

EIENDOMSFORVALTNING

Malvik kommune

Forvaltningsrevisjon

2024
FR1271



Dokumentet er signert digitalt av:

• EIRIK GRAN SEIM, 16.08.2024

Forseglet av



Posten Norge

Dokumentet er signert digitalt av:

- EIRIK GRAN SEIM, 16.08.2024

Forseglet av



Posten Norge

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Malvik kommunes kontrollutvalg i perioden september 2023 til august 2024.

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

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

Steinkjer, 16.08.24

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

Marie Sæther

Prosjektmedarbeider

Riv Revisjon
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

Dokumentet er signert digitalt av:

- EIRIK GRAN SEIM, 16.08.2024

Forseglet av



Posten Norge

SAMMENDRAG

- Kommunen har ikke et strategidokument eller på annet vis skriftlige **målsettinger eller strategier for vedlikehold** av kommunens bygninger. Mangel på mål og strategier for vedlikeholdet innebærer en risiko for at vedlikeholdet gjøres på en måte som ikke er i henhold til hva kommunestyret ønsker.
- Det er en del mangler ved kommunens **system for innmelding, organisering, koordinering og prioritering av vedlikeholdsoppgaver** for kommunens bygningsmasse, såkalt FDV-system. Kommunen er imidlertid i en prosess med å anskaffe et nytt og mer egnet elektronisk FDV-system.
- Kommunen har i dag ikke en skriftlig **oversikt over ubenyttet bygningsmasse** som kommunen disponerer.
- Kommuneadministrasjonens **rapportering til kommunestyret om tilstanden på bygningsmassen** gjøres ikke på en samlet og systematisk måte, slik som anbefalt i KS veileder om bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. Det rapporteres imidlertid til kommunestyret i forbindelse med utredning av enkeltsaker, samt i Handlings- og økonomiplanen.

Anbefalinger

Kommunen bør:

- Utarbeide målsettinger og strategi for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.
- Innføre et tilfredsstillende system for innmelding, koordinering og prioritering av vedlikeholdsbehov.
- Sikre at vedlikeholdsplaner blir fulgt.
- Utarbeide en oversikt over ubenyttet bygningsmasse.
- Jevnlig rapportere til kommunestyret en samlet oversikt over tilstanden på kommunens eiendommer, samt vedlikeholdsbehov for disse eiendommene.



INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	8
1.4 Om temaet	10
1.5 Høring	12
2 Planer og systemer for vedlikehold av bygningsmasse	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier	13
2.3 Funn	13
2.4 Vurdering	18
3 Oversikt over ubenyttet bygningsmasse	20
3.1 Problemstilling	20
3.2 Kriterie	20
3.3 Funn	20
3.4 Vurdering	20
4 Kostnads- og nyttevurderinger	21
4.1 Problemstilling	21
4.2 Funn	21
4.3 Revisors oppsummering	21
5 Bemanning	22
5.1 Problemstilling	22
5.2 Funn	22
5.3 Revisors oppsummering	23
6 Informasjon til kommunestyret	24
6.1 Problemstilling	24
6.2 Kriterier	24
6.3 Funn	24
6.4 Vurdering	25
7 Konklusjoner og anbefalinger	26
7.1 Konklusjon	26
7.2 Anbefalinger	26
Kilder	27



Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	28
--	----

Tabell

Tabell 1. Data fra spørreundersøkelse. «For bygg der jeg er vaktmester/leder foreligger det en plan for langsiktig vedlikehold»	17
Tabell 2. Data fra spørreundersøkelse. «For bygg min enhet disponerer gjennomføres langsiktig vedlikehold i henhold til plan»	18
Tabell 3. Data fra spørreundersøkelse. «Malvik kommune har tilstrekkelig bemanning til å utføre godt og langsiktig vedlikehold».....	23

Figurer

Figur 1. Administrativ organisering av enhet samfunnsutvikling og tekniske tjenester. Kilde: Malvik kommune	11
---	----



1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Malvik kommune bestilte den 15.05.23 sak 15/23 en forvaltningsrevisjon med tema eiendomsforvaltning. Temaet eiendomsforvaltning er en del av de uprioriterte områder i Plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2024 i Malvik kommune.

Ifølge bestillingen var utvalget enig om at eiendomsforvaltning er et område det er knyttet stor risiko til, og et område som er av vesentlighet for kommunen. De siste årene har kommunen investert i mange nye bygg, og dette representerer store verdier i kommunen. Dette innebærer også at kommunen må ta vare på eiendommassen for å forhindre verdiforringelse.

Kontrollutvalget godkjente revisjonens utkast til prosjektplan 30.11.23 i sak 36/23.

Denne forvaltningsrevisjonen er hovedsakelig en undersøkelse av kommunens **systemer og rutiner for eiendomsforvaltning og vedlikehold**, herunder FDV-system samt målsetting og strategi for vedlikehold. Forvaltningsrevisjonen vil ikke undersøke den tekniske tilstanden på kommunens bygg, eller undersøke inn klimaet i byggene.

Videre vil denne forvaltningsrevisjonen hovedsakelig, men med noen unntak, omhandle de sider ved eiendomsforvaltningen som dekkes av lov og regelverk, veiledere, NOUer, eller som det på annen måte kan knyttes revisjonskriterier til. Dette innebærer at revisjonen undersøker om kommunen følger regelverket eller anbefalinger på området.

I plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2024 i Malvik kommune heter det forøvrig at kommunen har betydelig større utgifter til vedlikehold enn sammenlignbare kommuner med omtrent tilsvarende størrelse på den kommunale eiendommassen. Det spørres også om i hvilken grad kommunen har gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse (målsetninger, oversikt over behov, overordnede planer etc.).

1.2 Problemstillinger

1. Har Malvik kommune tilfredsstillende planer og systemer for å sikre et langsiktig, systematisk og verdibevarende vedlikehold av kommunens bygningsmasse?

Herunder blant annet:

- Mål og strategi for vedlikehold av bygningsmasse



- System for innmelding av vedlikeholdsbehov
 - System for organisering/koordinering/prioritering av vedlikeholdsoppgaver (FDV-system) (umiddelbare og langsiktige vedlikeholdsbehov)
 - Er FDV-systemet aktivt i bruk, og følges vedlikeholdsplanene som er utarbeidet?
2. Har kommunen oversikt over ubenyttet bygningsmasse?
 3. Har kommunen gjort kostnads- og nyttevurderinger knyttet til de ulike eiendommene kommunen disponerer?
 4. Er det tilstrekkelig bemanning til å utføre vedlikehold av kommunens bygningsmasse?
 5. Blir det gitt tilstrekkelig informasjon til kommunestyret om tilstanden på kommunens bygningsmasse?

Merk at problemstilling 3 og 4 er beskrivende problemstillinger, som det ikke er knyttet revisjonskriterier til. Det gjøres ikke vurderinger av disse problemstillingene, men funnene trekkes sammen i hovedpunkter i kapitlene «revisors oppsummering».

1.3 Metode

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

Forvaltningsrevisjonen er basert på intervjuer, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse.

Intervju

Det er gjennomført intervju med:

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester
- Eiendomsforvalter (revisjonens kontaktperson til kommunen)
- Virksomhetsleder eiendomsservice
- Tidligere virksomhetsleder eiendomsservice

Intervjuene tok utgangspunkt i en forberedt intervjuguide. Det er skrevet referat fra alle intervjuer og møter, som er godkjent av intervjuobjektene.

Revisjonen har hatt korrespondanse på epost med kommunens ansatte i etterkant av enkelte av intervjuene, for å få besvart oppfølgings spørsmål.



Dokumentgjennomgang

Data er hentet fra:

- Kommunens årsberetning
- Kommunens handlings- og økonomiplan
- KOSTRA (SSB)
- Kommunens vedlikeholdsplan
- Deler av kommunens FDV-system

Den ovenfor nevnte dokumentasjonen er hentet fra kommunens internettsider eller sendt til revisjonen pr epost fra kontaktperson.

Spørreundersøkelse

Det er sendt tre ulike spørreundersøkelser til henholdsvis:

- Vaktmestere/driftspersonell (svarprosent 45%)
- Verneombud (svarprosent 33%)
- Ledere med ansvar for tjenester i egne bygg (ledere innen oppvekst, helse og omsorg samt kultur) (svarprosent 33%)

Undersøkelsene ble utarbeidet og distribuert i verktøyet SurveyXact, og gjennomført ved utsendelse per epost.

Svarprosenten på spørreundersøkelsen er lav. Data fra spørreundersøkelsen er derfor i denne forvaltningsrevisjonen kun brukt til å supplere annen informasjon, og brukes ikke alene i revisjonens konklusjoner og vurderinger.

Vurdering av metode

Det er hovedsakelig dokumentgjennomgang i form av en undersøkelse av kommunens rapportering og systemer, supplert med intervjudata, som danner grunnlaget for revisjonens vurderinger og konklusjon i denne forvaltningsrevisjonen. Dette datagrunnlaget til rapporten vurderes som pålitelig, og metode og faktagrunnlag vurderes som tilstrekkelig til å besvare problemstillingene i prosjektet.



1.4 Om temaet

I rapporten har vi definert følgende begreper på denne måten:

Vedlikehold: Arbeid som er nødvendig for å holde en bygning i samme relative standard tilsvarende som det var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt slik at det kan brukes til tiltenkt formål innenfor bygningens forventede økonomiske levetid. Dette til forskjell fra driftsaktiviteter som er løpende drift herunder renhold, vakthold, sikring, energi og vann, avløp og renovasjon.

Kommunale formålsbygg: kommunale bygninger som skoler, helsebygninger og andre bygninger som huser kommunens administrative og tjenesteytende virksomhet. Formålsbyggene utgjør normalt hovedtyngden av bygningsmassen i kommunen. Utleieboliger, næringsbygg og omsorgsboliger regnes her ikke som formålsbygg.

Bakgrunn

Norske kommuner og fylkeskommuner forvalter store verdier i form av eiendommer og bygninger. Bygningsmassen er en avgjørende innsatsfaktor for all kommunal tjenesteyting.

Det er ved flere anledninger påpekt mangelfullt vedlikehold og store oppgraderingsbehov for skolebygg, sykehjem og barnehager i Norge. I rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren» (Multiconsult & PWC 2008), ble det estimert et betydelig etterslep i vedlikeholdet av den kommunale bygningsmassen i landet. Videre, ble betydningen av å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi med tydelige mål understreket, og mål for vedlikehold av bygninger ble anbefalt som et vesentlig element i en slik strategi.

