FORVALTNINGSREVISJON

Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg

Skjervøy kommune

KOMREV NORD

Rapport 2017

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Skjervøy kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens forvaltning, drift og vedlikehold av sin bygningsmasse. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Skjervøy kommune, jf, kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

KomRev NORD benytter anledningen til å takke administrasjonen i Skjervøy kommune for samarbeidet under gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Revisjonen har opplevd dialogen med de involverte som god og konstruktiv, og etterspurt dokumentasjon har blitt levert hurtig og av god kvalitet.

Tromsø, 31. august 2017

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Lene Zahl Johnsen
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Tone Steffensen
Ansvarlig for kvalitetssikring

0 SAMMENDRAG

Etter å ha undersøkt Skjervøy kommunes planleggings- og styringssystem for forvaltning, drift og vedlikehold av sin bygningsmasse (forkortet FDV) konkluderer revisor med at systemet ikke er tilfredsstillende. Konklusjonen bygger blant annet på at kommunen har utarbeidet skriftlige oversikter over bygningsmassen med areal samt at arbeidet med å utarbeide tilstandsvurderinger er påbegynt, men ikke fullført. Kommunen har imidlertid ikke utarbeidet vedlikeholdsplan og heller ikke årlige drifts- og vedlikeholdskostnader i henhold til NS 3454 *Livssykluskostnader for byggverk*. Slike årskostnader er kommunen anbefalt å utarbeide for å følge utviklingen av bygget over tid og for sammenligning mellom bygg og mot andre forvaltere. Til grunn for revisors konklusjon ligger også det faktum at administrasjonen ikke har utredet og foreslått for kommunestyret overordnete mål og prioriteringer for FDV-området.

Videre konkluderer revisor med at Skjervøy kommunes folkevalgte, det vil si politikerne i kommunestyret, får mye viktig og relevant informasjon i tilknytning til saker som angår bygningsmassen og eiendomsforvaltning. Administrasjonens saksutredninger vurderes imidlertid som mangelfulle på enkelte punkter, og vi anser derfor det totale beslutningsgrunnlaget som ikke helt tilstrekkelig. Til grunn for denne konklusjonen ligger blant annet revisors vurderinger av at administrasjonens årsmeldingsforslag for de tre årene som inngår i revisors undersøkelser, gir kortfattet og generell informasjon om tilstanden på bygningsmassen, og at det gis tydelige signaler om utviklingen på FDV-området. Kommunen mangler imidlertid nedfelte overordnede mål og prioriteringer for FDV-området, og administrasjonen har dermed ikke grunnlag for å omtale måloppnåelse i forslaget til årsmelding. Kommunen mangler også vedlikeholdsplan for bygningsmassen. Budsjett- og økonomiplanforslagene revisor har undersøkt, inneholder informasjon om forventede utgifter innenfor FDV-området, men mangler informasjon om størrelsen på det totale vedlikeholdsbehovet.

Skjervøy kommunes administrasjon anbefales å

- fremlegge for kommunestyret forslag til overordnede mål og prioriteringer på FDV-området, og å redegjøre for måloppnåelsen i forslaget til kommunens årsmelding
- ferdigstille tilstandsvurderingene samt utarbeide vedlikeholdsplaner for alle kommunens bygg
- utarbeide årlige kostnader til drift og vedlikehold for kommunens bygninger i henhold til kontoplan i NS 3454
- beregne størrelsen på vedlikeholdsetterslepet for bygningsmassen og informere kommunestyret om det totale vedlikeholdsbehovet

Innholdsfortegnelse

0 SAMMENDRAG 4

1 INNLEDNING OG BAKGRUNN 3
1.1 Om eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold 3
1.2 Organisering av eiendomsforvaltningen i Skjervøy kommune 5

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER 6
2.1 Problemstillinger 6
2.2 Revisjonskriterier 6
2.3 Utledning av revisjonskriterier 7
2.3.1 Problemstilling 1 7
2.3.2 Problemstilling 2 9

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING 11

4 PLANLEGGINGS- OG STYRINGSSYSTEM 12
4.1 Overordnede mål og prioriteringer for FDV-området 12
4.2 Bygningsoversikt, vedlikeholdsplan og årlige kostnader 12
4.3 Konklusjon 15

5 RAPPORTERING OG BESLUTNINGSGRUNNLAG 16
5.1 Rapportering 16
5.2 Økonomiplan og årsbudsjett 19
5.3 Konklusjon 20

6 HØRING 21

7 ANBEFALINGER 22

8 REFERANSER 6

1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

I møte 2. mars 2017 vedtok kontrollutvalget i Skjervøy kommune, under sak 6/17, å få gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg*. Kontrollutvalgets formål med prosjektet er å bidra til å opprettholde fokus mot verdiene som kommunens bygg utgjør, og å sikre en forsvarlig forvaltning av bygning- og eiendomsmassen på kort og lang sikt.

1.1 Om eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold

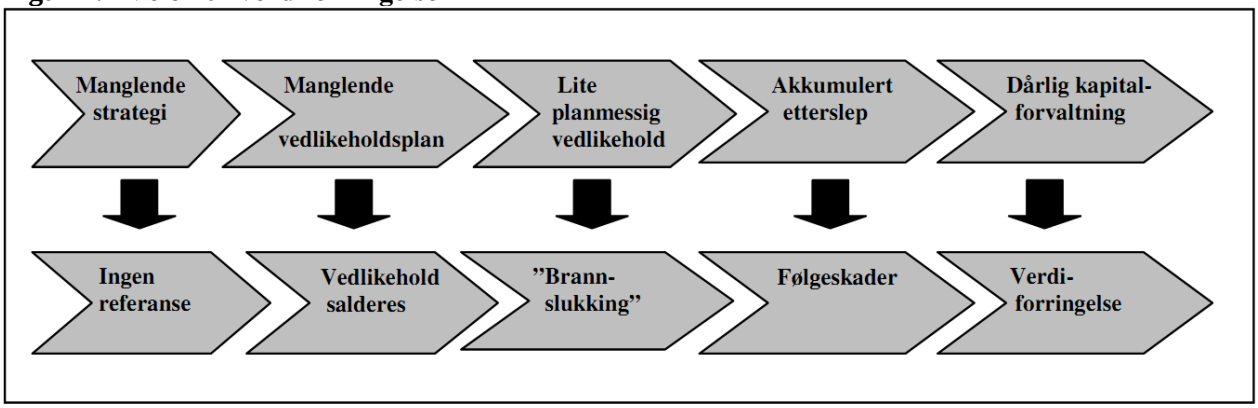
NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren* og Riksrevisjonens dokument 3:13 (2004 – 2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger* var begge rettet mot vedlikehold av kommunale bygninger. Rapportene peker på at kommunene bruker for lite midler over driftsbudsjettene til vedlikehold, og at forsømt vedlikehold tas igjen i form av rehabilitering som finansieres over investeringsbudsjettet. NOUen konkluderer blant annet med at ”*det er dårlig totaløkonomi å vedlikeholde eiendom dårlig*” (NOU 2004:22 s. 40). Konsekvensene av dårlig vedlikehold kommer imidlertid ikke til syne umiddelbart, og i en anstrengt budsjettsituasjon kan det være fristende eller til og med nødvendig å skjære ned på vedlikeholdet. De negative virkningene for eiendommens verdiutvikling, for brukernes verdiskapning og i form av økte kostnader til reparasjoner og ekstraordinært vedlikehold blir først synlige på noe lengre sikt. NOUen slår blant annet fast at*”planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og vil over tid føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Utsettelse av vedlikeholdet for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp” (NOU, 2004:22)*.

