

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



Eiendomsforvaltning

Melhus kommune

September 2006

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Melhus kommunes kontrollutvalg i perioden 17.03. – 18.09. 2006.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 18.9.2006

Anne Gråberg
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Arve Gausen /s/
Prosjektmedarbeider

0) Sammendrag

Kontrollutvalget i Melhus kommune vedtok i sak KU-5/2006 å iverksette bestilling av et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot eiendomsforvaltning.

Utforming av prosjektet har skjedd i dialog med kontrollutvalgets sekretariat.

Problemstillinger for undersøkelsen har vært følgende:

- 1. Har Melhus kommune en bygg- og eiendomsforvaltning som er i tråd med gjeldende regelverk på området?**
- 2. Forvalter Melhus kommune bygg- og eiendomsmassen på en effektiv måte?**

For å kunne besvare problemstilling 2 har revisor valgt å belyse to delproblemstillinger:

- I. Er variabler knyttet til eiendomsforvaltning i Melhus kommune i samsvar med tilsvarende variabler i andre sammenlignbare kommuner og gjennomsnittmålinger?
- II. Er det samsvar mellom nøkkeltall for eiendomsforvaltning i Melhus kommune og anbefalinger og gjennomsnittstall på området?

Revisjonskriteriene for problemstilling 1 er utledet med utgangspunkt i krav på området slik de er definert i kommuneloven. Loven omhandler bl.a. krav til forsvarlig utredning og iverksettelse av saker, økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap og årsberetning. I tillegg til de rent lovmessige reguleringer, finner vi også anbefalinger for hvordan man kan oppnå god eiendomsforvaltning. Et rasjonelt styrings- og planleggningssystem vil være et nyttig hjelpemiddel både for intern administrativ planlegging og for rapportering fra administrasjon til politisk nivå.

For problemstilling to er revisjonskriteriene utledet fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA-rapportering og normtall og beregningsverdier utarbeidet av Norsk Kommunalteknisk Forening. Økonomiske data og tjenestedata innen eiendomsforvaltning i Melhus kommune måles mot tilsvarende data i andre sammenlignbare kommuner samt gruppe- og landsgjennomsnitt. Videre måles nøkkeltall innen eiendomsforvaltning i Melhus kommune mot normtall og beregningsverdier på området. I denne sammenheng er riktig rapportering fra Melhus kommune slik dette er definert i *Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner* også et kriterium.

Datamaterialet som ligger til grunn for vurderinger og konklusjoner er samlet inn gjennom dokumentgjennomgang, analyse av statistisk materiale basert på KOSTRA-tall, nøkkeltallsberegninger fra Norsk Kommunalteknisk Forening og intervju med nøkkelpersoner. Det er gjennomført intervju med to personer.

Melhus kommune har en eiendomsforvaltning i tråd med gjeldende regelverk slik det er definert i kommuneloven vedrørende utredning, rapportering og vedtaks kontroll. Det kan stilles spørsmål ved om dokumentasjonen for å synliggjøre behovet for mer målrettet drift og vedlikehold for politisk nivå er god nok. På noen områder har kommunen tatt tak i dette arbeidet. Kommunen vurderer også et verktøy utarbeidet av FOBE¹ som vil gi en tilstandsanalyse av hvert bygg basert på Norsk Standard. Dette vil gi en bedre dokumentasjon på vedlikeholdsbehovet og bør medføre forbedret rapportering til politisk nivå.

Bygg og eiendomsseksjon i Melhus kommune mangler et helhetlig styringssystem. Kommunen har mange enkeltsystemer, og spesielt på område energi og renhold er fokus på økonomi og effektivisering sentral. Her gir eksisterende plansystem kommunen gode data for endringer med fokus på effektivisering. Bygg og eiendom har ikke lagt arbeid i dokumentasjon/planlegging av vedlikeholdsarbeid. Kommunen påpeker selv at dette kunne blitt gjort på en bedre måte for å

¹ Norsk kommunalteknisk forenings Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer

synliggjøre vedlikeholdsbehovet til kommunens bygningsmasse. For nye bygninger blir vedlikeholdsbehov beregnet i oppstartsvedtaket etter nøkkeltall fra Holte prosjektet, noe som legger til rette for bedre vedlikehold av nye bygg i kommunen. For den eldre boligmassen mangler dette.

Det kan se ut til at Melhus kommune kan bygge videre på og utvikle styringssystem innefor eiendomsforvaltning. Dette både i forhold til administrativ planlegging og rapportering fra administrasjon til politisk nivå.

Sammenligning av tallmateriale for eiendomsforvaltning mellom Melhus kommune og andre kommuner viser at Melhus kommune prioriterer eiendomsdrift på likt nivå med andre kommuner. Kommunen er inne i en periode med høye investeringer sammenlignet med andre kommuner. Brutto driftsutgifter per innbygger for kommunal eiendomsdrift i Melhus kommune er jevnt over likt med tre av kommunene og høyere enn nivået til de tre andre kommunene. Beløpet er over gjennomsnittsmålingene. Dette kan bl.a. bety enten at de andre kommunene klarer vedlikeholdet ved hjelp av et mindre beløp, at alle kommunene har for få ressurser for vedlikehold av eiendomsdrift eller/og at tallmaterialet er usikkert. Annet datamaterialet i rapporten viser at Melhus kommune ikke har et høyt nivå på vedlikeholdskostnader

Tallregistreringene vedrørende utdypende tjenesteindikatorer blir vurdert til å ha en så vidt usikker kvalitet at revisor har valgt å ikke kommentere disse.

Hovedinntrykket under utarbeidelsen av analysen av datamateriale fra KOSTRA er først og fremst manglende kvalitet på tallmaterialet. Kommunen gir også inntrykk av å legge liten vekt på bruk av KOSTRA-tall. Melhus kommune bør styrke arbeidet med kvalitetssikring av innrapportering til KOSTRA slik at denne registreringsbasen kan oppfylle formålet om å gi grunnlag for analyse, planlegging og styring.

Måler vi nøkkeltall i Melhus kommune mot normtall og beregningsverdier ser vi at Melhus kommune har en bolig- og bygningsmasse på nivå med andre kommuner med samme størrelse. Kommunen har et lavt nivå på vedlikeholdsutgifter. Materialer til lav investering vil også medføre større vedlikeholdsutgifter i et langsiktig perspektiv.

Melhus kommune har ved å ha fokus på energieffektivisering oppnådd gode resultater for hele bolig- og bygningsmassen som en helhet. Ser vi kun på skoler ser vi imidlertid at energiutgiftene er i overkant av anslag fra FOBE. Dette kan indikere at Melhus kommune har et effektiviseringspotensial for energi innen skole.

Både for hele bolig- og bygningsmassen og for skolene har Melhus kommune renholdsutgifter per kvm godt over anslag fra FOBE. Dette på tross av at de har et spesielt fokus på dette området. Også her kan det være indikasjoner på at tallmaterialet er noe usikkert. Melhus kommune bør kvalitetssikre tallmaterialet bl.a. ved å kontrollere at bruttoareal og renholdt areal er riktig, at alle kostnader er kommet med og at det ikke er kommet med uvedkommende kostnader. Om tallmaterialet er korrekt, kan dette indikere at Melhus kommunen har et effektiviseringspotensial for renhold.

Revisor anbefaler Melhus kommune å fortsette gjennomgang av bruk av styringssystem med dertil følgende rapportering til politisk nivå. Dette vil bl.a. synliggjøre behov for økt vedlikeholds nivå. Vi anbefaler kommunen å fortsette arbeidet med energieffektivisering. Dette er et område Melhus kommune har tatt tak i, og vi anbefaler videreføring av dette arbeidet med et spesielt fokus på skoler. For området renhold kan tallmateriale indikere mulig effektiviseringsgevinst og kommunen bør fortsatt ha fokus på området. Her er imidlertid tallmaterialet noe usikkert. Melhus kommune bør kvalitetssikre innrapportering av KOSTRA-tall til statistisk sentralbyrå og kvalitetssikre tallmaterialet internt i kommunen.

