

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA



FORVALTNINGSREVISJON

GISKE KOMMUNE

Vedlikehold av kommunale bygg

OKTOBER 2021

Møre og Romsdal Revisjon SA er eit samvirkeføretak eigd av kommunane Aure, Averøy, Kristiansund, Rindal, Smøla, Surnadal, Tingvoll, Aukra, Hustadvika, Gjemnes, Molde, Rauma, Sunndal, Vestnes, Fjord, Giske, Sula, Stranda, Sykkylven og Ålesund samt Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og andre revisjonstenester for eigarane. Hovudkontoret ligg i Kristiansund og det er avdelingskontor i Ålesund, Molde og Surnadal.

Tidlegare rapportar frå Møre og Romsdal Revisjon SA kan hentast på www.mrrevisjon.no

FORORD

Møre og Romsdal Revisjon SA har utført denne forvaltningsrevisjonen etter vedtatt bestilling frå kontrollutvalet i Giske kommune.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med god revisjonsskikk og Norges Kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Rapporten summerer opp resultatane frå Møre og Romsdal Revisjons SA sin undersøking om vedlikehold av kommunale bygg i Giske kommune. Revisjonen er utført av Ingvild Bye Fugelsøy i perioden april til oktober 2021. Kurt Løvoll har vore oppdragsansvarleg for forvaltningsrevisjonen.

Vi ønsker å takke alle som har bidrege til denne forvaltningsrevisjonen.

13.10.2021

Kurt Anders Løvoll

Ingvild Bye Fugelsøy

Oppdragsansvarleg
revisor

Forvaltningsrevisor

SAMANDRAG

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke om Giske kommune har tilfredsstillande system og rutinar for vedlikehald av sine bygg. Dette har vi undersøkt ved å svare på følgande problemstillingar:

1. Har kommunen overordna målsettingar og retningslinjer for vedlikehald, tilsyn og drift av kommunale bygg?
2. Har kommunen etablert hensiktsmessig system og rutinar for styring av vedlikehaldsarbeidet?
3. Har Giske kommune utgifter til vedlikehald på nivå med normtal for bransjen?

Metode vi har nytta er dokumentgjennomgang, intervju, spørjeundersøking og analyse av nøkkeltal i KOSTRA og rekneskapstal.

HAR KOMMUNEN OVERORDNA MÅLSETTINGAR OG RETNINGSLINJER FOR VEDLIKEHALD, TILSYN OG DRIFT AV KOMMUNALE BYGG?

For å svare på problemstillinga har vi utleia følgande revisjonskriterier:

- Giske kommune bør ha overordna politiske mål og ein strategi for eigedomsforvaltninga, der vedlikehald av kommunale bygg inngår som eit vesentleg element.
- Kommunen bør sikre rapportering til politisk nivå om kommunen sine bygningar og forvaltning av desse.
- Giske kommune bør utarbeide planar for vedlikehald av kommunale bygg.

Revisor si vurdering av Giske kommune i forhold til revisjonskriteria

Per i dag har Giske kommune ikkje vedteke langsiktige mål eller planar for dei ulike kommunale bygga, eller eigedomsforvaltninga.

Det er i inneverande økonomiplan- periode vedteke at det skal utarbeidast ein forvaltningsplan for dei kommunale bygga fram mot 2024, der ein skal vurdere kva bygg kommunen skal behalde, og kva dei skal selje. Forvaltning av kommunale bygg for å unngå vedlikehaldsetterslep er omhandla som satsingsområde i den skriftlege delen av kommunen sin budsjett- og økonomiplan, likevel er det ikkje avsett midlar til vedlikehald i økonomiplana.

Kommunestyret forvaltar store verdier i form av kommunale bygningar. For å sikre at kommunestyret har kjennskap til status for desse bygga er det viktig med rapportering frå

administrasjonen. Administrasjonen har rutinar for å foreta ei slik rapportering til kommunestyret på tilstand eller behovet for midlar til vedlikehald av dei ulike kommunale bygningane, gjennom blant annet årsrapport.

HAR KOMMUNEN ETABLERT HENSIKTMESSIG SYSTEM OG RUTINAR FOR STYRING AV VEDLIKEHALDSARBEIDET

For å svare på problemstillinga har vi utleia følgande revisjonskriterier:

Kommunen bør ha oversikt og eit system for styring av bygga som inneheld:

- Oversikt over arealutnyttinga
- Oversikt over unytta areal
- Oversikt over tilstand og vedlikehalds behov
- Ha eit avvikssystem for dokumentering og oppfølging av bygningsmassen

Kommunen bør sørge for at ansvar for vedlikehald bør være tydeleg definert, og rollefordeling mellom ulike aktørar avklart.

Revisor si vurdering av Giske kommune i forhold til revisjonskriteria

Giske kommune har eit heilskapleg internkontrollsystem, IK-Bygg, som vert nytta av mange kommunar i Noreg. Gjennom IK-bygg har Giske kommune eit system for å ha oversikt over alle bygg, areal og tilstand på bygga. Kommunen har føretatt ein tilnærma anslag på kostnadar for vedlikehald av dei kommunale bygga.

Bustadsosial handlingsplan 2017-2021 seier at eigedomsavdelinga har i oppgåve å halde oversikt over samla bustadmasse og status ved desse. Vår gjennomgang av det digitale internkontrollsystemet IK-Bygg viser at Eigedom har ein oversikt, men at denne ikkje er oppdatert sida 2017.

Kommunen har gjennom IK-bygg eit avvikssystem for varsling av feil eller manglar. Av dei tilbakemeldingane som vi har fått i spørjeundersøkinga kan det tyde på at ikkje alle meldingar blir registrert inn i det digitale internkontrollsystemet IK-Bygg. Tilbakemelding frå einingsleiarane viser og at fleire opplever å ikkje få tilbakemelding frå bygg- og eigedom om kva som skjer med deira avviksmelding.

Giske kommune har ikkje skriftlege rutinar der dei ulike rollane for bygga er avklart og definert. Svara i spørjeundersøkinga viser også at fleire opplever det som uavklart kva bygg- og eigedomsavdelinga kan bidra med drifts- og vedlikehaldsoppgåver og kva dei har ansvaret for sjølve.

HAR GISKE KOMMUNE UTGIFTER TIL VEDLIKEHALD PÅ NIVÅ MED NORMTAL FOR BRANSJEN?

For å svare på problemstillinga har vi utleia følgande revisjonskriterier:

Giske kommune bør ha utgifter til vedlikehold på nivå med normtal for bransjen.

Revisor si vurdering av Giske kommune i forhold til revisjonskriteria

Sjølv om Giske kommune sine formålsbygg er registrert med levetid som avvik noko frå levetida som ligg til grunn i normtala, vurderer vi det slik at det er grunnlag for å hevde at Giske kommune ligg langt under normtala på ca. kr. 200 per m² for verdibevarende vedlikehold. Slik har det også vore dei to åra forut for 2020. Giske kommune har i 2020 bruka kr. 118 per m² til vedlikehold av utleigebustader og kr. 109 per m² på omsorgsbustadane.

Vi registrerer at utgifter til vedlikehold av kommunale bygg per kvm i Giske kommune er lågare enn Noreg generelt.

ANBEFALINGAR

Vi anbefaler Giske kommune å:

- vedta ein langsiktig plan for dei ulike kommunale bygga,
- Innføre rutinar som sikrar dokumentasjon av planlagt og utført kontroll, og kartlegging av dei ulike kommunale bygga,
- avklare ansvar og rollar knytt til dei ulike drift- og vedlikehaldsutgiftene,
- gjennomføre opplæring til tilsette i bruken av IK-Bygg, og
- gi tilbakemelding om behandlingstid til dei som melder behov eller avvik i IK-Bygg.

INNHALD

1.	INNLEIING	7
1.1	Bakgrunn og bestilling	7
1.2	Kommunal eigedomsforvaltning – kva er utfordringa?	7
1.3	Formål og problemstillingar	8
1.4	Revisjonskriterier	9
1.5	Metode og gjennomføring	10
1.6	Avgrensing	11
2.	PROBLEMSTILLING 1 – POLITISKE MÅL OG RAPPORTERING	12
2.1	Revisjonskriterier	12
2.2	Funn	12
2.3	Revisor si vurdering	13
3.	PROBLEMSTILLING 2 - RUTINER	14
3.1	Revisjonskriterier	14
3.2	Funn	14
3.3	Revisor si vurdering	21
4.	PROBLEMSTILLING 3 – VEDLIKEHALDSKOSTNADER	22
4.1	Revisjonskriteria	22
4.2	Funn	22
4.3	Revisor si vurdering	24
5.	KONKLUSJON OG TILRÅDINGAR	25
5.1	Problemstilling 1	25
5.2	Problemstilling 2	26
5.3	Problemstilling 3	30
5.4	Anbefalingar	31
6.	HØYRING	32
	VEDLEGG 1: UTLEIING AV REVISJONSKRITERIER	34
	VEDLEGG 2: SPØRJEUNDERSØKINGA	39
	VEDLEGG 3: SPØRSMÅL I SPØRREUNDERSØKELSEN	40
	VEDLEGG 4: OVERSIKT OVER KOMMUNALE BOLIGAR	41

TABELLOVERSIKT

- Tabell 1. Arealoversikt og berekna utbetningskostnader kommunale bygg
- Tabell 2. Arealoversikt og berekna utbetningskostnader kommunale bustadar
- Tabell 3. Utvalde nøkkeltal for eigedomsforvaltning. Giske kommune, KOSTRA gruppe 1 og landet u/Oslo – 2020
- Tabell 4. Utvalde nøkkeltal for eigedomsforvaltning i Giske kommune- perioden 2018 – 2020
- Tabell 5. Utvikling av utgifter til vedlikehald per m2 for formålsbygg i perioden 2018 - 2020

1. INNLEIING

1.1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalet i Giske kommune bestilte i sak 03/21 ein prosjektplan om vedlikehold av kommunale bygg.

1.2 KOMMUNAL EIGEDOMSFORVALTNING – KVA ER UTFORDRINGA?

Norske kommunar forvaltar store verdier i form av eigedommar og bygningar.

Bygningsmassen er ein av fleire avgjerande innsatsfaktorar for all kommunal tenesteyting. KS-rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde» frå 2008 viste at det er store utfordringar som skuldast mangelfullt vedlikehold og store oppgraderingsbehov på skulebygg, sjukeheimar og barnehagar i norske kommunar. Etterslepet på vedlikehold av bygningar er stort på landsbasis. I rapporten vart det anslått at vedlikeholdsetterslepet i den kommunale bygningsmassen var estimert frå ca. 94 til 142 milliardar kroner.

