har utilfredsstillende rutiner. Det er uklart hvordan vedlikeholdsbehov i bygningene skal meldes inn og følges opp, da det er ulike systemer i bruk. Det er heller ikke klart hvem som skal melde inn vedlikeholdsbehov fra de ansatte i bygningene.

Det mangler avtaler mellom forvaltere og enhetsledere i bygg som tydeliggjør rutiner og ansvar for vedlikeholdet. Det er videre viktig at styringsinformasjonen fra systemene dokumenteres for styring av bygg- og eiendomsområdet.

Kompetanse og kapasitet

Dataene som er presentert i avsnitt 2.2.5 vil her bli vurdert opp mot følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta bygningsmassen.

Revisor vurderer at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta bygningsmassen.

Kommunen legger til rette for kurs og etterutdanning for de ansatte, noe som er viktig for å sikre at de har nødvendig kompetanse. For kommunen kan det også være nyttig å kjøpe spesialisttjenester, for eksempel faglige vurderinger av tilstanden til bygningsmassen, for å dekke behovet for spisskompetanse. Det foreligger ikke informasjon om manglende kapasitet til drift av bygningsmassen.

Rapportering

Dataene som er presentert i avsnitt 2.2.6 vil her bli vurdert opp mot følgende revisjonskriterier:

- Kommunedirektøren bør rapportere til kommunestyret om tilstanden til og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen på en systematisk måte.

Revisor vurderer at kommunen ikke har en rapportering på en tilfredsstillende måte til kommunestyret om tilstanden og vedlikeholdsbehovet i bygningsmassen.

Revisor viser til at rapportering om tilstanden og vedlikeholdsbehovene til bygningene vil gi grunnleggende informasjon slik at kommunestyret skal kunne prioritere ressursene riktig. Det er uheldig at kommunestyret ikke har fått denne informasjonen på en systematisk måte tidligere. Etter revisors vurdering har kommunen manglet slik informasjon frem til idag. Imidlertid er det positivt at det arbeides med å skaffe oppdatert informasjon om kommunens egne bygninger.

Boliger til flyktninger

Dataene som er presentert i avsnitt 2.2.7 vil her bli vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

- Kommunen bør ha systemer som sikrer bolig ved bosetting av flyktninger.

Kommunen har et system for å sikre bolig ved bosetting av flyktninger. Utfordringen er å skaffe tilstrekkelige antall boliger.

3 KONKLUSJON OG ANBEFALING

3.1 Konklusjon

Følgende problemstilling er besvart i forvaltningsrevisjonen:

- Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av bygninger?

Revisor konkluderer med at kommunen har flere mangler i systemer og rutiner som er nødvendige for å sikre godt og langsiktig vedlikehold av bygninger. Kommunen eier en betydelig større mengde bygninger enn sammenlignbare kommuner og gjennomsnittet for landet. De økte kostnadene dette medfører bør være et fokusområde for styringen av bygningsmassen.

Følgende sentrale mangler utfordrer kommunens system for forvaltning av bygninger:

- Klare målsettinger og strategier for styring
- Dokumentert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsbehovet
- Enhetlige systemer og rutiner for innmelding og oppfølging av vedlikeholdsbehov
- Jevnlig rapportering til kommunestyret om tilstanden og vedlikeholdsbehovet i bygningsmassen

Revisor har mottatt informasjon om at det arbeides systematisk i kommunen med å få oversikt over eid bygningsmasse.

3.2 Anbefaling

Revisor anbefaler kommunen å etablere et system for helhetlig styring av eid bygningsmasse som omfatter og utbedrer mangler påpekt i rapportens konklusjon.

4 LIVSLØPSKOSTNADER

Kontrollutvalget var i bestillingen opptatt av om kommunen har rutiner for å beregne livsløpskostnader ved utbygging eller kjøp av kommunal bygningsmasse. Revisor har etterspurt kommunens rutiner på dette området og beskrevet disse under.

Krav

KS veileder om bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (KS, 2009) viser til følgende forhold knyttet til miljøhensyn og kostnader (side 13). «Å gjennomføre et byggeprosjekt som byggherre krever blant annet å velge materialer og løsninger med tanke på miljøhensyn og kostnader.» Ifølge veilederen kan billige materialer og kortsiktige løsninger være dyre i lengden. Som eier bør man velge materialer og løsninger som sikrer:

- lavest mulig kostnad over byggets levetid (livssyklus-kostnader)
- fleksibel bruk og framtidige behov for forandringer i planløsningen
- at det nye bygget gjøres tilgjengelig for funksjonshemmede
- at bygget er energi- og miljøvennlig

KS veileder viser til at dette bør være bærende prinsipper i de folkevalgtes instruks som bør ligge i bunn for enhver investering.