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



Administrativ organisering av bygningsvedlikehold/eiendomsforvaltning i Malvik kommune



Figur 1. Administrativ organisering av enhet samfunnsutvikling og tekniske tjenester. Kilde: Malvik kommune

Som vist i figur 1, er det tre virksomheter som rapporterer til kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester. Disse er:

- Areal og samfunnsplanlegging
- Kommunalteknikk
- Eiendomsservice

I tillegg har kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester en støtteenhet som er bemannet med en eiendomsforvalter. Bygningsvedlikeholdet utføres av eiendomsservice.

Fra Årsrapport 2022 heter det følgende om virksomheten eiendomsservice:

«Eiendomsservice har ansvaret for alle kommunale bygg og boliger, og skal sørge for at kommunens bygningsmasse har et verdibevarende vedlikehold, og et akseptabelt inneklima for de ulike brukergruppene.

Virksomheten har organisert driften i tre hovedområder:



Forvaltning: Driftsuavhengige kostnader som er innleie/utleie, forsikring, kommunale avgifter samt, register over kommunens bygninger og ubebygde arealer.

Drift: Her organiseres renhold- og vaktmestertjenester, oppfølging av både interne og eksterne avtaler.

Vedlikehold og utvikling: Vedlikeholdsprogram for alle bygg. Verdibevarende vedlikehold, bygningsmessige endringer i forhold til eksterne og interne føringer.»

1.5 Høring

Forvaltningsrevisjonsrapporten ble sendt på høring til kommunedirektøren 16.06.24, og revisjonen mottok kommunens kommentarer til rapporten 15.08.24. Kommunens kommentarer består av forslag til rettinger der det foreligger faktafeil i rapporten, blant annet i tilknytning til det elektroniske systemet Pureservice. De påpekte faktafeilene fra kommunen er blitt korrigeret, og har medført endringer i rapportens kapittel 2.



2 PLANER OG SYSTEMER FOR VEDLIKEHOLD AV BYGNINGSMASSE

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1.

2.1 Problemstilling

1. Har Malvik kommune tilfredsstillende planer og systemer for å sikre et langsiktig, systematisk og verdibevarende vedlikehold av kommunens bygningsmasse?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens bygningsmasse
- Kommunen bør ha et system for innmelding, koordinering og prioritering av vedlikeholdsbehov (FDV-system)
- Vedlikeholdsplanene i FDV-systemet bør etterleves

Kriterier er utledet i vedlegg 1

2.3 Funn

Generelt

Kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester opplyser at det i perioden fremover vil bli behov for å redusere driftsutgifter i kommunen med 40 millioner. Dette vil utfordre arbeidet med vedlikehold. Renhold og varme er nødvendig og må prioriteres på bekostning av andre oppgaver, som verdibevarende vedlikehold. Denne prioriteringen skal ifølge kommunalsjefen kommuniseres til kommunestyret. Kommunedirektøren vil halvere midler til vedlikehold i 2024, fra 12 millioner til 6 millioner. Prinsippet med verdibevarende vedlikehold forlates for å oppnå økonomisk balanse, og midler til drift reduseres til «brannslukning». Dette innebærer å gå på tvers av kommunestyrets vedtak PS 24/19. Kommunedirektøren er klar over at dette er i strid med kommunestyrets vedtak om verdibevarende vedlikehold, men å spare 40 millioner krever prioriteringer.

Mål og strategi for vedlikehold



Revisjonen har etterspurt, men ikke mottatt nedskrevne målsettinger og strategi for vedlikehold av bygningsmassen.

Når det gjelder en overordnet strategi for utvikling av eiendom i kommunen, opplyser kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester at dette nå er under arbeid. Til nå har planlegging, kjøp og salg av kommunal eiendom skjedd som del av enkeltprosjekter, og det har ikke vært noen overordnet strategi for dette. Forvaltningen av eiendom har vært noe fragmentert og tilfeldig, for eksempel ved at eiendom knyttet til idrett har vært forvaltet av enhet oppvekst og kultur. Det er ansatt en eiendomsforvalter sommeren 2023, for å sikre at arbeidet innen eiendomsforvaltning styres fra overordnet nivå og blir strategisk.

Virksomhetsleder eiendomsservice påpeker at det ikke har vært laget vedlikeholdsplaner gjeldende for lengre sikt. Det har til nå heller ikke vært formulert hvor lenge man ser for seg at hvert bygg skal vare. Forventning om et byggs levetid har noe å si for hvordan man utfører vedlikeholdet. Å kartlegge dette er en stor jobb som til dels er igangsatt.

Målet er å lage en langsiktig plan som skaper forutsigbarhet. Dette vil innebære å kartlegge de ulike byggene og få oversikt over levetid til bygg og tekniske systemer. Da blir fremtidige utskiftninger, vedlikehold mm forutsigbart. Til dette trengs et nytt FDV- system, fordi dagens system er for «ad hoc». Dette vil også skaffe et bedre beslutningsgrunnlag for folkevalgte når det gjelder eiendomsforvaltning. Hvert bygg skal gjennomgås og kartlegges, og det skal lages en vedlikeholdsplan for mellomlang sikt (4-10 år). Dette arbeidet er påbegynt, og skal gjennomføres uavhengig av innføring av nytt FDV-system (dette blir videre omtalt på s. 16 i denne rapporten).

Vedlikehold av kommunens bygningsmasse omtales for øvrig i kommunens Handlings- og økonomiplan 2023 – 2026¹, hvor det blant annet heter:

«KOSTRA-tallene viser at Malvik kommune bruker omtrent dobbelt så mye vedlikehold per kvadratmeter bygg som andre kommuner. Likevel oppleves vedlikeholdsbudsjettet som stramt. Flere bygg i kommunen er over gjennomsnittet krevende å drifte. Dette gjelder særlig Herredshuset og Hommelvik idrettsbygg.