INNHOLDSFORTEGNELSE

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 0) | SAMMENDRAG | 3 |
| 1 | INNLEDNING OG BAKGRUNN FOR UNDERSØKELSEN | 6 |
| | 1.1 BAKGRUNN | 6 |
| | 1.2 EIENDOMSFORVALTNING I MELHUS KOMMUNE | 6 |
| 2 | PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER | 8 |
| | 2.1 PROBLEMSTILLINGER | 8 |
| | 2.2 AVGRENSING/DEFINISJONER | 8 |
| | 2.3 REVISJONSKRITERIER | 8 |
| 3 | METODE OG GJENNOMFØRING | 9 |
| 4 | HAR MELHUS KOMMUNE EN BYGG- OG EIENDOMSFORVALTNING SOM ER I TRÅD MED GJELDENE REGELVERK PÅ OMRÅDET? | 9 |
| | 4.1 LOVMESSIGE REGULERINGER – RESULTAT AV DATAINNHEITING | 9 |
| | 4.2 PLAN- OG STYRINGSSYSTEM – RESULTAT AV DATAINNHEITING | 11 |
| | 4.3 REVISORS VURDERING | 12 |
| 5 | FORVALTER MELHUS KOMMUNE BYGG- OG EIENDOMSMASSEN PÅ EN EFFEKTIV MÅTE? | 13 |
| | 5.1 SAMMENLIGNING AV EIENDOMSRELATERTE PARAMETRENER MELLOM KOMMUNER - RESULTAT AV DATAINNHEITING | 13 |
| | 5.2 BRUK AV NØKKELTALL - RESULTAT AV DATAINNHEITING | 16 |
| | 5.3 REVISORS VURDERING | 18 |
| 6 | HØRING | 19 |
| 7 | KONKLUSJON OG ANBEFALINGER | 19 |

VEDLEGG

- I. Kilder
- II. Kommunedata
- III. Kommuneinndeling Kostra
- IV. Nøkkeltall
- V. Bygningsoversikt
- VI. Høringssvar

1 Innledning og bakgrunn for undersøkelsen

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Melhus kommune vedtok på møte den 22.2.2006 i KU-sak 5/2006 å iverksette bestilling av et forvaltningsrevisjonsprosjekt som setter fokus på eiendomsforvaltning. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget ber om at forvaltningsrevisjonsprosjekt på eiendomsforvaltning igangsettes, med sikte på behandling i kommunestyret våren 2006. Kontrollutvalgets sekretariat anmodes om å gjøre avtale med revisjonsselskapet om oppstart, ressursbruk og tidsplan for undersøkelsen.

I møte mellom Kontrollutvalgets sekretariat og Revisjon Midt-Norge IKS onsdag 8.mars d.å. ble innhold og aktuell tidsplan for prosjektet drøftet. I tråd med en felles forståelse er mulig ferdigstillelse av dette prosjektet i midten av september.

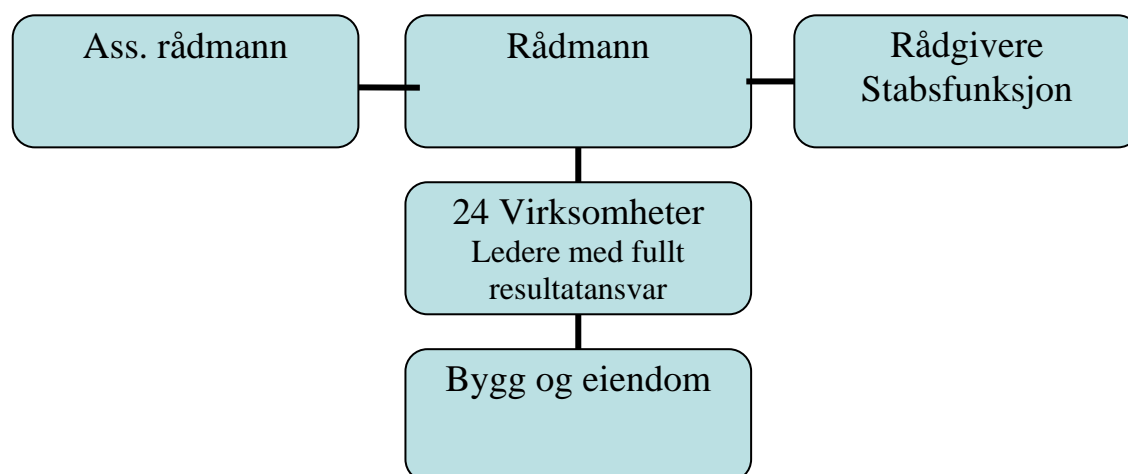
Revisjon Midt-Norge IKS fikk i brev av 13.3.2006 bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjektet fra kontrollutvalgets sekretariat. Avtale ble inngått 26.5.2006.

1.2 Eiendomsforvaltning i Melhus kommune

1.2.1 Organisering, utvikling og beskrivelse av eiendomsforvaltning

I 1998 vedtok Kommunestyret i Melhus kommune å opprette egen bygge- og eiendomsseksjon. Seksjonen ble direkte underlagt rådmannen og hadde 4 – 4,5 årsverk. Tidligere var byggteknisk personell og renholdspersonale underlagt hver enkelt skole, barnehage, sykehjem osv. i tillegg til at to personer hadde bygg- og eiendomsrelaterte oppgaver underlagt teknisk etat. Etter opprettelsen av egen bygge- og eiendomsseksjon ble byggteknisk personell og renholdspersonell underlagt bygg og eiendom. I 2003 ble kommunen organisert i en flat struktur (to-nivå) og bygg og eiendom ble etablert som egen virksomhet (resultatenhet).

Organisasjonskart administrasjon eiendomsforvaltning Melhus kommune. 2006.



Bygg og eiendom har per i dag til sammen 95 ansatte fordelt på ca 67 årsverk. Fem stillinger er administrativt personell:

1. Virksomhetsleder bygg og eiendom
2. En konsulent med ansvar for fakturering, fraværregistrering, generelt merkantilt arbeid med mer
3. En drifts- og vedlikeholdsansvarlig
4. En renholdsansvarlig
5. En prosjektleder for nybygg/rehabilitering

14,1 stillinger er driftsledere og resten er renholdspersonale

Tjenesteproduksjon er delt inn i følgende områder:

- Drift- vedlikehold av bygningsmassen
- Renhold
- Boligforvaltning; kontraktsskriving med leietakere, forvaltning, drift og vedlikehold av boliger med mer
- Prosjektering av nybygg, rehabilitering med mer

Etter en periode med relativt stram organisering av tjenestene, er dette justert i løpet av de siste årene og virksomheten mener i dag å legge vekt på fleksibilitet og funksjonalitet.

1.2.2 Eiendomsmassen

Bygg og eiendomsseksjonen har ansvar for i alt 92 000 kvm fordelt på en rekke forskjellige områder.

Tabell 1. Oversikt over eid, leid og utleid boligmasse

| Bygning | BTA Kvm | Eier Kvm | Leier Kvm | Leier ut Kvm |
|----------------------------------|---------------|---------------|--------------|-----------------|
| Skoler og oppvekstsentra | 27993 | 27993 | | |
| Barnehager | 1248 | 894 | 354 | |
| Sykehjem | 10900 | 10900 | | |
| Kultur/idretts-bygg | 7983 | 7983 | | 5260 |
| Adm.bygg | 7100 | 7100 | | 7100 |
| Næringsbygg | 4671 | 4134 | 540 | 4131 |
| Sosial boliger | 2930 | 2930 | | 2930 |
| Omsorgs- og trygdeboliger | 16724 | 16724 | | 16724 |
| Andre bygg | 4453 | 4453 | | 2680 |
| SUM | 84 002 | 83 108 | 894 | 38 825 |
| Prosentvis fordeling | 100 | 98,9 | 1,1 | 46,2 |

Melhus kommune har ikke tallfestet areal for hele bolig og bygningsmassen. Tabell 1. gir imidlertid en oversikt over fordeling av eid, leid og utleid tallfestet bolig- og bygningsmasse. Tabellen viser at av totalt disponibelt areal, eier Melhus kommune 98,9 % og leier 1,1 %. 46,2 % av bolig og bygningsmassen som Melhus kommune eier, leies ut. Se *Vedlegg V Bygningsoversikt* for en mer detaljert oversikt.

