



Forvaltningsrevisjon

Eiendomsforvaltning

Beiarn kommune

FORORD

Salten kommunerevisjon IKS eies av kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold i Salten- regionen i Nordland fylke.

Salten kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Vi har 3 forvaltningsrevisorer med følgende profesjoner: Silje Fisktjønmo - statsviter, Kai Andre Blix - siviløkonom og Bjørn Vegard Gamst - jurist, alle med bred erfaringsbakgrunn fra både offentlig- og privat virksomhet.

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommunelovens §23-2 første ledd c). Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Kontrollutvalget i Beiarn kommune vedtok i møte 19.11.2021 saksnummer 24/21 å gjennomføre en undersøkelse av eiendomsforvaltningen i kommunen.

Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen har vært forvaltningsrevisorer Kai Andre Blix.

Bodø, den 14.09.2022

Kai-Andre Blix

Bjørn Vegard Gamst

Kai André Blix

Bjørn Vegard Gamst

Forvaltningsrevisor

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	7
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	7
1.2 PROBLEMSTILLINGEN OG REVISJONSKRITERIER	7
1.2.1 Problemstillingen	7
1.2.2 Revisjonskriterier	7
1.3 METODE OG AVGRENSNING	8
1.5 BEGREPER	9
2 FAKTA OG VURDERINGER	11
3 KONKLUSJON OG ANBEFALING	26
3.1 Oppsummering og konklusjoner	26
3.2 Anbefalinger	28
4 RÅDMANNENS KOMMENTAR	29
4.1 BEMERKNINGER TIL RÅDMANNENS KOMMENTAR	29
5 LITTERATUR OG KILDEREFERANSER	30
6 VEDLEGG	32
VEDLEGG 1. HØRINGSSVAR FRA RÅDMANNEN	32
VEDLEGG 2. UTLEDNING TIL REVISJONSKRITERIER	33

SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har i denne undersøkelsen tatt for oss eiendomsforvaltningen i Beiarn kommune. Formålet med prosjektet har vært å belyse om Beiarn kommune har et rasjonelt dokumenterbart system, for vedlikehold av bygg, som er egnet til å forhindre verdiforringelse i bygningsmassen. Videre å gi kommunestyret tilstrekkelig informasjon om tilstand/vedlikeholdsbehov på kommunens eide bygningsmasse.

I undersøkelsen har vi forsøkt å svare ut følgende problemstilling:



HAR KOMMUNEN ETABLERT HENSIKTMESSIGE SYSTEM OG RUTINER SOM KAN IVARETA ET GODT OG LANGSIKTIG VEDLIKEHOLD AV BYGNINGER?

Revisor konkluderer med at:

Beiarn kommune har i liten grad etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av bygninger.

Beiarn kommune har utarbeidet en Boligpolitisk handlingsplan for 2019-2023, utover dette har ikke kommunen noen overordnet mål og strategier for kommunens bygningsmasser.

Beiarn har et databaserte system (Facilit) for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU-system). I slike system er det gjerne et komplett eiendomsregister med full oversikt over alle eide og leide eiendommer og objekter. I tillegg registreres alle avvik på bygningsmassen som meldes inn fra brukere eller egne ansatte. Videre bygger man opp drift- og vedlikeholdsplaner og det lages arbeidsordrer knyttet til hvert enkelt prosjekt i

vedlikeholdsplanene. Systemet ivaretar også dokumentasjon på hva som er gjort med det enkelte bygg, samt økonomien knyttet til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. Systemet er ikke oppe og går på en måte som gjør at de får benyttet programmets egenskaper for planmessig oppfølging. For å få dette programmet til å fungere trenger de å få kartlagt alle byggene og lagt inn alle opplysningene programmet trenger for å fungere.

Vurdert på bakgrunn av dagens arbeidsoppgaver kan det se ut til at avdelingen har tilstrekkelig kompetanse, men mangel på kapasitet. Vaktmestere har fått muligheter faglig utvikling og oppgradering til fagbrev. Imidlertid bør de ha en tanke om å bedre kompetansen i avdelingen på sikt, ikke minst med tanke på kartlegging og analyse av bygninger for å hente inn data til Facilit. De bør derfor få på plass en kompetanseplan. Revisor vurderer det som naturlig at en liten kommune som Beiarn ikke kan ha egen kompetanse til å utføre større prosjekter og at disse må håndteres med kjøp av tjenester

Revisjonen mener rapportering om bygningenes tilstand og vedlikeholdsbehov er en grunnleggende forutsetning for at kommunestyret skal settes i stand til å prioritere ressursene. Det foreligger det ikke formelle rutiner for systematisk rapportering av tilstand og vedlikeholdsetterslep.

Revisor ser særlig på bygningstilstanden og vedlikeholdsbehovet, og få en samlet framtidige og løpende behov i et og samme system. Slike systemer vil, når de utnyttes og følges opp, i seg selv bidra til en effektivisering innen eiendomsforvaltningen ved at man får bedre oversikt og kontroll. slik at en kan prioritere riktig å ta ting i riktig rekkefølge slik at en får mer ut av ressursene en har.

Anbefalinger

Beiarn kommune bør:

- utarbeide og vedta mål, strategier og langtidsplan for eiendomsforvaltningen i kommunen.
- prioritere å få på plass systematisk registrering og oppdatering av tilstanden på kommunens bygninger.
- utarbeide en rutine for systematisk rapportering om tilstanden og vedlikeholdsbehovet til kommunens bygningsmasse.
- utarbeide en rutine og elektronisk system som sikrer en felles kommunal plattform for innmelding av brukerbehov og tilbakemelding på at disse er utført.

1 INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget i Beiarn kommune vedtok i sak 24/21 den 19.11.2021 å bestille en forvaltningsrevisjon om eiendomsforvaltningen.

Revisor oversendte en prosjektplan for forvaltningsrevisjonen til behandling i kontrollutvalget. Kontrollutvalget vedtok i sak 24/21 den 19.11.2021 en prosjektplan hvor revisjonen fikk i oppdrag å besvare problemstillingen knyttet til temaene i bestillingen.

1.2 Problemstillingen og revisjonskriterier

1.2.1 Problemstillingen



**HAR KOMMUNEN ETABLERT HENSIKTMESSIGE SYSTEM OG
RUTINER SOM KAN IVARETA ET GODT OG LANGSIKTIG
VEDLIKEHOLD AV BYGNINGER?**

1.2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som revidert enhet i kommunen skal vurderes opp imot. Revisjonskriteriene danner grunnlaget revisjonen trenger for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det området som skal revideres.