I tillegg er det krevende å prioritere boliger innenfor rammene, ettersom mange av boligene ikke er tilpasset dagens brukere. Malvik kommune har ikke mange kommunale boliger, men

¹https://pub.framsikt.net/2023/malvik/bm-2023-handlings-og_%C3%B8konomiplan_2023-2026/#!/budsa/orgstructuremain/6



de vi har opplever stor slitasje og flere av byggene er gamle. Det fører til høyt behov for vedlikehold på disse byggene.»

Kommunens Handlings- og økonomiplan 2023 – 2026:

«Kommunen har utfordringer med manglende oversikt og kompetanse innen eiendomsforvaltning, som går utover verdibevarende vedlikehold. Det er tilført en ressurs i 2022 som har tatt tak i dette, men det er såpass fragmentert i utgangspunktet at man trenger noe mer tid for å få fullstendig oversikt. Med tanke på den raske ekspansjonen kommunen er i er det særdeles viktig å ha en langsiktig strategi og en profesjonell tilnærming til alt eiendomsrelatert.»

Tabell 1 med oppdaterte (2023) tall fra SSB, viser at utgifter til vedlikehold pr kvadratmeter formålsbygg er redusert i Malvik kommune siden 2022, og er i 2023 lavere enn landet uten Oslo. Utgiftene pr kvadratmeter var tidligere unormalt høye fordi en del nye formålsbygg ikke var med i KOSTRA-rapporteringen, ifølge kommunen.

Rad 3 i tabellen viser forøvrig at kommunen i dag har noe større areal formålsbygg enn sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet. Driftsutgiftene til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter er som gjennomsnittet. Utgifter til vedlikehold er noe lavere enn blant sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet.

	Malvik kommune 2022	Malvik kommune 2023	KOSTRA-gruppe 7, 2023	Landet uten Oslo, 2023
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter	9,7	9,3	9,0	9,4
Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger (kr)	380	417	398	431
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	4,28	5,57	5,02	5,03



Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	166	89	102	113
Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)	774	627	705	750
Herav utgifter til renhold (kr)	205	163	187	187
Herav energikostnader per kvadratmeter (kr)	131	55	154	170

Tabell 1: Utvalgte nøkkeltall eiendomsforvaltning, Malvik kommune, KOSTRA-gruppe 7 samt landet uten Oslo.

System for innmelding, koordinering og prioritering av vedlikeholdsbehov (FDV-system)

Kommunen har i dag to elektroniske systemer som til sammen utgjør kommunens FDV-system. Dette er systemet LAFT (tidligere IK-bygg), som brukes til organisering av dokumentasjon samt registrering av vedlikeholdsbehov, samt systemet Pureservice, som brukes til å melde inn arbeidsoppgaver (driftsoppgaver) fra brukerne.

Systemet LAFT favner ifølge virksomhetsleder eiendomsservice en del, men er ikke tilpasset dagens drift i moderne bygg. Han ønsker å innføre et annet system, for eksempel Facilit eller lignende, som er et FDVU-system, som også ivaretar langsiktig perspektiv (U=utvikling). Nye systemer skal på plass i løpet av året for å kunne ivareta moderne bruk. Dette skal ut på offentlig anbud. Systemet som brukes i dag er veldig «snevert», og er for tynt med tanke på flere funksjoner som trengs innen drift i kommunen, ifølge virksomhetslederen. Informasjon er lagret i en mappestruktur i server, og det er ikke mulig å gjøre analyser av informasjonen som befinner seg i mappestrukturen. Registrerte vedlikeholdsbehov er likevel organisert og søkbart i LAFT. LAFT tilfører få andre funksjoner enn det man finner i en vanlig mappestruktur.

Alle nye bygg har IFC-modeller (digital bygningsmodell), og dagens system har ikke evne til å lagre dette. For eksempel må bygningstegninger manuelt lagres som pdf-filer. Et system som for eksempel Facilit, er et godt system som kan ivareta det som trengs, ifølge virksomhetsleder eiendomsservice.



Når det gjelder innmelding av driftsoppgaver gjennom løsningen Pureservice, går meldingene direkte til vaktmester og det er mulighet for toveis kommunikasjon mellom melder og vaktmester. Driftsoppgaver kan for eksempel være skifte av lysrør, eller å utbedre tette toalett.

I tillegg til systemene LAFT og Pureservice, fører kommunen vedlikeholdsplaner i Excel. Vedlikeholdsplanene har vært relativt kortsiktige, ifølge virksomhetsleder eiendomsservice. Noen ganger har utestående oppgaver vært overført til neste år. Innmeldte behov har vært oppsummert i dette skjemaet. Dette har fungert greit i kommunen, ifølge virksomhetslederen, men kommunen har startet jobben med å utarbeide langsiktige vedlikeholdsplaner (som beskrevet tidligere i dette kapittelet av rapporten).

Revisjonen er blitt forevist det aktuelle Excel-skjemaet, som er en vedlikeholdsplan for 2023. Skjemaet inneholder én rad for hvert bygg, med tilhørende kolonner for tiltak, kostnader, kommentar, prognose og regnskap. Tiltak og kommentarer er ført i stikkordsform, og inneholder ikke detaljer om vedlikeholdstiltakene. En del av feltene i skjemaet er ikke utfyllt, og vedlikeholdsplanen inneholder ikke et system eller verktøy for koordinering og prioritering av vedlikeholdsbehovene.