2 Problemstilling og revisjonskriterier

2.1 Problemstillinger

1. Har Melhus kommune en bygg- og eiendomsforvaltning som er i tråd med gjeldende regelverk på området?
2. Forvalter Melhus kommune bygg- og eiendomsmassen på en effektiv måte?
For å kunne besvare denne problemstillingen har revisor valgt å belyse to delproblemstillinger:
 - I. Er variabler knyttet til eiendomsforvaltning i Melhus kommune i samsvar med tilsvarende variabler i andre sammenlignbare kommuner og gjennomsnittmålinger?
 - II. Er det samsvar mellom nøkkeltall for eiendomsforvaltning i Melhus kommune og anbefalinger og gjennomsnittstall på området?

2.2 Avgrensing/Definisjoner

Eiendomsforvaltning omfatter i dette prosjektet forvaltningen av eiendommen som fysisk objekt. Dette innebærer løpende drift, tilsyn og vedlikehold, reparasjoner, utbedring, utvikling og styring av eiendomsforvaltning. I prosjektet begrenses Melhus kommune til å være forvalter av eksisterende bygg, prosjektet ser ikke på om Melhus kommune oppfyller krav ift. rolle som utbygger.

2.3 Revisjonskriterier

- I. På område eiendomsforvaltning måles Melhus kommune mot krav på området slik de er definert i lover og forskrifter.
 - Lov 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Loven omhandler bl.a. krav til forsvarlig utredning og iverksettelse av saker. Loven omhandler også økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap og årsberetning. Revisor vil presentere resultat om hvorvidt Melhus kommune oppfyller krav på disse områdene.
 - I tillegg til de rent lovmessige reguleringer, finner vi også anbefalinger for hvordan man kan oppnå god eiendomsforvaltning. I NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* finner vi bl.a. anbefalinger for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Et rasjonelt styrings- og planleggingssystem vil være et nyttig hjelpemiddel både for intern administrativ planlegging og for rapportering fra administrasjon til politisk nivå. Dette vil gi politisk nivå et bedre grunnlag for å ta riktige beslutninger. Samlet sett vil dette være med og bidra til god eiendomsforvaltning. Revisor vil presentere resultat om hvorvidt Melhus kommune har et plan- og styringssystem.

Det bør påpekes at anbefalinger i NOU-rapport ikke gis så stor tyngde som revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, som f.eks. lovbestemmelser og vedtak fattet i kommunens egne beslutningsorganer. Revisor finner det allikevel hensiktsmessig å belyse plan- og styringssystem ut fra anbefalinger om god eiendomsforvaltning i ovennevnte rapport

- II. Økonomiske data og tjenestedata innen eiendomsforvaltning i Melhus kommune måles mot tilsvarende data i andre sammenlignbare kommuner samt gruppe- og landsgjennomsnitt. Tallmaterialet er hentet fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA²-rapportering. At Melhus kommune oppfyller krav i *Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner* vil derfor også være et kriterium.
- III. Nøkkeltall innen eiendomsforvaltning i Melhus kommune måles mot normtall og beregningsverdier.

Utdypende kriterier vil fremkomme i kapittel 4 og 5.

² KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenestområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere og andre, både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

3 Metode og gjennomføring

Denne forvaltningsrevisjonen har blitt gjennomført i henhold til NKRFs Standard for forvaltningsrevisjon, som er gjeldende standard for god kommunal revisjonskikk i forvaltningsrevisjon i kommunesektoren. To medarbeidere har gjennomført undersøkelsen og en styringsgruppe har kvalitetssikret prosjektplan og prosjektrapport.

Datamaterialet som ligger til grunn for vurderinger og konklusjoner er samlet inn gjennom dokumentgjennomgang, intervju, analyse av statistisk materiale basert på KOSTRA-tall og nøkkeltallsberegninger fra Norsk Kommunalteknisk Forening.

Tallmateriale og dokumenter som er brukt er:

- Økonomi- og handlingsplan for Melhus kommune
- Årsregnskap for Melhus kommune
- Styringsdokumenter i Melhus kommune
- Andre dokumenter som omhandler eiendomsforvaltning i Melhus kommune

Opplysninger framkommet fra årsrevisjon er tatt med under problemstilling 1 i rapporten.

Det er gjennomført to intervju med leder bygg og eiendom og spesialrådgiver økonomi. Intervjuene ble gjennomført som besøksintervju. Referat er skrevet fra alle intervjuene. Alle intervjuene er verifisert.

Revisor har funnet det tilstrekkelig å intervju de to lederne ettersom informasjonen fra intervjuene kan dokumenteres i styringsdokumenter og statistiske oversikter.

4 Har Melhus kommune en bygg- og eiendomsforvaltning som er i tråd med gjeldende regelverk på området?

4.1 Lovmessige reguleringer – resultat av datainnhenting

Revisor bruker her kommunelovens kap. 4 § 23 som kriterium:

"Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt."

Lovteksten gjengitt ovenfor innebærer at administrasjon i Melhus kommune ivaretar krav om forsvarlig rapporteringer til politisk nivå i tillegg til et system som sikrer at vedtak blir iverksatt. For å oppnå gode rapporteringer, betinger dette bl.a. at virksomheten bygg og eiendom fungerer godt både ift. samarbeid og organisering. Videre at virksomheten har et system for rapportering, i tillegg til at det må være klare politiske mål for virksomheten.

På spørsmål vedrørende utredning og rapportering sier spesialrådgiver økonomi:

"Administrativ rapportering skjer ved at enhetsledere rapporterer hver måned til rådmannen hvor økonomi innenfor enhetene er et tema på møtet. Månedlig rapportering er ressurskrevende, men det gir en god oversikt over området. Rapportering til politisk nivå skjer ved at administrasjonen rapporterer hvert tertial til formannskap og kommunestyret. Dette gir rådmannen god oversikt på økonomi og medfører at økonomistyring fungerer meget bra i Melhus kommune etter min vurdering."

På samme spørsmål svarer leder bygg og eiendom:

"Administrasjon rapporterer tertialvis til politisk nivå. Vi har en utfordring i å få fram budskapet vårt, også ift. tidsperspektivet. 1-års perspektivet er fremtredende i politiske sammenhenger, og vi ønsker i større grad å få fram minst et 4-årsperspektiv. Vi opplever at medlemmene i kommunestyret har stor lokalkunnskap. Medlemmene vet at behovet for vedlikehold er stort, men mangelen på ressurser er styrende. Noen saker får særskilt bevilgning, men stort sett klarer vi å holde oss innenfor de årlige rammene. Vi har i dag en oversikt over hvert enkelt bygg og behov for tiltak innenfor drift og

vedlikehold – akutt tiltak. Dette gir en oversikt over samlet vedlikeholdsbehov. Listen legges frem politisk og vi har fått øremerket 3 mill til å dekke disse behovene. Jeg må rapportere tilbake på denne bevilgningen innenfor de prioriterte tiltak. Vi ser at denne dokumentasjonen ikke er god nok for å synliggjøre behovet for mer målrettet drift og vedlikehold som tar vedlikeholdsbehovet i forkant. Dette jobber vi nå med og har sett på et verktøy som er utarbeidet av FOBE som gir en tilstandsanalyse av hvert bygg basert på Norsk Standard og som gir oss en bedre dokumentasjon på vedlikeholdsbehovet. Dette hadde dokumentert behovet bedre til politikerne.”

Melhus kommune har i kommunestyret 5.9.2006 behandlet og vedtatt *Plan for ombygging av skoler med barnetrinn* i henhold til kunnskapsløftet. Rapporten er med og viser at kommunen gjør tilstandsvurderinger av egne bygg utover styringssystemer i bygg og eiendomsavdelingen. Dette viser også at Melhus kommune arbeider med og forbedrer rapportering og synliggjøring av behov til politisk nivå.

Iverksettelse av vedtak er omtalt i loven. I Melhus kommune ble vedtaks kontroll innført i tilknytning til omorganiseringen. Vedtaks kontroll kommenterer framdrift og vedtak og legges fram for aktuelt politisk nivå i tilknytning til tertialrapportering.

Vedrørende politiske mål for virksomheten sier leder bygg og eiendom:

”Politiske mål for virksomheten finner vi i budsjettet og økonomi- og handlingsplan for virksomheten. Vi behandler oppstart av investeringsprosjekter og kjøp og salg av boliger samt økonomiplan og årsbudsjett i kommunestyret. Økonomireglementet er styrende på dette området.”