Kildene til de operasjonaliserte revisjonskriteriene til denne rapporten er utledet fra følgende kilder:

- Kommuneloven
- Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner

- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle».
- Multiconsult KS
- FoU-rapport nr. 154018 «Vedlikeholdsetterslepet langs kommunale veger», 2015. Standarder NS3424, NS3454
- Kommunens egne retningslinjer og reglementer

Utledningen til revisjonskriteriene følger rapporten i vedlegg 2.

1.3 Metode og avgrensning

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentgjennomgang og intervju med leder drift.

Revisjonen har også hatt en gjennomgang av styringsprogrammet Facilit¹ – som er et system for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendom.

Leder drift har vært kontaktperson og har faktaverifisert faktagrunnlaget før vurderingene er blitt gjort. Det har vært et godt samarbeid, og administrasjonen har vært meget behjelpelig med å fremskaffe nødvendig informasjon.

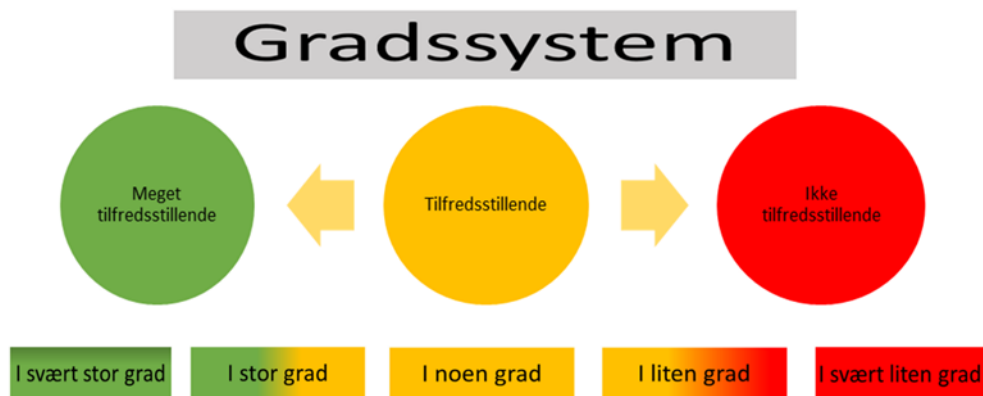
I denne forvaltningsrevisjonen er det ikke vurdert hvorvidt det er rasjonelt for kommunen å besitte ulike eiendommer. Derimot er det undersøkt om kommunen faktisk har gjennomført slike vurderinger, og i hvilke fora disse eventuelt er blitt gjort. I undersøkelsen er det også gått igjennom en god del skriftlig dokumentasjon, kommunestyrevedtak og andre notater fra administrasjonen.

¹ Facilit FDVU – system for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendom

Vi har tatt med noen figurer som er laget på bakgrunn av tall fra KOSTRA². Vi tar forbehold om at Beiarn kommune har rapportert korrekt til KOSTRA.

Revisor har ikke vært på befaring på bygningene i kommunen. Imidlertid er skriftlige dokumentasjonen i saken gjennomgått og sammenstilt med intervju og statistikk for å sikre validiteten til denne. Datagrunnlaget til rapporten vurderes som relativt pålitelig, og metode og faktagrunnlag vurderes som tilstrekkelig til å besvare problemstillingene i prosjektet. Revisor legger til grunn at de fakta som er innsamlet gir tilstrekkelig grunnlag for å svare på problemstillingene.

Problemstillingen blir målt etter grad slik som vist i figuren under:



Figur 1 - Gradssystem

1.5 Begreper

Vedlikehold: Vedlikehold er utgifter som påløper for å holde en bygning i samme relative standard som den var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt slik at bygningen kan brukes til

² **KOSTRA** (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

tiltenkt formål innenfor bygningens forventede økonomiske levetid. Tiltak som har karakter av løpende vedlikehold, skal alltid regnes som vedlikehold og ikke som en påkostning eller investering.

Driftsaktiviteter: Som driftsaktiviteter regnes løpende vedlikehold, renhold, vakthold, sikring, energi og vann, avløp, renovasjon mm.

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 og omsorgsboliger regnes ikke som formålsbygg.

2 Fakta og vurderinger

Fakta som blir presentert i dette kapittelet er innhentet for å svare ut problemstillingen:



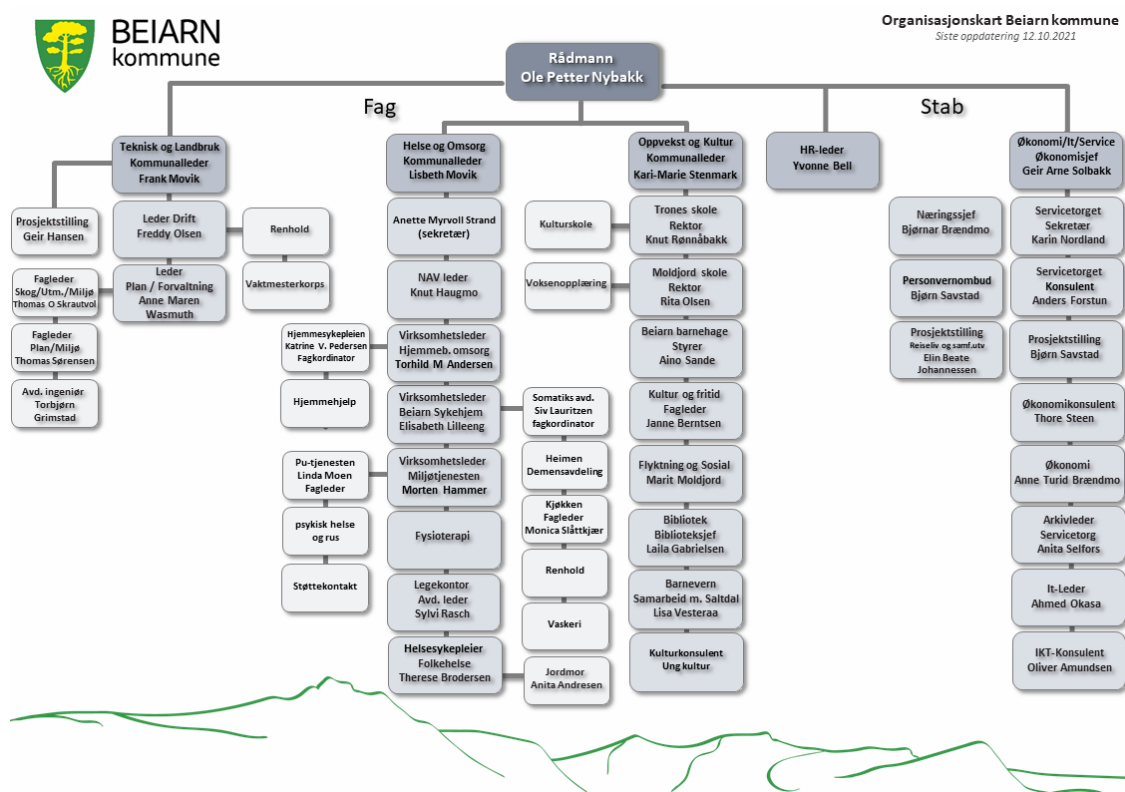
HAR KOMMUNEN ETABLERT HENSIKTSMESSIGE SYSTEM OG RUTINER SOM KAN IVARETA ET GODT OG LANGSIKTIG VEDLIKEHOLD AV BYGNINGER?

