FORVALTNINGSREVISJON

Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg

Storfjord kommune

KOMREV NORD

Rapport 2017

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Storfjord kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg. 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 er 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 Storfjord 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.

Vi takker Storfjord kommune for samarbeidet i prosjektgjennomføringen.

Tromsø, 4.5.2017

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Åse Skavdal og Tone Steffensen
Prosjektledere, forvaltningsrevisorer

0 SAMMENDRAG

Etter å ha undersøkt Storfjord kommunes planleggings- og styringssystem for forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen (forkortet FDV) konkluderer revisor med at systemet ikke er tilfredsstillende. Konklusjonen bygger blant annet på at kommunen ikke har utarbeidet vedlikeholdsplan og heller ikke årlige drifts- og vedlikeholdskostnader iht. NS 3454 *Livssyklus-kostnader 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 når det gjelder FDV-området, samt at kommunen mangler tilstandsvurderinger for formålsbyggene. Med formålsbygg menes for eksempel skole, barnehage, sykehjem som er bygget for et spesielt formål, eller på et sted hvor alternative brukere av bygget vil være vanskelig å finne. Kommunen har imidlertid relativt nye tilstandsvurderinger for noen av de kommunale boligene.

Revisor konkluderer videre med at kommunens folkevalgte, det vil si politikerne i kommunestyret, ikke sikres tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen. Politikerne får informasjon om utvikling og oppnåelse av administrasjonens mål på FDV-området, men administrasjonens forslag til årsberetning, budsjett og økonomiplan er etter revisors vurdering mangelfulle når det gjelder informasjon om tilstand på kommunens bygninger, prioriteringsforslag, beregning av utbedringskostnader/vedlikeholdsetterslep for bygningsmassen og forventede FDV-utgifter i økonomiplanperioden. Revisor har fått opplyst fra kommunen at administrasjonens budsjettforslag ikke er innrettet slik at det viser beregnet behov for bygningsvedlikehold med forventede utgifter på FDV-området. Vi har også fått opplyst at hver enkelt etat i kommunen skal utarbeide strategidokument som skal legges fram til politisk behandling, og at for driftsetaten vil dette dokumentet bli en form for statusrapport som også inkluderer vedlikeholdsetterslep på bygg. Et slikt strategidokument vil for ettertiden kunne inneholde informasjon til politikerne om blant annet vedlikeholdsetterslep.

I tillegg til å utarbeide vedlikeholdsplan og strategidokumentet som planlagt anbefales Storfjord kommune v/administrasjonen å

- framlegge for kommunestyret forslag til overordnete mål og prioriteringer på FDV-området
- utarbeide tilstandsvurderinger for alle kommunens bygg
- ta inn i forslag til kommunens årsberetninger og/eller budsjett/økonomiplan informasjon om
  - oppnåelse av eventuelle politisk vedtatte mål på FDV-området
  - beregnede utbedringskostnader og forventede FDV-utgifter i budsjett-/ økonomiplanperioden

Innholdsfortegnelse

0 SAMMENDRAG 1

1 INNLEDNING 7
1.1 Om eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold 7
1.2 Organisering av eiendomsforvaltningen i Storfjord kommune 8

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER 9
2.1 Problemstillinger 9
2.2 Revisjonskriterier 9
2.3 Utledning av revisjonskriterier 10
2.3.1 Problemstilling 1 10
2.3.2 Problemstilling 2 12

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING 14

4 PLANLEGGINGS- OG STYRINGSSYSTEM 15
4.1 Overordnede mål og prioriteringer for FDV-området 15
4.2 Bygningsoversikt, vedlikeholdsplan og årlige kostnader 15
4.3 Konklusjon 16

5 RAPPORTERING OG BESLUTNINGSGRUNNLAG 17
5.1 Rapportering på bygningenes tilstand 17
5.2 Økonomiplan og årsbudsjett 19
5.3 Konklusjon 21

6 HØRING 23

7 EVENTUELLE ANBEFALINGER 24

8 REFERANSER 24

1 INNLEDNING

I møte 16.9.2016 ved sak 25/16 bestilte kontrollutvalget i Storfjord kommune forvaltningsrevisjons-prosjektet «*Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg*». Kontrollutvalgets formål med prosjektet er å undersøke om kommunen har tilfredsstillende forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen. Utvalget ønsker også å bidra til å opprettholde fokus både mot de verdier som kommunens bygg utgjør, og mot at kortsiktige innsparinger på vedlikehold kan medføre større utgifter på lang sikt.