Om intern organisering, arbeidsmiljø med mer sier leder bygg og eiendom:

”Vi prøver å ha et godt samarbeid med alle tjenestene i kommunen. Vi samarbeider bredt med rådmannsstaben på økonomisiden. Vi har felles ledermøter med virksomhetslederne hver 14. dag. Vi har en generell avtale vedrørende tjenester med alle virksomhetene. For tiden utarbeider vi en mer detaljert avtale med hver virksomhetsleder. Utgangspunktet for denne avtalen er FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) og avtalen sier noe om hvilke tjenester vi skal levere. Leder bygg og eiendom møter hele personalet minimum to ganger i året og andre fra administrasjon møter hele personalet mer generelt i tilknytning til daglig drift. Fra oktober 2006 utgis et informasjonsskriv til hele personalet. Dette skal utgis hver 2. måned.”

I Melhus kommune beskrives lederavtaler mellom rådmann og virksomhetsledere som et middel for å oppnå en ”kvalitetsorientert og kostnadseffektiv organisasjon”. I lederavtalen står bl. a.

Organisasjonen er avhengig av ledere som kjenner og følger opp kommunenes målsettinger, og som samtidig handler i samsvar med de normer og verdier som ligger til grunn for kommunenes organisering. Ledelse i Melhus kommune skal bygge på den avtalen som inngås mellom rådmannen og politisk nivå. Ut fra denne inngås avtale med hver enkelt leder i organisasjonen som har resultatansvar. Lederavtalen skal være et grunnlag for kommunikasjon om mål og arbeidsoppgaver. Lederavtalesystemet består av tre deler:

1. *Arbeidsavtale, ved tiltredelse og kan justeres ved behov*
2. *Lederavtale, inngås ved tiltredelse og kan justeres ved behov*
3. *Avtale om resultatmål; inngås årlig, og kan justeres i løpet av året.*

Kommunestyret vedtok i 2004 nytt delegeringsreglement hvor all delegering til administrasjonen blir gitt direkte fra kommunestyret til rådmannen, med unntak av enkelte spesialoppgaver som etter lov eller forskrift legges til særskilt fagmyndighet. Delegeringsreglementet er rådmannens videre delegering til resten av administrasjonen. Det er gitt delegert myndighet til rådmannens stab og virksomhetsledere.

I Intervju kommenterer leder bygg og eiendom delegasjonsreglementet og lederavtale på denne måten:

”Rådmannen har i delegasjonsreglementet stort sett delegert alt ansvar ned til tjenesteområdene, og vi mener vi har gode og vide rammer til å foreta vurderinger. Vi har og lederavtaler med rådmannen som måler oss på dette. Virksomheten har en nettoramme på 22,5 mill. som virksomheten disponerer i henhold til delegasjonsreglement, budsjett og handlingsprogram.”

Revisor bruker her kommunelovens §§ 44 økonomiplan, 45 årsbudsjett, 46 årsbudsjettets innhold og 48 årsregnskap og årsberetning som kriterier:

I Kommuneloven kap. 8 § 46 årsbudsjettets innhold står det bl.a.: *Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.*

I Intervju kommenterer spesialrådgiver økonomi dette slik:

“Når det gjelder budsjettering for bygg og eiendom har vi et periodiseringsproblem. Bygg og eiendom avviker fra kommunens øvrige virksomheter i og med at lønn inklusive sosiale utgifter utgjør ca 50 % av budsjettet, i de andre enhetene utgjør denne posten fra 70 – 90 % av budsjettet. Lønn er enkel å periodisere mens de andre utgiftene som utgjør 50 % er vanskeligere å periodisere – her har vi hatt problemer som vi har tatt tak i. Innenfor lønn, renhold og energi har vi oversikt, vi har hatt problemer med periodisering av mer vedlikeholdsrelaterte kostnader. Vi har periodisert budsjettet så langt som mulig etter vår vurdering og har bygd deler av periodiseringen på historisk forbruk i regnskapet 2005. Dette fungerer bedre nå.”

4.2 Plan- og styringssystem – resultat av datainnhenting

I NOU 2004:22 står følgende: *“Et kriterium for god eiendomsforvaltning er et rasjonelt system for planlegging og styring. Behovet for tilstandsinformasjon vil kunne variere fra kommune til kommune og mellom aktørene. Generelt kan man si at eiendomsforvaltningen bør ha informasjon og data vedrørende følgende områder:*

- *Eiendoms og bygningsregister med arealer*
- *Kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454*
- *Eiendommenes verdi*
- *Oversikt over de ulike brukere (leietakeroversikt)*
- *Brukerens langsiktige planer for virksomheten og konsekvens for lokaler (input til eiendommens strategi for fdvu)*
- *Eiendommenes tilstand; teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet*
- *Forbruksdata, blant annet energi og andre “miljøparametere” per bygg*
- *Antall brukere og lignende indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet*
- *Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndighetene m.m.)*
- *Juridisk dokumentasjon vedrørende eiendommene*
- *Fdvu-dokumentasjon for øvrig.”*

Leder bygg og eiendom bekrefter i intervju at Melhus kommune har system som fanger opp ovennevnte punkter. Det påpekes likevel et forbedringspotensial for punktet *Eiendommens tilstand*.

I intervju sier leder bygg og eiendom følgende om de ulike styringssystemene:

Vedlikehold:

“Systemet vårt er lagt opp til å tenke i et 4 års perspektiv noe som kan være for kort for å ha et langsiktig perspektiv på bygningsvedlikehold. Ved investeringer har vi utfordring med å ivareta vedlikeholdskostnader i et livsløpsperspektiv. Vi bruker i dag materialer til lav investering som medfører høye vedlikeholdskostnader. Vi ser at vi ikke har mulighet til å drive planlagt vedlikehold grunnet budsjettet ikke gir rom for dette. Dette gjør at vi ikke legger for mye arbeid i denne dokumentasjonen/planleggingen. Vi ser i ettertid at vi burde ha lagt frem bedre dokumentasjon på dette til politisk behandling for å synliggjøre vedlikeholdsbehovet til kommunens bygningsmasse. For å gjennomføre et bedre vedlikehold av nye bygninger legger vi inn beregnet vedlikeholdsbehov i oppstartsvedtaket etter nøkkeltall fra Holte prosjektet. Dette gjør at vi legger til rette for bedre vedlikehold av nye bygg i kommunen. Dette er ikke gjort for den eldre bygningsmassen. Den har dermed et vedlikeholdsetterslep.”

Energidata:

“Vi har i flere år hatt fokus på energidata og energieffektivisering. Dette gjøres ved å ha statistikk for alle byggene for forbruk og fokusere på hvordan bruken reduseres.”

Administrativt:

"Administrativt bruker vi balansert målstyring som styringssystem. Systemet fanger opp ulike styringsdata (regnskap/budsjett), tilfredshetsdata fra ansatte og brukere, energi data etc. Dette gir internt et helhetlig administrativt styringssystem. Totaløkonomien for bygg og eiendom er mer under kontroll nå enn tidligere, vi la fram et resultat i balanse med budsjettet for første gang i 2005. Jeg har arbeidet tett med rådgiver økonomi for å få dette til. Vi tror nå denne modellen fungerer bedre for styring av enheten. Dette har vært krevende men nyttig."

Bygningsmasse

"Vi har i dag et verktøy som heter Jonatan FDV for kartlegging av vår bygningsmasse – vi mangler folk til å drifte systemet for å utnytte dette maksimalt, det blir noe personavhengig hvorvidt dette systemet fungerer eller ikke. Systemet er basert på planlegging av hvert bygg i kommunen. Vi bruker systemet innen brann og renhold men ikke modulen for drift og vedlikehold. Dette er for krevende administrativt i dag, og systemet oppleves for detaljert. En av årsakene til at vi ikke har fokusert på denne delen (drift og vedlikehold) er at budsjettet i dag ikke gir oss mulighet til å drive et godt vedlikehold av bygningene, vi utfører akutt vedlikehold. Vi ser likevel et behov for et plansystem for å dokumentere behovet for drift og vedlikehold innenfor bygningsmassen i kommunen."