Operasjonaliserte kriterier for å besvare problemstillingen:

- Kommunen bør ha klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.
- Kommunen bør ha en oppdatert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen.
- Kommunen bør ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta bygningsmassen, og organiseringen bør reflektere ansvarsforholdene.
- Kommunedirektøren bør rapportere til kommunestyret om tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen på en systematisk måte.
- Kommunen bør ha system og rutiner som sikrer at innmeldte vedlikeholdsbehov fra de tjenesteytende enhetene følges opp.

Videre har vi i dette kapitelet satt opp de operasjonaliserte kriteriene, faktabeskrivelsen og vurderinger tilknyttet disse under hvert kriterium. Utledning av de operasjonaliserte kriteriene finner dere i vedlegg 2 til denne rapporten.

Organisering



Figur 2 - Organisasjonskart

Eiendomsforvaltningen ligger under kommunalleider for Teknisk og Landbruk og det er Leder drift som har ansvaret for bl.a. koordinering av vedlikehold og drift av bygg, og skal være en støttefunksjon for drift på Teknisk og Landbruk, Helse og omsorg, Oppvekst og kultur og Stabs avdelingen. Vedlikeholdsbudsjettet ligger hos h.h.v. Teknisk og Landbruk, Helse og omsorg, Oppvekst og kultur og Stabs avdelingen og det er enhetene selv som melder ifra om vedlikehold utover ordinær drift. Leder drift støtter driften med vaktmesterkorps og renholdere. Avdelingene helse og omsorg, oppvekst og kultur, har ansvar for renholdere på sine avdelinger. Leder drift har ansvar for renhold på kommunehuset.

Kommunen bør ha klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.

Fakta

Beiarn kommune har utarbeidet en Boligpolitisk handlingsplan for 2019-2023, utover dette har ikke kommunen noen overordnet mål og strategier for kommunens bygningsmasser.

Det ble laget et forprosjekt på eiendomsforvaltningen i Beiarn kommune i 2009³. Målet med prosjektet var to-delt:

1. Det skal gjennomføres en kartlegging som gir en oversikt over omfanget av den strategiske analysen som eventuelt skal gjennomføres i hovedprosjektet.
2. Arbeidet skal sikre at et eventuelt hovedprosjekt tar utgangspunkt i egen praksis og lokale forutsetninger. Hvis kommunen velger å gå videre med et eventuelt hovedprosjekt skal prosjektutviklingsprosessen sikre at deltagerne i hovedprosjektet får en posisjon i prosjektet som står i forhold til den rolle og ansvar de har i organisasjonen.

Rent praktisk var forprosjektet delt opp i to hoveddeler, en kartleggingsdel og en prosessdel. Kartleggingen har fokusert på det tekniske, det økonomiske og det organisatoriske. Den tekniske kartleggingen har lagt vekt på å skaffe en oversikt over eiendomsmassen. Det var videre gjennomført en overordnet tilstandsanalyse for å skaffe oversikt over eiendommenes tekniske status og for å vurdere omfanget av kartleggingsjobben i et eventuelt hovedprosjekt.

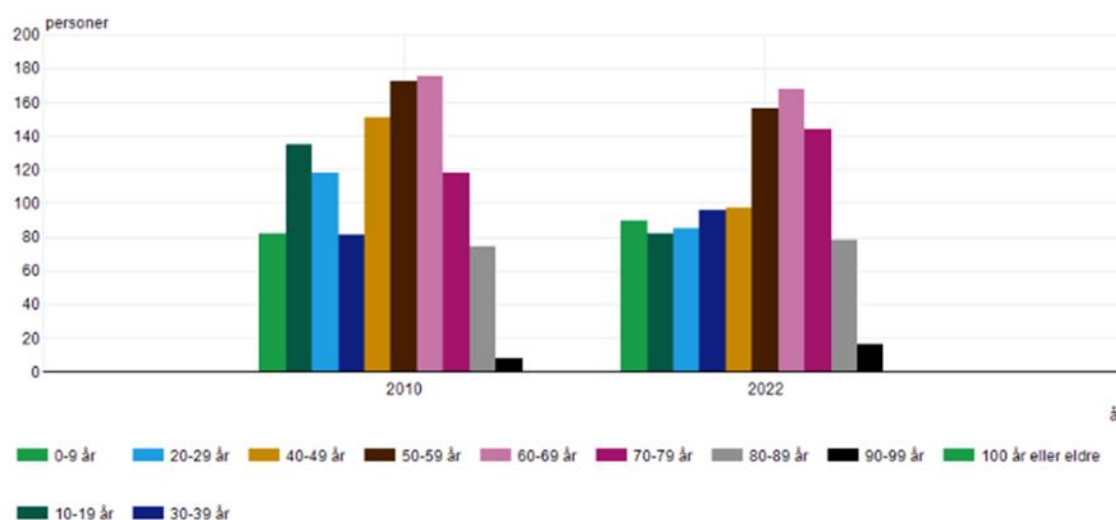
³ Prosjektet ble utarbeidet av ReSight

Ifølge leder drift ble det gjort en stor jobb for å legge inn data fra forprosjektet inn i Facilit⁴. Forprosjektet er forsøkt fulgt opp slik at det er brukt som en pekepinn på hva en bør ha fokus på med tanke på vedlikehold, byggenes tilstand og bruksområder.

Når det gjelder de boligpolitiske målene, så ønsker kommunen å selge boliger som har en alder over 15 år, slik at kommunen unngår for mye vedlikeholdsetterslep. Boligene blir solgt til en fornuftig pris slik at folk kan kjøpe dem ifølge leder drift.