1.1 Om eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold

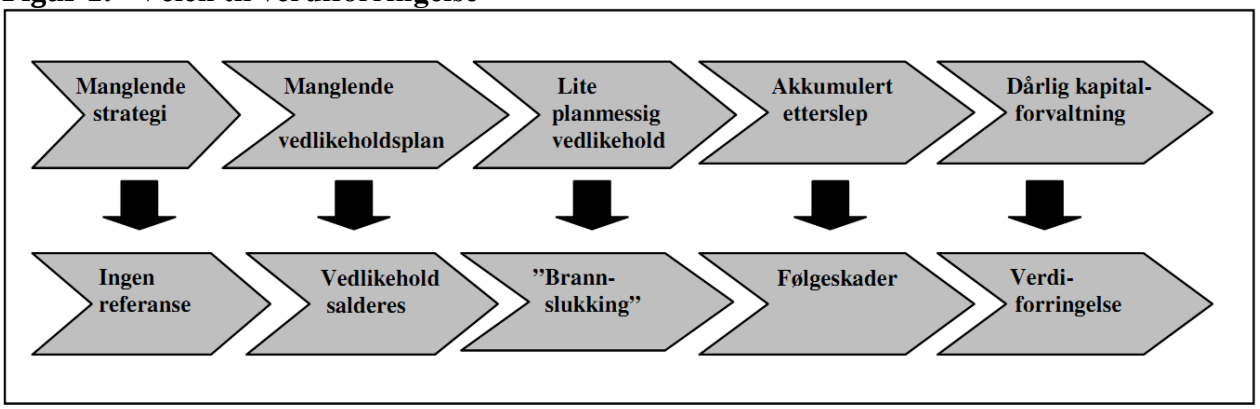
NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren* og Riksrevisjonens dokument 3:13 (2004 – 2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger* var begge rettet mot vedlikehold av kommunale bygninger. Rapportene peker på at kommunene 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 hvordan mangelen på en slik strategi kan føre til etterslep på området og ende med verdiforringelse.

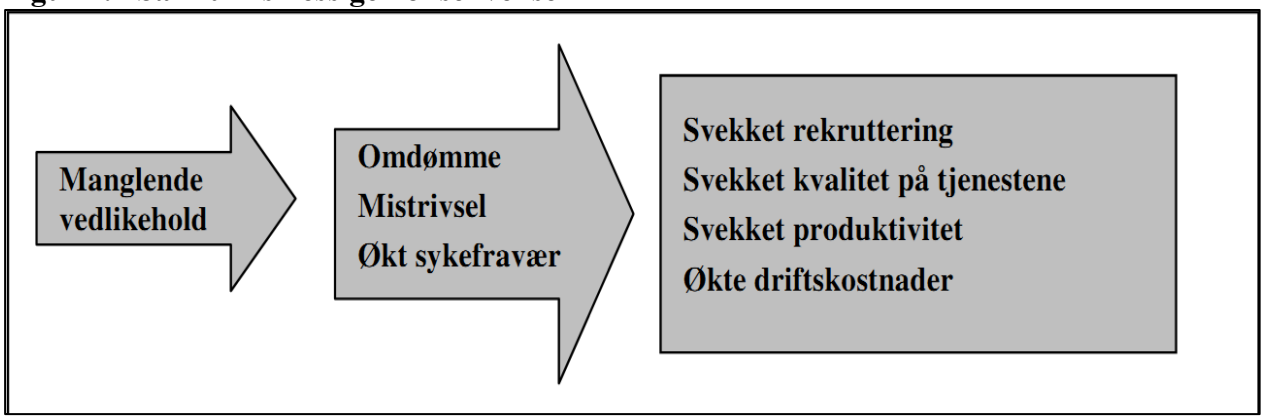
Figur 1: "Veien til verdiforringelse"



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. Nedenstående figur er hentet fra Appendiks 2 *"Årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter"* til rapporten og viser en mulig årsakssammenheng:

Figur 2: "Samfunnsmessige konsekvenser "



Kilde: PwC og Multiconsult (2008b:11)

Figur 2 oppsummerer og illustrerer viktigheten av at kommunen sørger for tilfredsstillende forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen.

1.2 Organisering av eiendomsforvaltningen i Storfjord kommune

Ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av Storfjord kommunes eiendommer tilligger plan- og driftsetaten som ledes av plan- og driftssjef. Ifølge organisasjonskartet[1] hadde etaten pr oktober 2016 totalt 22,89 årsverk fordelt på administrasjon med 7,4 årsverk, vaktmestere 5,7 årsverk, 8,79 årsverk som renholdere og en interkommunal prosjektleder med 1,0 årsverk. Plan- og driftssjefen opplyser at både vaktmestrene og renholderne utfører arbeid som innebærer bygningsvedlikehold, samt at en av ingeniørstillingene er tillagt det administrative ansvaret for vedlikehold.

[1] Kilde: Storfjord kommune

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

På grunnlag av kontrollutvalgets formål med og bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisor utledet følgende problemstillinger for undersøkelsen:

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

2. Sikres det at de folkevalgte har tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen?[2]

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] Med *eiendomsforvaltning* sikter vi til forvaltning av eiendommen som fysisk objekt, som omfatter utnyttelsen av eiendommen til bestemte bruksformål, løpende drift, tilsyn og vedlikehold, reparasjoner, utbedringer, etc.

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 i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Dette pålegger Storfjord 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[3] 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 § 31-1 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

[3]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.

ikke i posisjon til å vurdere politikernes etterlevelse av anbefalingene i NOUen om å vedta mål og 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 Storfjord kommunes system for eiendomsforvaltningen inneholder følgende av forannevnte tilstandsinformasjon:

- eiendoms- og bygningsregister med areal
- eiendommens tilstand (teknisk, innemiljø og fysisk tilgjengelighet)
- kostnader og inntekter 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 standarden 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 Storfjord 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 problemstilling 1 *Har Storfjord 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 i hht 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 nr. 3 skal økonomiplanen *"omfatte hele kommunens [. . .] virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte."* Og det heter i kml § 44 nr. 5:

"Planer som omfatter avgrensede deler av kommunens [. . .] virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og bruken av midler innarbeides i planen". Videre framgår det av kommunelovens bestemmelser om årsbudsjettets innhold (§ 46) at å*rsbudsjettet skal være realistisk og at det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret*. Realistisk økonomiplan og årsbudsjett forutsetter at både inntekter og utgifter er så godt kjente som mulig. Når det gjelder bygningsvedlikehold, anser revisor det som viktig at vedlikeholdsbehovet blir kartlagt, dokumentert og rapportert til bevilgende myndighet. Økonomiplan og budsjett vedtas av kommunestyret etter forslag fra rådmannen.