I rapporten *Kartlegging av kommunens utgifter til vedlikehold av sine bygninger* (2006) uttaler Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) at dersom en bygning over tid får mindre vedlikehold enn nødvendig, vil standarden på bygget bli dårligere enn opprinnelig. For å få bygget tilbake til opprinnelig standard, vil det da være behov for ekstra midler til vedlikehold. I en annen rapport *Bedre eierskap i kommunene* fra 2007 retter FOBE fokus mot hvordan kommunene håndterer sitt eierskap når det gjelder eiendomsforvaltningen. Det konkluderes her med at eierorganet (bl.a. kommunestyret) i større grad bør delta som aktive eiere.

I 2008 kom rapporten*”Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde”* av Multiconsult & PricewaterhouseCoopers (PwC) på vegne av Kommunesektorens organisasjon (KS). Ifølge rapporten er vedlikeholdsetterslepet på den kommunale bygningsmassen estimert til 142 milliarder kroner i henhold til ambisjonsnivå A og 94 milliarder kroner 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.

Rapporten fremhever betydningen av en klar vedlikeholdsstrategi og viser i figur 1 på neste side hvordan mangelen på en slik strategi kan føre til etterslep på området og ende med verdiforringelse.

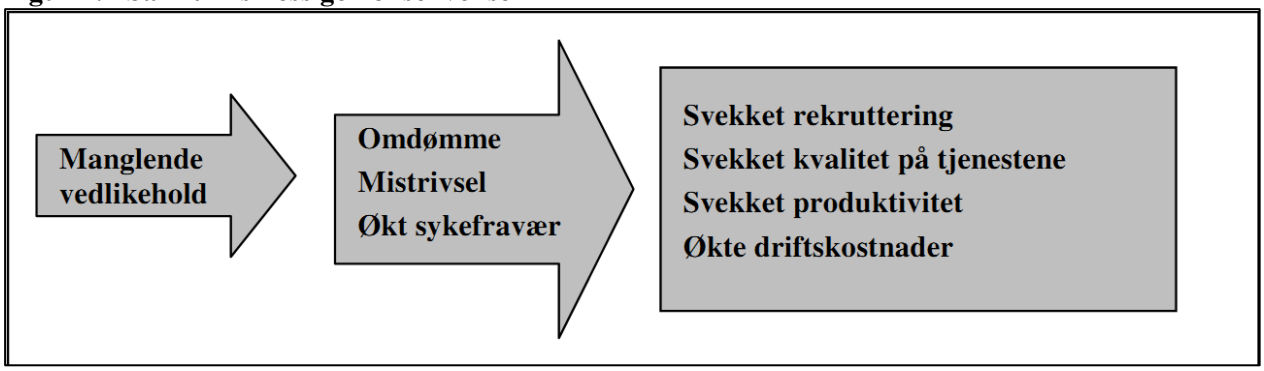
Figur 1: "Veien til verdiforringelse"



Kilde: PwC og Multiconsult (2008a:18)

Videre peker rapporten *Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde* på mulige samfunnsmessige konsekvenser av manglende vedlikehold av bygninger. Figur 2 er hentet fra rapportens Appendiks 2 "*Årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter"* og viser en mulig årsakssammenheng samt oppsummerer og illustrerer viktigheten av at kommunen sørger for tilfredsstillende forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen.

Figur 2: "Samfunnsmessige konsekvenser "



Kilde: PwC og Multiconsult (2008b:11)

1.2 Organisering av eiendomsforvaltningen i Skjervøy kommune

Skjervøy kommunes tekniske etat er organisasjonsmessig plassert direkte under rådmannen og ledes av teknisk sjef. Én av etatens oppgaver er forvaltning av kommunens eiendomsmasse. Vedlikeholdsleder har ansvaret for enheten *Byggforvaltning*, mens *Boligforvaltning* er det boligleder som har ansvaret for.

Vedlikeholdsleder forvalter til sammen cirka 31 000 m² formålsbygg, som omfatter:

- Skjervøy rådhus
- fem barnehagebygg
- fire skolebygg
- tre omsorgsbygg
- Helsesenteret
- Industriveien 9 – ambulanse- og brannstasjon samt verksted
- Skjervøy idrett- og svømmehall
- Skjervøy Kulturhus
- Kiilgården
- Skjervøyterminalen

Vedlikeholdsleder har fra 1. mai 2017 personalansvar for seks vaktmestre i fem stillinger, 16 renholdere i 12,42 stillinger og to ansatte i 1,75 stillinger ved kommunens vaskeri.

Boligleder har ansvar for forvaltningen av omtrent 120 kommunale utleieboliger på til sammen cirka 9 600 m^2:

- cirka 70 boenheter forbeholdt flyktninger, vanskeligstilte, ungdom i etableringsfasen og kommunalt ansatte
- åtte leiligheter i Røde Kors-boligene som er forbeholdt eldre og uføre
- ti hybler på Hybelhuset som er forbeholdt eldre og uføre
- 21 leiligheter for brukere med spesielle behov
- 15 omsorgsboliger på Sandvåghaugan forbeholdt eldre og uføre
- seks leiligheter i Arnøyhamn forbeholdt eldre og uføre

Stillingen som boligleder er fordelt på 50 % administrativt arbeid og 50 % utøvende vedlikehold. Sekretæren på Teknisk etat har ansvar for kontraktsinngåelse med nye leietakere, oppfølging av husleiebetaling og avslutning av leieforhold. I tillegg er det tilknyttet tjenesten to håndverkere i til sammen 1,5 stilling og to personer i til sammen 1,5 stillinger på tiltak gjennom NAV.

I perioden da denne forvaltningsrevisjonen ble gjennomført, var Skjervøy kommune i en prosess med å rekruttere en person til den vakante stillingen som boligleder. En av kommunens ansatte er midlertidig konstituert som boligleder inntil ny boligforvalter tiltrer stillingen 1. september 2017.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling er det utledet følgende problemstillinger for denne forvaltningsrevisjonen:

1. Har Skjervøy kommune tilfredsstillende planleggings- og styringssystem for forvaltning, drift og vedlikehold av den kommunale bygningsmassen?

2. Sikres det at de folkevalgte har tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til vedtak som angår bygningsmassen og eiendomsforvaltningen?

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til.

Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter, lovforarbeider, rettspraksis, administrative retningslinjer, statlige føringer, teori og så videre. Bygningsvedlikehold og eiendomsforvaltning er i liten grad regulert i lovgivningen, og vi må derfor utlede som revisjonskriterier en såkalt *beste praksis* fra utredninger, rapporter, standarder, teori og veiledere fra offentlige og andre organer som har en viss autoritet overfor kommunene. I dette prosjektet legger vi til grunn *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren* som hovedkilde for utledning av beste praksis som revisjonskriterier. Kommunen er ikke pålagt å følge anbefalingene i NOUen, men revisjonen anser det som tilrådelig å etterleve disse for å sikre forsvarlig bygningsvedlikehold og eiendomsforvaltning.

