



Vedlikehold av vei og bygningssmasse

Frosta kommune

Forvaltningsrevisjon nr 1717-1/2012

Forvaltningsrevisjonsrapporter fra KomRev Trøndelag IKS i 2011-12

Etikk og etiske retningslinjer	Lierne kommune
Kvalitet i pleie og omsorg	Fosnes kommune
Økonomistyring i helse og omsorg	Namsos kommune
Stjørdal kommune som arbeidsgiver	Stjørdal kommune
Følge byggeprosjekt – Stokkan ungdomsskole	Stjørdal kommune
Offentlige anskaffelser	Høylandet kommune
Saksbehandling og opplæring	Namsskogan kommune
Omstillingsmidler – forvaltning og bruk	Meråker kommune
Steinkjerbygg AS. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon	Steinkjer kommune
Offentlige anskaffelser	Inderøy kommune
Byggesaksbehandling	Namdalseid kommune
Brukermedvirkning innen pleie og omsorg	Vega kommune
Brukermedvirkning innen pleie og omsorg	Sømna kommune
Offentlige anskaffelser	Flatanger kommune
Prioriterte grupper i den offentlige tannhelsetjenesten	Nord-Trøndelag fylkeskommune
NTE Holding AS med datterselskaper. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon	Nord-Trøndelag fylkeskommune
Følge byggeprosjekt. Ungdomsskole og Storstuggu	Frosta kommune
Økonomistyring	Brønnøy kommune
Korrekt saksbehandling	Vevelstad kommune
Følge byggeprosjekt. Restaurering av basseng og garderober	Snåsa kommune
Korrekt saksbehandling	Bindal kommune
Vedlikehold av bygningsmassen	Nord-Trøndelag fylkeskommune
Følge byggeprosjekt. Overhalla barne- og ungdomsskole byggetrinn 1	Overhalla kommune

Oppdatert liste over rapporter fra KomRev Trøndelag IKS finnes på vår hjemmeside www.krt.no.

Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden november 2011 til mai 2012 gjennomført en forvaltningsrevisjon av vedlikehold av vei og bygningsmasse i Frosta kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011, sist rullert i kontrollutvalgets møte 15. november 2011.

Vår kontaktperson i kommunen har vært assisterende rådmann Geir Olav Jensen.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Levanger 04.06.12

Heidi Galguften /s/
Oppdragsansvarlig revisor



Vegard Wist
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

0 Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	6
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2 Bakgrunn	6
1.3 Problemstillinger	8
1.4 Revisjonskriterier	8
1.5 Gjennomføring og metode	9
2 Data	9
2.1 Organisering og ansvar.....	9
2.2 Ressursbruk	10
2.3 Mål og strategi.....	15
2.4 Oversikt over vedlikeholdsbehov	15
2.5 Vedlikeholdsplaner/prioriteringer	15
2.6 Rapportering og oppfølging	16
3 Vurdering	16
3.1 Mål og strategi.....	17
3.2 Oversikt vedlikeholdsbehov	17
3.3 Vedlikeholdsplaner/prioriteringer	18
3.4 Rapportering og oppfølging	18
4 Konklusjon	19
4.1 Anbefalinger.....	19
5 Høring.....	20
Litteraturliste	21

Vedlegg 1: Høringssvar

0 Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om Frosta kommune har gode systemer for planmessig vedlikehold av vei og bygningsmasse.

Revisor mener at Frosta kommune har et forbedringspotensial når det gjelder å tydeliggjøre strategi og mål for bygningsvedlikeholdet i politiske styringsdokument.

En god tilstandsvurdering er et viktig utgangspunkt for et systematisk vedlikehold, vi mener derfor at kommunen bør prioritere å ferdigstille den planlagte tilstandsvurderingen for bygg. Også tilstandsvurderingen av kommunale veier bør være skriftlig.

Det bør legges planer for framtidig vedlikehold på kort og lang sikt basert på oppdaterte tilstandsrapporter. Bygningsmassen til Frosta kommune er begrenset og relativt ny, samtidig er antall kilometer med veg også beskjedent. Vi mener likevel at anbefalingene i NOU 2004:22 som hovedsak bør være retningsgivende også for en liten kommune. Behovene til Frosta kommune tilsier nok at systemet for kartlegging av vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsplaner ikke trenger å være veldig omfattende.