Lov om offentlige anskaffelser § 5, (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017), viser til krav om at kommunale myndigheter skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus-kostnader.

Forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9, (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017a) viser til at oppdragsgiver skal vekte klima- og miljøhensyn med minimum 30 prosent.

Innhentet data

Områdelederen for bygg og eiendom påpeker at område for bygg og eiendom bør være involvert i planleggingen av investeringer i både nye og brukte bygninger. Imidlertid har avdelingen ikke blitt forespurt om dette. Ifølge områdelederen har det vært mange dårlige prosesser i kommunen knyttet til investeringer i bygg og kjøp av brukte bygninger.

Områdelederen mener dette må endres gjennom ny organisering og etablering av rutiner. For tiden blir eksterne prosjekterende, etter en anskaffelsesprosess, tildelt oppgaven med å utarbeide forslag til nye byggeprosjekter i kommunen. Disse forslagene blir lagt frem for beslutningstakerne. Bygg og eiendom har hatt begrenset innvirkning på disse valgene og

hvilke løsninger som blir valgt. Områdelederen kjenner ikke til om kommunen har etablert rutiner for beregning av livsløpskostnader.

Faglederen for bygg og eiendom informerer om at det gjennomføres anbud for å skaffe planleggingskompetanse for nye bygg, og vedlikeholdsbehov blir inkludert i prosjekteringen. Imidlertid finnes det ingen etablerte rutiner eller prosedyrer i kommunen for å sette krav til livsløpskostnader, og analysene av dette blir sjelden presentert for beslutningstakerne, ifølge faglederen. Ved vurderinger av livsløpskostnader for nye eiendommer blir ikke bygningsavdelingen involvert i tilstrekkelig grad. Videre, blir avdelingen for bygg og eiendom sjelden konsultert i saker som omhandler kjøp av brukte boliger, for eksempel til helse- og omsorgsformål.

Flere personer som er intervjuet, understreker at livsløpskostnader generelt bør være en viktig del av utviklingen av bygningsmassen.

Kommunens økonomireglement (vedtatt i kommunestyrets sak 12/2021) gir retningslinjer for enhetlig behandling og styring av investeringsprosjekter i kapittel 13. Der omtales krav knyttet til behandling av investeringsprosjekt i kommunens plansystem, økonomisk oppfølging og rapportering. Det er få fagrelaterte rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt i reglementet. Revisor har ikke mottatt eller kjennskap til om kommunen har etablert andre faglige rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt.

4.1 Oppsummering

Kommunen mangler rutiner for å vurdere livsløpskostnader ved bygge- og vedlikeholdsprosjekt i eid bygningsmasse. Revisor har inntrykk av at bygg- og eiendomsavdelingen har vært lite engasjert i livsløpsvurderinger, både når det gjelder bygging og kjøp av brukte boliger. Dette reiser spørsmål om hvorvidt livsløpsvurderinger er tilstrekkelig ivaretatt og systematisert i kommunen.

KILDER

Civitas. (2013). Forvaltning av kommunesektorens Eiendom og infrastruktur.

kommunal og distriktsdepartementet. (2004). Velholdte bygninger gir mer til alle - NOU 22.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019). Forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). Samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeidsavtale-om-mottak-og-bosetting-av-flyktninger/id2902740/>

KS. (2009). Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold - en veileder for Folkevalgte og rådmenn.

KS: rapport fra Multiconsult og PWC. (2008). Tilstanden i kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse - Fra forfall til forbilde.

Multiconsult & PWC. (2008). Vedlikehold i kommunesektoren.

Nærings- og fiskeridepartementet. (2017a). Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).

Nærings- og fiskeridepartementet. (2017b). Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).

NKRF. (2020). RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

SSB. (2024). KOSTRA tall.

Standard Norge. (2020). Norsk Standard 3424.

Velholdte Bygninger Gir Mer Til Alle (2004).

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15, (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon.

