

Vedlikehold av kommunale bygg

Farsund kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

August 2011

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS, har gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt med tema vedlikehold av Farsund kommunes bygninger. Bakgrunnen for prosjektet er kommunens plan for forvaltningsrevisjon, samt prosjektplan vedtatt av kontrollutvalget.

Vedlikehold defineres som kostnader som er nødvendige for å opprettholde bygningen og de tekniske installasjoner på et fastsatt kvalitetsnivå, og dermed gjøre det mulig å bruke bygningen til sitt formål innenfor en gitt brukstid. Kostnader som skal dekke standardheving skal betraktes som en investering. Dersom nivået på utgiftene til vedlikehold over tid er mindre enn det reelle behovet, vil et etterslep akkumuleres. Konsekvensen av et vedlikeholdsetterslep kan være økte kostnader til vedlikehold, redusert bruksverdi av bygningene og dårlig fysisk arbeidsmiljø. Bygninger som ikke i tilstrekkelig grad vedlikeholdes vil også kunne medføre et omdømmetap for kommunen.

Problemstillinger og revisjonskriterier

For å belyse forholdene rundt kommunens vedlikehold av sine bygninger, har revisjonen behandlet følgende to problemstillinger i dette prosjektet:

1. *Foreta en vurdering av Farsund kommunes systemer for å sikre sin realkapital i form av bygg.*
2. *Foreta en vurdering av om det blir avsatt tilstrekkelige midler til vedlikehold av Farsund kommunes bygninger.*

Revisjonskriteriene er de normer og standarder som er relevante for det området som skal undersøkes i en forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene blant annet utledet fra Eiendomsforvaltningsutvalgets rapport – "NOU 2004:22" og rapporten "Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde", utarbeidet på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS).

Problemstilling 1 – vurdere kommunens systemer

Revisjonen har under problemstilling nr 1 vurdert Farsund kommunes forvaltning av sine bygg opp mot anbefalinger gitt fra eiendomsforvaltningsutvalget i NOU 2004:22. Vi har hatt fokus på:

- organisering av eiendomsforvaltningen
- i hvilken grad man definerer og styrer etter mål
- tilgang på informasjon om kommunens bygg
- rapportering av styringsinformasjon
- planlegging av vedlikeholdet

Gjennomgangen har vist at Farsund kommune har organisert sin eiendomsforvaltning på en måte som samsvarer med anbefalinger gitt av eiendomsforvaltningsutvalget. Utvalget har som et minstekrav anbefalt at den faglige kompetanse rundt eiendomsforvaltningen bør være samlet og at rollene som eier, forvalter og bruker av byggene bør være klart adskilt. Dette er etter vår vurdering oppfylt, men rollene som eier, forvalter og bruker av byggene kunne med fordel vært definert gjennom brukeravtaler. Fravær av slike avtaler skaper i Farsund en viss usikkerhet rundt hvilke driftsoppgaver kommunens vaktmestere skal utføre for de enkelte enhetene, noe som kan medføre at ressursene ikke utnyttes på en optimal måte.

Eiendomsforvaltningsutvalget har anbefalt at kommunene utarbeider overordnede mål, prioriteringer og rammer for eiendomsforvaltningen. Videre anbefaler utvalget at kommunene må innarbeide mål og strategier for eiendomsforvaltningen i kommunens plandokumenter, alternativt

at det utarbeides en egen eiendomsforvaltningsstrategi. Revisjonen har ikke funnet at dette finnes i Farsund, samtidig som enhetsleder selv etterlyser klarere mål og visjoner å styre etter. Gjennom å utarbeide en skriftlig strategi for eiendomsforvaltning ville man fått på plass en form for bestilling fra eier til forvalter i samsvar med anbefalt praksis. Mål satt for eiendomsforvaltningen vil kunne benyttes ved evaluering av oppnådde resultater.

Etter revisjonens vurdering er det nødvendig å besitte tilstandsinformasjon om eiendommenes tekniske tilstand for å kunne utføre og planlegge et effektivt vedlikehold. Likeledes bør man ha et system som fanger opp brukernes behov, og eventuelle avvik mellom byggenes beskaffenhet og det som er akseptabelt for bruker. I Farsund kommune er det etablert et system der byggene gjennomgås jevnlig for å avdekke behov for vedlikehold. Det foregår også et arbeid med å registrere alle byggene i et datasystem, slik at informasjon om tilstand, vedlikeholdsbehov og utført vedlikehold kan registreres på hvert enkelt bygg. Revisjonen mener dette arbeidet er egnet til å effektivisere eiendomsforvaltningen, og bidra til å oppfylle anbefalinger gitt av eiendomsforvaltningsutvalget. Vi anbefaler derfor kommunen å ferdigstille arbeidet med å registrere alle bygg elektronisk.