Hovedplan veg og trafikk bør revideres som forutsatt av kommunestyret.

Manglende formell oppfølging og rapportering må knyttes til manglende strategi eller planer å rapportere i forhold til.

Vi kan ikke konkludere med at Frosta kommune per dags dato har et godt system for planmessig vedlikehold av bygningsmassen. For vei er situasjonen litt bedre, men også her er det en del som kan forbedres.

På bakgrunn av gjennomgangen vil revisor komme med følgende anbefalinger:

- Revisor mener at Frosta kommune har et forbedringspotensial når det gjelder å tydeliggjøre strategi og mål for bygningsvedlikeholdet i politiske styringsdokument
- Kommunen bør prioritere arbeidet med å få en oppdatert tilstandsvurdering av vei og bygningsmasse
- Kommunen bør utarbeide planer for vedlikeholdet av kommunal bygningsmasse, og hovedplan veg og trafikk bør revideres som forutsatt av kommunestyret

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Prosjektet "Vedlikehold av vei og bygningsmasse" er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i møte 15. november 2011 (sak 32/11).

1.2 Bakgrunn

Eiendomsforvaltningen i kommunesektoren har de siste årene vært gjenstand for en del negativ omtale på grunn av stort vedlikeholdsetterslep på bygningsmassen. Utsatt vedlikehold kan føre til at verdiene forringes.

De eiendommene som utgjør den største delen av Frosta kommunes bygningsmasse er skolen, omsorgssenteret og kommunehuset. I tillegg eier kommunen en rekke andre bygninger, der de største er NTE-bygget og Magnushallen (kulturhus). Kommunen eier totalt en bygningsmasse med et bruttoareal på ca 18 700 m².¹

I Frosta kommune er det ca 104 km offentlige veier, og av dette er ca 43 km kommunale veier. I tillegg er det til sammen ca 5,3 km gang og sykkelveier.²

Definisjon av planmessig vedlikehold

Med vedlikehold forstås her sikring av investert kapital eller såkalt verdibevarende vedlikehold. Denne brede definisjonen er dekkende for både bygningmessig vedlikehold og vedlikehold av veg. Nedenfor gis en nærmere beskrivelse av vedlikeholdsbegrepet knyttet til henholdsvis bygg og veg.

Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (PwC) utarbeidet i 2008 en rapport på oppdrag for KS: "Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde". I denne rapporten defineres *vedlikehold* som tiltak og oppgaver som er nødvendig for å opprettholde fastsatt kvalitetsnivå (standard) for bygningen med tekniske installasjoner. Dette kan være både planlagt vedlikehold og utskiftinger. *Drift* defineres her som daglig, ukentlig og månedlig drift og ettersyn gjennom året, det vil si oppgaver og rutiner som er nødvendig for at bygget med tekniske installasjoner skal fungere funksjonelt.