Leder drift gir uttrykk for at de i det daglige har en målsetning om å ivareta byggene så godt som mulig innenfor de økonomiske rammene de har. Det er opp til enhetslederne i de forskjellige sektorene og melde inn vedlikeholdsbehov utover det vanlige vedlikeholdet.

07459: Befolkning, etter alder og år. Beiarn, Personer.



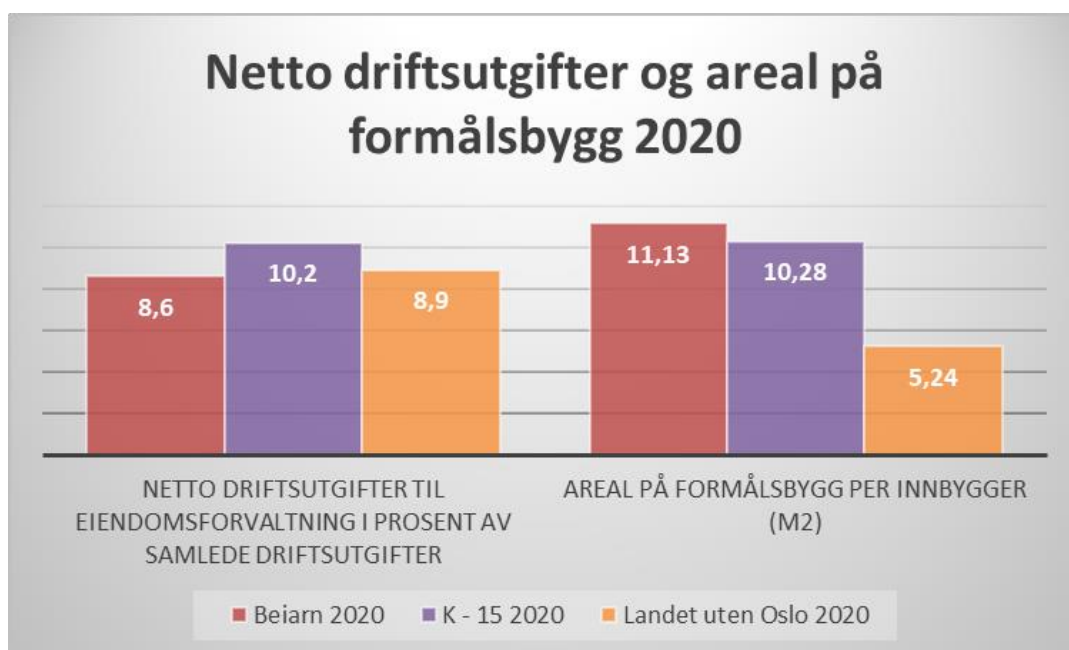
Figur 3 - Befolkning Beiarn kommune 2010 og 2022 - Kilde: Statistisk sentralbyrå

Slik det går frem av alderssammensetningen i figur 3, så er andel eldre i befolkningen økende og andel barn synkende. Dette er noe vi må ta hensyn til i forhold til eiendomsforvaltning og bruk av bygg/bolig ifølge leder drift. Ifølge Boligpolitisk handlingsplan for 2019-2023 vil Beiarn kommune oppleve en eldre befolkning før flere av de andre kommunene i Salten. Det

⁴ Facilit FDVU – system for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendom

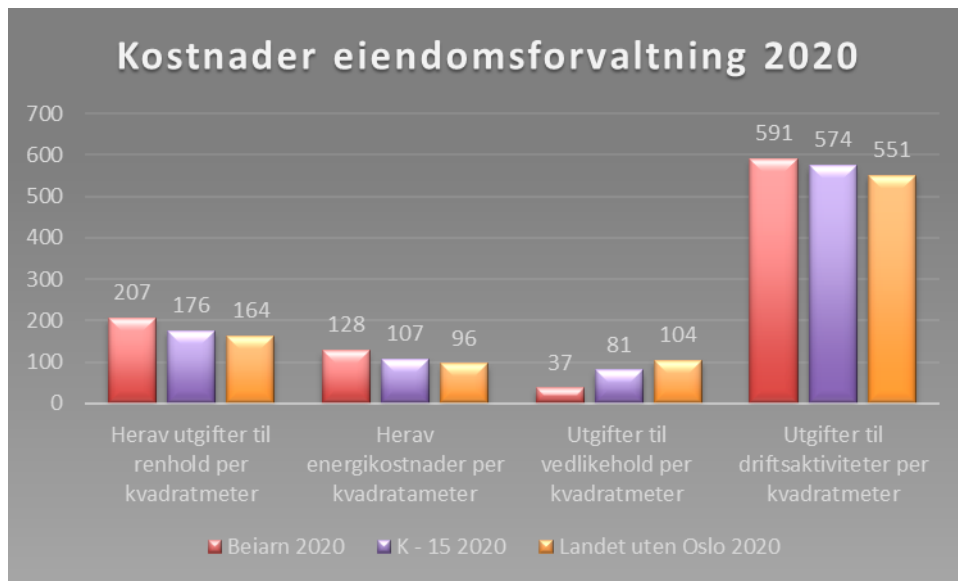
vil være økt behov for hjemmetjenester – og i tråd med nasjonale føringer skal folk bo hjemme lengst mulig og motta tjenester i hjemmet ifølge handlingsplanen. Det nevnes videre at det kan føre til økt behov for omsorgsboliger i tilknytting til eksisterende boliger/sykehjem.

På figur 4 nedenfor ser vi at Beiarn kommune har høyere areal pr innbygger enn andre sammenlignbare kommuner. Likevel har de vesentlig lavere driftsutgifter 2,6% til eiendomsforvaltning enn kommuner i den samme KOSTRA-gruppen.



Figur 4 - Netto driftsutgifter i % og areal på formålsbygg pr. innbygger -Kilde: KOSTRA

På figur 5 nedenfor ser vi at Beiarn kommune har høyere driftsutgifter pr. kvadratmeter enn sammenlignbare kommuner, bare utgifter til vedlikehold pr. kvadratmeter er vesentlig lavere enn andre sammenlignbare kommuner.



Figur 5 - Kostnader eiendomsforvaltning – Kilde: KOSTRA

Statistiske tall er tatt med for å sammenligne Beiarn kommune med andre sammenlignbare kommuner i samme KOSTRA- gruppe.