I KS sin rettleier «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold» blir betydninga av eit kontinuerleg, verdibevarande vedlikehold av bygg framheva. I følge rettleieren kan det vere vanskeleg for kommunane å få tatt igjen alle nedprioriterte oppgåver innanfor eit budsjettår. Kvar kommune må derfor ta nødvendige utbetringar inn i økonomiplanane, og utføre eit planlagt vedlikehold over fleire år. Ved manglande eller lavt vedlikehold, kan eit bygg vere nedslite tidlegare enn berekna. Det kan også føre til at kommunane blir tvungne til å gjennomføre akutt -tiltak, som krev ekstraordinære løyvingar. Mangel på vedlikehold kan og føre til tidleg totalrehabilitering av bygg, som ofte må finansierast gjennom låneopptak. Med auka lån aukar driftsutgiftene i form av renter og avdrag. Det kan medføre langt høgare kostnader i året per kvadratmeter enn det planmessige vedlikehold ville ha medført.

OMGREPSAVKLARING – DRIFT OG VEDLIKEHALD

- **Drift** av eigedom omfattar alle oppgåver og rutinar som er nødvendige for at bygningar skal fungere som planlagt. Dette omfattar mellom anna drift, reinhald, energi, vann, avlaup og renovasjon.
- **Vedlikehold** er arbeid som er nødvendig for å oppretthalde kvaliteten på bygninga på eit fastsett nivå, dvs. dei tiltak som er nødvendig for å sikre at heile bygninga fungerer etter hensikta (planlagt vedlikehold og utskiftingar).

I praksis kan det vere vanskeleg å skilje klart mellom desse oppgåvene. Ofte er reinhald skilt frå andre driftsoppgåver, men blir rekna som ein vesentleg del av arbeidet med å forlengje levetida til bygget. I mange kommunar har vaktmeistrane ansvar for både drifts- og vedlikehaldsoppgåver, mens i andre kommunar blir det skilt tydelegare mellom desse oppgåvene. Då har vaktmeistrane driftsansvar, medan kommunen kan ha ei eiga

vedlikehaldsavdeling som har vedlikehaldsansvar. Vidare kan det vere uklart kva som ligg i omgrepet vedlikehald. Skal ein berre ta med dei gjeremåla som går direkte til å forlengje levetida til tak, fasade, vindauge, dører, ventilasjonsanlegg, toalett, brannvarslingsanlegg med meir, eller skal ein også rekne med reinsing av tak, takrenner og kummer, sidan det reduserer faren for fuktskadar, samt feiing av gardsplassen og inngangsparti sidan det reduserer slitasjen på golvet inne.

I budsjettet kan det vere vanskeleg å skilje desse oppgåvene. Det er vanleg å bruke kroner per m² om kor mykje midlar som vert sett av til drift og vedlikehald. Men kommunane kan ha ulik praksis som påverkar kva denne summen omfattar.

Det har nok og vore noko ulik praksis på kva som blir ført som vedlikehald i driftsbudsjettet og kva som kan takast over investeringsbudsjettet. Det gjeld særleg tiltak som førebyggjande vedlikehald og utviklingstiltak der ein får ein gradvis kvalitetsheving når eldre bygningsdelar og komponentar blir skifta ut med nye.

Rekneskapsforskrifta¹ og rekneskapsstandard nr. 4 brukar «same standard» for å gjere det meir tydeleg kva som skal plasserast i investering og kva som skal i drift. Dersom eit vindauge, som hadde vanlig standard i 1970, vert bytta med eit som har vanlig standard i 2017, og dermed får ein høgare standard på grunn av kvalitetsutviklinga, skal dette først som driftsutgift. I praksis kan det likevel vere utfordrande å vurdere om slike tiltak skal finansierast over investeringsbudsjettet eller driftsbudsjettet.

1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGAR

FORMÅL

Å undersøke om Giske kommune har tilfredsstillande system og rutinar for vedlikehald av sine bygg.

PROBLEMSTILLING

Har Giske kommune tilfredsstillande system og rutinar for vedlikehald av sine bygg?

1. Har kommunen overordna målsettingar og retningslinjer for vedlikehald, tilsyn og drift av kommunale bygg?

¹ Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 7 om god kommunal regnskapsskikk, og kommunal regnskapsstandard nr. 4 – foreløpig standard – Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet

2. Har kommunen etablert hensiktsmessig system og rutinar for styring av vedlikehaldsarbeidet?
3. Har Giske kommune utgifter til vedlikehold på nivå med normtal for bransjen?

1.4 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er dei krav, normer og/eller standardar som den reviderte skal målast mot. Revisjonskriteria er grunnlaget for de analyser og vurderingar som revisjonen gjennomfører, konklusjonane som blir gjort, og dei er eit viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheiter.

Eigedomsforvaltning og vedlikehold av bygg er i liten grad regulert i lov, men det fins ei rekkje lover som regulerer krav til bygg og til den verksemda som blir driven i bygget. Eksempel på slike lover med tilhøyrande forskrifter er plan- og bygningslova, brannvernlova, forureiningslova, energilova, kulturminnelova, opplæringslova, barnehagelova, folkehelsesloven og helse- og omsorgsloven.

Slike krav har betydning for utforming av nye bygg og kva som må haldast ved like i eksisterande bygg, men gir ikkje ein samla oversikt over korleis kommunen skal drive si eigedomsforvaltning. Sjølv om det ikkje er direkte fastsett i lovverket, er det laga dokument som gir føringar for kva som er god eigedomsforvaltning. I dette prosjektet legg vi til grunn NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren* som hovudkjelde til revisjonskriterier. Kommunane er ikkje pålagde å følgje tilrådingane i NOU-en, men vi ser på det som tilrådeleg å etterleve desse for å sikre forsvarleg bygningsvedlikehold og eigedomsforvaltning.

Eit verdibevarande vedlikehold betyr at ein opprettheld verdien på bygningar, gjennom å sørge for tilstrekkeleg vedlikehold. Det finnes ingen «norsk standard» for kva for nivå på vedlikeholdet ein byggeigar bør velje, bortsett frå at det er nokre lovfesta minimumskrav til standarden, til dømes i plan- og bygningslova § 31-3:

Eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne lov i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at det ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.

Vi har lagt til grunn Multiconsult sine normtal for verdibevarande vedlikehold frå 2008 og sist oppdatert i 2013. Med tanke på generell prisutvikling er dette eit forsiktig anslag.

Vi vurderer innsamla data opp mot revisjonskriterier utleia frå følgjande kjelder:

- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren»

- Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn, KS 2008
- KommuneLOVA kapittel 25 om internkontroll
- Rapport: 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane, Kommunal- og regionaldepartementet.

Revisjonskriteria er nærare omtala under kvar problemstilling i kapittel 3, 4 og 5 og i vedlegg.

1.5 METODE OG GJENNOMFØRING

Revisjonen er gjennomført etter Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for gjennomføring av forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Vår gjennomgang har tatt utgangspunkt revisjonskriteria omhandla i kapittel 1.4.

Faktaopplysningane i rapporten er innhenta ved hjelp av ulike kjelder

Vi har nytta dokumentgjennomgang, intervju, spørjeundersøking og analyse av nøkkeltal i KOSTRA og rekneskapstal.

Revisjonen starta med eit oppstartmøte der kommunedirektøren, leiar for teknisk eining og kvalitets og beredskapsrådgjevar deltok frå kommunen.

Dokumentgjennomgangen har omhandla gjennomgang av kommunale vedtak, planar, rutinar og system som er av relevans for å vurdere om kommunen følgjer opp anbefalingane og krav på området. Vi har og brukt tilgjengeleg informasjon om eininga og deira oppgåver knytt til eigedomsforvaltning frå kommunen si heimeside. For å få forståing for korleis rutinar og system fungerer i praksis, har vi gjennomført intervju og hatt e-post-korrespondanse med avdelingsleiar for bygg og eigedom, leiande vaktmeister/-arbeidsformann Bygg, og rådgjevar kvalitet og beredskap.

For å få informasjon om korleis brukarane av bygga vurderer kommunen sitt vedlikehold, tilsyn og drift, har vi sendt ut eit spørjeskjema til einingsleiarane som nyttar dei ulike tenestebyggja. Dette er gjort gjennom Questback, som er eit program for å gjennomføre spørjeundersøkingar. Skjemaet hadde spørsmål om bygga dei nyttar i kommunen sin tenesteproduksjon. Totalt hadde undersøkinga eit utval på alle 21 einingsleiarar i kommunen. I denne forvaltningsrevisjonen nyttar vi einingsleiar som ei samla nemning for einingsleiarar, kommunedirektør og teknisk sjef. I undersøkinga ga vi einingsleiarane moglegheit til å svare i fem kategoriar på ulike påstandar, kor kategori 1 indiker at einingsleiarane er heilt einig i påstanden, og kategori 5 indikerer at ein er heilt ueinig. 15 av einingsleiarane har svara på undersøkinga etter at det vart gjennomført fleire purrerundar.

Vi har hatt bistand frå rekneskapsrevisor til å hente inn rekneskapstal. I kapittel 5 har vi brukt KOSTRA-tal, henta frå SSB sine nettsider. Tala som er nytta i rapporten har vore sendt over til administrasjonen for kontroll.

Avslutningsvis har det vore gjennomført faktasjekk av rapporten med kontaktpersonane, og ein høyringsrunde med kommunedirektøren.

Relevant, påliteleg og gyldig data

Med gyldige data (validitet) meiner vi at det skal vere samsvar mellom problemstillingane og revisjonskriteriene for undersøkinga, og dei data som er samla inn. Vi meiner at data i denne undersøkinga er egna til å svare på problemstillingane ved at vi har relevant og nok informasjon.

Med pålitelege data (reliabilitet) meiner vi at data skal være mest mogleg presise og nøyaktige. For å sikre at data er pålitelege, er det nødvendig å vurdere eventuelle feilkjelder. Dette er ivaretatt gjennom kombinasjon av funn frå ulike kjelder som dokumentanalyse, svar frå spørjeundersøkinga, samt munnleg og skriftleg informasjon frå kommunen. Rapporten er gjennomgått med revidert eining og kommunedirektør.

Revisjonen si vurdering er at metodebruk og kjeldeomfang i denne forvaltningsrevisjonen har gitt tilstrekkeleg grunnlag til å gje svar på problemstillingane som kontrollutvalet har vedteke.

1.6 AVGRENSING

Vi har ikkje undersøkt den faktiske tilstanden på eigedommane. Næringsbygg og kyrkjebygg er heller ikkje omfatta av revisjonen.

2. PROBLEMSTILLING 1 – POLITISKE MÅL OG RAPPORTERING

Har kommunen overordna målsettingar og retningslinjer for vedlikehald, tilsyn og drift av kommunale bygg?

2.1 REVISJONSKRITERIER

Eigedomsforvaltaren må få høve til å rapportere om tilstand, utfordringar og moglegheiter knytt til eigedommane. Dei folkevalde må stille krav til god forvaltning og rapportering, slik at rapporteringa gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering.