Vi vurderer innsamlede data opp mot revisjonskriterier/beste praksis utledet fra følgende kilder:

- Lov 25.09.1992 nr. 107 *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven/kml)*
- Lov 27.6.2008 nr. 71 *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*
- NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren.* Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- Kommunesektorens organisasjon (KS) - *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold; - En veileder for folkevalgte og rådmenn*
- Riksrevisjonens dokument 3:13 (2004 – 2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger*
- FOBE (forum for offentlige bygg og eiendommer)/KoBE *Bedre eierskap i kommunene.* 2007
- Norsk standard (NS) 3454 *Livssykluskostnader for byggverk*

2.3 Utledning av revisjonskriterier

2.3.1 Problemstilling 1

Ifølge *plan- og bygningsloven* § 31-3 første ledd plikter eier eller den ansvarlige å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne loven 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 på seg selv eller i forhold til omgivelsene. Dette pålegger Skjervøy kommune som eier en plikt til å vedlikeholde sine bygninger.

I 2003 oppnevnte regjeringen et utvalg som skulle gjennomgå eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. Resultatet av arbeidet til Eiendomsforvaltningsutvalget[1] var NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.* På side 23 i NOUen slår utvalget fast at eiendomsforvaltning omfatter:
- ervervelse (gjennom kjøp, ekspropriasjon og bygging)
- forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU)
- avhending (ved salg, bortfeste, gave eller overførsel av eiendom)
- riving, gjenbruk og deponering

Oppmerksomheten i denne undersøkelsen er avgrenset til andre strekpunkt, og særlig bygnings-vedlikehold. I rapporten bruker vi forkortelsen FDV for området forvaltning, drift og vedlikehold av kommunal bygningsmasse.

NOU 2004:22 angir på side 13 en rekke kriterier for god eiendomsforvaltning:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
    - 3.1. Tilfredsstille prioriterte brukerbehov
    - 3.2. Effektiv arealutnyttelse
    - 3.3. Godt, verdibevarende vedlikehold
    - 3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
    - 3.5. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
    - 3.6. En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
    - 3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt

Eiendomsforvaltningsutvalget har drøftet og utledet konkrete tiltak knyttet til de ulike kriteriene og de generelle delkriteriene. Kriteriene nr. 1 og 2 inngår i revisjonens undersøkelse. Med unntak av bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 31-3 første ledd har vi av ressurshensyn valgt ikke å gå nærmere inn på NOUens kriterium nr. 4 for god eiendomsforvaltning. Vi går heller ikke inn på de generelle delkriteriene under kriterium nr. 3.

Ifølge eiendomsforvaltningsutvalget bør eier fastsette målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter (NOU 2004:22 s. 38). Likeså anses det i Riksrevisjonens Dokument nr. 3:13 2004-2005 (side 30) som viktig å fastsette mål for vedlikeholdet slik at det foreligger grunnlag for styring og kontroll. Revisjonen, som er kommunestyrets kontrollorgan, er ikke i posisjon til å vurdere politikernes etterlevelse av anbefalingene i NOUen om å vedta mål og

[1]Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 21. november 2003 med formål å gjennomgå og evaluere eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. Innstillingen ble avgitt 5. november 2004.

prioriteringer for kommunens eiendomsforvaltning. For at politikerne skal kunne fastsette mål og prioriteringer, er det imidlertid en forutsetning at de får fremlagt til behandling en saksutredning fra administrasjonen. Kommuneloven § 23 nr 2 *Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet* pålegger administrasjonssjefen å påse at *«saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt."*

Med henvisning til forannevnte kilder utleder vi en forventning om at administrasjonen framlegger for politikerne saksutredning med forslag til mål og prioriteringer for FDV-området.

Et rasjonelt eller målrettet system for planlegging og styring, jf. kriterium nr. 2 for god eiendomsforvaltning, bør inneholde de to hovedkomponentene *tilstandsinformasjon* og *planlegging av tiltak* (NOU 2004:22 s. 38). Behovet for tilstandsinformasjon utdypes i NOUen, der det anbefales generelt at eiendomsforvaltningen har informasjon og data om *eiendoms- og bygningsregister med areal, kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i hht NS 3454, eiendommenes verdi, bruker-/leietakeroversikt, brukernes langsiktige planer for virksomheten og konsekvenser for lokaler, eiendommens tilstand (teknisk, innemiljø og fysisk tilgjengelighet), forbruksdata (bl.a. energi og andre "miljøparametre"), antall brukere og lignende indikatorer for bruksintensitet og areal-effektivitet, lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndigheter m.m.), juridisk dokumentasjon og fdvu-dokumentasjon for øvrig*. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi valgt å se nærmere på om Skjervøy kommunes system for eiendomsforvaltningen inneholder følgende av forannevnte tilstandsinformasjon:

- eiendoms- og bygningsregister med areal
- eiendommens tilstand (teknisk, innemiljø og fysisk tilgjengelighet)
- kostnader relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454

Riksrevisjonens Dokument nr. 3:13 2004-2005 understreker på side 29 viktigheten av at kommunale beslutningstakere på både politisk og administrativt nivå har tilgang til oppdatert og relevant informasjon om eiendomsmassens tilstand. Informasjonen skal kunne gjøre dem i stand til å prioritere det nødvendige vedlikeholdet av kommunens bygninger.

Opplysninger om blant annet kostnader relatert til hvert bygg i henhold til *NS 3454 Livssykluskostnader for byggverk*, gir ifølge eiendomsforvaltningsutvalget mulighet for å følge utviklingen av bygget over tid og for sammenligning mellom bygg og mot andre forvaltere. Slike opplysninger er en type nøkkeltall som er nødvendige for å avdekke kostnadskrevende avvik og potensial for effektivisering. Nøkkeltallene er også nyttig informasjon overfor brukere og eiere (NOU 2004:22 s. 38). NS 3454 *Livssykluskostnader for byggverk* erstatter den tidligere NS 3454 *Årskostnader for bygninger*. Gjeldende NS 3454 omhandler og definerer livssykluskostnader, som består av kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendommen i tillegg til kapitalkostnader, jf. NOU 2004:22 s. 25- 26. Et viktig kostnadsbegrep i NS 3454, er *årlige kostnader* som er definert som *beregnede eller registrerte kostnader for de enkelte år oppstilt iht. kontoplan i NS 3454*. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi valgt å undersøke om Skjervøy kommune har utarbeidet nøkkeltall for årlige drifts- og vedlikeholdskostnader for sine bygninger.

I KS' veileder *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold* blir det framhevet at et godt løpende vedlikehold er lønnsomt, og at hver kommune må utføre 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 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. Basert på forannevnte anbefaling

om utføring av *planlagt* vedlikehold utleder vi en forventning til kommunen om at administrasjonen bør utarbeide vedlikeholdsplan for kommunens bygninger.

På grunnlag av ovenstående gjennomgang og drøfting utleder vi følgende revisjonskriterier som beste praksis for problemstillingen *Har Skjervøy kommune tilfredsstillende planleggings- og styringssystem for forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen som kommunen forvalter?*

- Administrasjonen bør framlegge for kommunestyret saksutredning med forslag til overordnede mål og prioriteringer for FDV-området
- Administrasjonen bør utarbeide oversikt over bygningsmassen med areal og tilstandsvurderinger
- Administrasjonen bør utarbeide årlige kostnader til drift og vedlikehold for kommunens bygninger iht. kontoplan i NS 3454
- Administrasjonen bør utarbeide vedlikeholdsplan for kommunens bygninger

De utledede revisjonskriteriene gjengis i tekstbokser i kapittel 4 i rapporten.