Renhold

"Vi har et godt system knytta til renhold. Her har vi oversikt over renholdstype, hvor ofte rom rengjøres og hvor mange årsverk som trengs. Vi bruker en skandinavisk standard (INSTA 800) på dette området. Vi har ikke innført hele standarden, men bruker deler av den. Vi har effektivisert mye på renholdssida, og vi har ansatt egen husøkonom med spesialkompetanse på dette feltet. Dette området er også litt mer forutsigbart rent utgiftsmessig siden 90% av renholdskostnader tillegges lønn."

Leder bygg og eiendom vurderer styringssystemet generelt på denne måten:

"Samla sett kan vi si at vi har mange enkeltsystemer med den overnevnte styringsinformasjonen, men vi har ikke samlet disse på en systematisk måte i et helhetlig system. Vi henter det vi har behov for når vi trenger opplysningene. Vi har i det siste jobbet med kommunikasjon internt i bygg og eiendom. Dette grunnet undersøkelse blant de ansatte hvor blant annet dette savnes. Vi ser at styringsarbeidet blir lettere med bedre info og kommunikasjonsgrunnlag til de ansatte."

"Vi har vært aktiv i FOBE som er en interesseorganisasjon innenfor kommunalteknikk bestående av kommunale eiendomsforvaltere. De gir ut statistikk på blant annet nøkkeltall som vi kan bruke for å dokumentere etterslep på vedlikehold internt. Vi bruker tall fra FOBE for synliggjøre behov, ikke minst for politikerne. Vi er medlem i FOBE, men ikke aktør."

Spesialrådgiver økonomi sier følgende:

"Ved bygging av nye bygg legger vi inn vedlikeholdskostnader i budsjettet basert på nøkkeltall. Dette sikrer vedlikehold av disse. Gamle bygg har imidlertid ikke vært gjenstand for samme prosess. Vi benytter oss mindre av styringstall fra KOSTRA, FOBE, NBF etc for å beskrive nivået eller behovet innenfor vedlikeholdssiden. Vi mener at tallenes innrapportering er basert på for stort skjønn som vanskeliggjør sammenligningen og bruken av disse."

4.3 Revisors vurdering

Revisors vurdering av om Melhus kommune oppfyller gjeldende krav i regelverk slik de er definert i kommuneloven.

Etter revisors vurdering oppfyller Melhus kommune krav til gjeldende regelverk for eiendomsforvaltning. Dette inkluderer utredning og rapportering i tillegg til vedtakskontroll. Økonomireglementet er styrende på området, og politiske mål for virksomheten er definert i budsjett og økonomi- og handlingsplan. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om dokumentasjonen for å synliggjøre behovet for mer målrettet drift og vedlikehold for politisk nivå er god nok. På noen områder har kommunen tatt tak i dette arbeidet, noe rapporten *Plan for ombygging av skoler med barnetrinn* viser. Kommunen vurderer også et verktøy utarbeidet av FOBE som vil gi en

tilstandsanalyse av hvert bygg basert på Norsk Standard. Dette vil gi en bedre dokumentasjon på vedlikeholdsbehovet og bør også medføre forbedret rapportering til politisk nivå.

Revisors vurdering av om Melhus kommune har et plan- og styringssystem i tråd med anbefalinger i NOU 2004:22.

Etter revisors vurdering mangler bygg og eiendomsseksjonen i Melhus kommune et helhetlig styringssystem. Kommunen har mange enkeltsystemer, og spesielt på område energi og renhold er fokus på økonomi og effektivisering sentral. Her gir eksisterende plansystem kommunen gode data for endringer med fokus på effektivisering. Bygg og eiendom har ikke lagt arbeid i dokumentasjon/planlegging av vedlikeholdsarbeid. For nye bygninger blir vedlikeholdsbehov beregnet i oppstartsvedtaket etter nøkkeltall fra Holte prosjektet, noe som legger til rette for bedre vedlikehold av nye bygg i kommunen. For den eldre boligmassen mangler dette.

Revisors vurdering er at Melhus kommune bør bygge videre på og utvikle styringssystem innefor eiendomsforvaltning med spesielt fokus på administrativ planlegging og rapportering fra administrasjon til politisk nivå.

5 Forvalter Melhus kommune bygg- og eiendomsmassen på en effektiv måte?

I dette kapitlet framstilles tallmateriale som belyser problemstilling 2.

5.1 Sammenligning av eiendomsrelaterte parametere mellom kommuner - resultat av datainnhenting

Revisor har valgt å bruke tallmateriale for 2005 fra Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-rapportering, for å belyse denne problemstillingen.

Ved sammenligning av kommuner kan det som et utgangspunkt ofte være hensiktsmessig å sammenligne kommuner innen samme Kostra-gruppering se *Vedlegg III Kommuneinndeling i KOSTRA*. I tillegg har revisor lagt vekt på kommunenes størrelse, innbyggertall og utvikling i antall innbyggere, se *Vedlegg II Kommunedata*. At kommunen er en randkommune til en storby, har også vært et kriterium i denne sammenheng.

Revisor har valgt å bruke tallregistreringer på et overordnet nivå for å redusere resultat av ulike registreringspraksis mellom kommunene.

Årsregnskap fra Melhus kommune viser utvikling i utgifter og utvikling i eiendomsmassen i hhv. tabell 2 og tabell 3.

Tabell 2. Årsregnskap Bygg og eiendom 2001 – 2005. I 1 000 kr.

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Drift og vedlikehold | | | | 14 174 | 14 596 |
| Renhold | | | | 15 889 | 16 377 |
| Boligforvaltning | | | | -7 365 | -8 447 |
| Bygg og eiendom | 20 974 | 22 294 | 22 465 | 22 699 | 22 527 |
| Endring i kr. | | 1 320 | 171 | 234 | -172 |
| Prosentvis endring | | 6,29 | 0,77 | 1,04 | - 0,76 |
| Kommunalt konsum, prisindeks³ | | 4,8 | 3,9 | 2,2 | 3,0 |

³ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Vedlegg 6, Tabell 6. Prisindekser for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester

Utgiftene knyttet til Bygg og eiendom har økt med 1 553 mill. kroner i perioden 2001 til 2005. I denne perioden har den prosentvise endringen variert mellom 1,04 til minus 0,76, med unntak av fra 2001 til 2002 hvor den prosentvis økning var på 6,29 %. Denne relativt store økningen forklares med et kostbart lønnsoppgjør og påfølgende økning av pensjonspremien. I perioden 2001 - 2005 har prisindeks for kommunalt konsum variert fra 4,8 % til 2,2 %.

Tabell 3 viser utvikling av kommunens eiendomsmasse

Tabell 3. Balanseregnskap. I 1 000 kroner.

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Sum aktiverte faste eiendommer | 505 213 | 508 974 | 542 001 | 624 277 | 671 459 |
| Endring | | 3 761 | 33 027 | 82 276 | 47 182 |

Fra 2001 til 2005 viser regnskapet en økning i verdi av kommunens eiendomsmasse på til sammen 166 246 mill. kr. Dette viser at kommunen fornyer bygningsmassen.

Tabell 4. Data hentet fra KOSTRA – Kommunal eiendomsdrift

| | Melhus | Orkdal | Malvik | Levanger | Stjørdal | Sørumsund | Snitt komm. gr. 10 | Snitt landet ⁴ |
|--|--------|--------|--------|----------|----------|-----------|--------------------|---------------------------|
| Netto driftsutgifter, komm. eiendomsdrift, kr. pr. innb. | 2549 | 2794 | 1862 | 2192 | 1859 | 3579 | 2237 | 2550 |
| Brutto invest.utgifter, komm. eiendomsdrift, kr. pr. innb. | 4487 | 2490 | 298 | 419 | 2382 | 196 | 2780 | 2523 |
| Produktivitet | | | | | | | | |
| Brutto driftsutgifter, komm. eiendomsdrift, kr. pr. innb. | 3506 | 3686 | 2438 | 2472 | 3119 | 3748 | 2996 | 3308 |
| Utdypende tjenesteindikatorer | | | | | | | | |
| Lønnskostnader for komm.eiendomsdrift, % av br. driftsutgifter | 32,9 | 29,8 | 21,3 | 35,6 | 36,5 | 0 | 22,9 | 19 |
| Vedlikehold for komm. eiendomsdrift, % av br. driftsutgifter | 6,3 | 12 | 5,6 | 2,3 | 6,2 | 5,5 | 9,4 | 7,2 |
| Renhold, vaskeri- og vaktmestertj., komm. eiendomsdrift, % av br. driftsutgifter | 0,1 | 0,3 | 13,2 | 2,9 | 0 | 0 | 4,4 | 5,3 |
| Energi for komm. eiendomsdrift, % av br. driftsutgifter | 11,9 | 15,2 | 10,7 | 13 | 11,6 | 9,8 | 13,3 | 11,3 |

Vi ser fra tabell 4:

Netto driftsutgifter, kommunal eiendomsdrift, i kr. pr. innb.⁵ varierer fra kr 1 859 i Stjørdal kommune til kr 3 579 i Sørumsund kommune. For kommunegruppe 10 er beløpet kr 2 237 og gjennomsnittet for hele landet er på kr 2 550. For Melhus kommune er beløpet kr 2 549.