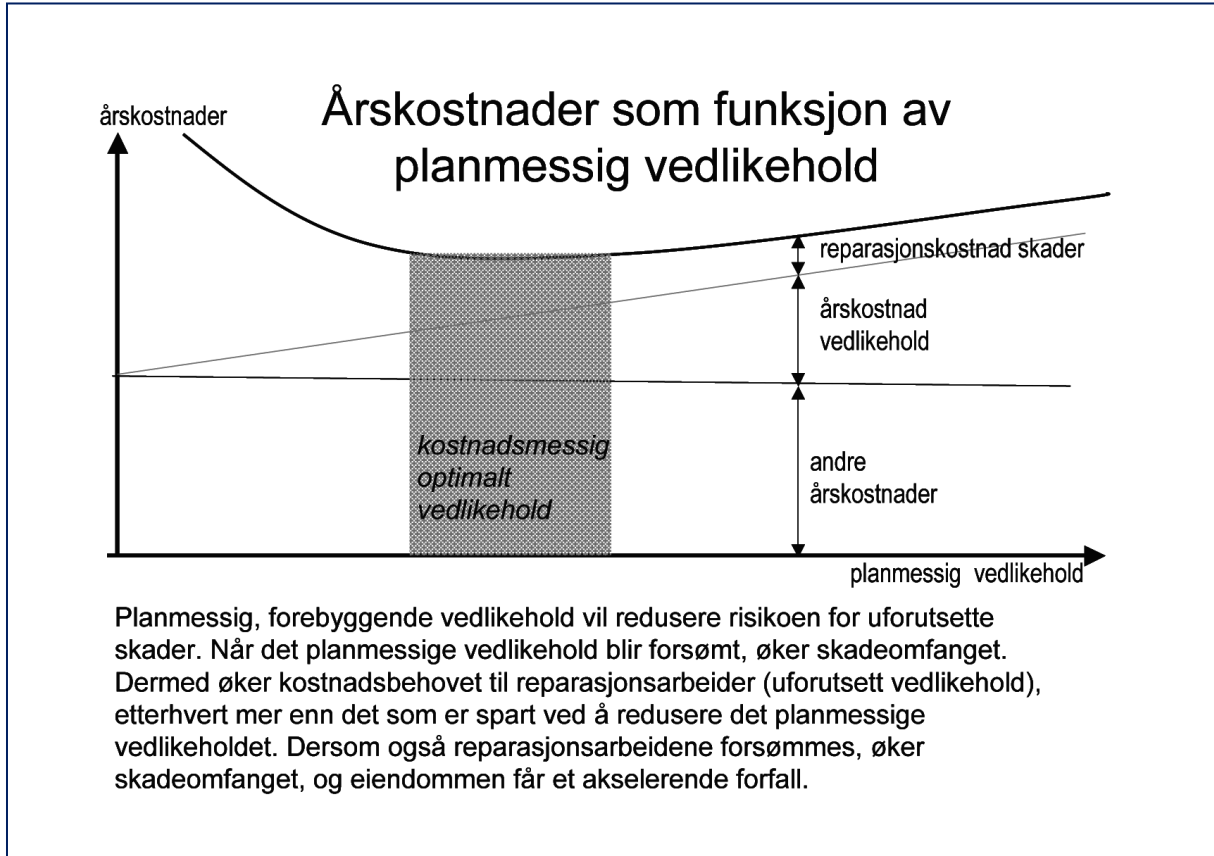
I NOU 2004:22 defineres planmessig vedlikehold slik: "*Med planmessig vedlikehold mener vi tiltak som tar sikte på å opprettholde kvaliteten eller forsinke forringelsen av de tekniske egenskapene som er nødvendig for at bygningsdelene skal kunne funksjonere som forutsatt. (...) Vedlikeholdet sikter altså mot å forlenge den tekniske levetiden til bygningen og bevare estetiske kvaliteter som ellers ville blitt forringet*" (kapittel 3.1.4).

Ifølge Multiconsult og PwC det relativt utbredt å la en bygning forfalle gradvis og deretter foreta en større opprustning, gjerne i forbindelse med ombygging og tilpasning til endret bruk. Hvis man kan forutse at det blir behov for større ombygningsarbeider, kan det være kostnadseffektivt å utsette noe av vedlikeholdet.

¹ Kilde: Areal av kommunale bygg, Frosta kommune

² Kilde: www.frosta.kommune.no

Et annet alternativ er å vente til det oppstår akutte behov for utbedring av skader. Dette kan på den ene side føre til at kostnadene kan utsettes lengst mulig, men vil på den annen side lett føre til at arbeidene ikke gjøres på en kostnadseffektiv måte. I mange tilfeller vil det også være stor risiko for følgeskader, som medfører ytterligere reparasjonskostnader.



Kilde: NOU 2004:22

Også Frosta kommunes hovedplan veg og trafikk (1999 - 2011) ser ut til å forutsette et planmessig vedlikehold: *"Vegnettet representerer en betydelig verdi som det krever vedlikehold å opprettholde. (...) Ved manglende innsats forfaller vegnettet, og jo lenger man lar forfallet utvikle seg jo tyngre blir tiltakene som skal gjenopprette den opprinnelige tilstanden."* Vedlikehold skal sikre at *"vegens tekniske egenskaper til enhver tid er slik som forutsatt da vegen ble bygget"*, mens drift skal gi trafikantene *"et vegnett som fungerer til enhver tid; bla. brøyting, strøing, bortledning av overvann, rydding av vegetasjon, og lignende."*

Konsulentselskapet ViaNova Plan og Trafikk AS, utarbeidet på oppdrag av Vegdirektoratet og Statens vegvesen i 2009 en rapport om kompetansebehovet innen drift og vedlikehold. Her problematiseres det at det i praksis er svært krevende å skille vedlikehold fra drift.