Med henvisning til foranstående utleder vi at forslaget til økonomiplan og årsbudsjett[4]. bør være oversiktlig og vise behovet for bygningsvedlikehold med forventede utgifter. Dette er for øvrig i samsvar med KS' 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 vedlikeholdsetterslepet på bygningsmassen. Her viser vi også til kml § 23 nr. 2 som pålegger administrasjonssjefen 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 økonomiplan og årsbudsjett bør vise behovet for bygningsvedlikehold med forventede utgifter innenfor FDV-området

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

[4] Årsbudsjettet tilsvarer første år i økonomiplanperioden.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltnings-revisjon[5].

Revisor har undersøkt planleggings- og styringssystemer for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg i Storfjord kommune samt hvilket beslutningsgrunnlag kommunens folkevalgte har hatt innenfor eiendomsforvaltningen i årene 2012-2016.

Datamaterialet vi bygger på i rapporten, er innhentet ved gjennomgang og analyse av Storfjord kommunes årsberetninger, spesielt det som gjelder rapporteringene fra driftsetaten. Vi har også brukt informasjon fra administrasjonens økonomirapporteringer til formannskap og kommunestyre, forslag til økonomiplaner med årsbudsjett, saksutredninger for kommunestyret, samt oversikt over og tilstandsvurderinger for kommunens boliger. I tillegg har vi innhentet informasjon i møte med plan- og driftssjefen 25.10.2016 og i etterfølgende dialog med kommunen via e-post og telefon.

Undersøkelsene rapporten bygger på, ble gjennomført fra oktober 2016 til januar 2017 og omfatter årene 2012 – 2016. På tidspunktet for revisjonens undersøkelse var 2015 det siste året det forelå godkjent kommuneregnskap for.

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 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.

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

4 PLANLEGGINGS- OG STYRINGSSYSTEM

Har Storfjord kommune tilfredsstillende planleggings- og styringssystem for forvaltning, drift og vedlikehold av 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, KS- veileder, Riksrevisjonens dokument 3:13, NS 3454

Revisors funn
Administrasjonen i Storfjord kommune har ikke lagt fram for kommunestyret saksutredning med forslag til overordnede mål og prioriteringer for FDV-området. Ifølge kommunens plan- og driftssjef arbeider for tiden de forskjellige etatene i kommunen med strategidokumenter som skal legges fram til politisk behandling, og innen april 2017 skal *Plan- og driftsetaten* være ferdig med sitt dokument der kommunale boliger og formålsbygg vil framkomme som delmål. I tillegg arbeider kommuneadministrasjonen med en vurdering om kommunale boliger skal skilles ut i et aksjeselskap eller kommunalt foretak. Resultatet av dette arbeidet skal legges fram for politikerne til avgjørelse.

Revisors vurdering
Etter revisors vurdering har kommunen ikke oppfylt det utledete revisjonskriteriet om å utrede og foreslå overordnete mål og prioriteringer for FDV-området.

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 iht. kontoplan i NS 3454

Kilder: Plan- og bygningsloven, kommuneloven, NOU 2004:2, KS- veileder, Riksrevisjonens dokument 3:13, NS 3454

Revisors funn
Oversikt over bygningsmassen med areal og tilstandsvurderinger
Revisor har fått oversendt oversikt over og tilstandsvurderinger for alle kommunens boliger. De fleste tilstandsvurderingene er fra 2009, mens noen få blir oppgitt å være utarbeidet i 2016. Det foreligger ikke tilstandsvurderinger for formålsbyggene[6]. Kommunen forutsetter at formålsbygg som er forholdsvis nye, f. eks. *Rådhuset/NAV-bygget* og *Furuslottet barnehage*, er i tilfredsstillende stand. Ifølge kommunens plan- og driftssjef trenger Hatteng og Skibotn skoler oppgradering.

[6] Bygg som er bygget for et spesielt formål, eller på et sted hvor alternative brukere av bygget vil være vanskelig å finne. Kilde: KOBE: «Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren»

Vedlikeholdsplan for kommunens bygninger
Ifølge kommunens årsmeldinger over flere år har administrasjonen hatt til hensikt å utarbeide vedlikeholdsplan for kommunens bygninger. Dette arbeidet har stadig blitt utsatt og er ennå ikke fullført ifølge plan- og driftssjefen. Han opplyser videre at etaten i 2016 har arbeidet med å skaffe databasert verktøy for blant annet FDV-området, og at arbeidet med vedlikeholdsplaner for kommunens bygg er blitt utsatt til et slikt verktøy er anskaffet. Et databasert verktøy vil ifølge plan- og driftssjefen forenkle arbeidet med registrering av bygningene og tilhørende vedlikeholdsstatus.