⁴ Utenom Oslo

⁵ Gir uttrykk for hvordan kommunene prioriterer ved fordelingen av de ikke bundne inntektene.

Brutto investeringsutgifter, kommunal eiendomsdrift, i kr. pr. innb varierer fra kr 196 i Sørum kommune til kr 4 487 i Melhus kommune. Gjennomsnitt kommunegruppe 10 og landet utenom Oslo ligger på hhv. kr 2 780 og 2 523.

Brutto driftsutgifter, kommunal eiendomsdrift, i kr. pr. innb. Varierer fra kr 2 438 i Malvik kommune til kr 3 748 i Levanger kommune. For Melhus kommune er beløpet kr 3 506. For kommunegruppe 10 er beløpet kr 2 996, og gjennomsnittet for hele landet er på kr 3 308.

Utdypende tjenesteindikatorer, andelstall:

Lønnskostnader for kommunal eiendomsdrift, % av brutto driftsutgifter varierer fra 21,3% i Malvik kommune til 36,5% i Stjørdal kommune. For Melhus kommune er prosentandelen 32,9 %, for gjennomsnitt kommunegruppe 10, 22,9 % og landsgjennomsnittet er på 19,0 %. Sørum kommune har ikke tallfestet verdi på denne variabelen.

Vedlikehold for kommunal eiendomsdrift, % av brutto driftsutgifter varierer fra 2,3 % i Levanger kommune til 12,0 % i Orkdal kommune. For Melhus kommune er prosentandelen 6,3 %. For gjennomsnitt kommunegruppe 10 er prosentandelen på 9,4 % og landsgjennomsnittet er på 7,2 %.

Renhold, vaskeri- og vaktmestertjenester for kommunal eiendomsdrift, % av brutto driftsutgifter. Her setter revisor spørsmålstegn ved registreringspraksis av tallverdi som varierer fra 0 til 13,2. Melhus kommune har registrert 0,1 %, snittet for kommunegruppe 10 er på 4,4% og landet utenom Oslo er på 5,3%.

Energi for kommunal eiendomsdrift, % av brutto driftsutgifter varierer fra 9,8 % i Sørum kommune til 15,2 % i Orkdal kommune. For Melhus kommune er prosentandelen 11,9. Gjennomsnitt kommunegruppe 10, er på 13,39% og landsgjennomsnittet er på 11,3%.

På detaljnivå i KOSTRAs registrering for eiendomsdrift, ser vi i stor grad ulik registrering av verdier. Eksempelvis har Melhus ikke registrert verdier for:

- Lønnskostnader for administrasjonslokaler i prosent av brutto driftsutgifter
- Vedlikehold for administrasjonslokaler i prosent av brutto driftsutgifter
- Renhold, vaskeri- og vaktmestertjenester for administrasjonslokaler i prosent av brutto driftsutgifter
- Renhold, vaskeri- og vaktmestertjenester for førskolelokaler og skuss i prosent av brutto driftsutgifter
- Renhold, vaskeri- og vaktmestertjenester for skolelokaler og skuss i prosent av brutto driftsutgifter
- Renhold- vaskeri- og vaktmestertjenester for kommunalt disponerte boliger i prosent av brutto driftsutgifter

Det er også manglende tallverdier for de andre kommunene.

KOSTRA-rapportering

FOR 2000-12-5 nr 1425: Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner omhandler bl.a. KOSTRA- rapportering. I denne forskriften står formålet med rapportering i § 2: *Nasjonale informasjonssystemer vil bygge på regnskaps- og tjenesterapporter fra kommuner og fylkeskommuner til statlige myndigheter og skal tjene til bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring både sentralt og lokalt, herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.*

I § 8 ansvarliggjøres kommunen ift. kvalitet: *Kommunene...har selv ansvar for at de data som fremkommer i kommunens og fylkeskommunenes regnskapsrapport og tjenesterapportering har en tilstrekkelig kvalitet.*

Melhus kommunes rapportering til KOSTRA

Både leder bygg og eiendom og spesialrådgiver økonomi gir uttrykk for at Melhus kommune legger liten vekt på bruk av KOSTRA-tall.

I intervju sier leder bygg og eiendom følgende om KOSTRA: "Vi har ikke brukt KOSTRA-tall for å sammenligne våre nøkkeltall med andre for å beskrive nivået på vårt vedlikehold av bygninger. Vi mener det ligger for stort skjønn i tolkning av innrapportering av disse tallene."

Spesialrådgiver økonomi kommenterer KOSTRA slik: "Vi benytter oss mindre av styringstall fra KOSTRA, å for beskrive nivået eller behovet innenfor vedlikeholdssiden. Vi mener at tallenes innrapportering er basert på for stort skjønn som vanskeliggjør sammenligningen og bruken av disse".

Kommunen viser til at innen forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygg og eiendom benytter kommunen seg av tall fra Holte-prosjektet, som de betegner som mer presise enn dagens KOSTRA-tall. Se for øvrig kapittel 4.2. *Plan og styringssystem – resultat av datainnhenting*.

5.2 Bruk av nøkkeltall - resultat av datainnhenting

I dette delkapitlet måles nøkkeltall for eiendomsforvaltning i Melhus mot normtall og beregningsverdier på området. Sammenligning forutsetter bl.a. beregninger uti fra samme kvalitetsnivå, innhold i tjenesten, at det sammenlignes like verdier og at like kostnader er medregnet. Revisor har så langt som mulig søkt å ivareta dette. Revisor har ikke funnet det hensiktsmessig å foreta prisjusteringer i denne sammenhengen. Kostnadstallene for normtall og gjennomsnittstall er fra 2003 og 2004. Kostnadstall for Melhus kommune er i all vesentlighet hentet fra årsregnskap 2005. Alle kostnadstall er ekskl. merverdiavgift.

Revisor sammenligner nøkkeltall for vedlikehold, energi, renhold og areal. For ytterligere opplysninger om nøkkeltall og kilder for disse, se *Vedlegg IV Nøkkeltall*.

Arealnøkkeltall

Melhus kommune forvalter og drifter i dag en bolig- og bygningsmasse på totalt 92 000 kvm. Innbyggertallet er på 14 176.

Tabell 5. Arealnøkkeltall. Kvm per innbygger.

| | Melhus kommune | Anslag gjennomsnitt bygningsmasse NKF |
|--------------------------|----------------|---------------------------------------|
| Kvm per innbygger | 6,5 | 7 |

Vi ser fra tabell 5:

- Melhus kommune har et gjennomsnitt på 6,5 kvm kommunal bolig og bygningsmasse per innbygger. Beregnet gjennomsnitt hentet fra Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF) er på 7 kvm per innbygger.

Vedlikehold

Tabell 6. Vedlikehold. Kr per kvm.

| | Melhus kommune | Normtall. NKF | Gjennomsnitt kommuner NKF | Vedlikehold Anslag FOBE ⁶ |
|---|----------------|-----------------|---------------------------|--------------------------------------|
| Vedlikehold | 3 450 000 | | | |
| Estimert verdi vaktmestertjenester ⁷ | 2 000 000 | | | |
| Sum Vedlikehold | 5 450 000 | | | |
| Vedlikehold Kr/Kvm | 59 | 90 - 115 | 62 | 100 |

⁶ Forum for offentlige bygg og eiendommer

⁷ Lønns-, drifts- og vedlikeholdskostnader for vaktmestere og administrasjon for 2005 er på 7,2 mill. kr. Rådgiver økonomi anslår 20-30% av dette er tilknyttet vedlikehold. Revisor har brukt et estimat på 28 %, som gir 2 mill. kr i vedlikeholdsutgifter tilknyttet vaktmestertjenester..