Vurderinger

Beiarn kommune har utarbeidet en Boligpolitisk handlingsplan for 2019-2023, utover dette har ikke kommunen noen overordnet mål og strategier for kommunens bygningsmasser ifølge leder drift.

Vedlikehold innebærer å opprettholde bygningskvaliteten på et fastsatt nivå. Kommunestyret bør selv fastsette dette nivået. Dette vil kunne bidra til en forventningsavklaring både for brukerne av bygningene og bygningsavdelingen.

Når en mangler mål og strategier for vedlikeholdsnivå mangler en premisser å bygge de økonomiske rammene rundt. Det vil da ofte bli vanskelig å begrunne behovet for økte ressurser til området. Premisset kan være at formålsbyggene skal opp på et fastsatt nivå på TG-skalaen eller at byggets opprinnelige standard skal opprettholdes.

Det er regnet for svært sentralt å ha overordnede mål og strategier for å kunne lykkes med arbeidet på dette området.

Beiarn kommune har ikke klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.

Kommunen bør ha en oppdatert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen.

Fakta

Den faglige standarden for å utføre tilstandsanalyser er beskrevet i Norsk Standard 3424. Standarden angir krav til hva som skal beskrives, vurderes og dokumenteres. Standarden er fleksibel og kan danne rammeverk for tilstandsanalyser av ulik art og omfang. Omfanget av en tilstandsanalyse avhenger av referansenivå (hva man sammenlikner med) og analysenivå (hvor grundig man utfører analysen). Tilstandsanalyser blir ofte utført av bygningskyndige på oppdragsbasis.

Revisor har fått en oversikt over kommunens bygningsmasse. Denne består av 12 formålsbygg på 13642 m² og ca. 41 leiligheter og boenheter på ca. 2550 m². Beiarn kommune eier både eldre og nyere bygg, de eldste er bygd på 1950 tallet. Formålsbygg med jevnlig vedlikeholdsbehov og tilpassing til dagens standarder er, sykehjem, omsorgsboliger, skoler, barnehager, tekniske bygg, kontorbygg, svømmehaller, idrettsbygg og anlegg o.l.

Ifølge leder drift har kommunen god oversikt over tilstanden til kommunale bygg, og sier videre:

«Spesielt på boligsiden har vi mindre oversikt. For der har vi bygg som er eldre enn 15 år, og det er bygg vi ønsker å legge ut på markedet, så de siste 4-5 årene har vi

solgt en del bygg, og da har vi ikke brukt ressurser på å skaffe oss den oversikten hva det vil koste og pusse dem opp til dagens standard.»

I boligpolitis handlingsplan står det at Beiarn kommunes boligmasse i dag består av en overvekt av eldre boliger. Mange er renoverte, men har store vedlikeholdsbehov til tross for dette. Det er oppført nye boliger i perioden, men også disse vil kreve mye vedlikehold fremover. Boliggruppen anser at kommunen ikke burde eie boliger eldre enn 15 år. Pr i dag er boligmassen betydelig eldre i snitt.

Sykehjemmet er et gammelt bygg, og der vi må ta en vurdering på hvordan dette skal driftes med tanke på behov og fremtidig drift ifølge leder drift.

Trones Skole er i dag rimelig full. Befolkningstallet har ligge stabilt de siste årene etter mange år med nedgang så det har gått bra, men det har vært problemer med kontorlokaler til lærerne, så der har vi leid en brakkerigg og laget en kontorfløy ifølge leder drift og nevner at de tekniske kravene til lærerværelse har endret seg.

Gammelskole/kulturbygg er et kombinasjonsbygg. Der er det en samfunnssal, et basseng, og det er en del klasserom som leies ut til kirkekontor, småbedrift, barnehage og SFO.

Ungdomsklubben er også blitt flyttet dit og bygget brukes i stor grad fullt ut ifølge leder drift. Men likevel er det et stort bygg, og vi har hatt en teknisk gjennomgang på bygget nå nettopp og rapporten er nettopp ferdig. Denne rapporten har ikke leder drift gjennomgått, men rapporten går på forventet levetid, bruksområder, teknisk tilstand osv.

Som tidligere nevnt så hadde Beiarn kommune fått utarbeidet en rapport i 2009 av ReSight. I denne rapporten var det oversikt over byggnavn, teknisk kartlegging, tilstandsvurdering, vurdering av kapasiteter og økonomisk kartlegging o.l. Ifølge leder drift er rapporten brukt som grunnmaterialet for videre arbeid i eiendomsforvaltningen.

Beiarn kommune har styringsprogrammet Facilit FDVU – system for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendom, der de kan legge inn data/opplysninger på ulike bygg for bedre oversikt og kontroll. Innlegging av data har tatt lengre tid enn ønsket og programmet er ikke oppe og går på en måte som gjør at de får benyttet programmets

egenskaper for planmessig oppfølging ifølge leder drift. For å få dette programmet til å fungere trenger de å få kartlagt alle byggene og lagt inn alle opplysningene programmet trenger for å fungere.

Revisjonen har hatt en gjennomgang av programmet sammen med leder drift og sett på hva som er lagt inn og hvilke muligheter dette programmet har.

Vurderinger

Etter revisjonens vurdering foreligger det ikke en oppdatert dokumentert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsetterslepet til kommunens bygninger. De har programmet Facilit som etter revisors forståelse er et egnet program for å ivareta internkontrollen på dette området. For at dette skal fungere over tid og en skal oppnå fullt utbytte av programmet må en ha rutiner for å innhente og oppdatere data i programmet.

Det foreligger en gamle analyser av de aller fleste formålsbyggene i kommunen. Ifølge leder drift blir disse analysene benyttet som et utgangspunkt for å innarbeide et datagrunnlag i Facilit som gjør det mulig å ta i bruk programmet slik det er ment.

En utfordring som nevnes av leder drift er at det vil bli svært krevende å få dette opp å gå og at avdelingen ikke har kapasitet eller midler til dette. Revisor er enig med leder drift i at en slik innfasing vil kreve noe ekstra midler og kapasitet en periode. Det har likevel vist seg at for de som klarer å gjennomføre dette er det mye å spare på dette i det lange løp.

Beiarn kommune har en oppdatert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsetterslepet til kommunens bygninger, men det er lite dokumenterbart.

Kommunen bør ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta bygningsmassen, og organiseringen bør reflektere ansvarsforholdene.

Fakta

Ifølge leder drift er det i utgangspunktet hovedbyggene som blir prioritert med helse og helsestasjonen som prioritering nummer en. Sykehjemmet har alltid en vaktmester. Der møter en eller to vaktmestere hver morgen slik at man er sikker på å ivareta bygget.