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)
- NOU 2004:22 «*Velholdte bygninger gir mer til alle*»
- Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn fra KS
- Kommunalteknikk nr. 04-2011
- Samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger
<https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/asd/bosetting-av-flyktninger/id2343754/>

Kommunens plikt til å holde bygninger i forsvarlig stand

Eier av offentlige bygg har ansvar for at gjeldende lovverk og forskriftskrav til bygningsmassen er ivaretatt. Regelverket som er bestemmende for bygningsmassen finnes i en rekke ulike lover og forskrifter, deriblant plan- og bygningsloven.²

Plan- og bygningsloven (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2008) bestemmer hvordan landets arealer skal brukes og reguleres, og inneholder krav til oppføring, drift og vedlikehold av bygninger. I § 1-4. første ledd er plikten til å påse at denne lovens bestemmelser overholdes i kommunen formulert:

Plan- og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgaver som de har etter denne lov med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.

Én av disse oppgavene er plikten til å holde byggverk og installasjoner i forsvarlig stand, som nedfelt i § 31-1.

Eieren eller den ansvarlige skal holde byggverk og installasjoner som reguleres av denne loven, i forsvarlig stand, slik at det ikke oppstår vesentlig ulempe for eller fare for skade på personer, eiendom eller miljø.

Kommunelovens bestemmelse om internkontroll

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og regler følges. Internkontrollen skal være systematisk, ikke tilfeldig og hendelsesbasert, dokumentert i den formen og omfanget som er nødvendig, og være egnet til å avdekke og følge opp avvik.

Kommunens plikt til internkontroll er nedfelt i kommuneloven (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2018) § 25-1:

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

² Fordypningshefte *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte.*

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

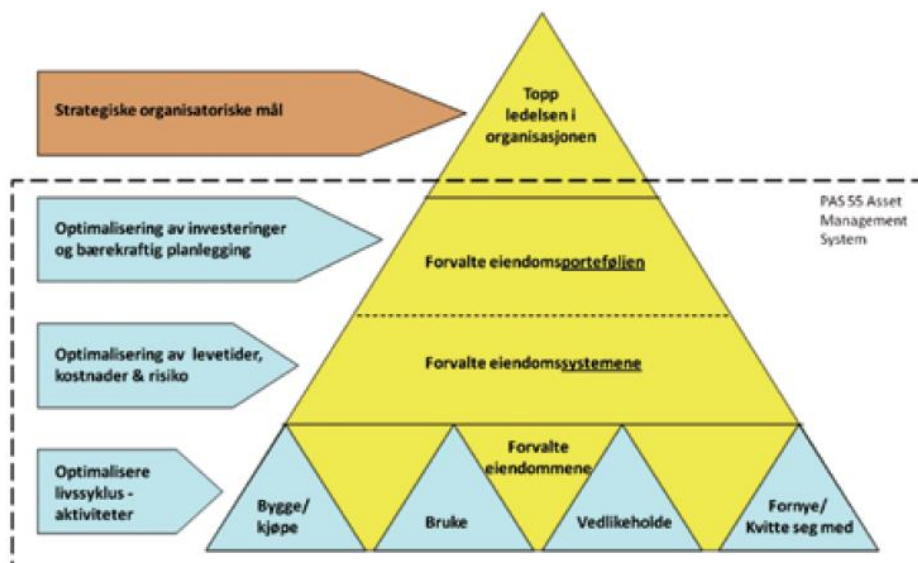
Videre, er plikten til å rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn formulert i § 25-2.

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

Planleggings- og styringssystem for eiendomsforvaltning

Av bestemmelsene om internkontroll følger det at kommunen bør ha etablert et system som sikrer betryggende kontroll av eiendomsforvaltningen av kommunalt eid bygningsmasse, herunder drift og vedlikehold. Hva dette innebærer i praksis, kan utledes nærmere fra «Velholdte bygninger gir mer til alle» (*Velholdte bygninger gir mer til alle*, 2004), som har legitimitet i kommunesektoren. 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. Å etablere strategiske mål er grunnleggende i dette arbeidet, og bør være styrende for utvikling av bygningsmassen. Kravene til relevante anbefalinger for forvaltning av bygninger, er illustrert nærmere i neste figur hentet fra Kommunalteknikk nr. 04-2011:

Figur 1. Livssyklusforvaltning av bygningsporteføljen



Figur: Integrert perspektiv på livssyklusforvaltning av bygningsporteføljer. Kilde: IAM 2008

Kilde: Kommunalteknikk nr. 04-2011, s. 48

Velholdte bygninger gir mer til alle (kommunal og distriktsdepartementet, 2004) fremhever videre at det må stilles krav til eiendomsforvaltningens planleggings- og styringssystem for at eiendomsforvaltningen skal kunne foregå på en effektiv måte. Tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i et rasjonelt og målrettet system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Det kan derfor fremsettes som et kriterium for god eiendomsforvaltning at et slikt system er etablert. Behovet for tilstandsinformasjon vil kunne variere fra kommune til kommune, og mellom aktørene eier, bruker og forvalter.