Vi ser fra tabell 6:

- Vedlikeholdskostnader per kvm. Melhus kommune har vedlikeholdskostnader på 59 kr per kvm. Normtall for vedlikehold av bygninger har et anslag på 90 – 115 kr per kvm. Dette anslår et ressursnivå som burde kunne gi velholdte bygninger ut fra opprinnelig standard dersom dette ressursnivået er disponibelt over tid, og det ikke er tilstede et vedlikeholdsetterslep. Gjennomsnittlig vedlikeholdskostnader for kommuner mellom 5 000 – 14 999 innbyggerer er anslått av NKf til å være på 62 kr per kvm. Anslag fra FOBE for vedlikeholdskostnader for et gjennomsnittlig bygg, ligger på 100 kr per kvm.

I intervju sier spesialrådgiver økonomi: "Bygg og eiendom har i flere år slitt med å holde et godt vedlikeholds nivå på bygningsmassen. Dette er imidlertid bedret noe de siste årene. Gjennom budsjettvedtaket for 2006 ble det gitt en engangsbevilgning på 3 mill. kroner knyttet til vedlikehold av den kommunale bygningsmassen. Vedlikeholdsdelen har blitt en salderingspost i budsjettprosessen noe som gjør at det er lite rom for å gjennomføre ideelt vedlikehold på bygningsmassen. Et eksempel som viser dette er hvis en fyrkjel ryker i november/desember så har bygg og eiendom liten mulighet til å dekke dette i eget budsjett, noe som medfører overforbruk. Dette medfører at vi er i etterkant av vedlikehold mens idealet er å ligge i forkant. Mulighet for bygg og eiendom til å øke handlingsrommet for vedlikehold er å omprioritere lønnsmidlene til drift ved naturlig avgang. Dette tar imidlertid tid å gjennomføre. Bygg og eiendom har i dag ansvaret for drift og forvaltning av ca. 92 000 kvm bygg. Ut fra dagens ordinære budsjett har man knapt råd til akutt vedlikehold. Dette er en utfordring for bygg og eiendomssjefen."

Leder bygg og eiendom gir følgende kommentar: "Innenfor lønn får vi automatisk justert rammen jfr. lønnsoppgjør, dette utgjør 60 % av vårt budsjett. Vi får ikke økt budsjettet for de andre utgiftene som utgjør 40 %. Dette medfører at det vi skal bruke til planlagt vedlikehold reduseres med prisstigningen."

Energi og Renhold

Tabell 7. Energi- og renholdsutgifter hele bolig og bygningsmassen. Kr per kvm.

| | Melhus kommune | Anslag FOBE 2003 |
|------------------------|----------------|------------------|
| Energi. Kr/kvm | 73 | 100 |
| Renhold. Kr/Kvm | 178 | 150 |

Vi ser fra tabell 7:

- Melhus kommune har energikutgifter på 73 kr per kvm. Anslag fra FOBE for energikostnader for et gjennomsnittlig bygg, ligger på 100 kr per kvm.
- Melhus kommune har renholdsutgifter på 178 kr per kvm. Anslag fra FOBE for renholdskostnader for et gjennomsnittlig bygg, ligger på 150 kr per kvm.

Tabell 8. Energi og renholdsutgifter skoler. Kr per kvm.

| | Melhus kommune | Anslag FOBE 2004 |
|--|----------------|------------------|
| Energi. Kr/kvm | 106 | 97 |
| Renhold; renholdt areal. Kr/kvm | 304 | 231 |
| Renhold: bruttoareal. Kr/kvm | 312 | 189 |

Det bør bemerkes at i tallene for skoler i Melhus kommune, er noe banehageareal inkludert. Dette vil drive kostnadene noe opp både for energi og renhold.

Vi ser fra tabell 8:

- Melhus kommune har energikutgifter for skoler på 106 kr per kvm. Anslag fra FOBE for energikostnader for et gjennomsnittlig bygg, ligger på 97 kr per kvm.

- Melhus kommune har renholdsutgifter på 304 kr per kvm. renholdt areal. Anslag fra FOBE for renholdskostnader, renholdt areal, for et gjennomsnittlig bygg, ligger på 231 kr per kvm.
- Melhus kommune har renholdsutgifter på 312 kr per kvm. bruttoareal. Anslag fra FOBE for renholdskostnader, bruttoareal, for et gjennomsnittlig bygg, ligger på 189 kr per kvm.

I rapport⁸ fra NKF; FOBE står følgende: "Renholdt areal er gjennomsnitt 80 prosent av bruttoareal."

I Melhus kommune er, i følge de oppdaterte oversiktene vi har fått⁹, renholdt areal på 28 732 kvm og bruttoareal på 27 993 kvm. Mao. renholdt areal er større enn bruttoareal.

I intervju sier leder bygg og eiendom dette om energi og renhold "Vi har i flere år hatt fokus på energidata og energieffektivisering. Dette gjøres ved å ha statistikk for alle byggene for forbruk og fokusere på hvordan bruken kan bli mindre. Vi har et godt system knytta til renhold." Se for øvrig *Kap. 4.3. Styringssystem – resultat av datainnhenting.*

5.3 Revisors vurdering

Revisors vurdering av datamateriale vedrørende sammenligning av tallvariabler i Melhus kommunen mot tilsvarende tallvariabler i andre sammenlignbare kommuner samt gruppe- og landsgjennomsnitt.

Revisors vurdering er at Melhus kommune prioriterer eiendomsdrift på likt nivå med de andre kommunene vi har valgt å sammenligne med. Dette viser nivået på Netto driftsutgifter, kommunal eiendomsdrift. Melhus kommunen er med kr 2 549 på snittet for de seks kommunene.

Brutto investeringsutgifter, kommunal eiendomsdrift, i kr. pr. innb. varierer sterkt mellom de ulike kommunene, og Melhus kommune har det høyeste kronebeløpet. Dette bekrefter at Melhus kommune er inne i en periode med høye investeringer.

Brutto driftsutgifter, kommunal eiendomsdrift viser variasjon mellom kommunene. Melhus kommune er med kr 3 506 jevnt over likt med tre av kommunene og høyere enn de tre andre kommunene. Beløpet er over gjennomsnittsmålingene. Dette kan bl.a. bety:

1. De andre kommunene klarer vedlikeholdet vha. et mindre beløp
2. Alle kommunene har for få ressurser for vedlikehold av eiendomsdrift.
3. Tallmaterialet er usikkert

Tallmateriale senere i rapporten viser at Melhus kommune ikke har et høyt nivå på vedlikeholdskostnader

For Utdypende tjenesteindikatorer, prosent av bruttodriftsutgifter, er revisor usikker på tallmaterialet, og velger å ikke kommentere disse ytterligere.

Kommunen gir generelt uttrykk for å legge liten vekt på bruk av KOSTRA-tall. Registreringene som omhandler eiendomsforvaltning framstår også som mangelfulle. Dette gjør sammenligning av tallverdier lite troverdig. Forskrift om rapportering slår fast at kommunene har ansvar for kvalitet på rapportering. Revisor kan ikke se at Melhus kommune oppfyller krav i forskrift på dette området, og spørsmålet om KOSTRA-tallene for Melhus kommune er feilaktige kan stilles. Melhus kommune bør styrke arbeidet med kvalitetssikring av data som innrapporteres til KOSTRA slik at rapporteringen oppfyller forskriftens formål: *tjene til bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring både sentralt og lokalt, herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.*

Revisors vurdering av datamateriale vedrørende måling av nøkkeltall fra Melhus kommune mot normtall og beregningsverdier.

⁸ *Kostnader til energi, renhold og teknisk drift for skoler 2004*

⁹ *Renholdsplanlegging Melhus kommune. Høst 2005–vår 2006. og Bygningsoversikt oversendt revisor 18.08.2006*

Arealnøkkeltall: Revisors vurdering er at Melhus kommune har en bolig og bygningsmasse på nivå med andre kommuner på samme størrelse.