UTLEIA REVISJONSKRITERIER

- Giske kommune bør ha overordna politiske mål og ein strategi for eigedomsforvaltninga, der vedlikehald av kommunale bygg inngår som eit vesentleg element.
- Kommunen bør sikre rapportering til politisk nivå om kommunen sine bygningar og forvaltning av desse.
- Giske kommune bør utarbeide planar for vedlikehald av kommunale bygg.

2.2 FUNN

POLITISKE MÅL OG PLANER

På kommunen si heimeside står det at kommunen sine bygg og eigedommar skal ha ein standard og utsjånad som fremjar trivsel, miljø og helse for brukarar, og i høve til sine omgjevnader.

I kommuneplanen sin samfunnsdel er det vedteke fire gjennomgåande perspektiv, to av desse omhandlar kommunale bygg:

- legge til rette for universell utforming og tilgjenge for alle, og
- fokus på energisparing og reinare miljø.

I følge Bustadsosial handlingsplan 2017-2021 skal eigedomsavdelinga ha ein oversikt over tilstand til alle kommunale utleigebygg, og saman med kommuneleiinga vurdere behovet for kjøp og sal av bustader.

Kommunen sin Energi og klimaplan inneheld mål om kontroll på energiforbruket i kommunale bygg ved eit «energiledelsessystem», inkludert mål om energioppfølging.

Giske kommune har i sin budsjett og økonomiplan for 2021 – 2021 vedteke følgjande satsingsområde innan kommunale bygg for perioden:

- Forvalte kommunale bygg for å unngå vedlikehaldsetterslep og dårleg utnytting av bygga.
- Forvaltningsplan for kommunal eigedom og bygg (Strategisk vurdering av eigne eigedommar og bygg – kva ska vi behalde, kva skal vi selje – kopla opp mot strategiske dokument som bustadsosial handlingsplan, framtidig skule- og helsestruktur)

Giske kommune har rammebudsjett som sett føringar for kva som kan brukast på vedlikehald. Det vil seie at bygg og eigedom sjølv kan sette opp budsjett innafor si ramme. Det er ramma som set føringar for kva eininga kan bruke til å drifte og vedlikehalde sine eigedommar. Per i dag har kommunen ikkje ein oversikt som skil utgiftene til drift og vedlikehald frå kvarandre. Kommunedirektøren har opplyst at kommunen i dag ikkje har sett av noko til vedlikehald i budsjettamma.

Rapportering

Giske kommune har ikkje faste rutinar for å rapportere til politisk nivå om oppfølging av dei politiske måla for kommunale bygg, omhandla over. Det blir rapportert på tilstanden og behov for vedlikehald i årsrapporten for 2020. I tillegg opplyser einingsleiar at det også blir rapportert gjennom den ordinere rapporteringa i løpet av året, som mellom anna månads- og tertialrapportar.

2.3 REVISOR SI VURDERING

Per i dag har Giske kommune ikkje vedteke langsiktige mål eller planar for dei ulike kommunale bygga, eller eigedomsforvaltninga. Det er i inneverande økonomiplanperiode vedteke at det skal utarbeidast ein forvaltningsplan for dei kommunale bygga fram mot 2024, der ein skal vurdere kva bygg kommunen skal behalde, og kva dei skal selje.

Forvaltning av kommunale bygg for å unngå vedlikehaldsetterslep er omhandla som satsingsområde i den skriftlege delen av kommunen sin budsjett- og økonomiplan, likevel er det ikkje sett av midlar til vedlikehald i økonomiplan.

Kommunestyret forvaltar store verdiar i form av kommunale bygningar. For å sikre at kommunestyret har kjennskap til status for desse bygga er det viktig med rapportering frå administrasjonen. Administrasjonen har rutinar for å foreta ei slik rapportering til kommunestyret på tilstand eller behovet for midlar til vedlikehald av dei ulike kommunale bygningane, gjennom årsrapport.

3. PROBLEMSTILLING 2 - RUTINER

Har kommunen etablert hensiktsmessig system og rutinar for styring av vedlikehaldsarbeidet?

3.1 REVISJONSKRITERIER

Bygningar og eigedommar er viktige ressursar i drifta og utviklinga av kommunen. Betydelege verdiar er lagt ned i eigedommane. Leiinga i kommunen, ved folkevalde og kommunedirektør, skal ivareta eigarrolla på vegne av innbyggjarane. Eigar bør stille seg spørsmål om kva kommunen eig, kva behov kommunen har og på kva måte kommunen sine eigedommar blir forvalta.

Kommunar som lukkast med vedlikehold av sine eigedommar, har gjerne god kommunikasjon mellom folkevalt eigar (kommunestyret) og eigedomsforvaltar.²

UTLEIA REVISJONSKRITERIER

- Kommunen bør ha oversikt og eit system for styring av bygga som inneheld:
 - Oversikt over arealutnyttinga
 - Oversikt over unytta areal
 - Oversikt over tilstand og vedlikehalds behov
 - Ha eit avvikssystem for dokumentering og oppfølging av bygningsmassen
- Kommunen bør sørge for at ansvar for vedlikehold bør være tydeleg definert, og rollefordeling mellom ulike aktørar avklart.

3.2 FUNN

NOKRE NØKKELTAL

På kommunen si heimeside er det opplyst at kommunen har bygningsmasse på ca. 60 000m² fordelt på skular, barnehagar, institusjonar, omsorgsbustadar, bukollektiv, utleigebustadar, næringsbygg og administrasjonsbygg med vidare. Bygg og eigedommar i kommunen har ein antatt verdi på 1 milliard kroner.

I kommunen sin rekneskap per 31.12.2020 hadde dei kommunale bygga slik bokført verdi:

2271001 BOLIGER	115 377 487,00
2271002 SKULER OG BARNEHAGER	349 054 686,58
2271003 IDRETTSHALL	31 693 211,78
2271004 FORRETNINGSBYGG	39 494 009,36
2271005 ADMINISTRASJONSBYGG	34 893 889,93

² KS: Betre eiendomsforvaltning og vedlikehold - en veileder for folkevalgte og rådmann

2271006 ALDERSHEIM OG INSTITUSJONAR	95 366 999,51
2271007 BRANNSTASJON	6 636 261,71

Organisering og verktøy

Forutan reinhaldarane er det vaktmeistrane som utfører førefallande arbeid på dei kommunale bygga. Det er i dag fire årsverk til vaktmeistertenester, der 0,5 av desse årsverka utgjer administrative oppgåver. Per i dag er 1,5 årsverk vakant. Bygga er fordelt mellom dei ulike vaktmeistrane. Vaktmeistrane har vanleg driftsoppgåver, men vert og nytta til vedlikehald på bygg. For oppgåver ut over det kommunen har kompetanse og ressursar til internt, vert det kjøpt inn tenester frå ulike i marknaden; rørleggjar, elektrikar, tømrrar m.m. Det blir opplyst at kommunen har serviceavtalar innan tilsyn og lukking av avvik på brann, elektro, sprinkelanlegg, ventilasjon og lås- systema.

Avdelingsleiar bygg- og eigedom seier kommunen er lågt bemanna i høve til arbeidsoppgåvene. Talet på tilsette med oppgåver innan drift og vedlikehald har gått ned frå om lag 8,5 årsverk i 2015 til omlag 4 årsverk i dag.

«Det er en dramatisk nedgang, folk som sluttar vert ikkje erstatta på grunn av Robek.»

Leiande vaktmeister

Avdelingsleiar opplyser at dei nyttar digitale arbeidsordre og at det er desse som primært legg føringar for prioritering av oppgåver. «Frå vårt internkontrollsystem (IK-Bygg) har vi kjøpt til eit FDV program og der har alle einingane fått tilgang til å sende arbeidsordre. Einingsleiar har moglegheit for å sende direkte til vaktmeister, men dei aller fleste nyttar «Mitt Bygg appen» og då går arbeidsordre direkte til underteikna og til arbeidsleiar/arbeidsformann. Det er vi som då gjer ei vurdering av ønska tiltak og gjer ei prioritering m.m. Arbeidsordre vert vidareformidla til aktuell vaktmeister. Kommunedirektør har gitt beskjed til einingane om at vi berre skal nytte arbeidsordre, men vi har framleis enkelte som tek direkte kontakt med vaktmeister. Dette er noko vi arbeide med og som vi ønske å ta ut snarast.»

«Det er konkurranse om vår kapasitet heile tida».

Avdelingsleiar Bygg og eigedom

«Det blir mye brannsløkking»

Leiande vaktmeister

Tilstandskartlegging

I 2017 vart det føretatt ei omfattande tilstandskartlegging av alle kommunale bygg. Det er denne som ligg til grunn for det vedlikehaldsetterslep som er registrert i internkontrollsystemet IK Bygg.

I tabell 2 og 3 under har vi informasjon iform av skjermdump frå internkontrollsystemet IK Bygg. Denne viser det totale talet på kvadratmeter, areal per brukar og berekna utbetningskostnader for dei ulike grupper av bygg.

Tabell 1. Arealoversikt og berekna utbetningskostnader kommunale bygg

Bygning/Bygningsgruppe	Areal pr brukar	Antall kvadratmeter	0 - ANSVAR OG GJENNOMFØRING	1 - BYGNING	2 - INNEMILJØ	3 - UNIVERSELL UTFORMING	4 - BRANN OG BEREDSKAP	5 - YTRE MILJØ OG UTEOMRÅDER	6 - OFFENTLIGE PÅLEGG	7 - VED BYGGEARBEIDER	8 - BADEANLEGG	Beregnet utbetningskostnad
Sum: Totalt	117	55136										108247
Rådhus / Admin.bygg	67	5750										11480
Skoler	120	27493										68579
Barnehager	301	1816										1750
Kombinasjon Sykehjem/Omsorgsbygg	135	6323										4000
Sykehjem	99	398										91
Omsorgsbygg	71	3987										12782
Idrettsbygg	280	6968										5980
Kulturbygg	57	1403										110
Annet	0	0										0
Næringsbygg	49	998										3475

Kjelde: IK Bygg

I tabellen under går dei dei same tala for kommunale utleigebygg fram (bustad bygg).

Tabell 2. Arealoversikt og berekna utbetningskostnader kommunale bustadar

Bygning/Bygningsgruppe	Areal pr brukar	Antall kvadratmeter	0 - ANSVAR OG GJENNOMFØRING	1 - BYGNING	2 - INNEMILJØ	4 - BRANN OG BEREDSKAP	5 - YTRE MILJØ OG UTEOMRÅDER	8 - LEIETAKER	Beregnet utbetningskostnad
Sum: Totalt	58	2129							6270
Boligbygg	58	2129							6270

Kjelde: IK Bygg

I vedlegg 3 har vi lagt ein oversikt over alle bustadar, med informasjon om berekna utbetningskostnader.

Tala som ligg i tilstandskartlegginga er frå 2017, og er i utgangspunktet grove anslag, +/- 20% opplyser avdelingsleiar. Vert det ønske om å realisere vedlikehald av eit bygg, må kostnaden uansett kvalitetssikrast og eventuelt reviderast.