Ifølge plan- og driftssjefen er vedlikeholdsetterslepet så stort at mange brukere ikke orker å melde inn registrerte behov. Behovet for vedlikehold blir kartlagt blant annet ved at brukere av byggene rapporterer behov som har oppstått. Noe blir avdekket ved vernerunder, og i tillegg er *Plan- og driftsetaten* på byggene for å se hvilke behov som foreligger. Storfjord kommune har oppgraderingsplan for kommunale boliger og legger inn i budsjettene oppgradering av én bolig pr år.

Når det gjelder rapportering av skader, mangler eller uforutsette hendelser som oppstår i den daglige bruken av formålsbyggene, er det ofte vaktmestrene som melder inn oppståtte behov. Kommunen har en vaktmesterpool hvor hver vaktmester har ansvar for ett bygg, og dette vaktmesternærværet sikrer ifølge plan- og driftssjefen registrering av oppståtte behov.

Årlige kostnader til drift og vedlikehold for kommunens bygninger i hht kontoplan i NS 3454
Plan- og driftssjefen opplyser at Storfjord kommune ikke bruker kontoplanen til NS 3454, men bruker kontoplanen i kommunens regnskap. Hvert bygg er et eget budsjettansvar, og regnskapet viser hva som er belastet av alle typer utgifter og inntekter inkludert bygningsvedlikehold. Revisors gjennomgang av budsjettansvarene for kommunens formålsbygg i kommuneregnskapet for 2015 viser at det for de fleste bygningene ikke var oppført utgifter til bygningsvedlikehold i dette året. Ifølge plan- og driftssjefen er det imidlertid brukt ca 1 million kroner på oppgradering av kommunale boliger i 2016.

Revisors vurderinger
Revisor vurderer det utledete revisjonskriteriet om bygningsoversikt med areal og tilstandsvurderinger som i liten grad oppfylt. Kommunen har relativt nylig utarbeidet tilstandsvurderinger for noen av de kommunale boligene, mens tilstandsvurderingene fra 2009 må anses som lite aktuelle pr i dag, og for formålsbyggene mangler kommunen tilstandsvurderinger. Revisjonskriteriene om vedlikeholdsplan og om årlige kostnader iht. kontoplan NS 3454 vurderes som ikke oppfylte. 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 Storfjord kommune ikke har et tilfredsstillende system for planlegging og styring av vedlikehold av bygningsmassen.

5 RAPPORTERING OG BESLUTNINGSGRUNNLAG

Sikres det at de folkevalgte har tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendoms-forvaltningen?

5.1 Rapportering på bygningenes tilstand

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
Etatens forslag til årsberetning blir ifølge plan- og driftssjefen utformet etter en mal som lenge har vært uendret. Det er et mål at årsmeldingen skal bli kuttet ned i antall sider. Dette jobber alle etatene med. Plan- og driftsetaten har to budsjettrammer å forholde seg til, 1.6 Driftsetaten og 1.7 Driftsetaten – kommunale bygg, og utarbeider forslag til beretning for begge rammene.

Årsmelding 2012[7]
Administrasjonens forslag til årsberetning for 2012 ble framlagt for kommunestyret 19.6.2013 ved sak 33/13. I årsberetningen finner vi omtale av vedlikehold i kapittel 14 *Drift*, underkapittel 14.5 *Renhold.* Renholdsfrekvensen hadde vært redusert i en del kommunale bygg på grunn av kommunens økonomiske situasjon. Reduksjonen i renhold ble vurdert å ikke være heldig for vedlikeholdet av den kommunale bygningsmassen eller renholdernes arbeidssituasjon. I tillegg opplyser årsberetningen i underkapittel 14.8 *Mål og resultater 2012* at det i 2012 hadde vært et mål å utarbeide og ferdigstille vedlikeholdsplan for kommunale bygg, og målet var delvis nådd; en foreløpig vedlikeholdsplan var forelagt plan- og driftsstyret, og arbeidet måtte fullføres. Dette blir også nevnt i underkapittel 14.9 *Mål og utfordringer for 2013* som blant annet inneholder punktet: «*Ferdigstille vedlikeholdsplan for kommunale bygg*».

Årsberetning 2013
Årsberetningen for 2013 ble behandlet av kommunestyret 25.6.2014 ved sak 42/14. Innenfor vedlikeholdssektoren beskriver også denne årsberetningen situasjonen bare for renhold. Beskrivelsen viser få endringer fra forrige år. Det hadde fortsatt vært redusert renholdsfrekvens, færre renholdere som hadde fått større areal å betjene, samt en del tilsettinger i faste deltidsstillinger. Målet for 2013 om å utarbeide og ferdigstille vedlikeholdsplanen for kommunale bygg blir oppgitt å være delvis ivaretatt. Kommunen hadde arbeidet noe videre med planen i 2013, men arbeidet blir oppgitt å ha vært omfattende, og planen var beregnet å være ferdig sommeren 2014.

[7] Kommunens årsberetning for 2012 har tittelen «årsmelding».

Årsberetning 2014
Forslaget til årsberetning 2014 ble behandlet av kommunestyret 25.6.2015 ved sak 32/15. Beretningen omtaler *Plan- og driftsetaten* i kapittel 15, og *Renhold* i underkapittel 15.6. Også i 2014 hadde renholdsfrekvensen vært redusert, noe som ifølge årsberetningen blant annet er med på å øke etterslepet med hensyn til vedlikehold av byggene. I tillegg omtaler underkapitlet de konsekvensene redusert renholdsfrekvens og lite bemanning/større vaskeareal har hatt for renholdspersonalet. Målet om utarbeidelse og ferdigstillelse av vedlikeholdsplanen for kommunale bygg var også dette året delvis ivaretatt. Arbeidet med planen hadde fortsatt i 2014. Det ble fortsatt vurdert å være omfattende, og var nå planlagt å være avsluttet sommeren 2015.