1.3 Problemstillinger

Prosjektets problemstilling er:

Har Frosta kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av vei og bygningsmasse?

Avgrensning

Revisor vurderer ikke den faktiske tilstanden på bygningsmasse eller vei.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken revisor vurderer innsamlet datamateriale opp mot. Revisjonskriterier kan hentes fra lover og forskrifter, kommunestyrevedtak, avtaleverk og interne retningslinjer med mer.

I dette prosjektet er praksis i Frosta kommune vurdert opp mot revisjonskriterier utledet fra NOU 2004:22 *"Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren"*. I NOU 2004:22 kapittel 3 er det listet opp et sett av krav som kan stilles til eiendomsforvaltningen *"for at denne skal kunne realisere eierens, brukernes og samfunnets mål og interesser i forhold til eiendommen (...)"*. Vi tar utgangspunkt i punkt 1 og 2, som sier noe om mål, tilstandsinformasjon, planlegging og styring:

"Siden disse kriteriene vil variere mellom ulike eiere, eiendomsforhold osv., kan vi stille som et overordnet kriterium at (1) eieren fastsetter de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter.

Når formålet er en rasjonell, kostnadseffektiv og formålseffektiv eiendomsforvaltning, må det i tillegg til fastsettelse av mål, prioriteringer og rammer innhentes informasjon om eiendommens og forvaltningens tilstand sett i forhold til disse kriteriene. Denne tilstandsinformasjonen vil gi grunnlaget for hvilke tiltak det er hensiktsmessig å sette i verk for at kriteriene skal bli oppfylt. Tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i (2) et rasjonelt (målrettet) system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Det kan derfor fremsettes som et kriterium for god eiendomsforvaltning at et slikt system er etablert."

Vi mener at generelle prinsipper om kommunens eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold, også er anvendbare for veivedlikehold.

På bakgrunn av dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Det bør foreligge overordnede politiske mål for vedlikeholdet**
- **Kommunen bør ha oversikt over vedlikeholdsbehovet/tilstanden til bygg og veier**
- **Det bør utarbeides vedlikeholdsplaner/prioriteringer**
- **Kommunen bør ha et system/rutiner for oppfølging av vedlikeholdsplanene**

Kommunen har et tilfredsstillende system for planlegging og styring av vedlikeholdet dersom kravene i ovennevnte punkt *i hovedsak* er oppfylt.

1.5 Gjennomføring og metode

Undersøkelsen er utført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds (NKRF) Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor må utføre forvaltningsrevisjonen systematisk, og vurderinger og konklusjoner må bygge på pålitelige og gyldige data som gir et reelt bilde av situasjonen.

Vi har i prosjektet gjennomgått relevante dokumenter for å få informasjon om kommunens vedlikehold. Dette inkluderer blant annet regnskap, årsrapporter, økonomiplan og hovedplan veg.

Vi har intervjuet assisterende rådmann og leder for Drift og anlegg i enhet Teknisk område og landbruk (TOL). All data fra intervju er verifisert av informantene.

I rapporten har vi brukt KOSTRA-tall ³ fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for å sammenlikne ressursbruken i Frosta med andre kommuner og landsgjennomsnittet. Gjennomgangen er avgrenset til regnskapsårene 2009-2011. Kvaliteten på KOSTRA-tallene er avhengig av korrekt rapportering fra den enkelte kommune, og vi tar derfor forbehold om dette.

Vi mener at metodene og datakildene som er brukt i prosjektet til sammen er med på å gi et bredt bilde av situasjonen, og er tilstrekkelig til å svare på problemstillingen.