Avdelingsleiar opplyser at han har som mål å få til ein årleg overordna gjennomgang av IK-Bygg. Dette er lagt i rutine for desember. Den årlege og kontinuerlege tilstandsvurderinga vert gjort av vaktmeistrane. Avdelingsleiar opplyser at han normalt har 2 – 3 gjennomgangar med vaktmeister i forhold til tilstandsvurderingar. Hovudfokus er kontroll av brannkapittel og elektrotekniske spørsmål i IK-Bygg. Om dette vert gjennomført er knytt til bemanningssituasjonen og det at «det er konkurranse om vår kapasitet heile tida».

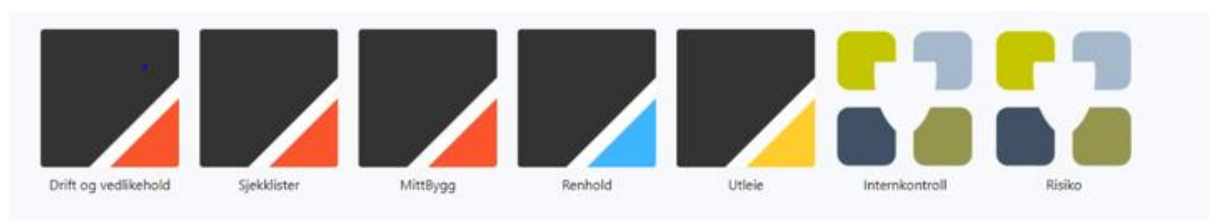
Vi har i spørjeundersøkinga bedt einingsleiarane om å gje ei tilbakemelding på om dei tykkjer eininga bygg og eigedom har god oversikt over vedlikehaldsbehovet i deira bygg. Vi ser av svara at dei fleste einingsleiarane meiner at bygg og eigedom har god oversikt over vedlikehaldsbehovet deira.

Internkontrollsystem - IK-Bygg

Giske kommune nyttar Compilo som sitt kvalitetssystem for internkontroll og dokument- og avvikshandtering. Bygg og eigedom har også tilgang til Compilo, men har i samråd med kommunaldirektøren avklart å bruke IK-Bygg med tilhøyrande dokumentstyring.

Giske kommune kjøpte i 2015 IK-bygg sitt internkontrollsystem, men dette vart for alvor tatt i bruk frå 2017. IK Bygg skal bidra til at kommunen har ein tilfredsstillande internkontroll som sikrar at lover og forskrifter blir følgd, og vert dokumentert. På heimesida til IK-bygg står det at internkontrollsystemet skal kunne bidra til å effektivisere og forbetre arbeidet med å kartlegge bygga sin tilstand og skaderisiko, og kan gjennom det bidra til å synleggjere behov for vedlikehald.

IK-bygg består av ulike modular:



Giske kommune har per i dag ikkje tatt i bruk alle delane av systemet. Reinhold er kjøpt, men ikkje tatt i bruk. Drift og vedlikehaldsmodulen er tatt i bruk. Her ligg skriftlege instruksar og skjema for innvendig og utvendig vedlikehald, og ulike brann instruksar. Desse opplysningane ser ut til å vere lagt inn i desember 2018.

I modulen «Internkontroll» ligg Giske kommune sin internkontroll, kor link til arbeidsordre og årshjul med årlege oppgåver knytt til det enkelte bygg ligg.

Giske kommune nyttar ikkje alle dei moglegheitene som ligg i IK Bygg i dag. Avdelingsleiar opplyser at systemet er omfattande og at det heller ikkje er ønskeleg å nytta alle moglegheiter. Av tilgjengeleg informasjon i systemet er det lite oppdatert informasjon om dei ulike kommunale bygga sin standard, og om dei tilfredstillar minimumskrav i lovverk. Vi kan ikkje sjå at det løypande dokumenterast for planlagde og utførte kontrollar på bygga i forhold til minimumskrav i lovverket.

Avvikssystem

Giske kommune har utarbeidd skriftleg prosedyre for avviksmelding i Compilo. Eigedom nyttar eige avvikssystem i IK Bygg. Dei tilsette som ikkje er leiarar skal melde avvik i Compilo opplyser kvalitetsrådgjevar. Så melder einingsleiarane avvika vidare inn i IK Bygg som arbeidsordre. Slik slepp ein at same avvik blir meldt inn til IK Bygg av mange, opplyser kvalitetsrådgjevar. Einingsleiar bygg og eigedom er usikker på om dette er praksisen. Han meiner einingsleiar eller avdelingsleiar får tilbakemelding frå eigne tilsette og rapporterer i IK-Bygg.

Alle einingsleiarar har tilgang til IK-bygg og kan melde avvik eller arbeidsordre i systemet. Dei kan og følge sin innmeldte sak i IK -bygg.

Vi har i spørjeundersøkinga spurt einingsleiarane om dei opplever det som enkelt å gje tilbakemelding til bygg og eigedomsavdelinga om vedlikehaldsbehov. Dei aller fleste av dei 15 som har svart opplever det som enkelte å melde behov for vedlikehald til bygg og eigedomsavdelinga. 1 er heilt ueinig og 1 er delvis ueinig i påstanden.

Vi har vidare stilt spørsmål om korleis den enkelte einingsleiar melder avvik og behov for vedlikehald.

Av svara ser vi at det blir meldt avvik og behov for vedlikehald på ulike måtar. 10 svarer at dei melder avvik og behov for vedlikehald gjennom internkontroll systemet IK-Bygg, men fleire brukar også andre kanalar som e-post og munnleg melding.

På spørsmål om tilbakemelding på «henvendelser» til bygg- og eigedomsavdelinga, har vi fått slike svar.

Spørsmål 1. Hvordan får du normalt tilbakemelding på dine henvendelser til bygg- og eigedomsavdelinga?

I Compilo	Epost	Munnleg	Eg får ikkje tilbakemelding	Annen måte
1	9	5	3	3

Kilde: Svar fra 21 virksomhetsledere i spørreundersøkelse

Vi ser av tabellen over at tre opplever ikkje å få tilbakemelding på sine «henvendelser» til bygg- og eigedomsavdelinga, mens av dei som får tilbakemelding får dei aller fleste tilbakemelding på e-post. To respondentar har utdjupa svara sine:

«Det er svært varierende korleis vi får tilbakemelding på om arbeid blir gjort, kva tid osv. Vi må mase, minne på osv. Vi gir ofte munnleg beskjed til vaktmeister som er innom (i tillegg til IK-bygg og epost) for å få ting til å skje. Føler at vi er sistedprioritet heile stadig vekk. Har meldt via IK-bygg, epost (fleire gongar), synfaring om eit arbeid som MÅ gjerast før skulestart. Vi veit framleis ikkje om dette blir gjort eller ikkje. Får ikkje klare svar, berre «vi har ikkje gløymt dåkke» når vi maser. FRUSTRENDE.»

«Eg ynskjer å gi ros til vaktmeistrane som er svært imøtekommande og stiller på kort varsel sjølv om dei alle er svært pressa på tid og økonomi.»

Rollar

Det er teknisk sjef som har ansvar for drift og vedlikehald av kommunale bygg i Giske kommune. Bygg og eigedom har eigen avdelingsleiar.

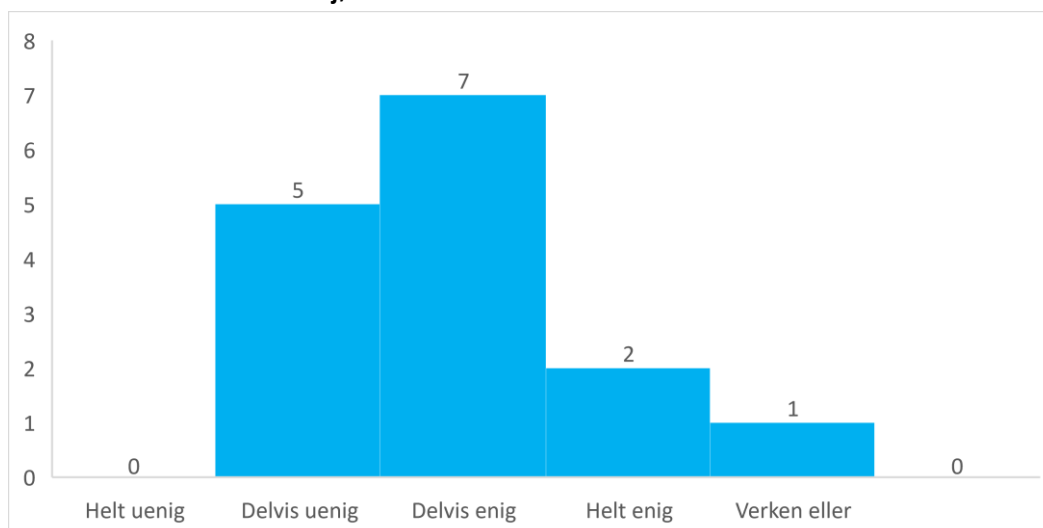
Bygg- og eigedomsavdelinga vart etablert i 2014 og består av avdelingsleiar, vaktmestre og reinhaldarar. Formålet er å forvalte, drifte, vedlikehalde og utvikle kommunale bygg og eigedomsmasse. Avdelinga er tillagt blant anna følgjande oppgåver:

- Utleigebygg
- Eigedomsforvaltning
- Drift og vedlikehald kommunale bygg
- Utvikle bygg og eigedomar
- Forsikring, skattar, avgift kommunale bygg
- Reinhald kommunale bygg

Avdelinga skal vere ein servicepartner ovanfor andre kommunale avdelingar i spørsmål og tiltak om bygg og eigedom.

Vi har stilt spørsmål om det er avklart kva bygg og eigedom kan bidra med av drifts- og vedlikehaldsoppgåver og kva verksemda har ansvaret for sjølv.

Spørsmål 2. Det er avklart hva bygg og eigedom kan bidra med av drifts- og vedlikehaldsoppgåver og kva verksemda har ansvaret for sjølv



1/3 av respondentane opplever det som uavklart kva bygg- og eigedomsavdelinga kan bidra med av drifts- og vedlikehaldsoppgåver og kva dei har ansvaret for sjølve.

Det er for få vaktmeistrar til å kunne utføre den nødvendige jobben og dette fører til at det er ein del oppgåver som ein ikkje veit kven som skal løyse.

Svar frå ein respondent

Kva seier brukarane av bygga?

Spørjeundersøkinga omhandlar spørsmål om dei bygga dei brukar i tenesteproduksjon og om dei er eigna til tenesta og om vedlikehaldet av dei. 15 av einingsleiarane har svart. Dei har svart følgjande om dei kommunale bygga er egna til formålet med tenesta dei driv:

Spørsmål 3. Mitt bygg er godt egnet til formålet med tjenesten

Helt ueinig	Delvis ueinig	Verken eller	Delvis einig	Helt einig	Eg ønsker å utdype mitt svar
	5	3	2	4	1

Kjelde: Svar fra 21 virksomhetsledere i spørreundersøkelse

«Giske kommune har ein del gamle skulebygg og dårlege uteområde for elevane. Det er mykje dårlege arbeidsforhold både for elever og tilsette.