Årsberetning 2015
Forslaget til årsberetning for 2015 ble behandlet av kommunestyret 22.6.2016 ved sak 36/16. Kapittel 12 i årsberetningen omtaler *Plan- og driftsetaten* og *Renhold* i underkapittel 12.5. Omtalen avviker ikke mye fra tidligere års omtaler med hensyn til konsekvensene av redusert renholds-frekvens når det gjelder blant annet økt vedlikeholdsetterslep. Arbeidet med å utvikle og ferdigstille vedlikeholdsplanen for kommunale bygg var blitt forskjøvet på grunn av stort arbeidspress og mange oppgaver. Plan- og driftsetaten hadde vurdert å anskaffe et dataprogram til formålet. Dersom planlagt bemanningsøkning i etaten ble gjennomført, ville prosjektet bli startet i løpet av 2016.

Beregning av vedlikeholdsetterslep
Revisor har gått gjennom kommunens budsjett- og økonomiplandokumenter som ble framlagt for kommunestyret i hvert av årene 2011-2016. De fleste av disse dokumentene viser til at kommunen har et vedlikeholdsetterslep for bygningsmassen på omlag 15 millioner kroner, men i *Budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018* oppgis etterslepet til 10-15 millioner. Ifølge plan- og driftssjefen gikk kommunen i 2012 gjennom boligene for å kartlegge vedlikeholdsbehovet innenfor denne delen av bygningsmassen, og for andre kommunale bygg er det gjort anslag for størrelsen på vedlikeholds-etterslepet. Revisor har fått tilsendt fra plan- og driftssjefen en samlet kostnadsoversikt/tilstands-rapportering på kommunale boliger som viser et kostnadsoverslag fra 2009 på kr 9 198 587 og et estimert overslag for 2016 på kr 10 330 013.

Revisors vurderinger
Etter det revisor kan se, inneholder ikke administrasjonens forslag til årsberetninger noen direkte omtale av tilstanden på kommunens bygningsmasse. Og det eneste målet på FDV-området vi har funnet i dokumentgjennomgangen, er at det skal utarbeides vedlikeholdsplan. Graden av oppnåelsen av dette målet omtales i årsberetningene. Også utviklingen på FDV-området informerer administrasjonen om, blant annet at bygningsvedlikeholdet over flere år har vært på minimumsnivå.

Etter revisors vurdering virker det som at informasjon om størrelsen på vedlikeholdsbehovet slik dette framkommer i kommunens budsjett- og økonomiplandokumenter, i stor grad bygger på anslag og i mindre grad på konkrete beregninger. Vi viser til at etterslepet angis litt ulikt i de nevnte dokumentene fra år til år; mellom 10-15 og 15 millioner kroner. Imidlertid tyder kommunens *kostnadsoversikt/tilstandsrapportering* på at vedlikeholdsbehovet/utbedringskostnader for boligene kommunen eier, er mer konkret beregnet. Dokumentene revisor har gjennomgått, inneholder ingen prioriteringsforslag. Etter dette vurderer revisor at kommunen *delvis* har oppfylt de utledete revisjonskriteriene om at administrasjonen bør rapportere til politikerne om tilstand på kommunens bygninger, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader, at administrasjonens forslag til årsberetning bør informere om bygningenes tilstand, og at administrasjonen bør ha beregnet størrelsen på vedlikeholdsetterslep for bygningsmassen. De delene av revisjonskriteriene som gjelder rapportering om måloppnåelse og utvikling på FDV-området, vurderes som oppfylte.

5.2 Økonomiplan og årsbudsjett

Revisjonskriterium

- Forslag til økonomiplan og årsbudsjett 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

Utgifter og vedlikeholdsbehov i forslag til økonomiplan og årsbudsjett
Plan- og driftsetaten får innspill til vedlikeholdsbehov fra ansatte som er brukere av kommunens bygg, og etatens leder legger behovene inn i etatens budsjettforslag etter vurdering og prioritering. Plan- og driftssjefen opplyser til revisor at han i sine budsjettforslag har valgt å forholde seg til forslag han oppfatter som realistisk å få gjennomført innenfor de budsjettrammene etaten har å forholde seg til. Ifølge plan- og driftssjefen er administrasjonens forslag til økonomiplan med dagens budsjettform ikke innrettet slik at det viser beregnet behov for bygningsvedlikehold med forventede utgifter på FDV-området. Han opplyser videre at hver enkelt etat i kommunen skal utarbeide strategidokument som skal legges fram til politisk behandling. For hans etat vil dette dokumentet bli en form for statusrapport som også inkluderer vedlikeholdsetterslep på bygg.