På skolen er det også en vaktmester som er innom jevnlig og har eget kontor der. Kommunen har gått bort fra den modellen at det var vaktmester på hvert bygg. Daglig drift og vedlikeholdsoppgaver blir organisert av leder for vaktmesterkorpset. Det gjør at kommunale boliger blir en slags samlepost bestående av ordinære utleieboliger og omsorgsboliger som dessverre blir siste prioritert med tanke på vedlikehold, da disse ikke er like krevende å drifte slik som f.eks. sykehjemmet og svømmehall som krever tett oppfølging for å kunne være operativt.

Beiarn kommune har bosatt flyktninger i kommunale boliger siden 2013. Erfaringer fra andre kommuner er at det kan være utfordrende å leie ut boliger til personer som ikke er vant med å bo i norske boliger og under våre klimatiske forhold. Dette har fungert bra i Beiarn kommune og det har vært lite skade og slitasje på utleie boligene ifølge leder drift

Beiarn kommune har hatt flyktninger i boliger fra 2013 og det har vært lite skade/slitasje på utleieboligene.

På rådhuset sitter teknisk, landbruk, helse og skole og de sitter i samme fløya, og det er en boliggruppe på tre ansatte og en leder, og det er et nært samarbeid mellom sektorene, og det har gjort at det går veldig greit på driftssiden ifølge leder drift. Vi har ganske grei oversikt over vedlikeholdsbehov til de forskjellige byggene sier leder drift, og det handler om at hver leder på hvert bygg melder inn sine behov i forhold til f.eks. for skole, der ligger det inne

bytte av tak, og denne ligger i økonomiplanen allerede, men den blir avventet litt for mulig bygge av ny skole.

Ifølge leder drift har de en bred kompetanse på vaktmesterne sine. Det er ansatte som kommer fra anleggsbransjen, snekkere, elektrikere, rørleggere og kan ADK⁵ system. Og nå kommer det inn også en ny leder fra snekkerbransjen, så vi har god kompetanse på denne siden i forhold til drift av bygg. Ansatte har også tatt fagbrev for å øke sin kompetanse. Det skjer endringer i forhold til standarder i forhold til ventilasjon, styringsenheter og overvåkning på bygg, så det er viktig med oppdatering ifølge leder drift.

Vurderinger

Vurdert på bakgrunn av dagens arbeidsoppgaver kan det se ut til at avdelingen har tilstrekkelig kompetanse. Vaktmestere har fått muligheter faglig utvikling og oppgradering til fagbrev. Imidlertid bør de ha en tanke om å bedre kompetansen i avdelingen på sikt, ikke minst med tanke på kartlegging og analyse av bygninger for å hente inn data til Facilit. De bør derfor få på plass en kompetanseplan. Revisor vurderer det som naturlig at en liten kommune som Beiarn ikke kan ha egen kompetanse til å utføre større prosjekter og at disse må håndteres med kjøp av tjenester.

De arbeider med å bedre arealutnyttelsen og gjennom den kapasiteten ved å avhende og sanere bygg kommunen ikke trenger. Revisor mener arbeidet med gjennomføring av salg når dette er vedtatt i kommunestyret går innenfor rimelighetens tid. Dette vil også øke avdelingens kapasitet til å ivareta prioriterte bygg.

⁵ ADK: Anlegg, drift og kontroll

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

Fakta

Ifølge leder drift er det ikke noen formelle rutiner for rapportering. I budsjett og økonomiplan 2022-2025 er det nevnt investeringer på nye kommunale bygg som skal føre til langsiktige besparelser. Det er ikke nevnt om vedlikeholdsbehovet eller tilstanden på resterende bygninger. I Årsoppgjør 2021 står det derimot at de kommunale byggene som kommunen drifter holder brukbar standard og at det må fortsatt jobbes videre med energieffektivisering, drift og vedlikeholdsrutiner av de eldste byggene.

Vurderinger

Ifølge § 25-2. Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn og NOU 2004:22 så mener revisjonen at rapportering om bygningenes tilstand og vedlikeholdsbehov er en grunnleggende forutsetning for at kommunestyret skal settes i stand til å prioritere ressursene.

Det foreligger det ikke formelle rutiner for systematisk rapportering av tilstand og vedlikeholdsetterslep.

Dette er svært uheldig ettersom dette er den viktigste kanalen for å få det politiske nivået med seg på viktigheten av gode langtidsplaner og godt planmessig vedlikehold.

Det rapporteres ikke systematisk om tilstand og vedlikeholdsetterslep.

Kommunen bør ha system og rutiner som sikrer at innmeldte vedlikeholdsbehov fra de tjenesteytende enhetene følges opp.

Fakta

Beiarn kommune har styringsprogrammet Facilit FDVU – system for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendom som de kan bruke til å legge inn vedlikeholdsbehov på ulike bygg. I Facilit er det muligheter for forskjellige kontrollfunksjoner for å sjekke om arbeidet er utført, hva som er gjort, hvor langt i arbeidet de er kommet, når det er gjort og hvem som har utført vedlikeholdet. Der er det også mulighet til å se på vedlikehold og fremtidig muligheter og planer. Det kan også legges inn kategorier på tall, slik at 1 er bra og 3 er dårlig på tilstanden på bygget. Det kan legges til tilsyns grad på forskjellige områder, det finnes behandling av avvik, oppgavestatus, mine lister, det kan være branntegninger av skolebygg f.eks. og litt forskjellig. Programmet er laget slik at man kan tilpasse det til eget bruk og ta med de momentene som man mener er hensiktsmessig ifølge leder drift.

Revisjonen har hatt en gjennomgang av Facilit og sett litt på hva som ligger inne av data og hvilke muligheter programmet har. Går man inn på Facilit og klikker på eiendom så kommer alle eiendommene opp, og går vi på f.eks. sykehjem så kan vi finne alt mulig, dokumenter, tegninger, branntegninger. Man kan legge inn dokumenter, gå inn å legge inn en tekst, legge inn en ansvarlig person, avvikstype, hva det gjelder, type fag: brann, bygg, elektro, VVS o.l. Det var forskjell på de forskjellige bygg på hva som var lagt inn, det var mye data som mangler og dokumentasjon som ikke var lagt inn.

Ifølge leder drift har programmet uante muligheter: aktiviteter, hvilke aktører, byggeregnskap, prosjektrengnskap, økonomisystem, målinger, kan legge inn måletyper, slikt som strøm per bygg, regler og forskrifter, leiekontrakter o.l.