Vi har lagt til grunn at kommunen bør ha oversikt over hvor mye ressurser som brukes til vedlikehold av kommunale bygg, og rapportere på dette i forhold til registrert behov. Vi har kommentert at kommunen i større grad kunne rapportert sentral styringsinformasjon til politisk nivå, eksempelvis gjennom en årlig rapportering om status for eiendomsforvaltningen i kommunen.

I henhold til Eiendomsforvaltningsutvalget vil planmessig vedlikehold, på et faglig riktig nivå, være lønnsomt sammenliknet med alternativene. Farsund kommune driver ikke planmessig vedlikehold på en langsiktig måte over byggets levetid, og revisjonen finner derfor grunn til å tro at kostnadene for kommunen på sikt blir høyere enn de kunne ha vært. Kommunen har derimot implementert et datasystem for innmelding, planlegging og dokumentasjon av vedlikeholdsaktiviteter. Etter vår vurdering bør dette være egnet til å håndtere vedlikeholdsmessige avvik på en god måte, og vi anbefaler kommunen å videreutvikle dette systemet.

Problemstilling 2 – kartlegging av mulig etterslep

Revisjonen har lagt til grunn som revisjonskriterium at kommunen bør avsette tilstrekkelige midler til vedlikehold, slik at ikke et vedlikeholdsmessig etterslep oppstår. En metode for å vurdere om det finnes et etterslep er å vurdere tilstanden etter byggfaglige kriterier, men dette lar seg vanskelig gjøre når kommunen ikke besitter fullstendig tilstandsinformasjon om hvert enkelt bygg. En annen tilnærming er å sammenlikne hvor mye midler som er benyttet til vedlikehold opp mot normtall for hva som bør brukes. Denne metoden har sine begrensninger, men revisjonen mener en slik fremgangsmåte kan gi en indikasjon på om et vedlikeholdsmessig etterslep foreligger. Etterslepet lar seg imidlertid ikke tallfeste.

Vi har sammenliknet faktisk ressursbruk til vedlikehold av kommunale bygg med anerkjente normtall på området. Vi har lagt til grunn at et slikt normtall vi ligge i størrelsesorden 150 – 200 kr pr m², avhengig av hvilke forutsetninger man legger til grunn.

Kommunen har rapportert tall til KOSTRA, som skal vise ressursbruk til vedlikehold for utvalgte formålsbygg. Da det hersker en viss usikkerhet rundt disse tallene har revisjonen bedt kommunen presentere tall for faktisk ressursbruk de siste tre år, i henhold til definisjonene fra KOSTRA. Det har vært utfordrende å finne faktisk ressursbruk, og tallene er å anse som et estimat. Revisjonen mener kommunen også bør gå gjennom hvordan utgiftene til vedlikehold regnskapsføres, og sikre at dette skjer på en korrekt og hensiktsmessig måte.

Beregningene viser at ressursinnsatsen til vedlikehold har vært mellom 32 og 39 kr pr kvadratmeter i perioden 2008-2010, mens anbefalte normtall ligger i intervallet 150 -200 kr pr kvadratmeter. Selv om det hersker usikkerhet rundt tallene er det klart at nivået i Farsund ligger under anbefalt nivå. Da dette ser ut til å ha vært situasjonen over flere år, finner revisjonen grunn til å tro at det foreligger et vedlikeholdsmessig etterslep.

Anbefalinger

På bakgrunn av funnene har revisjonen gitt følgende anbefalinger:

- Revisjonen vil anbefale at kommunestyret fastsetter de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter. Kommunen bør vedta en skriftlig strategi for eiendomsforvaltningen.
- Vi anbefaler at det etableres et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen der tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponenter. Herunder bør det innføres et system for planmessig vedlikehold for å påvise vedlikeholdsbehov og følge opp ressursbruken til vedlikehold. Vi anbefaler også kommunen å fortsette arbeidet med å utvikle og ta i bruk verktøyet Plania for innmelding, planlegging og dokumentasjon av vedlikeholdsaktiviteter.
- Revisjonen anbefaler at eiendomsforvaltning og vedlikehold i større grad tas inn som et tema i rapporteringen fra teknisk drift.
- Revisjonen anbefaler at Farsund kommune vurderer om midlene som benyttes til vedlikehold er tilstrekkelig til å opprettholde tilstanden på bygningsmassen på ønsket nivå.
- Vi anbefaler videre at kommunen går gjennom hvordan utgifter til vedlikehold av kommunale bygg blir regnskapsført, for å sikre en korrekt intern og ekstern rapportering.