I Velholdte bygninger gir mer til alle (kommunal og distriktsdepartementet, 2004) er det utarbeidet konkrete kriterier for hva som kjennetegner god eiendomsforvaltning. Av utvalgte punkter relevant for utledningen av revisjonskriteriene for denne revisjonen kan de følgende nevnes.

- Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
- (Det gjøres et) godt, verdibevarende vedlikehold
- Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
- En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen

Multiconsult og PwC gjennomførte på oppdrag fra KS i 2008 en undersøkelse om tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse (KS: rapport fra Multiconsult og PWC, 2008). Rapporten avdekket et betydelig vedlikeholdsetterslep i kommune-Norge og framhevet – i likhet med konklusjonene i NOU2004:22 - viktigheten av å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element.

KS veileder om bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (KS, 2009) viser til følgende forhold knyttet til hvordan en rapportering om kommunens bygninger til kommunestyret bør omfatte og som et beslutningsgrunnlag for oppgraderinger av denne (side 7):

For å gjøre riktige prioriteringer trengs et godt beslutningsgrunnlag. Et minimumskrav til eiendomsforvalterne er at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporten kan og bør også inngå i kommunens årsrapport. Her er et eksempel på hvordan rapportering kan skje.

		ANSVAR	BYGNING	INNEMLJØS	BRUK- BARHET	BRANN	FUKT	MELJØS	INNBUDDSSKRIVNING	OFFENTLIGE PÅLEGG	
	Ansvar per bydel	Brukssansvarstaker	Byggholder - utendørs Byggholder - innvendig Varme, ventilasjon og sanitær El-forsyning	Innefor Luft Lyd	Plassering Påkostnader Utstyrt utrustning	Brannkontroll Brannmelding Brannutrykning	Problemløst Vann og elektrisitet Lokaleproblemer Effektiv beredning av vann	Heldige arbeid Helsefaglige utfordringer Rustet			
	Ansvar for bydel	Brukssansvarstaker	Byggholder - utendørs Byggholder - innvendig Varme, ventilasjon og sanitær El-forsyning	Innefor Luft Lyd	Plassering Påkostnader Utstyrt utrustning	Brannkontroll Brannmelding Brannutrykning	Problemløst Vann og elektrisitet Lokaleproblemer Effektiv beredning av vann	Heldige arbeid Helsefaglige utfordringer Rustet			
Sum	10246										73 035
Bydelene/Borgerservice	874										
Skoler	8,8										
Skole 1	17 1995	0,0 2,0 0,0	0,0 2,0 0,0 0,0 0,0	2,0 2,0 2,0 2,0	2,0 0,0 0,0	0,0 2,0 2,0 2,0	0,0 0,0 0,0 2,0 0,0	2,0 2,0 0,0	0,0	25 000	
Skole 2	17 1259	0,0 2,0 0,0	2,0 1,0 1,0 0,0 1,0	1,0 2,0 2,0 1,0	0,0 0,0 0,0	2,0 2,0 1,0 1,0	0,0 0,0 0,0 2,0 0,0	0,0 0,0 0,0	2,0 0,0	25	
Skole 3	21 2386	0,0 2,0 0,0	2,0 2,0 2,0 0,0 2,0	1,0 2,0 2,0 2,0	1,0 1,0 0,0	2,0 2,0 2,0 2,0	1,0 2,0 0,0 2,0 2,0	2,0 1,0 2,0	0,0 0,0	12 500	
Børnehager	0,0										
Børnehage 1	8 350	0,0 2,0 0,0	1,0 1,0 0,0 0,0 0,0	1,0 2,0 1,0 1,0	1,0 0,0 0,0	0,0 2,0 2,0 1,0	0,0 0,0 0,0 1,0 0,0	0,0 0,0 0,0	0,0 1,0	20	
Børnehage 2	7 520	0,0 2,0 0,0	2,0 1,0 1,0 0,0 0,0	2,0 2,0 2,0 0,0	2,0 1,0 2,0	2,0 2,0 2,0 2,0	2,0 2,0 2,0 2,0 2,0	2,0 2,0 0,0 2,0	0,0 2,0	2 200	
Børnehage 3	9 275	0,0 2,0 0,0	0,0 1,0 1,0 0,0 0,0	1,0 0,0 1,0 0,0	0,0 0,0 0,0	0,0 1,0 2,0 0,0	0,0 0,0 0,0 0,0 0,0	0,0 0,0 0,0	0,0 0,0	15	
Rykshjem											
Rykshjem 1	58 1775	0,0 2,0 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	2,0 1,0 2,0 1,0	0,0 0,0 0,0 2,0 1,0	0,0 0,0 0,0	0,0 0,0	15	
Rykshjem 2	66 1254	0,0 2,0 0,0	2,0 1,0 2,0 2,0 2,0	2,0 2,0 2,0 1,0	1,0 1,0 2,0	0,0 1,0 2,0 2,0	0,0 0,0 0,0 1,0 0,0	2,0 1,0 0,0	2,0 0,0	17 000	
Kirke og kulturbygg											
Kirkehall	1,5 2347	0,0 2,0 0,0	1,0 0,0 1,0 0,0 0,0	0,0 1,0 1,0 2,0	0,0 0,0 0,0	2,0 1,0 2,0 0,0	0,0 0,0 0,0 2,0 1,0	0,0 0,0 0,0	0,0 0,0	10	
Kulturhus/kirke og bibliotek	1 1769	0,0 2,0 0,0	1,0 0,0 0,0 0,0 1,0	1,0 2,0 1,0 0,0	0,0 1,0 2,0	0,0 2,0 2,0 0,0	0,0 0,0 0,0 0,0 1,0	1,0 0,0 0,0	2,0 0,0	250	
Rådhuset	54 800	0,0 2,0 0,0	0,0 2,0 2,0 2,0 2,0	0,0 0,0 0,0 0,0	2,0 2,0 2,0	0,0 1,0 2,0 2,0	1,0 0,0 0,0 1,0 0,0	0,0 2,0 0,0	0,0 0,0	13 000	