Utdjupa svar frå ein respondent

Vi ser at fleire opplever at deira bygg ikkje er godt eigna til dei formåla som ligg i tenestene som dei har.

På spørsmål om deira bygg er godt vedlikehalde, har vi fått slike svar:

Spørsmål 4. Mitt bygg er godt vedlikeholdt

Helt ueinig	Delvis ueinig	Verken eller	Delvis einig	Helt einig	Eg ønsker å utdype mitt svar
1	8	2	2	1	1

Kilde: Svar fra 21 virksomhetsledere i spørreundersøkelse

Svara viser at dei fleste opplever at deira bygg ikkje er godt nok vedlikehaldne.

«Giske kommune har ikkje prioritert vedlikehald av bygningsmassen på grunn av kommunens økonomiske situasjon.»

Utdjupa svar frå ein respondent

Nokre av respondentane har lagt til/utdjupa sine svar med følgjande kommentarar:

«Giske kommune har ein del gamle skulebygg og dårlege uteområde for elevane. Det er mykje dårlege arbeidsforhold både for elever og tilsette. Det er også for få vaktmeistrar til å kunne utføre den nødvendige jobben og dette fører til at det er ein del oppgåver som ein ikkje veit kven som skal løyse.»

«Det er svært varierende korleis vi får tilbakemelding på om arbeid blir gjort, kva tid osv. Vi må mase, minne på osv. Vi gir ofte munnleg beskjed til vaktmeister som er innom (i tillegg til IK-bygg og epost) for å få ting til å skje. Føler at vi er sisteprioritet heile stadig vekk. Har meldt via IK-bygg, epost (fleire gongar), synfaring om eit arbeid som MÅ gjerast før skulestart. Vi veit framleis ikkje om dette blir gjort eller ikkje. Får ikkje klare svar, berre «vi har ikkje gløymt dåkke» når vi maser. FRUSTRENDE.»

«Giske kommune har ikkje prioritert vedlikehald av bygningsmassen på grunn av kommunens økonomiske situasjon.»

«Eg ynskjer å gi ros til vaktmeistrane som er svært imøtekommande og stiller på kort varsel sjølv om dei alle er svært pressa på tid og økonomi.»

3.3 REVISOR SI VURDERING

Giske kommune har eit heilskapleg internkontrollsystem, IK-Bygg, som vert nytta av mange kommunar i Noreg. Gjennom IK-bygg har Giske kommune eit system for å ha oversikt over alle bygg, areal og tilstand på bygga. Kommunen har føretatt ein tilnærma anslag på kostnader for vedlikehald av dei kommunale bygga.

Kommunen har gjennom IK-bygg eit avvikssystem for varsling av feil eller manglar. Av dei tilbakemeldingane som vi har fått i spørjeundersøkinga kan det tyde på at ikkje alle meldingar blir registrert inn i det digitale internkontrollsystemet IK-Bygg. Tilbakemelding frå einingsleiarane viser og at fleire opplever å ikkje få tilbakemelding frå bygg- og eigedom om kva som skjer med deira avviksmelding.

Giske kommune har ikkje skriftlege rutinar der dei ulike rollane for bygga er avklart og definert. Svara i spørjeundersøkinga viser også at fleire opplever det som uavklart kva bygg- og eigedomsavdelinga kan bidra med drifts- og vedlikehaldsoppgåver og kva dei har ansvaret for sjølve.

4. PROBLEMSTILLING 3 – VEDLIKEHALDSKOSTNADER

Har Giske kommune vedlikehaldskostnader på nivå med normtal for bransjen?

4.1 REVISJONSKRITERIA

Kommunes sentralforbund (KS) fekk i 2004 utarbeidd normtal som skal vise berekna gjennomsnittleg vedlikehaldsbehov (kroner per kvadratmeter) som må til for å halde tilstanden i formålsbygga på eit godt nivå. Den gong vart årleg vedlikehaldsbehov sett til kr. 100 per m² ved 30 års levetid og kr. 170 per m² ved 60 års levetid (inkludert naudsynte oppgraderingar). I 2013 gjorde Multiconsult nye berekningar, og i rapporten vart det vist til eit normtal på **kr. 200 m² for bygg med levetid på 60 år** (talet er ikkje indeksregulert til 2021 kroner). Normtal er ein omtrentleg størrelse, og må sjåast over bygningsmassen sitt livsløp. For nye bygg vil nødvendig vedlikehaldsutgifter naturleg ligge nokre lågare dei første åra.

UTLEIDD REVISJONSKRITERIE

Giske kommune bør ha utgifter til vedlikehald på nivå med normtal for bransjen.

4.2 FUNN

Våre funn baserer seg i hovudsak på KOSTRA sine berekningar av kostnader per kvadratmeter for eit utval formålsbyggbygg. For omsorgsbustader og utleigebustadar er berekna kostnader henta frå rekneskap og kommunen sitt internkontrollsystem IK-Bygg.

Formålsbygg

I KOSTRA finn vi statistikk for ulike parameter for eit utval formålsbygg. I tabellane under går nøkkeltal for eigedomsforvaltninga i Giske kommune fram, samanlikna med KOSTRA- gruppe 1 og landet utanom Oslo.

Tabell 3. Utvalde nøkkeltal for eigedomsforvaltning. Giske kommune, KOSTRA gruppe 1 og landet u/Oslo – 2020

Nøkkeltal:	Enhet	Giske	Kostra gruppe 01	Landet utan Oslo
		2020	2020	2020
Netto driftsutgifter til eigedomsforvaltning i prosent av samla driftsutgifter	prosent	5,9	8,1	8,9
Netto driftsutgifter til forvaltning av eigedom per innbyggjar	kr	183	324	323
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter	kr	36	90	105
Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter	kr	309	532	552
Herav utgifter til reinhald	kr	143	171	164
Herav energikostnader per kvadratmeter	kr	49	103	97

Kjelde: www.ssb.no/kommunefakta/kostra/giske/eiendomsforvaltning

Av tabellen over ser vi at Giske kommune i 2020 gjennomsnittleg har brukt 36 kroner per kvm til vedlikehold, noko som er lågare enn det KOSTRA-gruppe 1 og landet utanom Oslo brukar. Tabellen viser og at Giske kommune bruker mindre på å drifte sine bygg og eigedommar enn dei vi har samanlikna med.

I tabellen under viser vi utgiftsutviklinga i Giske kommune over ein periode på fire år.

Tabell 4. Utvalde nøkkeltal for eigdomsforvaltning i Giske kommune- perioden 2018 - 2020

Nøkkeltal:	Eining	Giske			
		2017	2018	2019	2020
Netto driftsutgifter til eigdomsforvaltning i prosent av samla driftsutgifter	prosent	6,6	6,2	6,1	5,9
Netto driftsutgifter til forvaltning av eigedom per innbyggjar	kr	115	107	159	183
Areal på formålsbygg per innbyggjar	m2	5,07	5	5,07	5,05
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter	kr	37	40	40	36
Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter	kr	309	306	312	309
Herav utgifter til reinhald	kr	117	119	118	143
Herav energikostnader per kvadratmeter	kr	62	64	67	49

Kjelde: www.ssb.no/kommunefakta/kostra/giske/eiendomsforvaltning

Av tabellen over ser vi Giske kommune sine utgifter til både drift og vedlikehold av bygg og eigedom har vore stabile i perioden 2017 til 2020. Det har vore ein auke i utgiftene til reinhald i 2020, dette skuldast sannsynlegvis korona.

I tabellen under ser vi utvikling av utgifter til vedlikehold per m2 for formålsbygg i perioden 2018 til 2020 samanlikna med andre.

Tabell 5. Utvikling av utgifter til vedlikehold per m2 for formålsbygg i perioden 2018 - 2020

Utgifter til vedlikehold per m2 (kr)	2018	2019	2020
KOSTRA-tal Giske kommune	39,8	40,4	35,8
KOSTRA-gruppe 1	58,0	63,6	89,7
Landet u/Oslo	98,6	101,4	106,9
Landet	108,8	112,1	121,1

Kjelde: KOSTRA og rekneskap

I Giske kommune er avskrivningstida slik for dei ulike typane bygg:

- Skoler og bustad 40 år
- Sjukeheim, administrasjonsbygg 50 år

Giske kommune har i alle tre åra 2018 til 2020 brukt mindre enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 1, landet og landet utanom Oslo på vedlikehold av sine formålsbygg. I tillegg har Giske kommune brukt mindre for kvart år på vedlikehold, mens dei vi har samanlikna med har hatt ei auke frå år til år.

Omsorgsbustader og utleigebygg

Rekneskapen for 2020 viser kva Giske kommune har brukt til vedlikehold av omsorgs- og utleigebustadane (teneste 2650 og 2652) som kommunen eig.

Teneste	Omsorgsbustader	Utleigebustader	
Art 230	379.000	225.000	
Art 250	55.000	26.000	
Totalt	434.000	251.000	685.000

Vi ser at Giske kommune i 2020 har brukt kr. 685.000 til vedlikehold av omsorgs- og utleigebustader. Av kommunen sitt internkontrollsystem, IK-Bygg, nærare omhandla i kapittel 3 (tabell 3) ser vi at Giske kommune har 2129 kvadratmeter (m²) utleigebustader og 3987 m² omsorgsbustader. Dette viser at Giske kommune i 2020 har bruka **kr. 118** per m² til vedlikehold av utleigebustader og **kr. 109** per m² på omsorgsbustadane.

4.3 REVISOR SI VURDERING

Sjølv om Giske kommune sine formålsbygg er registrert med levetid som avvik noko frå levetida som ligg til grunn i normtala, vurderer vi det slik at det er grunnlag for å hevde at Giske kommune ligg langt under normtala for verdibevarande vedlikehold, ca. kr. 200 per m². Slik har det også vore dei to åra forut for 2020.

Vi registrerer at utgifter til vedlikehold av kommunale bygg per kvm i Giske kommune er lågare enn Noreg generelt.

5. KONKLUSJON OG TILRÅDINGAR

5.1 PROBLEMSTILLING 1

Har kommunen overordna målsettingar og retningslinjer for vedlikehold, tilsyn og drift av kommunale bygg?

For å svare på problemstillinga har vi utleia følgande revisjonskriterier:

- Giske kommune bør ha overordna politiske mål og ein strategi for eigedomsforvaltninga, der vedlikehold av kommunale bygg inngår som eit vesentleg element.
- Kommunen bør sikre rapportering til politisk nivå om kommunen sine bygningar og forvaltning av desse.
- Giske kommune bør ha utarbeidde planar for vedlikehold av kommunale bygg.