Vedlikehold: Revisors vurdering er at vedlikeholdsutgifter i Melhus kommune ligger på et lavt nivå både ift. normtall utarbeidet av NKF, gjennomsnittsmålinger fra kommuner og anslag fortatt av FOBE. En engangsbevilgning på 3 mill. vil gi et nivå på vedlikehold dette året i tråd med anbefalinger fra NKF. Denne anbefalingen vil gi et nivå for velholdte bygninger ut fra opprinnelig standard dersom dette ressursnivået er disponibelt over tid, og det ikke er tilstede et vedlikeholdsetterleap. I Melhus kommune sitt tilfelle er ikke dette beløpet disponibelt over tid. Som nevnt tidligere i rapporten påpeker Leder Bygg og eiendom at Melhus kommune bruker materialer til lav investering noe som medfører høye vedlikeholdskostnader. I et langsiktig perspektiv vurderer revisor dette som en uheldig disponering av midler.

Energi: Revisors vurdering er at Melhus kommune ved å ha fokus på energieffektivisering har oppnådd gode resultater for bolig- og bygningsmassen som en helhet. Melhus kommune har energiutgifter godt under anslag fra FOBE. Ser vi kun på skoler ser vi imidlertid at energiutgiftene er i overkant av anslag fra FOBE. Noe av dette skyldes at barnehageareal er inkludert i tallene for skoler, noe som vil være kostnadsdrivende, men dette kan indikere at Melhus kommune har et effektiviseringspotensial for energi innen skole.

Renhold: For bolig- og bygningsmassen og for skolene har Melhus kommune renholdsutgifter per kvm godt over anslag fra FOBE. Dette på tross av at de har et spesielt fokus på dette området. Revisor betrakter imidlertid tallmaterialet som noe usikkert da renholdt areal er større enn bruttoareal. Revisors vurdering er at Melhus kommune bør kvalitetssikre tallmaterialet bl.a. ved å kontrollere:

- At brutto og renholdt areal er riktig
- At alle utgifter er kommet med
- At det ikke er kommet med utgifter som ikke er relatert til dette området

Om tallmaterialet er korrekt, kan dette indikere at Melhus kommunen har et effektiviseringspotensial for renhold.

6 Høring

Høringsutkast til rapport ble sendt Melhus kommune 25.8.2006. I høringsmøte Melhus kommune og Revisjon Midt-Norge den 15.9.2006 ble faktafeil rettet. Rådmannen hadde utover dette ingen merknader til rapporten.

7 Konklusjon og anbefalinger

Revisjon Midt-Norge IKS har i denne forvaltningsrevisjonen gjennomgått og vurdert eiendomsforvaltning i Melhus kommune.

Hovedproblemstillingene har vært om Melhus kommune har en bygg- og eiendomsforvaltning i tråd med gjeldende regelverk på området og om bygg- og eiendomsmassen forvaltes på en effektiv måte.

Melhus kommune har en eiendomsforvaltning i tråd med gjeldende regelverk slik det er definert i kommuneloven vedrørende utredning, rapportering og vedtaks kontroll. Det kan stilles spørsmålstegn ved om dokumentasjonen for å synliggjøre behovet for mer målrettet drift og vedlikehold for politisk nivå er god nok. På noen områder har kommunen tatt tak i dette arbeidet. Kommunen vurderer også et verktøy utarbeidet av FOBE som vil gi en tilstandsanalyse av hvert bygg basert på Norsk Standard. Dette vil gi en bedre dokumentasjon på vedlikeholdsbehovet og bør medføre forbedret rapportering til politisk nivå.

Bygg og eiendomsseksjon i Melhus kommune mangler et helhetlig styringssystem. Kommunen har mange enkeltsystemer, og spesielt på område energi og renhold er fokus på økonomi og effektivisering sentral. Her gir eksisterende plansystem kommunen gode data for endringer med fokus på effektivisering. Bygg og eiendom har ikke lagt arbeid i dokumentasjon/ planlegging av

vedlikeholdsarbeid. Kommunen påpeker selv at dette kunne blitt gjort på en bedre måte for å synliggjøre vedlikeholdsbehovet til kommunens bygningsmasse. For nye bygninger blir vedlikeholdsbehov beregnet i oppstartsvedtaket etter nøkkeltall fra Holte prosjektet, noe som legger til rette for bedre vedlikehold av nye bygg i kommunen. For den eldre boligmassen mangler dette.

Det kan se ut til at Melhus kommune kan bygge videre på og utvikle styringssystem innefor eiendomsforvaltning. Dette både i forhold til administrativ planlegging og rapportering fra administrasjon til politisk nivå.

Bruk av KOSTRA-tall for sammenligning av tallmateriale mellom Melhus kommune og andre kommuner viser at Melhus kommune prioriterer eiendomsdrift på likt nivå med de andre kommunene vi har valgt å sammenligne med. Vi ser at Melhus kommune er inne i en periode med høye investeringer sammenlignet med andre kommuner. Brutto driftsutgifter for kommunal eiendomsdrift i Melhus kommune er jevnt over likt med tre av kommunene og høyere enn nivået til de tre andre kommunene. Beløpet er over gjennomsnittsmålingene. Dette kan bl.a. bety enten at de andre kommunene klarer vedlikeholdet ved hjelp av et mindre beløp, at alle kommunene har for få ressurser for vedlikehold av eiendomsdrift eller/og at tallmaterialet er usikkert. Annet datamaterialet i rapporten viser at Melhus kommune ikke har et høyt nivå på vedlikeholdskostnader

Tallregistreringene vedrørende utdypende tjenesteindikatorer blir vurdert til å ha en så vidt usikker kvalitet at revisor velger å ikke kommentere disse.

Hovedinntrykket under utarbeidelsen av analysen av datamateriale fra KOSTRA er først og fremst manglende kvalitet på tallmateriale. Kommunen gir også inntrykk av å legge liten vekt på bruk av KOSTRA-tall. Melhus kommune bør styrke arbeidet med kvalitetssikring av innrapportering til KOSTRA slik at denne registreringsbasen kan oppfylle formålet om å gi grunnlag for analyse, planlegging og styring.

Måler vi nøkkeltall i Melhus kommune mot normtall og beregningsverdier ser vi at Melhus kommune har en bolig- og bygningsmasse på nivå med andre kommuner med samme størrelse. Kommunen har et lavt nivå på vedlikeholdsutgifter. Materialer til lav investering vil medføre større vedlikeholdsutgifter i et langsiktig perspektiv.

Melhus kommune har ved å ha fokus på energieffektivisering oppnådd gode resultater for hele bolig- og bygningsmassen som en helhet. Ser vi kun på skoler ser vi imidlertid at energituttgiftene er i overkant av anslag fra FOBE. Dette kan indikere at Melhus kommune har et effektiviseringspotensial for energi innen skole.

Både for hele bolig- og bygningsmassen og for skolene har Melhus kommune renholdsutgifter per kvm godt over anslag fra FOBE. Dette på tross av at de har et spesielt fokus på dette området. Også her kan det være indikasjoner på at tallmaterialet er noe usikkert. Melhus kommune bør kvalitetssikre tallmaterialet bl.a. ved å kontrollere at brutto og renholdt areal er riktig, at alle kostnader er kommet med og at det ikke er kommet med uvedkommende kostnader. Om tallmaterialet er korrekt, kan dette indikere at Melhus kommunen har et effektiviseringspotensial for renhold.

Anbefaling

Ut fra det ovenstående anbefaler revisor Melhus kommune følgende:

- Å fortsette gjennomgang av bruk av styringssystem med dertil følgende rapportering til politisk nivå. Dette vil bl.a. synliggjøre behov for økt vedlikeholdsnivå.
- Fortsettelse av arbeidet med energieffektivisering. Dette er et område Melhus kommune har tatt tak i, og vi anbefaler videreføring av dette arbeidet med et spesielt fokus på skoler.
- For området renhold kan tallmateriale indikere mulig effektiviseringsgevinst og kommunen bør fortsatt ha fokus på området. Her er imidlertid tallmaterialet noe usikkert
- Melhus kommune bør kvalitetssikre innrapportering av KOSTRA-tall til statistisk sentralbyrå og kvalitetssikre tallmaterialet internt i kommunen.