Ellers har kommunen årsplaner i form av et årshjul som sjekkes hvert år, slikt som branngjennomgang, sjekkoppgaver, standardoppgaver, temperatur i sikringsskap, hver mnd., f.eks. tilstandsvurdering.

I Facilit bruker kommunen også en mobil applikasjon (APP) som er en støttefunksjon der data kan legges inn fortløpende, og meldinger og varsel om vedlikehold kan mottas og sendes. Pr. i dag er det noen av vaktmesterne som har denne appen, men på sikt skal alle vaktmesterne ha den. Og sektorene med to stk. APP på skole, to stk. APP på helse osv. Da kan skole legge inn avvik og en vaktmester kan utføre oppdraget når det er hensiktsmessig, og skole kan da gå inn å se når dette ble utført ifølge leder drift.

Ifølge leder drift er de ikke så god til å dokumentere utførte vedlikeholds oppdrag. Med en slik APP kan vaktmesteren utføre og registrere forefallende vedlikehold fortløpende f.eks. skifte av et lysarmatur slik at de vet når det sist ble skiftet og hvor og hvilket merke.

Mye av disse funksjonene er imidlertid ikke tatt i bruk, men det jobbes med å få bruke systemet mer til helhetlig oversikt og innmeldinger av vedlikeholdsbehov ifølge leder drift.

På spørsmål fra revisjonen på når de regner med å få lagt inn manglende data inn i Facilit så er leder drift usikker, men håper å begynne å få lagt inn mer nå i høst slik at vi kan bruke programmet mer etter hvert. Teknisk tilstand er ikke lagt inn enda, vi holder på å legge inn dokumenter, men det er tidkrevende.

Ifølge leder drift er det litt mangel på ressurser, og nå er det systemer for trygghetsalarmer innen helse, og ny driftskontroll for vann og avløp som det jobbes med, så det er mye å forholde seg til. Vi har 7 vaktmestere, vi har grei oversikt over byggene, men skulle gjerne ha hatt tid og gjort mer. en mann går på vann og avløp daglig, en mann sykehjemmet, en mann starter dagen på basseng drift, og resterende personell fordeles på oppgaver ut fra behov innenfor vei, skole og helse. Så det blir dessverre litt lite tid til datadokumentering ifølge leder drift.

Til Facilit er skikkelig iverksatt i kommunens rutiner, så melder enhetslederne inn vedlikeholdsbehov utenfor det ordinære FDVU programmet. Der det ikke blir gjort noe, så må det meldes inn via kommunens ordinære avvikssystem.

Vurderinger

Kommunen har rutiner for innmelding av brukerbehov utover ordinært vedlikehold. Dette gjøres med innmelding til driftsavdelingen eller vaktmester. Der det ikke blir gjort noe, så må det meldes inn via kommunens ordinære avvikssystem. Det er manglende rapportering og dokumentasjon på hva som blir gjort. Revisjonen anser det som viktig å nå kommunens målsetning med å få denne rapporteringen inn i Facilit, slik at de får en god oversikt og oppfølging av dette. Dette vil også gjøre det enklere for kommunen å prioritere riktig å ta ting i riktig rekkefølge slik at en får mer ut av ressursene en har.

Kommunen har rutiner og innmelding av brukerbehov, men dette blir usystematisk og sikrer ikke godt nok oppfølging av behovene.

.

3 Konklusjon og anbefaling

3.1 Oppsummering og konklusjoner



HAR KOMMUNEN ETABLERT HENSIKTMESSIGE SYSTEM OG RUTINER SOM KAN IVARETA ET GODT OG LANGSIKTIG VEDLIKEHOLD AV BYGNINGER?

Revisor konkluderer med at:

Beiarn kommune har i liten grad etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av bygninger.

Beiarn kommune har utarbeidet en Boligpolitisk handlingsplan for 2019-2023, utover dette har ikke kommunen noen overordnet mål og strategier for kommunens bygningsmasser.

Beiarn har et databaserte system (Facilit) for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU-system). I slike system er det gjerne et komplett eiendomsregister med full oversikt over alle eide og leide eiendommer og objekter. I tillegg registreres alle avvik på bygningsmassen som meldes inn fra brukere eller egne ansatte. Videre bygger man opp drift- og vedlikeholdsplaner og det lages arbeidsordrer knyttet til hvert enkelt prosjekt i vedlikeholdsplanene. Systemet ivaretar også dokumentasjon på hva som er gjort med det enkelte bygg, samt økonomien knyttet til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. Systemet er ikke oppe og går på en måte som gjør at de får benyttet programmets egenskaper

for planmessig oppfølging. For å få dette programmet til å fungere trenger de å få kartlagt alle byggene og lagt inn alle opplysningene programmet trenger for å fungere.

Vurdert på bakgrunn av dagens arbeidsoppgaver kan det se ut til at avdelingen har tilstrekkelig kompetanse, men mangel på kapasitet. Vaktmestere har fått muligheter faglig utvikling og oppgradering til fagbrev. Imidlertid bør de ha en tanke om å bedre kompetansen i avdelingen på sikt, ikke minst med tanke på kartlegging og analyse av bygninger for å hente inn data til Facilit. De bør derfor få på plass en kompetanseplan. Revisor vurderer det som naturlig at en liten kommune som Beiarn ikke kan ha egen kompetanse til å utføre større prosjekter og at disse må håndteres med kjøp av tjenester.

Revisjonen mener rapportering om bygningenes tilstand og vedlikeholdsbehov er en grunnleggende forutsetning for at kommunestyret skal settes i stand til å prioritere ressursene. Det foreligger det ikke formelle rutiner for systematisk rapportering av tilstand og vedlikeholdsetterslep.

Revisor ser særlig på bygningstilstanden og vedlikeholdsbehovet, og få en samlet framtidige og løpende behov i et og samme system. Slike systemer vil, når de utnyttes og følges opp, i seg selv bidra til en effektivisering innen eiendomsforvaltningen ved at man får bedre oversikt og kontroll, slik at en kan prioritere riktig å ta ting i riktig rekkefølge slik at en får mer ut av ressursene en har.

3.2 Anbefalinger

Beiarn kommune bør:

- utarbeide og vedta mål, strategier og langtidsplan for eiendomsforvaltningen i kommunen.
- prioritere å få på plass systematisk registrering og oppdatering av tilstanden på kommunens bygninger.
- utarbeide en rutine for systematisk rapportering om tilstanden og vedlikeholdsbehovet til kommunens bygningsmasse.
- utarbeide en rutine og elektronisk system som sikrer en felles kommunal plattform for innmelding av brukerbehov og tilbakemelding på at disse er utført.