Budsjett 2012 og økonomiplan 2012 – 2015
Budsjett 2012 og økonomiplan 2012 – 2015 ble behandlet i kommunestyret 20.12.2011 ved sak 110/11. I etatens budsjettkommentarer til kapittel 1.6 og 1.7 *Driftsetaten* er driftsbudsjettet omtalt som underbudsjettert på flere områder, med merforbruk, innkjøpsstopp og budsjettreduksjon som resultater. For kommunale bygg var det satt av kr 300 000 til vedlikehold i 2011, men dette beløpet hadde vist seg å være for lite, og budsjettet var brukt opp i februar. Nye brukere av boliger hadde ført til omdisponering av midler for å gjøre vedlikeholdstiltak på boligene. For skolebygg var det ikke lagt inn vesentlige endringer i budsjettet for drift og vedlikehold, bortsett fra en økning innenfor renhold og økte strømutgifter. Talldelen av økonomiplanen for 2012 – 2015 viser regnskaps- og budsjett-tall på etatsnivå, og viser derfor ikke hva som er satt av til vedlikehold av kommunale bygg.

Budsjett 2013 og økonomiplan 2013 – 20016
Budsjett 2013 og økonomiplan 2013 – 2016 ble behandlet i kommunestyret 19.12.2012 ved sak 99/12. Rådmannens forslag til økonomiplan viser i innledningskapitlet til at Storfjord kommunes bygg/eiendommer og anlegg har vedlikeholdsetterslep på omtrent 15 millioner utenom kommunale veier. Dokumentet gir uttrykk for at det ville være vanskelig å gjøre noe med etterslepet i første del av økonomiplanperioden på grunn av kommunens økonomiske situasjon; i økonomiplanperioden ville det stort sett være prosjekter som skulle sluttføres, mens noen mindre prosjekter skulle videreføres. Deretter burde kommunen ifølge budsjettdokumentet rette fokus mot vedlikeholdsetterslepet innenfor bygninger, vei, vann og avløp. Vedlagt budsjettsaken finner vi dokumentet «Tiltak i økonomiplanen 2013 – 2016» som viser tiltak innarbeidet i rådmannens budsjettforslag. Forslag som gjelder *Driftsetaten*, handler om brann- og feietjeneste, vannforsyning, oppmåling og naturskade. Etter det revisor kan se, inneholder dette dokumentet ingen tiltak innafor bygningsvedlikehold. Vi finner heller ikke vedlikeholdstiltak for de av kommunens bygninger som er spesielt nevnt i dokumentet, og av kommentar i dokumentets kapittel 3.3.7 *Plan- og drift* framgår følgende under overskriften *Bygg*: «*Ellers har vedlikehold på kommunale bygg vært minimalt.*»

Budsjett 2014 og økonomiplan 2014 – 2017
«*Budsjett 2014 og økonomiplan 2014 – 2017*» ble 12.12.2013 lagt fram for kommunestyret ved sak 68/13. I dokumentets underkapittel 2.3 inngår opplysninger om at Storfjord kommunes bygg/ eiendom og anlegg har et vedlikeholdsetterslep som totalt beløper seg til ca 15 millioner kroner. Ifølge dokumentet er det vanskelig å ta igjen etterslepet på grunn av kommunens økonomiske situasjon som ikke tillater andre vedlikeholdstiltak enn de aller mest nødvendige.

Gjennomføring av vedlikehold for verdibevaring og vurdering av fortløpende avhending av de dårligste byggene er i budsjettdokumentet oppført blant mål og strategier for å bringe bygningsmassen til en god teknisk standard. Blant prioriterte satsingsområder nevner budsjettdokumentet at vedlikeholdet skal innrettes slik at det blir mindre nødvendig med strakstiltak. Ferdigstillelse av vedlikeholdsplanen er også nevnt som et tiltak i perioden. Blant budsjettkommentarene fra etatene finner vi i budsjettdokumentets kapittel 4.3 en del informasjon om konsekvenser av redusert tjenestenivå. Innenfor vaktmestertjenester har det de siste årene vært en betydelig reduksjon av antall stillingshjemler, samtidig som bygningsmassen har økt. Etaten har dermed mindre ressurser til å utføre oppgaver som meldes inn av brukerne av bygg og anlegg driftsetaten har ansvar for. Reduksjon i stilling for ledelse av renhold har også gitt utfordringer når det gjelder å få dekket alle arbeidsoppgavene som er lagt til ledende renholder. Kapittel 5.3 i budsjettdokumentet opplyser at generelle vedlikeholdsoppgaver også i 2013 hadde vært på et svært lavt nivå. Vanskelig budsjettsituasjon i begynnelsen av året hadde ført til streng innkjøpskontroll og minimalt vedlikehold.

Budsjett 2015 og økonomiplan 2015 – 2018
Storfjord kommunestyre behandlet budsjettet for 2015 og økonomiplanen for årene 2015 – 2018 ved sak 77/14 i møtet 11.12.2014. I rådmannens forslag til budsjett 2015 og økonomiplan 2015 – 2018 opplyses det innledningsvis at kommunen også i 2015 ville ha begrenset økonomisk handlefrihet og liten investeringsevne. Om *driftssituasjonen* heter det blant annet at det hadde pågått et arbeid med å redusere omfanget av tjenester med påfølgende stillingsreduksjoner. Kommunens bemanningsgrunnlag var på 2006-nivå etter nedbemanningene. I tillegg er *«vedlikehold av bygningsmasse og infrastruktur blitt holdt på et minimum.*». Kapittel 2.3 opplyser også i dette budsjettdokumentet at vedlikeholdsetterslepet var stort og vanskelig å ta igjen med kommunens økonomiske situasjon. Totalt vedlikeholdsetterslep for kommunale bygg blir oppgitt å beløpe seg til 10 – 15 millioner, og i tillegg hadde de kommunale vegene betydelige behov for oppgradering.