Kilde: IK-bygg <http://kobe.beno/kobe/>

- Ansvar: en god organisering innebærer at ansvar og oppgaver er erkjent og fordelt mellom eier, bruker og forvalter av byggene.
- Bygningsmessig tilstand: Rapporten gir en oversikt over den bygningsmessige tilstanden for bygningene.
- Innemiljø: rapportering på innemiljø er viktige forhold for brukere og ansatte i byggene.
- Brukbarhet: om byggene er tilpasset bruken av bygget
- Brannrisiko: oppfølging av brannforebyggende arbeid i bygget
- Fuktskaderisiko: Fuktskade avdekkes i byggene
- Miljø: om byggene ivaretar miljøkrav
- Innbrudds sikring: redusere skader ved innbrudd, hæverk og brann
- Offentlige pålegg: tilsyn som medfører krav til utbedringer fra tilsynsmyndighet.
- Kostnad for utbedring: synliggjøre kostnader for å utbedre et bygg

Erfaring ifølge veilederen viser at en vellykket etablering krever grundige forberedelser, langsiktig og stabil politisk støtte og et tett samarbeid mellom rådmannen og eiendomsforvalteren. Det er verdt å merke seg at organisasjonsmodellen ikke er avgjørende.

Lokale forhold som politisk fokus, god kommunikasjon og personlige egenskaper hos aktørene har ofte større betydning enn hvilken organisasjonsmodell man har.

Bosetting av flyktninger

Flyktninger som har fått opphold i Norge, skal få tilbud om bosted i en kommune. På bakgrunn av oppmoding fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), fattet kommunene politisk vedtak om kommunen vil bosette og hvor mange personer kommunen vil bosette. Kommunene mottar tilskudd fra staten for å bosette flyktninger og andre personer med opphold på humanitært grunnlag.³

Forpliktelser knyttet til bosetting av flyktninger er formalisert i *Samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022)⁴. Avtalen er mellom KS, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. Avtalen har følgende resultatmål: Ved utgangen av hvert år skal alle være bosatt i samsvar med bosettingsbehovet, og innen de mål og kriterier som er fastsatt. Dette inkluderer personer med særskilte helse- og omsorgsbehov.