2.3.2 Problemstilling 2

NOU 2004:22 påpeker at god kommunikasjon mellom administrasjon og politikere er av avgjørende betydning for å sikre godt vedlikehold. Innsikt i bygningsmasse og vedlikeholdsbehov er viktig for å kunne ha et godt beslutningsgrunnlag knyttet til eiendomsforvaltningen og vedlikehold av kommunal bygningsmasse.

Likeså fremhever Riksrevisjonen i sitt Dokument nr. 3:13 2004-2005 (side 29) hvor viktig det er å tilføre kommunens politikere oppdatert og relevant informasjon om eiendomsmassens tilstand og det reelle vedlikeholdsbehov innenfor gitte perioder. Med denne kunnskapen kan politikerne bli i stand til å prioritere det nødvendige vedlikeholdet av kommunens bygninger.

KS-veilederen *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold; En veileder for folkevalgte og rådmenn* inneholder forslag til hvordan rapportering til folkevalgte kan og bør gjennomføres på FDV-området. Veilederen understreker at for å gjøre riktige prioriteringer knyttet til eiendoms-forvaltningen, trengs et godt beslutningsgrunnlag. KS peker på at et minimumskrav til eiendoms-forvalterne er at de jevnlig rapporterer tilstand på all bygningsmasse, med forslag til prioritering og beregnede utbedringskostnader. Denne formen for rapportering bør ifølge KS-veilederen inngå i kommunens årsrapport.

I en undersøkelse fra 2007 av eiendomsforvaltningen i kommunene kom organisasjonen FOBE fram til at et av kjennetegnene ved kommuner som lykkes, er at det finnes en forvalter som engasjerer seg og som klarer å etablere god kommunikasjon med rådmann, ordfører, formannskap, eventuelt i eiendomsstyre og kommunestyre. Det framgår av FOBE-rapporten at undersøkelser viser at jevnlig rapportering til de folkevalgte er viktig for ansvarliggjøring og utvikling av det sentrale eierskapet.

Ifølge kommuneloven § 44 *Økonomiplan* (§ 44 nr. 3) skal *«[ø]konomiplanen [...]omfatte hele kommunens [. . .] virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden*». Videre framgår det av kommunelovens bestemmelser om årsbudsjettets innhold (§ 46 nr. 3) at årsbudsjettet skal være realistisk og at det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Som grunnlag for å kunne beregne og dokumentere forventede utgifter til bygningsvedlikehold, anser revisor det som viktig at vedlikeholdsbehovet blir kartlagt og rapportert til bevilgende

myndighet. Av dette utleder vi at vedlikeholdsbehovet og forventede utgifter til bygnings-vedlikehold bør synliggjøres i administrasjonssjefens forslag til budsjett og økonomiplan som framlegges for kommunestyret.

Med henvisning til foranstående utleder vi at forslaget til økonomiplan være oversiktlig og vise behovet for bygningsvedlikehold med forventede utgifter. Dette er for øvrig i samsvar med KS sin anbefaling til kommunene om å ta nødvendige utbedringer inn i økonomiplanene, jf. veilederen *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold*.

Kommuneloven § 48 nr. 5 *Årsregnskapet og årsberetningen* krever blant annet at årsberetningen skal opplyse om *"forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling og resultat av virksomheten, som ikke går fram av årsregnskapet"*. Årsberetningen skal ifølge kml § 48 nr. 5 også opplyse om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen.

Revisjonen legger til grunn at informasjon om utviklingen og situasjonen på FDV-området kan betraktes både som "*opplysninger om forhold som ikke fremgår av regnskapet",* som "*andre forhold av vesentlig betydning"* og som "*forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling […]"* Derfor utleder vi som en beste praksis at kommunens årsberetning bør inneholde informasjon om situasjonen mht. forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens bygninger. En dekkende situasjonsbeskrivelse på dette området bør også inneholde oversikt over vedlikeholds-etterslepet på bygningsmassen. Her viser vi også til kml. § 23 nr. 2 som pålegger administrasjons-sjefen å sørge for forsvarlig utredning av saker som legges fram for folkevalgte organer.

På grunnlag av ovenstående gjennomgang og drøfting utleder vi følgende revisjonskriterier for problemstilling 2***:*** *Sikres det at de folkevalgte har tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen?*

- Administrasjonen bør rapportere til politikerne om tilstand på kommunens bygninger, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader
    - Administrasjonens forslag til årsberetning bør inneholde informasjon om tilstanden på bygningsmassen, og om måloppnåelse og utvikling på FDV-området
    - Administrasjonen bør ha beregnet størrelsen på vedlikeholdsetterslep for bygningsmassen
- Forslaget til budsjett og økonomiplan bør vise behovet for bygningsvedlikehold med forventede utgifter innenfor FDV-området

De utledede revisjonskriteriene gjengis i tekstbokser i kapittel 5 i rapporten.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltnings-revisjon[2].

Revisor har undersøkt planleggings- og styringssystemer for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg i Skjervøy kommune samt hvilket beslutningsgrunnlag kommunens folkevalgte har hatt innenfor eiendomsforvaltningen i årene 2015-2017. Undersøkelsene rapporten bygger på, ble gjennomført i april 2017.

Datamaterialet vi bygger på i rapporten, er innhentet ved gjennomgang og analyse av Skjervøy kommunes årsmeldinger, spesielt det som gjelder rapporteringene fra teknisk etat. Vi har også brukt informasjon fra administrasjonens forslag til økonomiplaner med årsbudsjett samt saksutredninger for kommunestyret. I tillegg har vi innhentet informasjon i telefonmøter og e-postkorrespondanse med kommuneadministrasjonen.

Gyldighet og pålitelighet
Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene. Vi har samlet inn datamateriale fra dokumenter og planer samt kommunestyre-saker som omhandler forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse i perioden revisors undersøkelse gjelder. Vi har også innhentet opplysninger fra kommunens ansatte som har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold og derfor må forutsettes å ha kjennskap til og relevant informasjon om undersøkelsens tema. Datamaterialets opphav, innhold og omfang tilsier at vi har et relevant og tilstrekkelig grunnlag for revisors vurderinger og konklusjon, og derfor vurderer vi at datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller gyldighetskravet.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi framlagt datamaterialet for kommunen og korrigert påviste faktafeil. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssystem.

[2] *RSK 001Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av Norges kommunerevisorsforbunds styre 1. februar 2011

4 PLANLEGGINGS- OG STYRINGSSYSTEM

Har Skjervøy kommune tilfredsstillende planleggings- og styringssystem for forvaltning, drift og vedlikehold av den kommunale bygningsmassen?

4.1 Overordnede mål og prioriteringer for FDV-området

Revisjonskriterium:

- Administrasjonen bør framlegge for kommunestyret saksutredning med forslag til overordnede mål og prioriteringer for FDV-området

Kilder: Plan- og bygningsloven, kommuneloven, NOU 2004:2

Revisors funn og vurderinger
Revisor har fra administrasjonen fått opplyst at kommunestyret i Skjervøy ikke har fått framlagt saksutredning med forslag til overordnede mål og prioriteringer for FDV-området. Vi vurderer derfor at dette revisjonskriteriet ikke er oppfylt.