Kapittel 2.3.1 i budsjettdokumentet viser til at kommunens langsiktige mål var å få bygningsmasse og veier i god teknisk stand. For å nå målet skulle kommunen flytte fokus fra kortsiktige investeringer til langsiktig forvaltning. I tillegg skulle vedlikehold bli gjennomført for å bevare verdiene, og avhending av de dårligste byggene skulle bli fortløpende vurdert. Vedlikeholdet skulle ifølge kap. 2.3.2 innrettes slik at omfanget av strakstiltak ville bli redusert til et minimum. Framtidige arealbehov måtte kartlegges og bli sett i sammenheng med resultatene av kartleggingen av vedlikeholdsetterslepet. Kapittel 2.3.3 viser at Storfjord kommune blant annet hadde som mål/strategi å begrense verdiforringelsen og starte innhentingen av etterslepet, samt ferdigstille vedlikeholdsplanen. Kapittel 6.6 angir at det i budsjettet for 2015 ikke var lagt opp til noe forebyggende vedlikehold, bare «*brannslukking*». Kapitlet viser også til at det i forkant av arbeidet med budsjettet for 2015 hadde vært sett på fordeling av vaktmesterressursene rundt i organisasjonen. Ressursene var blitt fordelt med ulike prosentsatser på de ulike arbeidsoppgavene innenfor etaten, men gjennom hele året ville fordelingen jevne seg ut.

I tabellen i budsjettdokumentet som viser tiltak med reduserte utgifter og økte kostnader, finner vi ingen tiltak som går direkte på vedlikehold av kommunale bygg.

Budsjett 2016 og økonomiplan 2016 – 2019
Budsjett for 2016 og økonomiplan for årene 2016-2019 ble lagt fram for kommunestyret 10.12.2015 ved sak 110/15. Blant de generelle kommentarene blir det nevnt at det i budsjettet for 2016 ikke er lagt opp til noe forebyggende vedlikehold, men kun «brannslukking». Budsjettene fra tidligere år er stort sett blitt videreført uten hensyn til prisstigninger og lønnsøkninger. Blant hovedutfordringene nevner etaten at kommunen må sette av ressurser til å utarbeide en vedlikeholdsplan for kommunale bygg. En slik plan var også med i planene for 2015, men ble ikke gjennomført av kapasitetshensyn. Det blir ansett som viktig at kommunale myndigheter og politikere får kjennskap til de utfordringene som ligger i etterslepet på vedlikehold av kommunale bygg og anlegg; en vedlikeholdsplan skal være et overordnet dokument og knytte til seg underliggende planer for hvert enkelt bygg eller anlegg. Det framgår av budsjettdokumentet at for å kunne utarbeide en slik plan må etaten foreta en omfattende kartlegging av bygningene for å få oversikt over hvert enkelt bygg. I dokumentets underkapittel 5.3 blir det nevnt at generelle vedlikeholdsoppgaver for kommunale bygg fremdeles er lagt på et minimumsnivå på grunn av kommunens økonomiske situasjon.

Budsjett 2017 og økonomiplan 2017 – 2020
Budsjett for 2017 og økonomiplan for perioden 2017 – 2020 ble lagt fram for kommunestyret 14.12.2016 ved sak 74/16. I budsjettet for 2017 er det ikke lagt opp til økinger i forebyggende vedlikehold, og budsjettene fra tidligere år er stort sett blitt videreført. I kapittel 3 trekker etaten nok en gang fram at det i årene som kommer, må settes av ressurser til å utarbeide en vedlikeholdsplan for alle kommunale bygg. Begrunnelsene for å utarbeide planen er de samme som i budsjettet for 2016. Kapittel 5.3 i budsjettdokumentet inneholder blant annet opplysning om at driftsbudsjettet knyttet til vedlikehold av kommunale bygg er lavt, at det er et stort etterslep som skal tas inn og at etaten har fokus på dette området, på organisering av boligforvaltningen og på generell forvaltning av kommunal bygningsmasse. Dette fokuset vil bli videreført i planperioden, noe som kan føre til behov for å øke rammene for drift og vedlikehold av byggene.

Revisors vurderinger
Økonomiplan- og budsjettforslagene revisor har gjennomgått, inneholder informasjon om stort vedlikeholdsetterslep, anslått beløpsstørrelse på etterslepet og problemer med å få utført nødvendig vedlikehold innafor de økonomiske rammene. Dokumentene informerer imidlertid ikke noe konkret om hva utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold er forventet å utgjøre i økonomiplanperioden, og derfor vurderer revisor det utledete revisjonskriteriet som ikke helt oppfylt.

5.3 Konklusjon

Basert på revisors vurderinger av funnene i undersøkelsen konkluderer vi med at kommunens folkevalgte ikke sikres tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen. Bortsett fra det som gjelder informasjon til politikerne om måloppnåelse og utvikling på FDV-området, vurderer revisor de utledete revisjonskriteriene som bare delvis oppfylte. Rapporteringer til politikerne er etter revisors vurdering mangelfulle når det gjelder informasjon om tilstand på kommunens bygninger, prioriteringsforslag, beregning av utbedringskostnader/vedlikeholds-etterslep for bygningsmassen og forventede fdv-utgifter i økonomiplanperioden. Når det gjelder forventede fdv-utgifter, viser revisor til opplysning fra kommunen om at administrasjonens budsjett-forslag ikke er innrettet slik at det viser beregnet behov for bygningsvedlikehold med forventede utgifter på FDV-området. Det står imidlertid opp til kommunestyret selv å bestemme hvordan de

ønsker budsjettforslaget framlagt fra administrasjonen, herunder graden av spesifisering.[8] Dersom kommunen utarbeider de bebudete strategidokumentene, jf. første avsnitt i kap. 5.2, vil strategidokumentet fra plan- og driftsetaten for ettertiden kunne inneholde informasjon til politikerne om blant annet vedlikeholdsetterslep.