2 Data

2.1 Organisering og ansvar

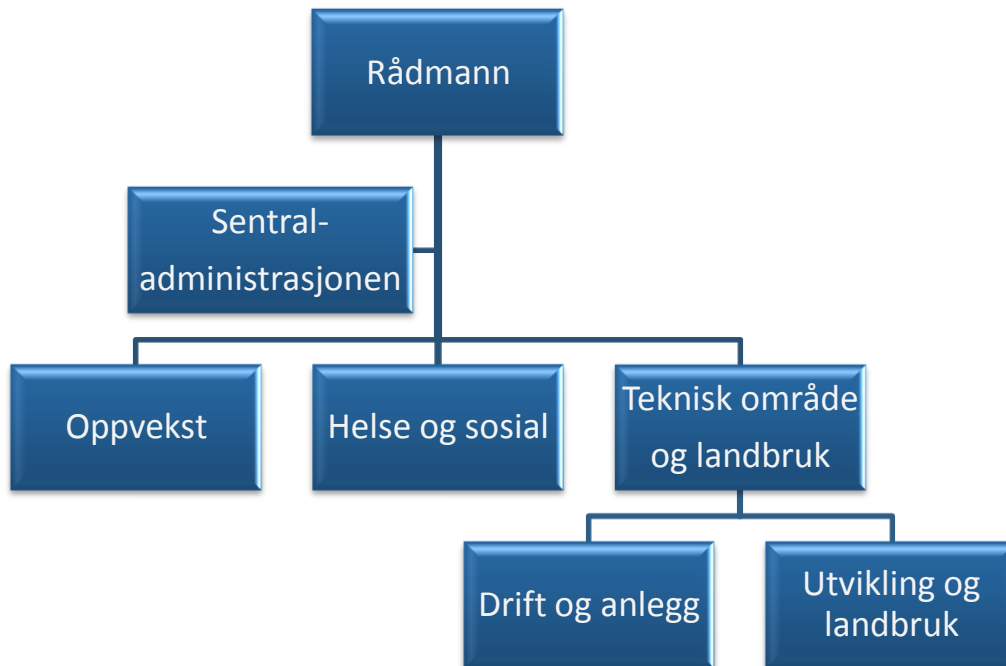
Kommunens ansvar er forankret i vegloven § 9, 3. ledd: *"Vegstyremakt for kommunale veier er kommunen."*

I Frosta kommune er det kommunestyret som ivaretar eierrollen, mens rollen som forvalter av bygg og veier ligger til enhet teknisk og landbruk (TOL).

³ KommuneStatRapportering.

Enhet teknisk og landbruk er delt i avdelingene TOL Drift og anlegg, og TOL Utvikling og landbruk. Det er de to avdelingslederne som leder TOL. (Stillingen som avdelingsleder for TOL Utvikling og landbruk er for øyeblikket vakant.) Overordnet ansvar ligger til rådmannsnivået.

Figur 1 viser plasseringen av eiendomsforvaltningen i kommunens organisasjon. Drift og anlegg har ansvaret for drift og vedlikehold av kommunale bygg, kommunale veier og avløp.⁴



2.2 Ressursbruk

I et ordinært kommunalt regnskap er vedlikehold en del av kommunens driftsregnskap, og i Frosta kommune går vedlikehold og drift under samme ansvar. Vedlikeholdskostnadene er ikke skilt ut for seg selv, og assisterende rådmann tror heller ikke det er hensiktsmessig med oppsplitting i en så liten kommune som Frosta. I en rapport om drift og vedlikehold av veg i Steinkjer kommune (Hynne og Olsen, 2010) fremkommer det at budsjett- og regnskapsmessig er det krevende å skille vedlikehold fra andre ordinære driftsoppgaver. I det kommunale regnskapet er det imidlertid en klar regnskapsmessig avgrensing mellom drift (inkludert vedlikehold) og investeringer.

Enhet teknisk område og landbruk hadde et mindreforbruk på ca kr 465 000 i 2011. Omtrent kr 400 000 av dette mindreforbruket ligger innenfor Drift og anlegg. Hovedforklaringen på dette er en mild førjulsvinter som førte til mindre energiforbruk i kommunale bygg og anlegg, samt mindre utgifter til vintervedlikehold på kommunale veier.

⁴ Kilde: www.frosta.kommune.no

Samtidig kommenteres det i årsrapporten for 2011 at det i løpet av året har oppstått store vedlikeholdsbehov innenfor både bygg og vei. Det ble gjennomført betydelige interne overføringer til fordel for vedlikehold av bygningsmasse, finansiert med vakanser/sykemeldinger hvor det ikke har blitt hentet inn vikarer. Leder for Drift og anlegg har fullmakt til å regulere innenfor rammen i løpet av året. Assisterende rådmann sier at det imidlertid er vanskelig å gjennomføre vedlikeholdsprosjekter i siste halvdel av november og desember, både ut i fra sesonghensyn og planlegging.