FUNN

Politiske mål og planer

På kommunen si heimeside står det at kommunen sine bygg og eigedommar skal ha ein standard og utsjånad som fremjar trivsel, miljø og helse for brukarar, og i høve til sine omgjevnader.

I kommuneplanen sin samfunnsdel er det vedteke fire gjennomgåande perspektiv, to av desse omhandlar kommunale bygg:

- legge til rette for universell utforming og tilgjenge for alle, og
- fokus på energisparing og reinare miljø.

I følgje Bustadsosial handlingsplan 2017-2021 skal eigedomsavdelinga ha ein oversikt over tilstand til alle kommunale utleigebygg, og saman med kommuneleiinga vurdere behovet for kjøp og sal av bustader.

Kommunen sin Energi og klimaplan inneheld mål om kontroll på energiforbruket i kommunale bygg ved eit «energiledelsessystem», inkludert mål om energioppfølging.

Giske kommune har i sin budsjett og økonomiplan vedteke følgjande satsingsområde innan kommunale bygg for perioden:

- Forvalte kommunale bygg for å unngå vedlikeholdsetterslep og dårleg utnytting av bygga.
- Forvaltningsplan for kommunal eigedom og bygg (Strategisk vurdering av eigne eigedommar og bygg – kva ska vi behalde, kva skal vi selje – kopla opp mot

strategiske dokument som bustadsosial handlingsplan, framtidig skule- og helsestruktur).

Giske kommune har rammebudsjett som sett føringar for kva som kan brukast på vedlikehald. Det vil seie at bygg og eigedom sjølv kan sette opp budsjett innafor si ramme. Det er ramma som set føringar for kva eininga kan bruke til å drifte og vedlikehalde sine eigedommar. Per i dag har kommunen ikkje ein oversikt som skil utgiftene til drift og vedlikehald frå kvarandre. Kommunedirektøren har opplyst at kommunen i dag ikkje har sett av noko til vedlikehald i budsjettramma.

Rapportering

Giske kommune har ikkje faste rutinar for å rapportere til politisk nivå om oppfølging av dei politiske måla for kommunale bygg, omhandla over. Administrasjonen har rutinar for å foreta ei rapportering til kommunestyret på tilstand eller behovet for midlar til vedlikehald av dei ulike kommunale bygningane, gjennom blant annet årsrapport.

REVISOR SI VURDERING

Per i dag har Giske kommune ikkje vedteke langsiktige mål eller planar for dei ulike kommunale bygga, eller eigedomsforvaltninga. Det er i inneverande økonomiplanperiode vedteke at det skal utarbeidast ein forvaltningsplan for dei kommunale bygga fram mot 2024, der ein skal vurdere kva bygg kommunen skal behalde, og kva dei skal selje.

Forvaltning av kommunale bygg for å unngå vedlikehaldsetterslep er omhandla som satsingsområde i den skriftlege delen av kommunen sin budsjett- og økonomiplan, likevel er det ikkje avsett midlar til vedlikehald i økonomiplana.

Kommunestyret forvaltar store verdiar i form av kommunale bygningar. For å sikre at kommunestyret har kjennskap til status for desse bygga er det viktig med rapportering frå administrasjonen. Administrasjonen har gjennom årsrapporten for 2020 rapportert til kommunestyret på tilstanden eller meir presis om behovet for midlar til vedlikehald av dei kommunale bygningane.

5.2 PROBLEMSTILLING 2

Har kommunen etablert hensiktsmessig system og rutinar for styring av vedlikehaldsarbeidet

For å svare på problemstillinga har vi utleia følgande revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha oversikt og eit system for styring av bygga som inneheld:
 - Oversikt over arealutnyttinga
 - Oversikt over unytta areal
 - Oversikt over tilstand og vedlikehalds behov
 - Ha eit avvikssystem for dokumentering og oppfølging av bygningsmassen

- Kommunen bør sørge for at ansvar for vedlikehold bør være tydeleg definert, og rollefordeling mellom ulike aktører avklart.

FUNN

Oversikt over areal

På kommunen si heimeside er det opplyst at kommunen har ein bygningsmasse på ca. 60 000m² fordelt på skular, barnehagar, institusjonar, omsorgsbustadar, bukollektiv, utleigebustadar, næringsbygg og administrasjonsbygg med vidare. Bygg og eigedomar i kommunen har ein antatt verdi på 1 milliard kroner.

I kommunen sitt rekneskap er dei kommunale bygga registrert med følande bokført verdi per 31.12.2020:

2271001 BOLIGER	115 377 487,00
2271002 SKULER OG BARNEHAGER	349 054 686,58
2271003 IDRETTSHALL	31 693 211,78
2271004 FORRETNINGSBYGG	39 494 009,36
2271005 ADMINISTRASJONSBYGG	34 893 889,93
2271006 ALDERSHEIM OG INSTITUSJONAR	95 366 999,51
2271007 BRANNSTASJON	6 636 261,71

Organisering og verktøy

Forutan reinhaldarane er det vaktmeistrane som utfører førefallande arbeid på dei kommunale bygga. Det er i dag fire årsverk til vaktmeistertenester, der 0,5 av desse årsverka utgjør administrative oppgåver. Bygga er fordelt mellom dei ulike vaktmeistrane. Vaktmeistrane har vanleg driftsoppgåver, men vert og nytta til vedlikehald på bygg. For oppgåver ut over det kommunen har kompetanse og ressursar til internt, vert det kjøpt inn tenester frå ulike i marknaden; røyrløggjar, elektrikar, tømrrar m.m. Det blir opplyst at kommunen har serviceavtalar innan tilsyn og lukking av avvik på brann, elektro, sprinkelanlegg, ventilasjon og lås- systema.

Avdelingsleiar bygg- og eigedom seier kommunen er lågt bemanna i høve til arbeidsoppgåvene. Talet på tilsette med oppgåver innan drift og vedlikehald har gått ned frå om lag 8,5 årsverk i 2015 til omlag 4 årsverk i dag.

Avdelingsleiar opplyser at dei nyttar digitale arbeidsordre og at det er desse som primært legg føringar for prioritering av oppgåver. «Frå vårt internkontrollsystem (IK-Bygg) har vi kjøpt til eit FDV program og der har alle einingane fått tilgang til å sende arbeidsordre. Einingsleiar har moglegheit for å sende direkte til vaktmeister, men dei aller fleste nyttar «Mitt Bygg appen» og då går arbeidsordre direkte til underteikna og til arbeidsleiar/arbeidsformann. Det er vi som då gjer ei vurdering av ønska tiltak og gjer ei prioritering m.m. Arbeidsordre vert vidareformidla til aktuell vaktmeister. Kommunedirektør

har gitt beskjed til einingane om at vi berre skal nytte arbeidsordre, men vi har framleis enkelte som tek direkte kontakt med vaktmeister. Dette er noko vi arbeide med og som vi ønske å ta ut snarast.»

Tilstandskartlegging

I 2017 vart det føretatt ein omfattande tilstandskartlegging av alle kommunale bygg. Det er denne som ligg til grunn for det vedlikehaldsetterslep som er registrert i internkontrollsystemet IK Bygg.

Tala som ligg i tilstandskartlegginga er frå 2017, og er i utgangspunktet grove anslag, +/- 20% opplyser avdelingsleiar. Vert det ønske om å realisere vedlikehald av eit bygg, må kostnaden uansett kvalitetssikrast og eventuelt reviderast.

Avdelingsleiar opplyser at han har som mål å få til ein årleg overordna gjennomgang av IK-Bygg. Dette er lagt i rutine for desember. Den årlege og kontinuerlege tilstandsvurderinga vert føretatt av vaktmeistrane. Avdelingsleiar opplyser at han normalt har 2 – 3 gjennomgangar med vaktmeister i forhold til tilstandsvurderingar. Hovudfokus er kontroll av brannkapittel og elektrotekniske spørsmål i IK-Bygg. Om dette vert gjennomført er knytt til bemanningssituasjonen og det at «det er konkurranse om vår kapasitet heile tida».

Internkontrollsystem - IK-Bygg

Giske kommune nyttar Compilo som sitt kvalitetssystem for internkontroll og dokument- og avvikshandtering. Bygg og eigedom har også tilgang til Compilo, men har per i dag ikkje lagt inn dokumenter her. I følge kvalitetsrådgjevar er mappestrukturen i Compilo slik at teknisk kan leggje sine dokumenter der, men det er ennå ikkje avklart om dei skal ha dokumenta sine i Compilo, eller om dei passar betre i andre system.

Giske kommune kjøpte i 2015 IK-bygg sitt internkontrollsystem, men dette vart for alvor tatt i bruk frå 2017. IK Bygg skal bidra til at kommunen har ein tilfredsstillande internkontroll som sikrar at lover og forskrifter blir følgt, og vert dokumentert. På heimesida til IK-bygg står det at internkontrollsystemet skal kunne bidra til å effektivisere og forbetre arbeidet med å kartlegge bygga sin tilstand og skaderisiko, og kan gjennom det bidra til å synleggjere behov for vedlikehald.

Giske kommunen nyttar ikkje alle dei moglegheitene som ligg i IK Bygg. Avdelingsleiar opplyser at systemet er omfattande og at det heller ikkje er ønskeleg å nytta alle moglegheiter. Av tilgjengeleg informasjon i systemet er det lite oppdatert informasjon om dei ulike kommunale bygga sin standard og om dei tilfredstillar minimumskrav i lovverk.

Avvikssystem

Giske kommune har utarbeidd skriftleg prosedyre for avviksmelding i Compilo. Eigedom nyttar eige avvikssystem i IK Bygg. Dei tilsette som ikkje er leiarar skal melde avvik i Compilo. Så melder einingsleiarane avvika vidare inn i IK Bygg som arbeidsordre. Slik slepp ein at same avvik blir meldt inn til IK Bygg av mange, opplyser avdelingsleiar bygg og eigedom.

Alle einingsleiarar har tilgang til IK-bygg og kan melde avvik eller arbeidsordre i systemet. Dei kan og følgje sin innmeldte sak i IK -bygg.

Vi har i spørjeundersøkinga spurt einingsleiarane om dei opplever det som enkelt å gje tilbakemelding til bygg og eigedomsavdelinga om vedlikehaldsbehov. Dei aller fleste av dei 15 som har svart opplever det som enkelte å melde behov for vedlikehald til bygg og eigedomsavdelinga. 1 er heilt ueinig og 1 er delvis ueinig i påstanden.

Vi har vidare stilt spørsmål om korleis den enkelte einingsleiar melder avvik og behov for vedlikehald.

Av svara ser vi at det blir meldt avvik og behov for vedlikehald på ulike måtar. 10 svarer at dei melder avvik og behov for vedlikehald gjennom internkontroll systemet IK-Bygg, men fleire brukar også andre kanalar som e-post og munnleg melding.