Opplysningene fra virksomhetsleder eiendomsservice om at kommunen mangler en langsiktig plan for vedlikehold, samsvarer stort sett med data fra spørreundersøkelsen, som vist i tabell 1 nedenfor. Spørreundersøkelsen viser likevel at driftsoperatørene er noe mer tilfreds med planverket for vedlikehold enn lederne i kommunen.

Tabell 1. Data fra spørreundersøkelse. «For bygg der jeg er vaktmester/leder foreligger det en plan for langsiktig vedlikehold»

Respondenter	Helt enig	Delvis enig	Nøytral	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Vaktmestere	0 %	40 %	20 %	20%	0 %	20 %
Ledere	0 %	0 %	0 %	0 %	40 %	60 %

Kilde: RMN

Etterlevelse av vedlikeholdsplanene

Vedlikeholdsplanen føres i dag i Excel og har vært satt opp i januar hvert år, etter budsjettet er klart, ifølge tidligere virksomhetsleder i eiendomsservice.

Vedlikeholdsplanen er som tidligere beskrevet i dette kapittelet noe generell, og for enkelte av de planlagte tiltakene er det ikke åpenbart ut ifra dokumentet om det aktuelle tiltaket er blitt gjennomført eller ikke. Vedlikeholdsplanen viser likevel at det er mange tiltak som ikke er gjennomført, noe som også fremkommer i intervju med tidligere virksomhetsleder i eiendomsservice.



Data fra spørreundersøkelsen indikerer dessuten at vaktmestere oppfatter at vedlikeholdsplanen ikke alltid etterleves (tabell 3). Svarene fra lederne indikerer at lederne ikke har noen bestemt oppfatning om hvorvidt vedlikehold gjøres i henhold til plan.

Tabell 2. Data fra spørreundersøkelse. «For bygg min enhet disponerer gjennomføres langsiktig vedlikehold i henhold til plan»

Respondenter	Helt enig	Delvis enig	Nøytral	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Vaktmestere	0 %	0 %	40 %	40%	20 %	0 %
Ledere	0 %	0 %	0 %	0 %	20 %	80 %

Kilde: RMN

Annet

Det er pr. nå ikke en egen plan for gjenbruk av inventar, men det er en ordning der Kongshaugen (avd. innen rus- og psykiatri) mottar og lagrer brukt inventar. Det er imidlertid noe tilfeldig og opp til hver enkelt virksomhetsleder når behovet er der om det gjenbrukes eller ikke.

2.4 Vurdering

Mål og strategi for vedlikehold

Kommunen har ikke et strategidokument eller på annet vis skriftlige målsettinger eller strategier for vedlikehold av kommunens bygninger.

Anbefalingene i NOU 2004:22 (se vedlegg med utledning av kriterier) tilsier at kommunen kan vurdere å utarbeide målsettinger og strategi for vedlikehold for kommunens bygningsmasse. Dette er viktig for å drifte kommunens eide bygningsmasse, avklare hvilken bygningskvalitet denne skal ha og avklare ressursbehov.

Mangelen på klare mål og strategier for vedlikeholdet innebærer en risiko for at vedlikeholdet, overordnet sett, gjøres på en måte som ikke er i henhold til hva kommunestyret ønsker.

System for innmelding, koordinering og prioritering av vedlikeholdsbehov (FDV-system)

Dagens FDV-system innebærer at vedlikeholdsbehov samles og systematiseres i en vedlikeholdsplan i Excel, samt i systemet LAFT. Den samlede bruken at disse verktøyene utgjør etter revisjonens syn ikke et tilfredsstillende system for koordinering og prioritering av



de aktuelle vedlikeholdsbehovene, og systemet tilfredsstillende ikke dagens behov for forvaltning av moderne bygninger.

Kommunen er imidlertid i en prosess for å anskaffe et nytt FDV-system, som trolig vil legge til rette for koordinering og prioritering av vedlikeholdsbehov på en bedre måte.

Innmelding av arbeidsoppgaver fra brukerne av byggene gjøres gjennom systemet Pureservice. Systemet for innmelding av arbeidsoppgaver fungerer i dag, isolert sett, på en tilfredsstillende måte, i form av at driftsoperatørene blir oppmerksomme på nødvendige arbeidsoppgaver som er oppdaget av brukerne av byggene. Systemet Pureservice er imidlertid ikke integrert med det øvrige FDV-systemet og vedlikeholdsplanen, og innmeldte arbeidsoppgaver går direkte til driftsoperatørene.

Etterlevelse av vedlikeholdsplanene

Vedlikeholdsplanen ført i Excel, er noe generell og for en del av tiltakene fremkommer det ikke direkte om tiltakene er utført eller ikke. Dette utgjør etter revisjonens syn en mangel, fordi det i enkelte tilfeller er vanskelig å evaluere om planlagte tiltak blir gjennomført. Basert på informasjon fra intervju og spørreundersøkelse er det likevel revisjonens inntrykk at en del tiltak ikke blir gjennomført i henhold til vedlikeholdsplanen.



3 OVERSIKT OVER UBENYTTET BYGNINGSMASSE

3.1 Problemstilling

2. Har kommunen oversikt over ubenyttet bygningsmasse?

3.2 Kriterie

Følgende revisjonskriterie er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør holde løpende oversikt over ubenyttet bygningsmasse

Kriterier er utledet i vedlegg 1

3.3 Funn

Det foreligger ikke en oversikt over ubenyttet bygningsmasse i dag, men kommunen er i gang med å utarbeide en slik oversikt, ifølge kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester.