KS forpliktelser i samarbeidsavtalen er formulert i punkt 2.1-2.4. Disse omhandler blant annet arbeidet med å sørge for at kommunene er forberedt til å ta imot flyktninger som forventes, herunder å:

arbeide aktivt for å øke kommunenes forståelse for at mottaksplasser og plasser i omsorgssentre må opprettes og legges ned i takt med asylankomster, for at bosettingsbehovet varierer over tid, for at bosetting av flyktninger medfører lovpålagte forpliktelser, samt oppfordre kommuner som kan bli berørt av uforutsette og/eller store endringer i asylankomster og bosettingsbehov til å utarbeide plan for beredskap og eventuelle kostnader av dette.

Av dette synliggjøres en forventning til kommunene om å jevnlig vurdere behov for boligmasse til å bosettes flyktninger som forventes til kommunen.

³ [Bosetting av flyktninger - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandringspolitikk/bosetting-av-flyktninger/id2638884/)

⁴ [Samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandringspolitikk/samarbeidsavtale-om-mottak-og-bosetting-av-flyktninger/id2638884/)

Fra disse lovbestemmelsene og hovedpunktene fra overnevnte rapporter utledes følgende revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen:

- Kommunen bør ha klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.
- Kommunen bør ha en oppdatert oversikt over tilstanden til og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen.
- Kommunen bør ha system og rutiner for regelmessig vurdering av tilstanden til og vedlikeholdsbehov av kommunens bygningsmasse.
- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at innmeldte vedlikeholdsbehov (både langsiktige og umiddelbare) fra de tjenesteytende enhetene følges opp.
- Kommunen bør ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta bygningsmassen.
- Kommunedirektøren bør rapportere til kommunestyret om tilstanden til og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen på en systematisk måte.
- Kommunen bør ha systemer som sikrer bolig ved bosetting av flyktninger.

VEDLEGG 2 – SPØRREUNDERSØKELSE

Før utsending ble undersøkelsene gjennomgått av områdeleder eiendom. Invitasjonen til å delta ble sendt den 15.1.2024 via e-post, og avsluttet etter to purrerunder. Underveis i undersøkelsen hadde vi dialog med leder organisasjon og virksomhetsstyring for å legge til rette for at ansatte besvarte undersøkelsen.

Tabell 22. Oversikt over gjennomførte spørreundersøkelser.

Målgruppe	Utsendte invitasjoner	Antall svar	Svarprosent
Vaktmestere	8	7	88 %
Ledere i enheter som disponerer kommunale bygg	15	13	87 %
Verneombud i kommunale bygg	31	19	61 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA/SurveyXact

Undersøkelsene ble avsluttet den 2.2.2024.

For enkelhets skyld er kategoriene «*helt enig*» og «*delvis enig*» slått sammen til kategorien «*enig*» når vi refererer til data fra spørreundersøkelsen i rapporten. Tilsvarende er svarkategoriene «*delvis uenig*» og «*helt uenig*» slått sammen til kategorien «*uenig*».

Spørreundersøkelsene inneholdt noen påstander om mulige konsekvenser av manglende vedlikehold av bygningene det siste året for tjenestene, HMS, kommunens kostnader og for brukere av bygningene. Vi har ikke metodisk grunnlag for å finne ut av årsaks- og virkningsforhold basert på respondentenes oppfatninger om slike sammenhenger.

Vaktmestere:

Den ene spørreundersøkelsen var rettet mot vaktmestere i Indre Fosen kommune. I undersøkelsen ble disse først bedt om å ta stilling til påstander om mål og planmessighet for bygningsvedlikeholdet (6 påstander), kompetanse, kapasitet og rollefordeling (7 påstander), innmelding og oppfølging av vedlikeholdsbehov (6 påstander), status for bygg der den enkelte er vaktmester (8 påstander), og vedlikeholdssystemene for de samme byggene (5 påstander). For hver påstand ble respondentene bedt om å angi hvorvidt de var «*helt enig*», «*delvis enig*», «*nøytral*» (verken eller), «*delvis uenig*» eller «*helt uenig*». Alle påstander inkluderte også svarkategorien «*vet ikke*». Etter påstandene ba vi vaktmestere oppgi fra hvem de mottar meldinger om vedlikeholdsbehov. På dette spørsmålet kunne de krysse av

for flere av følgende svaralternativer: «fra enhetens leder som disponerer bygg jeg har ansvar for», «fra min arbeidsleder», «andre (vennligst spesifiser)», «jeg mottar ikke melding om vedlikeholdsbehov» og «vet ikke».