4 Rådmannens kommentar

Kommunedirektørens kommentar som ble sendt til revisor 12.10.2022. Hele uttalelsen ligger i vedlegg 1.

4.1 Bemerkninger til rådmannens kommentar

Revisjonen har ingen kommentar til rådmannens uttalelse.

5 Litteratur og kildereferanser

Lover:

- KommuneLOVEN (gml) LOV-1992-09-25-107
- KommuneLOVEN (ny) LOV-2018-06-22-83

NOU:

- Norges offentlige utredninger 22-2004, velholdte bygninger gir mer til alle, om eiendomsforvaltning i kommunesektoren

Beiarn kommune:

- Dokumenter som er relevante for vedlikehold av kommunens bygninger

Andre kilder:

- KS: rapport fra Multiconsult og PWS om tilstanden i kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse - Fra forfall til forbilde” (2008).
- KS: Veileder i vedlikehold av kommunal bygningsmasse: bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (2009)
- KS: forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur, Civitas (2013)

Nettsider:

- <https://www.Beiarn.kommune.no/>
- <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra> Lover og forskrifter

Offentlige dokumenter

Figuroversikt

Figur 1 - Gradsystem	9
Figur 2 - Organisasjonskart.....	12
Figur 3 - Befolkning Beiarn kommune 2010 og 2022 - Kilde: Statistisk sentralbyrå	14
Figur 4 - Netto driftsutgifter i % og areal på formålsbygg pr. innbygger -Kilde: KOSTRA ..	15
Figur 5 - Kostnader eiendomsforvaltning – Kilde: KOSTRA	16

6 Vedlegg

Vedlegg 1. Høringssvar fra rådmannen



BEIARN
kommune
RÅDMANNEN

Saksnr.: 22/165
L.nr.: 22/4594
Vår dato: 12.10.2022
Arkiv: P217 /
Gradering: /

Salten Kommunerevisjon

v/Kai Andre Blix

KOMMENTAR TIL FORVALTNINGSREVISJON - EIENDOMSFORVALTNING

Beiarn kommune har anskaffet datasystem (Facilit) for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunens bolig- og bygningsmasse. Det er riktig at dette systemet ikke er tatt tilstrekkelig i bruk som planlagt, som nok vesentlig skyldes manglende kapasitet og store utskiftninger i vaktmesterkorpset de senere årene. Kapasitetsutfordringer henger også sammen med at både vaktmesterkorps og administrasjon i en liten kommuneorganisasjon de siste årene har brukt mye ressurser på krisehåndtering, flyktninger m.v., og ut fra dette har måttet prioritert praktisk gjennomføring foran planlegging. Det vil fremover bli jobbet aktivt med å ta Facilit i bruk som tenkt. Etter at Facilit er kommet i tilstrekkelig drift vil neste fase være å utarbeide en strategiplan og virksomhets- og vedlikeholdsplaner for kommunens bygningsmasse.

Ut fra dette, samt det faktum at det er laget planverk for øvrig infrastruktur og viktige kommunale bygg, er Rådmannen mindre bekymret enn de foreløpige konklusjonene i rapporten.

Med vennlig hilsen
Beiarn kommune

Ole Petter Nybakk
Rådmann

Frank Reidar Movik
Kommunalleder teknisk

Vedlegg 2. Utledning til revisjonskriterier

Utledning av kriterier

Problemstilling 1

- Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av bygninger?

Av den gamle kommuneloven § 23, andre ledd, fremgår:

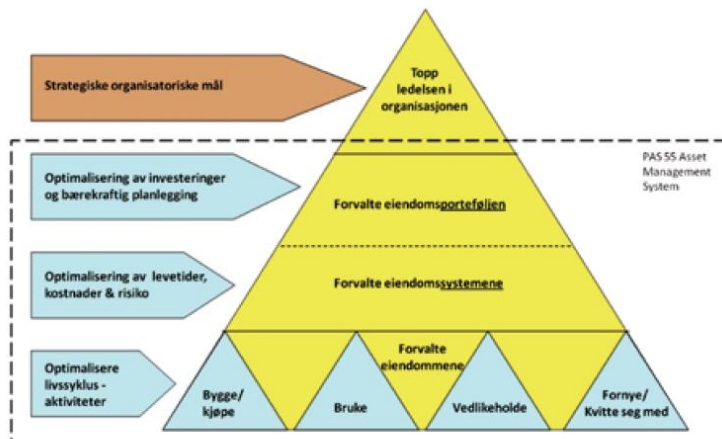
Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Denne bestemmelsen var i kraft til 1. januar 2020. Internkontrollbestemmelsene i den nye kommunelovens kap. 25 trådte i kraft 1. januar 2021. I overgangsreglene for 2020 heter det i kommunelovens § 31-3 a):

Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.

Hva dette innebærer for eiendomsforvaltningen vil vi utlede 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. Å etablere strategiske mål er grunnleggende i arbeidet med eiendomsforvaltning, 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: Integrert perspektiv på livssyklusforvaltning av bygningsporteføljer. Kilde: IAM 2008

Figur 7 Integrert perspektiv på livssyklusforvaltning

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

I ny kommunelov er det gitt utdypende krav til kommunens internkontroll.

§ 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

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.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*

e) *evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.*

§ 25-2. Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn

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

Reglene i den nye kommuneloven utfyller innholdet i kommunedirektørens plikt til å «*sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll*». Disse kravene støtter på generelt grunnlag opp om kravene som stilles i NOU 2004:22 og tydeliggjør metodikken som også følges i NOUen.

NOU 2004:22 fremhever at det må stilles krav til eiendomsforvaltningens planleggings- og styringssystem. Tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i et rasjonelt og målrettet system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Det kan derfor fremsettes som et kriterium for god eiendomsforvaltning at et slikt system er etablert. 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.

Vi vil for denne problemstillingen benytte følgende utledede revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha klare mål og strategi for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.
- Kommunen bør ha en oppdatert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen.
- Kommunen bør ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta bygningsmassen, og organiseringen bør reflektere ansvarsforholdene.
- Kommunedirektøren bør rapportere til kommunestyret om tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen på en systematisk måte.
- Kommunen bør ha system og rutiner som sikrer at innmeldte vedlikeholdsbehov fra de tjenesteytende enhetene følges opp.