Det skal, ifølge kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester, lages en plan for bygg som står ledige. For eksempel etter bygging av ny barnehage og ungdomsskole. Det skal lages en plan for hvordan de gamle lokalene skal brukes. Kommunen er kommet i gang med dette arbeidet i Vikhammer, og skal i gang i Hommelvik.

3.4 Vurdering

Kommunen har i dag ikke en skriftlig oversikt over ubenyttet bygningsmasse som kommunen disponerer. Etter revisjonens syn bør dette av hensyn til åpenhet og dokumentasjon foreligge, og det er ikke tilstrekkelig med det overblikket som kommunens ansatte til enhver tid har. Forholdet er etter revisjonens syn ikke i henhold til føringene i NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle».



4 KOSTNADS- OG NYTTEVURDERINGER

4.1 Problemstilling

Følgende revisjonskriterie er utledet for denne problemstillingen:

3. Har kommunen gjort kostnads- og nyttevurderinger knyttet til de ulike eiendommene kommunen disponerer?

Denne problemstillingen er beskrivende, uten kriterier.

4.2 Funns

Kommunen har etter det revisjonen kjenner til, ikke gjort kostnads- og nyttevurderinger knyttet til de ulike eiendommene kommunen disponerer.

Kommunen har forøvrig gjort relativt omfattende vurderinger angående det å enten eie eller leie formålsbygg. Disse vurderingene ble presentert for kontrollutvalget av kommuneadministrasjonen i møte 07.02.24.

4.3 Revisors oppsummering

Revisjonen registrerer at kommunen ikke har gjort kostnads- og nyttevurderinger knyttet til å besitte de ulike eiendommene kommunen disponerer. Forholdet er ikke omfattet av lov eller regelverk og revisor gjør derfor ikke vurderinger knyttet til problemstillingen.



5 BEMANNING

5.1 Problemstilling

4. Er det tilstrekkelig bemanning til å utføre vedlikehold av kommunens bygningsmasse?

Denne problemstillingen er beskrivende, uten revisjonskriterier.

5.2 Funn

Det er tilstrekkelig bemanning i dag, ifølge kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester. Men det jobbes likevel kontinuerlig med å tilpasse arbeidsoppgaver til nye typer behov og jobbe mer i team.

Arbeidsoppgaver innen drift er i endring sammenliknet med tidligere, ifølge kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester. Dette omfatter digitalisering, installasjoner som krever mindre vedlikehold, for eksempel LED-lys, etc. Det jobbes med å delegere og arbeide på en slik måte at driften er tilpasset nye typer oppgaver. Dette gjelder både drift og renhold. Kommunen jobber med å kunne spare inn en ressurs på renhold.

Spesiell fagkompetanse leies inn pr i dag innen elektro, VVS m.m., ifølge virksomhetsleder eiendomsservice. Kommunen er nå i en prosess for å se på om kommunen bør ansette medarbeidere for å dekke flere av disse kompetanseområdene selv, i tillegg til ordinære vaktmestere.

Det er faste vaktmestere for hvert bygg. Hvor mange bygg hver vaktmestere har, avhenger av størrelse og kompleksitet i byggene. Disse har som oppgave å følge med på at vedlikeholdet utføres i henhold til lovkrav, samt for kontaktpunkt mellom brukere av bygg, vaktmestere og administrasjon. Vaktmestere tar også imot innspill om vedlikeholdsbehov. Vaktmestere kan gjøre en del oppgaver selv, men ikke arbeid som krever kompetanse innen elektriske anlegg samt vann og avløp.

Oppfatningen om at bemanningen er tilstrekkelig deles ikke av alle vaktmestere og ledere med ansvar for egne bygg, hovedsakelig ledere innen oppvekst og helse & omsorg. Blant vaktmestere og ledere er det en oppfatning blant enkelte om at bemanningen ikke er tilstrekkelig, som vist i tabell 4 nedenfor. Respondenter som svarer «vet ikke» er også relativt stor blant lederne.



Tabell 3. Data fra spørreundersøkelse. «Malvik kommune har tilstrekkelig bemanning til å utføre godt og langsiktig vedlikehold»

Respondenter	Helt enig	Delvis enig	Nøytral	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Vaktmestere	0 %	40 %	20 %	20%	20 %	0 %
Ledere	0 %	20 %	0 %	20 %	20 %	40 %

Kilde: RMN

I kommunens handlings- og økonomiplan 2023-2026 heter det for øvrig følgende angående Organisering av vaktmestertjenesten:

«Vaktmesterressursene er ikke optimalt utnyttet slik de er organisert i dag. Ettersom bygningsmassen fornyes, utvikler oppgavene seg til å spesialiseres i langt større grad. Kommunen bruker som følge av det flere innleide tjenester og hverdagen til de faste ressursene er i endring. For å optimalisere driften er det ønskelig å samlokalisere driftsavdelingen slik at resursene kan fordeles mest mulig effektivt på hvert objekt. Ett felles driftssenter vil gi en mer fleksibel og økonomisk drift. utfordringen i dag er å finne passende lokasjon for et slikt driftssenter. Dette gir en mulighet til å se på organiseringen av våre faste ressurser, rammeavtaler og den økte fornyingen av formålsbyggene krever.»