4.2 Bygningsoversikt, vedlikeholdsplan og årlige kostnader

Revisjonskriterier:

- Administrasjonen bør utarbeide oversikt over bygningsmassen med areal og tilstandsvurderinger
- Administrasjonen bør utarbeide vedlikeholdsplan for kommunens bygninger
- Administrasjonen bør utarbeide årlige kostnader til drift og vedlikehold for kommunens bygninger i henhold til kontoplan i NS 3454

Kilder: NOU 2004:2, KS- veileder, Riksrevisjonens dokument 3:13, NS 3454

Revisors funn
Bygningsoversikt
På revisors spørsmål om administrasjonen har utarbeidet oversikt over kommunens bygningsmasse med areal og tilstandsvurderinger, har vi fått framlagt tre dokumenter. Det ene er en oversikt som vedlikeholdsleder benytter i sine rapporteringer til rådmannen, og som viser areal og strømforbruk for kommunens formålsbygg. Det andre dokumentet er boligleders oversikt over alle boligbygg, deres byggeår og areal. Det tredje dokumentet er hovedrapport fra kommunens elektroniske system IK-BYGG, et nettbasert internkontrollsystem som brukes til kartlegging av tilstand og HMS-skaderisiko for bygg. Teknisk tilstand fremstilles i programmet gjennom tilstandsgraderingen definert i Norsk Standard 3424 *Tilstandsanalyse av byggverk* angitt på en skala fra 0 til 3, hvor tilstandsgrad 0 er best og 3 er dårligst[3]. I programmet kan kommunen for hvert bygg spesifisere tilstandsgraden for konkrete forhold ved bygget (bygningen utvendig og innvendig, el-anlegget, varme- og ventilasjonsanlegget, vann-, avløps- og sanitæranlegget, skallsikring, lås og heis),

[3]Tilstandsgrad 0 = meget god tilstand
Tilstandsgrad 1 = tilfredsstillende tilstand
Tilstandsgrad 2 = utilfredsstillende tilstand
Tilstandsgrad 3 = dårlig tilstand

innemiljø (renhold, luftkvalitet, temperatur, lys, lyd og støy, helsefarlige stoffer) universell utforming (beliggenhet, adkomst og tilgjengelighet), brann og beredskap, ytre miljø og uteområde (flomfare, skred-/rasfare, nedgravde tanker, energimerke, sikkerhet og helsemessig beredskap, uteområde), eventuelle offentlige pålegg og byggearbeider. Vedlikeholdsleder opplyste til revisor at Skjervøy kommune kjøpte IK-BYGG mot slutten av 2015. På grunn av høy arbeidsbelastning har han imidlertid ikke hatt kapasitet til å gjøre en tilstandsvurdering av kommunens formålsbygg, og derfor er det i liten grad registrert informasjon i IK-BYGG om denne bygningsmassen. Vedlikeholdsleder fortalte videre at han hadde en befaring av alle formålsbygg da han startet i jobben i 2015. På bakgrunn av det han så under befaringen, har han laget en oversikt over fremtidige vedlikeholdsoppgaver med stipulerte kostnader for hvert av de konkrete arbeidene. I oversikten, som revisor har fått tilsendt fra vedlikeholdsleder, er det også markert hvilke oppgaver som anses som særlig viktig å få utbedret. Vedlikeholdsleder supplerer listen med vedlikeholdsoppgaver som meldes inn fra tjenestens vaktmestere og etter hvert som forhold oppstår. Han forklarte revisor at denne listen danner grunnlaget for administrasjonens forslag til kommende årsbudsjett.

Konstituert boligleder forklarte i samtale med revisor at han i begynnelsen av sitt engasjement befarte flere utleiebygg, tok bilder og registrerte tilstanden på byggene, men at han ikke fikk tid til å gjøre en større kartlegging på grunn av at rehabiliteringen av kommunale formålsbygg måtte prioriteres. Han fortalte at han er kjent med at teknisk etat, i forbindelse med at kommunen anskaffet det elektroniske programmet IK-BYGG, hadde en intensjon om å gjøre en fullstendig kartlegging av tilstanden på kommunale utleiebygg. Det er registrert noe informasjon i IK-BYGG, men han presiserer at denne er langt fra komplett. Konstituert boligleder mener at for å få gjennomført en slik tilstandsvurdering må ansatte i tjenesten få satt av tid til å gjøre jobben, og at kvaliteten på tilstandsvurderingen avhenger av at det er personer med riktig kompetanse som gjør den.

Rådmannens innstilling til kommunestyresak 74/16 *Husleiesatser i kommunale boliger – gjengs leie*[4] inneholder blant annet et punkt om at kommunen leier inn en takstmann som sammen med én fra kommuneadministrasjonen gjennomgår alle kommunale utleieboliger og omsorgsboliger for å fastsette kriteriene for gjengs leie. Samtidig utarbeides en enkel rapport/kostnadskalkyle som skal være grunnlag for oppgradering av boligene med dårligst standard. Kommunestyret gjorde et vedtak i tråd med rådmannens innstilling. Teknisk sjef opplyste til revisor at dette arbeidet er igangsatt og at kriteriene for hvordan politikernes vedtak skal iverksettes, vil bli fastsatt i august/september 2017.

Vedlikeholdsplan

Revisor har ikke mottatt noen samlet vedlikeholdsplan for formåls- eller boligbyggene som Skjervøy kommune eier. I Skjervøy kommunes årsmelding for 2016 står det om Byggforvaltning at arbeidet med en vedlikeholdsplan for kommunale bygg er påbegynt, men ikke fullført. Under overskriften *Satsingsområdet 2015* i Skjervøy kommunes årsmelding for 2015[5] (k-sak 33/16) står det at mindre vedlikeholdsarbeider gjøres fortløpende på de kommunale boligene, men at det ikke foreligger en komplett vedlikeholdsplan for boligbyggene.

Om Byggforvaltnings vaktmestere forklarte vedlikeholdsleder at det er utpekt én primærkontakt-person for hvert bygg, og én sekundærkontaktperson. Slik sikrer administrasjonen at det ikke er tvil om hvem som har ansvaret for de enkelte byggene og kjenner historikken i FDV-arbeidet. Etter hans mening har vaktmestrene for liten kapasitet i arbeidshverdagen til å drive med vedlikehold fordi de må håndtere uforutsette forhold som oppstår. Men om de antar at oppgaver vil være kostnads-drivende eller om det er tekniske installasjoner som er ødelagte, kontakter de vedlikeholdsleder.

[4] Behandlet av kommunestyret i møte 14. desember 2016
[5] Behandlet av kommunestyret i møte 15. juni 2016

Vedlikeholdsleder konsulterer sine regnskaper for å avklare hva som gjenstår i forhold til budsjett, og avgjør deretter om det er viktig at skaden/feilen utbedres raskt eller om det kan utsettes.

Håndverkerne tilknyttet Boligforvaltning tar seg av de oppgavene som boligleder tildeler dem, for eksempel innhenting av tilbud på utstyr og innredning, maling, snekring samt legging av fliser og gulvbelegg. Øvrige oppgaver, som arbeid med vann og avløp, elektrisitet og våtrom, leier boligleder inn fagfolk til å gjøre. På sommeren leier tjenesten inn korttidsansatte som gjør utvendige male-arbeider på boligene. Konstituert boligleder opplyste i en telefonsamtale med revisor at kommunens boligforvaltning etter hans vurdering preges av for lav bemanning; konsekvensene av manglende personalressurser er at det tar svært lang tid å få gjennomført både nødvendig vedlikehold og større rehabiliteringer - de ansatte har bare tid til å gjøre løpende vedlikehold.