På spørsmål om tilbakemelding på «henvendinger» til bygg- og eigedomsavdelinga, har tre svara at dei opplever å ikkje å få tilbakemelding på sine «henvendinger» til bygg- og eigedomsavdelinga, mens av dei som får tilbakemelding får dei aller fleste tilbakemelding på e-post.

Rollar

Det er teknisk sjef som har ansvar for drift og vedlikehald av kommunale bygg i Giske kommune. Bygg og eigedom har eigen avdelingsleiar.

Bygg- og eigedomsavdelinga vart etablert i 2014 og består av avdelingsleiar, vaktmestre og reinhaldarar. Formålet er å forvalte, drifte, vedlikehalde og utvikle kommunale bygg og eigedomsmasse. Avdelinga er tillagt blant anna følgjande oppgåver:

- Utleigebygg
- Eigedomsforvaltning
- Drift og vedlikehald kommunale bygg
- Utvikle bygg og eigedomar
- Forsikring, skattar, avgift kommunale bygg
- Reinhald kommunale bygg

Avdelinga skal vere ein servicepartner ovanfor andre kommunale avdelingar i spørsmål og tiltak om bygg og eigedom.

1/3 av respondentane har i spørjeundersøkinga svara at dei opplever det som uavklart kva bygg- og eigedomsavdelinga kan bidra med av drifts- og vedlikehaldsoppgåver og kva dei har ansvaret for sjølve.

REVISOR SI VURDERING

Giske kommune har eit heilskapleg internkontrollsystem, IK-Bygg, som vert nytta av mange kommunar i Noreg. Gjennom IK-bygg har Giske kommune eit system for å ha oversikt over alle bygg, areal og tilstand på bygga. Kommunen har føretatt ein tilnærma anslag på kostnader for vedlikehald av dei kommunale bygga.

Bustadsosial handlingsplan 2017-2021 seier at eigedomsavdelinga har i oppgåve å halde oversikt over samla bustadmasse og status ved desse. Vår gjennomgang av det digitale internkontrollsystemet IK-Bygg viser at Eigedom har ein oversikt, men at denne ikkje er oppdatert sida 2017.

Kommunen har gjennom IK-bygg eit avvikssystem for varsling av feil eller manglar. Av dei tilbakemeldingane som vi har fått i spørjeundersøkinga kan det tyde på at ikkje alle meldingar blir registrert inn i det digitale internkontrollsystemet IK-Bygg. Tilbakemelding frå einingsleiarane viser og at fleire opplever å ikkje få tilbakemelding frå bygg- og eigedom om kva som skjer med deira avviksmelding.

Giske kommune har ikkje skriftlege rutinar der dei ulike rollane for bygga er avklart og definert. Svara i spørjeundersøkinga viser også at fleire opplever det som uavklart kva bygg- og eigedomsavdelinga kan bidra med drifts- og vedlikehaldsoppgåver og kva dei har ansvaret for sjølve.

5.3 PROBLEMSTILLING 3

Har Giske kommune utgifter til vedlikehald på nivå med normtal for bransjen?

For å svare på problemstillinga har vi utleia følgande revisjonskriterier:

- Giske kommune bør ha utgifter til vedlikehald på nivå med normtal for bransjen.

FUNN

Våre funn baserer seg i hovudsak på KOSTRA sine berekningar av kostnader per kvadratmeter for eit utval formålsbyggbygg. For omsorgsbustader og utleigebustadar er berekna kostnader henta frå rekneskap og kommunens sitt internkontrollsystem IK-Bygg.

KOSTRA

Konto/artane som i KOSTRA er definert som vedlikehaldskostnader er:

- 070 lønn til vedlikehaldsarbeid (ikkje vaktmeister), påkostnad, nybygg og nyanlegg
- 030 vedlikehald, påkostnad nybygg og nyanlegg
- 250 materialar til vedlikehald, påkostnad og nybygg og nyanlegg.

Formålsbygg

Giske kommune har i 2020 i gjennomsnitt brukt 36 kroner per kvm til vedlikehold. Giske kommune har i alle tre åra 2018 til 2020 brukt mindre enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 1, landet og landet utanom Oslo på vedlikehold av sine formålsbygg. I tillegg har Giske kommune brukt mindre for kvart år på vedlikehold, mens dei vi har samanlikna med har hatt ei auke frå år til år.

Omsorgsbustader og utleigebygg

Rekneskapen for 2020 viser at Giske kommune har brukt kr. 685.000 til vedlikehold av omsorgs- og utleigebustader. Av kommunen sitt internkontrollsystem, IK-Bygg, ser vi at Giske kommune har 2129 kvadratmeter(m²) utleigebustader og 3987 m² omsorgsbustader. Dette betyr at Giske kommune i 2020 har bruka **kr. 118** per m² til vedlikehold av utleigebustader og **kr. 109** per m² på omsorgsbustadane.

REVISOR SI VURDERING

Sjølv om Giske kommune sine formålsbygg er registrert med levetid som avvik noko frå levetida som ligg til grunn i normtala, vurderer vi det slik at det er grunnlag for å hevde at Giske kommune ligg langt under normtala på ca. kr. 200 per m² for verdibevarande vedlikehold. Slik har det også vore dei to åra forut for 2020.

Vi registrerer at utgifter til vedlikehold av kommunale bygg per kvm i Giske kommune er lågare enn Noreg generelt.

5.4 ANBEFALINGAR

Vi anbefaler Giske kommune å:

- vedta ein langsiktig plan for dei ulike kommunale bygga,
- Innføre rutinar som sikrar dokumentasjon av planlagt og utført kontroll, og kartlegging av dei ulike kommunale bygga,
- avklare ansvar og rollar knytt til dei ulike drift- og vedlikehaldsutgiftene,
- gjennomføre opplæring til tilsette i bruken av IK-Bygg, og
- gi tilbakemelding om behandlingstid til dei som melder behov eller avvik i IK-Bygg.

6. HØYRING

Eit utkast av rapporten har vore på faktasjekk til revidert eining før den vart sendt over til kommunedirektør på høyring.

Kommunalsjef teknisk har på vegne av kommunedirektøren kommet med slike kommentarer til rapporten:

«Generelt er vi glade for å ha fått ein revisjon på vedlikehald av kommunale bygg.

Vi er klar over at vi ikkje klarer å utføre verdibevarande vedlikehald, noko som tala i rapporten viser.

Til pkt 2.3 Revisor sin merknad.

Det er rett at det i inneverande økonomiplan- periode er vedteke å utarbeide ein forvaltningsplan for dei kommunale bygga fram mot 2024, og der ein skal vurdere kva bygg kommunen skal behalde og kva dei skal selje.

Kommuneplanen sin samfunnsdel er under arbeid. Den vil gi føringar for korleis bygningsmassen blir framover. Vi ser for oss å fullført forvaltningsplanen (kva bygg skal vi behalde og kva skal vi selje) når kommuneplanen er klar.

Til pkt 3-3 Revisor si vurdering.

Til andre avsnitt om at IK- bygg viser at Eigedom har ei oversikt men denne er ikkje oppdatert sidan 2017.

Kronetalet er lagt inn for 2017. I og med at vi ikkje har høve til investeringar/utbetringar har vi ikkje arbeidd med å oppdatere tala frå 2017.

Til siste avsnitt om at kommunen manglar skriftlege rutinar der dei ulike rollene for bygga er avklart og definert.

Kommunalsjef teknisk vil ta opp i toppleiargruppa om å lage brukaravtale for bygga (forventningar, kven gjer kva mm).»

REFERANSELISTE

Kommunelova kapittel 25 om internkontroll

NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren»

Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn, KS 2008

Rapport: 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane, Kommunal- og regionaldepartementet.

Vedlikehold i kommunesektoren «frå forfall til forbilde», Multiconsult og PricewaterhouseCoopers, 2008

Giske kommune sitt rekneskap, Årsrapport 2020

KOSTRA- statistikk, Utvalde nøkkeltal for eignedomsforvaltninga

Budsjett- og økonomiplan 2021-2024

Bustadsosial handlingsplan 2017-2021

Energi- og klimaplan 2017-2021

Giske kommune si heimeside

IK-Bygg, digitalt verktøy for internkontroll

VEDLEGG 1: Utleiing av revisjonskriterier

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

Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter, lovforarbeid, rettspraksis, administrative retningslinjer, statlige føringer, teori og så videre. Eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold er i liten grad regulert i lovgivningen, og vi har derfor utledet revisjonskriterier fra en såkalt beste praksis i standarder, rapporter og veiledere på området. I dette prosjektet legger vi til grunn NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren som hovedkilde til 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.

Det finnes ikke krav i lov eller forskrift om hvordan kommunen skal drive sin eiendomsforvaltning, men det finnes en rekke lover som regulerer krav til bygget og til den virksomhet som drives i bygget³. Slike krav har betydning for utforming av nye bygg og hva som må holdes ved like i eksisterende bygg, men gir ikke en samlet oversikt over hvordan kommunen skal drive sin eiendomsforvaltning. Selv om det ikke er direkte fastsatt i lovverket, er det laget dokumenter som gir føringer for hva som er god eiendomsforvaltning.⁴

KOMMUNELOVEN

Kommunedirektøren har ansvaret for at administrasjonens virksomhet drives i samsvar med lover og forskrifter, og at den er gjenstand for internkontroll. Det skal rapporteres om internkontroll til kommunestyret.

RAPPORT: 85 TILRÅDINGAR FOR STYRKT EIGENKONTROLL I KOMMUNANE, KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

- Tilråding 19: Kommunen bør ha, bruke og holde ved like dokument som gjer greie for rollar og ansvar.
- Tilråding 22: Kommunane bør i den løpende driften av internkontrollen prioritere nok ressursar og prioritere naudsynt vedlikehald høgare.

³ Eksempel på slike lover med tilhørende forskrifter er plan- og byggingsloven, brannvernloven, forurensingsloven, energiloven, kulturminneloven, opplæringsloven, barnehageloven, folkehelseloven og helse- og omsorgsloven.

⁴ Jfr. Definisjon på eiendomsforvaltning kapittel 1.3

Tilråding 23: Vidare må administrasjonssjefen ta ansvaret for å følge opp internkontrollen systematisk og reagere ved avvik og brot.

PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Ifølge plan- og bygningsloven § 31-3 første ledd plikter eier eller den ansvarlige å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne loven i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker skjemmende på seg selv eller i forhold til omgivelsene. Dette pålegger Giske kommune som eier en plikt til å vedlikeholde sine bygninger.

NOU 2004:22 VELHOLDTE BYGNINGER GIR MER TIL ALLE – OM EIENDOMSFORVALTNINGEN I KOMMUNESEKTOREN.

I 2003 oppnevnte regjeringen et utvalg som skulle gjennomgå eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. Resultatet av arbeidet til Eiendomsforvaltningsutvalget⁵ 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.