Vi ba deretter vaktmester oppgi hvilken kommunikasjonsform som er mest vanlig ved innmelding av vedlikeholdsbehov til dem. De måtte her velge ett av følgende svaralternativer: «E-post», «telefon (SMS og muntlig)», «egen dataløsning», «interne møter (koordineringsmøter for vaktmestere - muntlig)», «uformelle møter (muntlig)», «annet (vennligst spesifiser)» eller «vet ikke». Endelig var det 6 spørsmål om mulige konsekvenser av manglende vedlikehold av de byggene de tar hånd om. Disse spørsmålene var formulert som ja/nei spørsmål, med mulighet for å svare vet ikke. Avslutningsvis gav vi vaktmestere anledning til å komme med kommentarer til undersøkelsen, eller informere om andre relevante forhold i et åpent kommentarfelt.

Ledere:

Denne spørreundersøkelsen var rettet mot enhetsledere som benytter bygninger hvor vedlikeholdet utføres av kommunens bygningsavdeling. Respondentene ble bedt om å ta stilling til påstander om mål og planmessighet for bygningsvedlikeholdet (6 påstander), kommunens kompetanse, kapasitet og rollefordeling for bygningsforvaltning (8 påstander), og rutinene for innmelding og oppfølging av vedlikeholdsbehov (5 påstander).

Respondentene ble deretter bedt om å ta stilling til påstander om bygg som deres enhet disponerer (8 påstander). For hver påstand ble de bedt om å angi hvorvidt de var «helt enig», «delvis enig», «nøytral» (verken eller), «delvis uenig» eller «helt uenig». Alle påstander inkluderte også svarkategorien «vet ikke».

I neste omgang ba vi respondentene oppgi hvilken kommunikasjonsform enheten primært benytter ved førstegangs innmelding av vedlikeholdsbehov. De måtte her velge ett av følgende svaralternativer: «e-post», «telefon (SMS og muntlig)», «egen dataløsning», «uformelle møter (muntlig)», «annet (vennligst spesifiser)» eller «vet ikke». Endelig fikk respondentene 6 spørsmål om mulige konsekvenser av manglende vedlikehold av bygg deres enhet disponerer i løpet av det siste året. Disse spørsmålene hadde svarkategoriene «ja» og «nei» i tillegg til mulighet for å svare «vet ikke». Avslutningsvis gav vi respondentene anledning til å komme med kommentarer til undersøkelsen eller informasjon om andre relevante forhold i et åpent kommentarfelt.

Verneombud

Den tredje spørreundersøkelsen ble rettet mot verneombudene ved de enkelte byggene. De først bedt om å ta stilling til påstander om bygg som deres enhet disponerer (6 påstander)

med svarkategoriene «helt enig», «delvis enig», «nøytral» (verken eller), «delvis uenig» eller «helt uenig». Alle påstander inkluderte også svarkategorien «vet ikke». Deretter fikk respondentene 6 spørsmål om mulige konsekvenser av manglende vedlikehold av bygg deres enhet disponerer i løpet av det siste året. Disse spørsmålene hadde svarkategoriene «ja» og «nei» i tillegg til mulighet for å svare «vet ikke». Avslutningsvis gav vi respondentene anledning til å komme med kommentarer til undersøkelsen eller informasjon om andre relevante forhold i et åpent kommentarfelt.

VEDLEGG 3 – UTTALELSE

Fra: Garnes, Linda Kristin <linda.kristin.garnes@indrefosen.kommune.no>

Sendt: fredag 22. mars 2024 20:51

Til: Arve Gausen <arve.gausen@revisjonmidtnorge.no>

Emne: Rapporten

Hei

Jeg har følgende kommentarer.

Håper de er forståelige.

God påske 😊

Side 27 står det feil. Det var i mars 2022 at jeg orienterte om drift og vedlikehold av skolebygg, ikke 2023. Dere har fått kopi av presentasjon.

Side 28 Jeg har ikke oppgitt hvor vi har flyktninger i kommunale boliger, for det vet jeg ikke. Slik jeg leser det virker det som om jeg har oppgitt dette.

Skal dette være med i rapporten? Må heller stå noe om hvor mange av våre boliger som benyttes til dette, men det endres hele tiden.

Mvh

Linda K Garnes



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no