Konstituert boligleder opplyste til revisor at da han overtok ansvaret for Boligforvaltning, fikk han overlevert en oversikt over påbegynte og prioriterte vedlikeholdsoppgaver. Han opplyste at han har fulgt opp denne planen samtidig som han de siste månedene har notert seg hvilke vedlikeholds-oppgaver som bør prioriteres i umiddelbar fremtid. Han berømmer også tjenestens håndverkere for deres oversikt over hvilke vedlikeholdsobjekter og arbeidsoppgaver som skal prioriteres, og for deres kompetanse og samvittighetsfulle arbeidsutførelse.

Skjervøy kommune signerte i juli 2014 en EPC-kontrakt[6] med energientreprenøren AF Energi & Miljøteknikk om å gjøre energieffektiviseringstiltak i Skjervøy barneskole, Skjervøy ungdomsskole, idretts- og svømmehallen, rådhuset og et bofellesskap.[7] Skjervøy kommune fikk en kontraktsfestet garanti på en årlig besparelse på over 1,6 millioner kWh strøm, samtidig som kommunen fikk gjennomført vedlikehold og modernisering av den aktuelle bygningsmassen. Kommunen fikk støtte fra Enova på 1,3 millioner kroner til å iverksette tiltakene. Tiltakene som skulle bidra til få energibruken ned, besto blant annet av etterisolering, driftskontroll, behovsstyrt ventilasjon og nye varmeløsninger. For de konkrete energieffektiviseringstiltakene ble det laget planer og inngått en kontrakt som forplikter kommunen å drifte og vedlikeholde, gjøre nødvendige målinger og overholde service-avtalene for de monterte anleggene. Teknisk sjef orienterte revisor om at kostnaden til prosjektet har vært innarbeidet i kommunens økonomiplaner, og senest i økonomiplanen for perioden 2014 – 2017.

Årlige kostnader i henhold til kontoplan i NS 3454

Vedlikeholdsleder opplyste til revisor at Skjervøy kommune ikke bruker kontoplanen i NS 3454, men bruker kontoplanen i kommunens regnskap. Revisor har gjennomgått følgende budsjettansvar i kommunens regnskap som gjelder forvaltning, drift og vedlikehold av bygninger; 660 *Utleieboliger/ Boligforvalter*, 670 *Kommunale bygg* og 675 *Renhold*. Kommuneregnskapene for årene 2014, 2015 og 2016 viser hvilke utgifter som er belastet inkludert drift og bygningsvedlikehold på de nevnte ansvarene.

Revisors vurderinger

Etter revisors vurdering oppfyller kommunen delvis det utledete revisjonskriteriet om å utarbeide oversikt over bygningsmassen med areal og tilstandsvurderinger. Denne vurderingen er basert på at kommunen har utarbeidet skriftlige oversikter over bygningsmassen med areal samt at arbeidet med å utarbeide en tilstandsvurdering av den kommunale bygningsmassen er påbegynt, men ikke

[6] Energy Performance Contracting

[7] Ifølge teknisk sjef i kommunen ble kontrakten inngått i tråd med kommunestyrevedtak i sak 23/10 som ble gjort i møte 10. juni 2010.

ferdigstilt. Da kommunen mangler vedlikeholdsplan for den totale bygningsmassen kommunen eier og mangler nøkkeltall for årlige kostnader iht. NS 3454, vurderer revisor disse revisjonskriteriene som ikke oppfylt. Årlige drifts- og vedlikeholdskostnader iht. NS 3454 er en type nøkkeltall som ifølge NOU 2004:22 er nødvendig blant annet for å avdekke kostnadskrevende avvik og effektiviseringspotensial og har derfor en annen funksjon enn tallene for kostnader til drift og vedlikehold som framgår av relevante konti i kommunens regnskap.

4.3 Konklusjon

På grunnlag av revisors funn og vurderinger konkluderer vi med at Skjervøy kommune ikke har et tilfredsstillende planleggings- og styringssystem for forvaltning, drift og vedlikehold av den kommunale bygningsmassen.

5 RAPPORTERING OG BESLUTNINGSGRUNNLAG

Sikres det at de folkevalgte har tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til vedtak som angår bygningsmassen og eiendomsforvaltningen?

5.1 Rapportering

Revisjonskriterier

- Administrasjonen bør rapportere til politikerne om tilstand på kommunens bygninger, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader
  - Administrasjonens forslag til årsberetning bør inneholde informasjon om tilstanden på bygningsmassen, og om måloppnåelse og utvikling på FDV-området
  - Administrasjonen bør ha beregnet størrelsen på vedlikeholdsetterslep for bygningsmassen

Kilder: Kommuneloven, NOU 2004:2, KS- veileder, Riksrevisjonens dokument 3:13, FOBE//KoBE "*Bedre eierskap i kommunene"*

Revisors funn

Administrasjonens forslag til årsberetning

Ifølge vedlikeholdsleder rapporterer administrasjonen til kommunens politikere om tilstanden på den kommunale bygningsmassen og arbeidet og utviklingen på FDV-området én gang i året - i årsmeldingen.

Årsmelding for 2014

I møte 17. juni 2015 (k-sak 29/15) behandlet kommunestyret administrasjonens forslag til Skjervøy kommunes årsmelding for 2014. Om kommunale bygg informeres det om at det i 2014 i hovedsak har vært utført løpende vedlikehold, beskrevet som «*utskiftinger og reparasjoner av bygninger, vann og avløpssystemer, elektriske anlegg, varme og ventilasjonsanlegg, brøyting, etc*.». Noen konkrete prosjekter oppgis også som gjennomført:

- Nytt system til heis på Helsesenteret for å få færre perioder med driftsstans
- Det er lagt 150 m2 nytt gulvbelegg og skiftet deler i kjøkkeninnredningen på Eidekroken barnehage
- Energispareprosjektet er iverksatt og forventes ferdigstilt høsten 2015
- Planlegging av renovering av Kiilgården er startet

Videre opplyses det i årsmeldingsforslaget om økte kostnader til faste avtaler som gjelder for eksempel service på heis, brannvarsling- og slukkesystemer samt kontroll av løfteutstyr, sprinkler-anlegg, røkluker og nødlys. Det opplyses om store kostnader til vedlikehold av tekniske anlegg, at anleggene er gamle, ofte svikter og må skiftes ut. Særlig store ressurser brukes på varmeanlegget på ungdomsskolen og Skoleveien 2/4 hvor det ifølge årsmeldingen frem til høsten 2015 skal gjennomføres en del arbeider i fyrrommene. Det nevnes flere hovedutfordringer for Byggforvaltning, for det første at bemanningen på enheten er for lav til å utføre nødvendige vedlikeholdsarbeider fordi vaktmestrenes arbeidstid i hovedsak brukes til drift og brukertjenester. For det andre nevnes at kommunens bygningsmasse forfaller stadig raskere, at satsing på godt vedlikehold er viktig for å forhindre omfattende og kostbare renoveringsprosjekt, men at gjentatte forespørsler om økte ressurser gjennom økonomiplanen ikke har blitt imøtesett. Videre ytres ønske

om å få gjennomført tilstandsanalyse av kommunens bygg og å få laget FDV-planer, mens det for renholdsområdet er ønskelig med fokus på kompetanse, renholdsplaner og HMS-arbeid.