[8] Jf. forskrift om årsbudsjett § 6 sjette ledd: «Årsbudsjettet skal inndeles på en slik måte at det tilfredsstiller de krav som er stilt i medhold av kommuneloven. Nærmere krav til årsbudsjettets inndeling er gitt i vedlegg 1 og 2 til denne forskrift. *Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv hvordan den ytterligere inndeling av årsbudsjettet skal skje*.» (revisors utheving)

6 HØRING

Forvaltningsrevisjonsrapporten ble sendt på høring til Storfjord kommune v/rådmannen 29.3.2017. På høringsfristen 19.4.2017 fikk revisor svar på e-post fra kommunens plan- og driftssjef med kopi til rådmannen. Av e-posten framgår følgende høringsuttalelse til revisors rapport:

> *«Rapporten er selvsagt preget av det som er nevnt i årsmeldinger og i budsjett og økonomiplan da det er dette som Dere i hovedsak har etterspurt. Vi er i hovedsak enig i rapportens konklusjoner men vil komme med noen tilføyelser.*
>
> *Plan- og driftsetaten rapporter inn til politisk organ som er Plan- og driftsstyret (SPD). Her er det det i tillegg til ordinære saker også orienteringssaker som blir tatt opp. Etterslepet på bygningsvedlikehold blir da også drøftet jevnlig i dette forumet. De er i så måte godt orientert.*
>
> *Det pågår også i den forbindelse et offensivt program med boligbygging, og det er også budsjettert med investeringer knyttet til oppgradering av eksisterende boliger. I tillegg er det diskusjoner rundt mulig etablering av et boligselskap som skal forvalte all boligmasse i kommunen. Denne saken har vært i SPD og skal videre til Kommunestyret i løpet av siste kvartal i år. Kåfjord kommune har et slikt selskap. Fordelen her kan da være at det da blir et større fokus på boligene og vedlikehold av disse. Her er det selvsagt også et økonomisk spørsmål som må avklares.*
>
> *At kommunens folkevalgte ikke har tilstrekkelig informasjon (punkt 5,3 i rapporten) er nok da en sannhet med modifikasjoner. Etterslepet kan nok synliggjøres bedre, og det er også noe vi er i gang med. Eksempelvis vil et dataprogram der alt blir lagt inn av eventuelle takst rapporter, vedlikeholdsplaner og økonomi etc. og der en enkelt kan trekke data herfra. På grunn av bemanningssituasjonen har vi ikke kunne prioritert dette tidligere.»*

Revisors kommentar:
Slik revisor oppfatter høringsuttalelsen, er kommunen ikke helt enig i konklusjonen i rapportens kapittel 5.3 bl.a. begrunnet med at plan- og driftsstyret er godt orientert om etterslepet på bygnings-vedlikehold. Det revisor har undersøkt i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, er imidlertid hvilket beslutningsgrunnlag folkevalgte *i kommunestyret* har fått gjennom administrasjonens årsberetninger og budsjett-/økonomiplanforslag.

7 ANBEFALINGER

I tillegg til å utarbeide vedlikeholdsplan og strategidokumentet som planlagt anbefales Storfjord kommune v/administrasjonen å

- framlegge for kommunestyret forslag til overordnete mål og prioriteringer på FDV-området
- utarbeide tilstandsvurderinger for alle kommunens bygg
- ta inn i forslag til kommunens årsberetninger og/eller budsjett/økonomiplan informasjon om
  - oppnåelse av eventuelle politisk vedtatte mål på FDV-området
  - beregnede utbedringskostnader og forventede FDV-utgifter i budsjett-/ økonomiplanperioden

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.
- PricewaterhouseCoopers og Multiconsult, 2008a: *Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde*. Rapport utarbeidet for Kommunesektorens Organisasjon (KS).
- PricewaterhouseCoopers og Multiconsult, 2008b: *Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde*. Rapport utarbeidet for Kommunesektorens Organisasjon (KS). Appendiks 2: “*Årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter”*
- 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*, 2010/2011, utarbeidet for KoBE av Reinertsen AS
- Storfjord kommunes årsberetninger for 2012, 2013, 2014 og 2015
- Storfjord kommunes økonomiplaner m/årsbudsjett 2012-2017
- Oversikt over og tilstandsvurderinger for kommunale boliger i Storfjord

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, Storslett 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
- Pedagogikk
- Samfunnsplanlegging
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Storfjord kommune:

Barneverntjenesten	*2014*
Ressursbruk i pleie og omsorgssektoren (kartlegging)	*2012*
Kvalitet og ressursbruk i grunnskolen	*2011*
Rådhuset/NAV-bygget	*2009*
Oppfølging inntektsskapende virksomhet	*2007*
Iverksetting av politiske vedtak/økonomistyring	*2006*
Offentlige anskaffelser	*2004*