5.3 Revisors oppsummering

Både virksomhetsleder eiendomsservice og kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester, er samstemte i at det er tilstrekkelig bemanning i kommunen for å utføre vedlikehold av kommunens bygningsmasse. I spørreundersøkelsen blant vaktmestere og ledere med ansvar for egne bygg nyanseres bildet imidlertid noe. Svarprosenten på spørreundersøkelsen tilsier likevel at funnene bare kan tillegges begrenset vekt.

Kommunen har forøvrig planer om å optimalisere bruken av vaktmesterressursen ved å samlokalisere driftsavdelingen, styrke egen kompetanse innen fagene som gjelder bygningsdrift, og å redusere bruken av innleid kompetanse.



6 INFORMASJON TIL KOMMUNESTYRET

6.1 Problemstilling

5. Blir det gitt tilstrekkelig informasjon til kommunestyret om tilstanden på kommunens bygningsmasse?

6.2 Kriterier

Følgende revisjonskriterie er utledet for denne problemstillingen:

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

Kriterier er utledet i vedlegg 1

6.3 Funn

Kommunedirektøren har i sin fartstid ikke opplevd at det har vært etterspurt informasjon om tilstanden på bygningsmassen fra kommunestyrets medlemmer. Men han opplyser at hvis man reflekterer rundt hvordan dette burde være, optimalt sett, kunne informasjonen ut til de folkevalgte vært bedre. Spørsmålet er om informasjonen blir absorbert og hvis ikke, om det er verdt arbeidet med å sammenfatte detaljert informasjon. Det er ikke alle tema det er interesse for oppdateringer rundt, og som kommunestyret ønsker debatt omkring. Det er ikke alltid at detaljert informasjon/beslutningsgrunnlag til politikere endrer deres fokus eller beslutninger. Vedlikehold er ifølge kommunedirektøren generelt ikke et område folkevalgte er opptatt av, det er mer fokus på å drøfte nye investeringer.

Kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester presiserer at informasjonen som går til kommunestyret er av grovmasket art, men at det i utredning av enkeltsaker gis mer detaljert informasjon. Kommunalsjefen opplyser videre at rapportering til kommunestyret om kommunens eiendommer skjer tertialvis og i årsrapporter/årsmelding. Det rapporteres sammenstilt med handlings- og økonomiplan. utfordringer og tiltak kommuniseres i handlings- og økonomiplanen. Endringer underveis i året kommuniseres i tertialrapporter, men dette er stort sett rene økonomiske rapporter. Utfyllende informasjon ut over økonomi kommer i



årsmeldingen. Rapportering skjer gjennom disse «vanlige» kanalene, som i andre kommuner, og det har omtrent ikke vært andre saker av relevans for eiendomsforvaltning til behandling ut over dette, ifølge kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester.

Etter det revisjonen kjenner til, rapporteres det ikke til kommunestyret en samlet oversikt over bygningsmassen, med tilstandsvurdering av denne.

Politikerne vil antakelig si at de ikke får den informasjonen de ønsker, ifølge kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester. Men det er et spørsmål om hvilken informasjon som egner seg til politisk behandling (detaljnivå i sakene). For eksempel, er arbeid med vedlikehold av ventilasjonsanlegg i formålsbygg ikke et politisk spørsmål, men et administrativt ansvarsområde.

Kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester opplyser for øvrig, som beskrevet i kapittel 2.3 i denne rapporten, at kommunen på grunn av økonomiske proringer vil måtte gå bort fra prinsippet om verdibevarende vedlikehold, og at dette innebærer å gå på tvers av kommunestyrets vedtak PS 24/19. Etter det revisjonen er kjent med, er det ikke pr juni 2024 blitt kommunisert til kommunestyret at man vil måtte gå bort fra prinsippet om verdibevarende vedlikehold.

6.4 Vurdering

Det er rapportert til kommunestyret om tilstanden på kommunens bygningsmasse, samt vedlikeholdsbehov, i forbindelse med utredning av enkeltsaker, samt i Handlings- og økonomiplanen. Denne rapporteringen er ikke systematisk og inneholder ikke en samlet oversikt over kommunens eiendommer med tilstandsvurdering av disse, slik som anbefalt i KS veileder om bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold.



7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Kommunen har en del mangler i planverk og systemer for å sikre et langsiktig, systematisk og verdibevarende vedlikehold.

Blant annet mangler klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens bygningsmasse, og kommunen har i dag ikke et tilfredsstillende system for innmelding, koordinering og prioritering av vedlikeholdsbehov (FDV-system). Kommunen er imidlertid i prosess for å anskaffe nytt FDV-system.

Videre har kommunen i dag ikke en tilfredsstillende oversikt over ubenyttet bygningsmasse.

Når det gjelder informasjon til kommunestyret om tilstanden på kommunens bygningsmasse, deles dette i forbindelse med utredning av enkeltsaker, samt i Handlings- og økonomiplanen. Rapporteringen til kommunestyret er imidlertid etter revisjonens syn ikke tilstrekkelig, og gir ikke en systematisk oversikt over tilstanden på bygningsmassen.

7.2 Anbefalinger

Kommunen bør:

- Utarbeide målsettinger og strategi for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.
- Innføre et tilfredsstillende system for innmelding, koordinering og prioritering av vedlikeholdsbehov.
- Sikre at vedlikeholdsplaner blir fulgt.
- Utarbeide en oversikt over ubenyttet bygningsmasse.
- Jevnlige rapportere til kommunestyret en samlet oversikt over tilstanden på kommunens eiendommer, samt vedlikeholdsbehov for disse eiendommene.