Angående boligforvaltningen står det i administrasjonens forslag til årsmelding at det er foretatt en rekke vedlikeholdstiltak på boligene kommunen eier, som:

- Utvendig maling
- Lagt takrenner og skredstoppere
- Lagt nytt utvendig tak på deler av bolig på grunn av skader
- Nytt bad i én leilighet
- Oppstart av innvendig renovasjon i syv leiligheter

Følgende oppgis som «*utfordringer framover*»:

- Kartlegging av manglende takstiger og montering i 2015/16
- Seks boligbygg med «*store utfordringer*», hvorav ett bygg som krever «*til dels drastiske tiltak*» eller må rives
- Kjellerleiligheter «*som må gjøres noe med*»
- Behov for utskifting av piper kartlegges av feier

Årsmelding for 2015

Under overskriften *Satsingsområdet 2015* i administrasjonens forslag til Skjervøy kommunes årsmelding for 2015[8] (k-sak 33/16), står det et avsnitt om rehabilitering av formålsbygg. Her omtales rehabilitering av ungdomsskolen, at det ble lagt nytt tak på den eldste delen av rådhuset og på Skjervøyterminalen samt tiltakene som i løpet av året ble gjennomført i det såkalte EPC-prosjektet. Det står også i årsmeldingsforslaget at det ikke har vært like stort omfang på vedlikeholdet av de kommunale boligene som formålsbyggene, at mindre vedlikeholdsarbeider gjøres fortløpende, men at det ikke foreligger en komplett vedlikeholdsplan for boligbyggene. Det opplyses at om økt vedlikeholdsaktivitet er ønskelig, må det tilføres midler til formålet.

I kapittelet om teknisk etat står det om Byggforvaltning at arbeidet med en vedlikeholdsplan for formålsbygg er påbegynt, men ikke fullført. Det opplyses at kommunens bygningsmasse er så gammel at det gir store kostnader til vedlikehold av de tekniske anleggene, at anleggene forfaller stadig raskere, at teknisk utstyr svikter og må skiftes ut samt at daglig drift og vedlikehold av bygningsmassen er krevende innenfor de menneskelige og økonomiske ressursene som er tilgjengelige. Avslutningsvis vises det til at det i flere år gjennom økonomiplanen er meldt inn behov om økte rammer til vedlikehold uten at det er realisert. I tillegg til stort behov for generelt vedlikehold oppgis tre konkrete tiltak som bør prioriteres. I årsmeldingen omtales følgende om utfordringer fremover:

- Renhold bør ha større fokus på kompetanse, renholdsplaner og HMS-arbeid.
- Vedlikehold bør ha større fokus på internkontroll, tilstandsanalyse og FDV-planer.

Årsmelding for 2016

I administrasjonens forslag til kommunens årsmelding for 2016[9] (k-sak 39/17) står det at arbeidet med vedlikeholdsplan for kommunale bygg er påbegynt, men ikke fullført. Vedlikeholdsleder opplyste til revisor at kommunen kan utarbeide sine vedlikeholdsplaner i det elektroniske systemet IK-BYGG. Om vedlikehold står det i årsmeldingen at det har blitt utført løpende vedlikehold av

[8] Behandlet av kommunestyret i møte 15. juni 2016
[9] Behandlet av kommunestyret i møte 14. juni 2017

tekniske anlegg[10], men lite vedlikehold av bygningsmassen. De konkrete arbeidene er innstallering av noen nye kjøkken, renovering av (deler av) bygg og boliger, montering av nye radiatorer, vinduer, balkongdører ved flere boliger, rengjøring av ventilasjonsanlegg og montering av LED-lys og brannanlegg. Det opplyses at teknisk utstyr stadig svikter og må skiftes ut, noe som må utføres av innleide fagfolk.

For øvrig gjentas en rekke forhold som ble omtalt i årsmelding 2015; at arbeidet med vedlikeholds-planen ikke er fullført, at forfallet i bygningsmassen går stadig raskere og at administrasjonen har meldt inn behov for økte ressurser til vedlikehold som ikke har blitt imøtesett av kommunens politikere. Administrasjonen anbefaler kommunens politikere å satse på godt vedlikehold av bygningsmassen for å unngå kostbare og omfattende renoveringsprosjekter. I årsmeldingen omtales følgende som utfordringer fremover:

- Renhold burde fått på plass en ledende renholder som har anledning til å utarbeide renholdsplaner og å arbeide aktivt med systemer og HMS-arbeid
- Økt utvendig vedlikehold samt utarbeiding av tilstandsanalyse og FDV-planer

Beregning av vedlikeholdsetterslep

Revisor har fått opplyst fra vedlikeholdsleder at størrelsen på vedlikeholdsetterslepet på kommunens bygningsmasse ikke er tallfestet. Da administrasjonen forutsetter at det må gjøres tilstandsvurdering av bygningsmassen før det er mulig å gjøre slike beregninger, foreligger det heller ingen umiddelbare planer om å beregne vedlikeholdsetterslepet.

Revisors vurderinger

Revisor vurderer at det utledete revisjonskriteriet om innholdet i administrasjonens forslag til årsberetning er delvis oppfylt. Vurderingen er basert på at administrasjonens årsmeldingsforslag for de tre årene som inngår i våre undersøkelser, gir kortfattet og generell informasjon om tilstanden på bygningsmassen, og at det gis tydelige signaler om utviklingen på FDV-området. Den delen av revisjonskriteriet som gjelder måloppnåelse, er ikke oppfylt. Her viser vi imidlertid til kapitlene 4.1 og 4.2 der det framgår at Skjervøy kommune ikke har nedfelt overordnede mål og prioriteringer for FDV-området, og heller ikke har vedlikeholdsplan for kommunens bygningsmasse. Når kommunen ikke har fastsatt mål på området, er det heller ikke aktuelt for administrasjonen å omtale måloppnåelse i forslaget til årsmelding.

Revisor vurderer at kommunen ikke innfrir det utledete revisjonskriteriet om å beregne størrelsen på vedlikeholdsetterslepet for bygningsmassen.

[10] Tekniske anlegg omfatter ventilasjonsrom, fyrrom, EL-kjele, basseng/rom, lysanlegg, sanitær, brannvarsling, nødlysanlegg, sprinkleranlegg, heis og lignende.

5.2 Økonomiplan og årsbudsjett

Revisjonskriterium

- Forslaget til budsjett og økonomiplan bør vise behovet for bygningsvedlikehold med forventede utgifter innenfor FDV-området

Kilder: Kommuneloven, NOU 2004:2, KS- veileder, Riksrevisjonens dokument 3:13, FOBE//KoBE "*Bedre eierskap i kommunene"*

Revisors funn
Vedlikeholdsleder har opplyst til revisor at kommunen har følgende rutiner for utarbeidelse av årsbudsjett for FDV-området: Vedlikeholdsleder/boligleder fører en oversikt over vedlikeholds-tiltak som er nødvendige å gjennomføre på de ulike byggene vedkommende har ansvar for. Kostnaden for hvert enkelt tiltak stipuleres i oversikten. På bakgrunn av informasjonen i denne listen meldes vedlikeholdsbehovet/budsjettforslag for kommende år til teknisk sjef. Teknisk sjef legger budsjettforslaget til grunn for etatens innspill til administrasjonsledelsens budsjettmøte. Under budsjettmøtet utarbeides dokumentet «*Budsjettversjonsrapport: Posisjonens forslag til budsjett og økonomiplan*» som fremmes for behandling i formannskapet – deretter i kommunestyret.