Det er generelt sett knappe rammer for vedlikeholdet, og i årsrapporten står det at vedlikeholdsetterslepet sannsynligvis er økende.

I årsrapporten for 2011 går det fram at bemanningssituasjonen innenfor driftsavdelingen var kritisk i slutten av 2010 og store deler av 2011. Ny ingeniør ble ansatt i august 2011. Ved utgangen av 2011 var bemanningssituasjonen betydelig forbedret, selv om det fortsatt er noe fravær innenfor administrasjonsdelen av avdelingen.

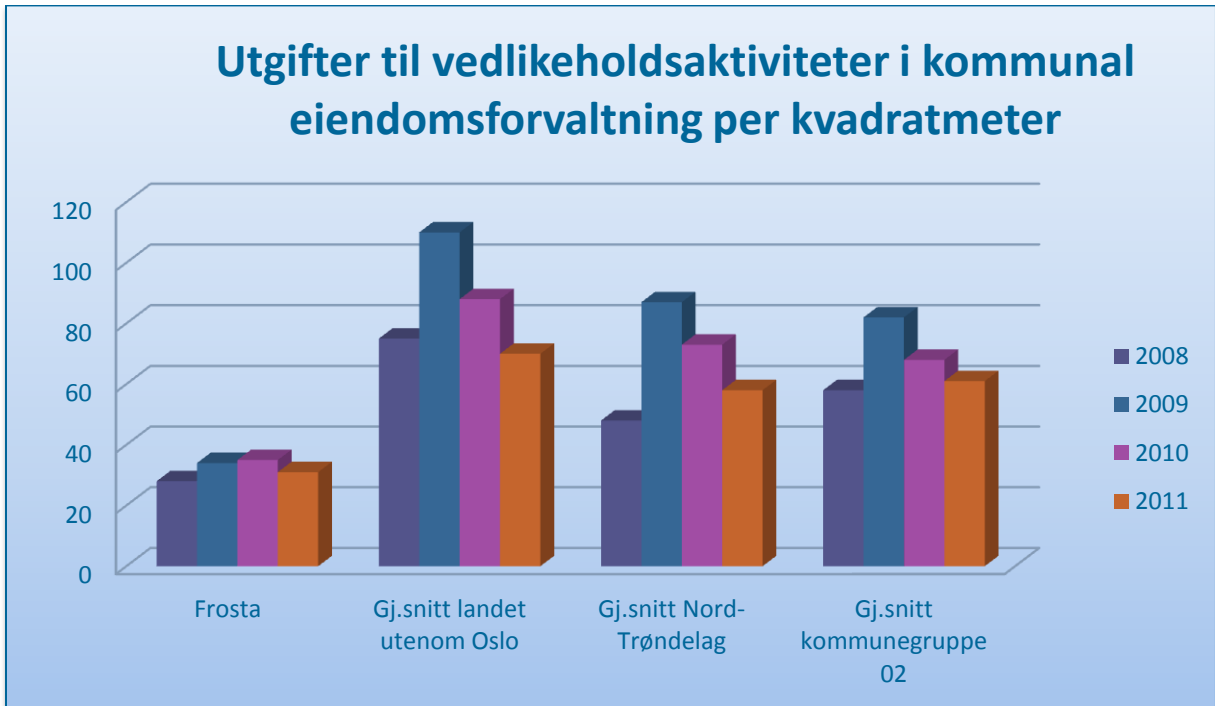
Bygg

Vedlikeholdet av bygningene utføres av 3 vaktmestere som er organisert under Drift og anlegg.

Regnskapstall (ansvar 4610-4667, kommunale bygninger) år 2009-2011:

	2009	2010	2011
Totale utgifter:	12 611 761,-	13 179 030,-	14 564 298,-
Herav blant annet:			
Lønn faste stillinger	3 313 470,-	3 515 279,-	3 326 157,-
Elektrisitetsforsyning	1 638 341,-	1 962 779,-	1 777 664,-
Kjøp av vedlikeholdstjenester	353 758,-	310 171,-	379 089,-

Vi har valgt å sammenlikne ressursbruken i Frosta med gjennomsnittet i kommunegruppe 2 og fylket, samt landsgjennomsnitt for alle kommuner utenom Oslo. Nøkkeltallene er hentet fra KOSTRA for 2008 – 2011.