KILDER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SSB. (2024). KOSTRA tall.



VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Kilde til kriterier:

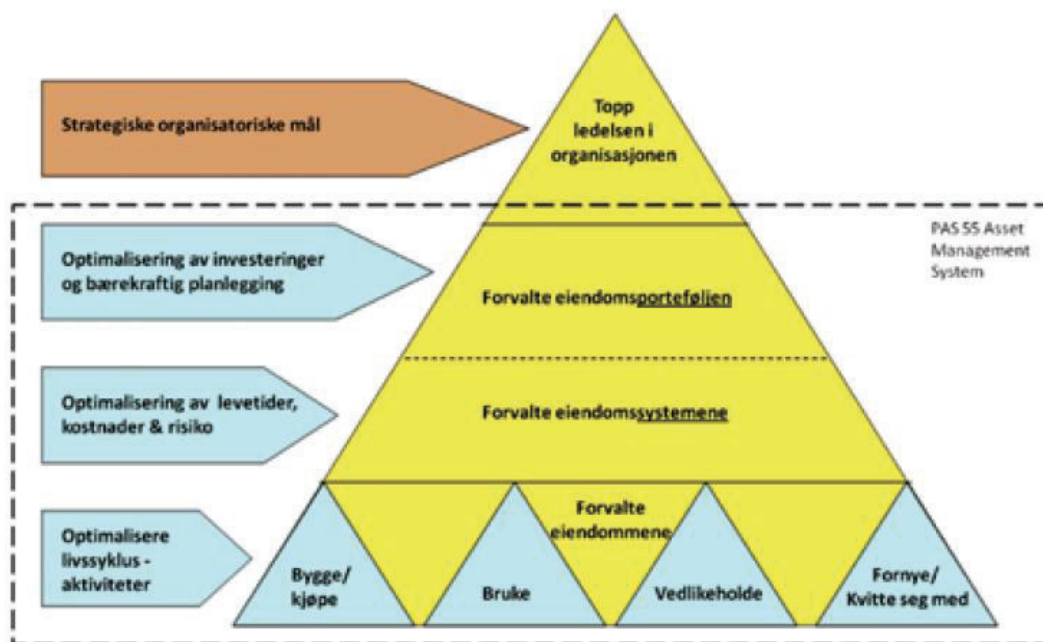
Av kommuneloven § 25-1 fremgår det at «Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold (...)».

Dette medfører at kommunen må ha etablert et system for internkontroll av eiendomsforvaltningen av eid bygningsmasse.

Når det gjelder hva som ligger i betryggende kontroll innenfor eiendomsforvaltning, utleder vi dette nærmere fra NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle», som har legitimitet i kommunesektoren. Selv om det ikke er direkte fastsatt i lov eller forskrift, finnes det flere dokumenter som gir faglige anerkjente føringer for hva som er god eiendomsforvaltning, og nødvendigheten av slike føringer. Det å etablere strategiske mål er grunnleggende i dette arbeidet, og bør være styrende for utvikling av bygningsmassen. Kravene til relevante anbefalinger for forvaltning av bygninger, er illustrert nærmere i neste figur:

Figur 1. Livssyklusforvaltning av bygningsporteføljen





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

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

NOU 2004:22 viser til at forutsetninger for at eiendomsforvaltningen skal kunne foregå på en rasjonell og effektiv måte, må det også stilles krav til eiendomsforvaltningens planleggings- og styringssystem på det taktiske nivået. Tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i et rasjonelt (målrettet) system, for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Dette kan derfor fremsettes som et kriterium for at et slikt system er etablert, for god eiendomsforvaltning. Behovet for tilstandsinformasjon vil kunne variere fra kommune til kommune, og mellom aktørene eier, bruker og forvalter. Generelt kan man imidlertid si at eiendomsforvaltningen bør ha informasjon og data som gjelder følgende områder:

- Overordnede politiske mål for styring og forvaltning av bygninger
- System for planlegging og styring av bygningsmassen
- System for å sikre verdibevarende vedlikehold, effektiv arealutnyttelse og vedlikehold av den enkelte bygning

Multiconsult og PWC gjennomførte på oppdrag fra KS i 2008 en undersøkelse om tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. Rapporten avdekket et betydelig vedlikeholdsetterslep i kommune-Norge og framhevet viktigheten av å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element.

Utlede kriterier:

- Kommunen bør ha klart mål og strategi for vedlikehold av kommunens bygningsmasse
- Kommunen bør ha et system for innmelding, koordinering og prioritering av vedlikeholdsbehov (FDV-system)
- Vedlikeholdsplanene i FDV-systemet bør etterleves
- Kommunen bør holde løpende oversikt over arealbruk og ubenyttet bygningsmasse

Kilde til kriterie:

I KS veileder om bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (KS, 2009), side 7, heter det blant annet følgende:

«Kommunestyret må gi forvalter i oppgave å rapportere i hvilken grad bygningene og de offentlige kravene er tilfredsstillt. Rapporteringen må også inneholde forslag til tiltak. For å gjøre riktige prioriteringer trengs et godt beslutningsgrunnlag. Et minimumskrav til eiendomsforvalterne er at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporten kan og bør også inngå i kommunens årsrapport.

I KommuneLOVEN § 25-2. Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn, heter det:

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

Kriterie:

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



Riv Revisjon

Midt-Norge

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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

Dokumentet er signert digitalt av:

- EIRIK GRAN SEIM, 16.08.2024

Forseglet av



Posten Norge