Fokusområdet i denne forvaltningsrevisjonen er avgrenset til andre punkt, og særlig bygningsvedlikehold. 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 politiske bestemte mål for eiendomsforvaltningen.
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.
3. Generelle delkriterier:
 - 3.1 Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - 3.2 Effektiv arealutnyttelse
 - 3.3 Godt, verdibevarende vedlikehold
 - 3.4 Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - 3.5 Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - 3.6 En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen

⁵ 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.

3.7 Riktig økonomisk rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt.

Eiendomsforvaltningsutvalget har utledet konkrete tiltak knyttet til de ulike kriteriene og de generelle delkriteriene.

VEDLIKEHOLD I KOMMUNESEKTOREN «FRÅ FORFALL TIL FORBILDE», MULTICONSULT OG PWC, 2008

Basert på estimert vedlikeholdsbehov for ulike bygningstyper, samt arealfordelingen mellom bygningstypene, er det estimert gjennomsnittlig kostnadsbehov for vedlikehold av kommunal bygningsmasse som årskostnad i kr/m² pr år iht. NS 3454 "Livssyklus-kostnader for byggverk". Det betyr at alle periodiske vedlikeholdstiltak og utskiftninger er inkludert. Det er ikke tatt hensyn regnskapsføring og finansiering når det gjelder grensesnittet drift og kapital, dvs. ulikhetene mellom NS 3454, kommuneloven og regnskapsloven. Beregnet gjennomsnittlig vedlikeholdsbehov for en kommunal bygning er **ca. 170 kr/m²** pr år som annuitet. Beregninger er basert på 60 års levetid og 6 % kalkulasjonsrente. Annuitetstallet er følsomt for betrakningsperiode (**byggets levetid**), intervaller for vedlikeholdsinnsett og for utskiftning (komponenters levetid) samt kalkulasjonsrente. En halvering av betrakningsperioden til 30 år gir en reduksjon i normtallet til **ca. 100 kr/m²**, men innebærer da at bygningen enten må avhendes eller står foran en betydelig oppgradering dersom det skal benyttes videre. Vi gjer oppmerksom på at normtalla ikkje er indeksjustert til 2021-kroner.

KS: BEDRE EIENDOMSFORVALTNING OG VEDLIKEHOLD: EN VEILEDER FOR FOLKEVALGTE OG RÅDMENN

Denne veilederen legger særlig vekt på betydningen av aktiv politisk og administrativ styring av eiendomsforvaltningen. For å oppnå effektiv styring, må kommunestyret ha et godt beslutningsgrunnlag. Derfor anbefaler KS at kommunestyret sikrer seg jevnlig rapporteringer på tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporten kan og bør også inngå i kommunenes årsrapport- årsmelding.

Kommunens øverste ledelse ved kommunestyret og rådmannen skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne i kommunen. Bygninger og eiendommer er viktige ressurser i drift og utvikling av kommunen. Eierne bør stille seg spørsmål om hva kommunen eier, hva man trenger og hvordan kommunens eiendommer blir forvaltet.

Behov for god kommunikasjon

Det som kjennetegner kommuner som får til et godt vedlikehold, er god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskap som operativ/daglig leder og eiendomsforvalteren. Eiendomsforvalteren må få mulighet til å rapportere om tilstand,

utforming og muligheter i forhold til eiendommen. De folkevalgte må på sin side stille krav til god forvaltning og rapportering som gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioriteringer.

Ansvar

Kommunestyret er ansvarlig for å tilby innbyggerne/brukerne gode tjenester og at bygga er godt egna til formålet. Krav til tenestebygga sin standard er omhandla i en rekke lover og forskrifter som i varetar helse, miljø og trygghet for brukerne av de kommunale bygga. Kommunen er selv ansvarlig for å holde seg informert om gjeldende regelverk og skal kontrollere og dokumentere at disse blir fulgt gjennom kommunens internkontroll

Prioritering og vedtaksgrunnlag

Kommunestyret må gi forvalter i oppgave å rapportere i hva for grad bygga og de offentlige krava er tilfredsstilt. Rapporten må også inneheld forslag til tiltak.

Rapporten bør innehalde:

- Oversikt over alle tenestebygg med tilhøyrande areal og arealutnytting (areal per bruker)
- Ansvar fordelt mellom eiar, forvaltar og bruker
- Byggets tilstand (utvendig, innvendig, varmes- ventilasjon og sanitær, elanlegg og heis)
- Inneklima (renhold, luftkvalitet, lys, lyd/støy)
- Brukarvenlegheit (planløysing, fleksibilitet, tilpassa funksjonshemma)
- Brannrisiko
- Fuktskaderisiko
- Innbrotsikkerheit
- Offentlege pålegg
- Kostnad for utbetring
- Prioritering

Rapporten dannar et grunnlag for politisk diskusjon og prioriteringar av tiltak.

For å drive verdibevarande forvaltning av bygningsmassen bør kommunen utarbeida strategiske **målsetnader for styring** av eigedomsmassen. Målsetnaden bør forankrast i kommunens overordna styringsdokument.

Politisk nivå bør få **rapportering** i forhold til vedteke mål for eigedomsforvaltninga. **Tilstand** på bygga, **forslag til prioritering** og berekna **utbetringkostnader** bør vere ein del av ein slik rapportering. Utbetring bør gjerast **planmessig** over fleire år (vedlikehaldsplan) og innarbeidast i økonomiplanen.

Kommunen bør gje forvaltar i oppgåve å **rapportere i kva for grad bygga og dei offentlege krava⁶ er oppfølgt**. Rapporten bør også innehalde forslag til tiltak.

Rapporteringa bør innehalde:

- Oversikt over alle tenestebygg med tilhøyrande areal og arealutnytting (areal per brukar)
- Ansvar fordelt mellom eigar, forvaltar og brukar
- Byggets tilstand (utvendig, innvendig, varme, ventilasjon og sanitær, elanlegg og heis)
- Inneklima (reinhold, luftkvalitet, lys, lyd/støy)
- Brukarvennlegheit (planløysing, fleksibilitet, tilpassa funksjonshemma)
- Brannrisiko
- Fuktskaderisiko
- Innbrots sikkerheit
- Offentlege pålegg
- Kostnader for utbetring
- Prioritering

Rapporten bør danne grunnlaget for politisk diskusjoner og prioriteringar av tiltak.

UTLEIJA REVISJONSKRITERIER

Vi har med utgangspunkt i ovannemnte revisjonskriterier utleda følgjande kriteria som vi vil vurdere våre funn imot:

- Kommunen bør ha overordna politiske mål og ein strategi for eigedomsforvaltninga, der vedlikehold av kommunale bygg inngår som eit vesentleg element.
- Kommunen bør sikre rapportering til politisk nivå om kommunen sine bygningar og forvaltning av desse.
- Kommunen bør ha oversikt og et system for planlegging og styring av bygga som inneheld:
 - Oversikt over arealutnyttinga
 - Oversikt over unytta areal
 - Oversikt over tilstand og vedlikehalds behov
 - Kommunen bør ha et avvikssystem for dokumentering og oppfølging av bygningsmassen
- Ansvar for vedlikehold bør være tydeleg definert, og rollefordeling mellom ulike aktørar bør være avklart.
- Giske kommune sine vedlikeholdskostnader bør være på nivå som normalt for bransjen.

VEDLEGG 2: SPØRJEUNDERSØKINGA

Leiar for følgjande eining har motteke spørjeundersøkinga:

- Giske skule
- Godøy skule
- Alnes skule
- Vigra skule
- Valderøy barneskule
- Valderøy ungdomsskole
- Vigra barnehage
- Giske barnehage
- Valderøya omsorgsdistrikt
- Vigra, Giske og Godøy omsorgssenter
- Giske omsorgssenter, kjøkken
- Mestring og psykisk helse
- Enhetsleder, barn, familie og helse
- Teknisk
- Barnevern
- Økonomisjef
- Personalsjef
- Stabsleiar kultur, service og næring
- Flyktningetenesta
- Legekontor
- Fysio- og ergoterapeut
- Kommunedirektør
- Kommunalsjef for helse- og omsorg
- Kommunalsjef for oppvekst

Vi gjer merksam på at same person kan vere leiar for fleire einingar.

VEDLEGG 3: SPØRSMÅL I SPØRREUNDERSØKELSEN

- Spørsmål 1. Bygg og eigedom har god oversikt over vedlikehaldsbehovet i mitt/mine bygg.
- Spørsmål 2. Det er enkelt å gi tilbakemelding om behovet for vedlikehold til bygg og eigedom
- Spørsmål 3. Hvordan melder du normalt avvik på bygg?
- Spørsmål 4. Hvordan melder du normalt om behov for vedlikehold?
- Spørsmål 5. Hvordan får du normalt tilbakemelding på dine henvendelser til bygg- og egedomsavdelinga?
- Spørsmål 6. Det er avklart hva bygg- og egedomsavdelinga kan bidra med av drifts- og vedlikeholdsoppgaver og hva virksomheten har ansvaret for selv
- Spørsmål 7. Mitt bygg er godt egnet til formålet med tjenesten
- Spørsmål 8. Mitt bygg er godt vedlikeholdt

VEDLEGG 4: OVERSIKT OVER KOMMUNALE BOLIGAR

Bygning/Bygningsgruppe	Areal pr bruker	Antall kvadratmeter	0 - ANSVAR OG GJENNOMFØRING	1 - BYGNING	2 - INNEMILJØ	4 - BRANN OG BEREDSKAP	5 - YTRE MILJØ OG UTEOMRÅDER	8 - LEIETAKER	Beregnet utbedringskostnad
Sum: Totalt	58	2129							6270
Boligbygg	58	2129							6270
SIFBO	90	360	0.5	1.2	1.2	1	1		1970.0
Utleigebustad Kålosbakken	54	162	0.5	0.9					800.0
Utleigebustad Øvre nordstrand	77	467	0.5	2					1350.0
Utleigebustad Sandbakkane	54	162	0.5						0.0
Utleigebustad Synnes	54	162	0.5	1.5					500.0
Utleigebustad Sætra	85	170	0.5	2					400.0
Utleigebustad Kraftbu2	151	151	0.5	1					0.0
Utleigebustad Molnes	79	238		1.5					800.0
Postvegen 532	0	151							0.0
Sandnesbakkane 2	0	53							150.0
Sandnesbakkane 4	0	0							150.0
Sandnesbakken 6	53	53							150.0

*Skjermdump fra IK-Bygg

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Hovedkontor: Kristiansund

Avdelingskontor: Ålesund, Molde, Surnadal

Eiere:

Aure, Averøy, Kristiansund, Rindal, Smøla, Surnadal, Tingvoll,
Aukra, Hustadvika, Gjemnes, Molde, Rauma, Sunndal, Vestnes,
Fjord, Giske, Sula, Stranda, Sykkylven og Ålesund.

Møre og Romsdal fylkeskommune.