Budsjett og økonomiplan 2015 - 2018
Kommunestyret i Skjervøy behandlet i sak 60/14[11] *Budsjett og økonomiplan 2015 – 2018*. I rådmannens saksfremlegg til budsjett- og økonomiplandokumentet er forventede utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens formålsbygg og boligbygg spesifiserte, men det totale reelle behovet for bygningsvedlikehold framkommer ikke.

Budsjett og økonomiplan 2016 - 2019
Kommunestyret i Skjervøy behandlet i sak 55/15[12] *Budsjett og økonomiplan 2016 – 2019*. I kapittel 3 *KOSTRA – noen utvalgte tall* kan leses ut av en tabell at Skjervøy kommune har 7,4 m^2 formålsbygg per innbygger, og kommunens utgifter til vedlikehold i 2014 opplyses å være kroner 88 per m^2. Rådmannen kommenterer i saksframlegget til økonomiplanforslaget at Skjervøy kommune har et større antall m^2 formålsbygg per innbygger enn gjennomsnittet av kommunene i Troms, som har 5,5 m^2 per innbygger, mens «*Vedlikeholdsutgiftene er i et lavere sjikt, og det vil med små ressurser være utfordringer i forhold til å handtere vedlikeholdsetterslep*». Av den vedlagte KOSTRA-rapporten fremgår det at Troms-kommunene i 2014 rapporterte om et gjennomsnittlig forbruk til vedlikehold på kroner 96 per m^2.

Også her viser rådmannens saksfremlegg forventede utgifter for FDV av formålsbygg og boligbygg, men ikke det totale reelle behovet for bygningsvedlikehold.

Budsjett og økonomiplan 2017 – 2020
Skjervøy kommunestyre behandlet i sak 73/16[13] *Budsjett og økonomiplan 2017 – 2020*. På samme måte som de to foregående årene viser rådmannens saksutredning forventede utgifter på FDV-området, men ikke totalt behov for vedlikehold av kommunens bygninger.

[11] Behandlet av kommunestyret i møte 17. desember 2014
[12] Behandlet av kommunestyret i møte 16. desember 2015
[13] Behandlet av kommunestyret i møte 14. desember 2016

Revisors vurderinger
På bakgrunn av at informasjon om forventede utgifter innenfor FDV-området fremkommer av de budsjett- og økonomiplanforslagene vi har undersøkt, men at størrelsen på det totale vedlikeholds-behovet ikke fremkommer, vurderer revisor at det utledete revisjonskriteriet er delvis innfridd.

5.3 Konklusjon

Basert på revisors funn og vurderinger konkluderer vi med at beslutningsgrunnlaget Skjervøy kommunestyre får i tilknytning til saker som angår bygningsmassen og eiendomsforvaltning, inneholder mye viktig og relevant informasjon. Manglene som framgår av revisors vurderinger i kapittel 5.1 og 5.2, gjør imidlertid at vi anser det totale beslutningsgrunnlaget som ikke helt tilstrekkelig.

6 HØRING

Revisor sendte den 29. juni 2017 denne rapporten til Skjervøy kommune, ved rådmann Cissel Samuelsen, for høringsuttalelse. Innen høringsfristen mottok revisor følgende høringssvar fra rådmannen:

Skjervøy kommune
Skjervøy kommune

KomRev Nord
Vestregt 33
9008 TROMSØ
Att. Lene Zahl Johnsen

Deres ref:	Vår ref:	Løpenr.	Arkivkode	Dato
	2017/40-12	3926/2017	217	18.07.2017

Høringsuttalelse - Forvaltningsrapport FDV

Foreløpig rapport «Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg» er gjennomgått. Rapporten ser riktig ut i forhold til faktiske opplysninger. Vurderingene er revisors, men de er i tråd med rådmannens forventninger, både i forhold til manglende vedlikeholdsplan og et ikke tallfesta vedlikeholdsetterslep.

Ser en på årsrapporter og økonomiplan fra de siste åra, vil en se at formålsbygga i større grad er vedlikeholdt enn utleieboligene. Det vil derfor være innenfor den kommunale boligmassen at vedlikeholdsetterslepet er størst. Siden det dreier seg om ca 140 boenheter, vil utarbeidelse av en vedlikeholdsplan være et omfattende arbeid.

Høsten 2017 skal alle kommunale boliger klassifiseres i forhold til et gjengs-leie-system. Denne kartlegginga vil gi et bilde av vedlikeholdsbehovet, og være et viktig bidrag mot utarbeidelse av en vedlikeholdsplan.

Med hilsen

Cissel Samuelsen
Rådmann

Dokumentet er produsert elektronisk og har derfor ikke signatur.

Postadresse:
postboks 145 - G
9189 SKJERVØY
E-post:
post@skjervoy.kommune.no

Besøksadresse:
Skoleveien 6

Internett:
www.skjervoy.kommune.no

Telefon: 77775500
Orgnr:

Bankkonto:

7 ANBEFALINGER

På bakgrunn av funn, vurderinger og konklusjon i rapportens kapittel 4 og 5 anbefaler vi Skjervøy kommune å

- fremlegge for kommunestyret forslag til overordnede mål og prioriteringer på FDV-området, og å redegjøre for måloppnåelsen i forslaget til kommunens årsmelding
- ferdigstille tilstandsvurderingene samt utarbeide vedlikeholdsplaner for alle kommunens bygg
- utarbeide årlige kostnader til drift og vedlikehold for kommunens bygninger i henhold til kontoplan i NS 3454
- beregne størrelsen på vedlikeholdsetterslepet for bygningsmassen og informere kommunestyret om det totale vedlikeholdsbehovet

8 REFERANSER

- Lov 25.09.1992 nr. 107 *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven/kml)*
- Lov 27.6.2008 nr. 71 *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*
- Forskrift 15.12.2000 nr.1423 *om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (budsjettforskriften)*
- NOU 2004:22 ”*Velholdte bygninger gir mer til alle.» Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren.* Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- Multiconsult & PricewaterhouseCoopers på vegne av KS (Kommunesektorens organisasjon) *Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde*
- Kommunesektorens organisasjon (KS) - *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold; - En veileder for folkevalgte og rådmenn*”
- Riksrevisjonens dokument 3:13 (2004 – 2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger*
- FOBE (forum for offentlige bygg og eiendommer)/KoBE “*Bedre eierskap i kommunene”.* 2007
- Norsk standard (NS) 3454 *Livssykluskostnader for byggverk*
- *Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren¸* utarbeidet for KoBE av Reinertsen AS (2010/2011)
- Årsmelding for 2015 og 2016
- Forslag til årsmeldinger 2014, 2015 og 2016
- Forslag til økonomiplan for 2016 – 2019 og 2017 – 2020

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommunene i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes og Sjøvegan.

Vi har 36 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av ni medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Samfunnsplanlegging
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Skjervøy kommune:

Barnevern	*2016*
Inntektsskapende virksomhet	*2013*
Ressursbruk og kvalitet i eldreomsorgen	*2012*
Arbeidsmiljø og sykefravær i skolesektoren	*2010*
Byggesaksbehandling	*2007*