Frosta kommune har lave utgifter i forhold til andre sammenlignbare kommuner i KOSTRAS oversikt over vedlikeholdsutgifter pr kvadratmeter. Assisterende rådmann sier at i og med at dette er kostnader pr kvadratmeter, er det vanskelig å forklare den store forskjellen. Han mener at noe av forklaringen kan være at kommunen har en del relativt nye bygg, for eksempel skole, sykehjem og kulturhus, som krever lite vedlikehold. Men vedlikeholdsaktiviteten er nok også lavere enn i sammenlignbare kommuner. Området har blitt nedprioritert i politisk behandling av budsjettene de siste årene. For eksempel er utgifter til vaktmestertjenester kuttet med 25 % fra 2010 til 2011 (pensjonert medarbeider ble ikke erstattet).

I forbindelse med nybygging blir det lagt inn normtall for vedlikeholdsbehovet (livssyklus-kostnader) i budsjettet. Men i praksis er det ifølge assisterende rådmann en fare for at nye bygg som krever lite vedlikehold, kan bli nedprioritert til fordel for ”brannslukking” i eldre bygg.

Kommunen har et visst vedlikeholdsetterslep, men har ikke noe tallfestet beløp på dette.

Vei

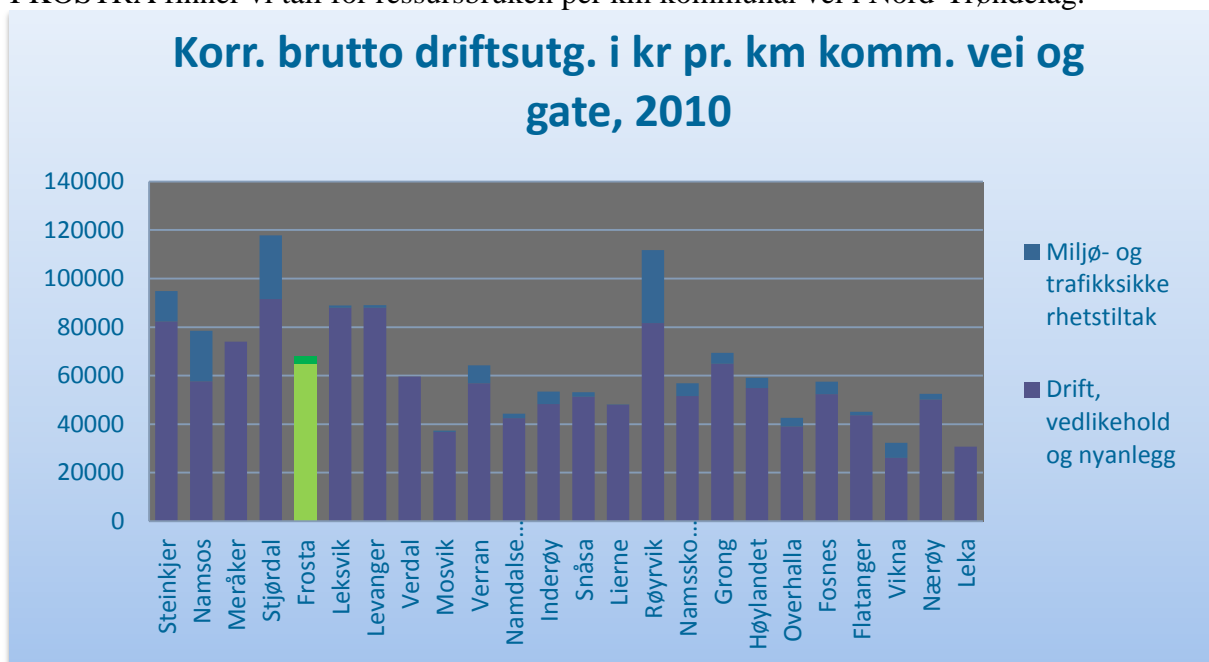
Det er 1 ingeniør organisert under Drift og anlegg som har hovedansvaret for vei. Det er 3 ansatte som jobber med veivedlikehold, i til sammen 105 % stilling. De jobber med både drift, vedlikehold, brøyting og strøing.

I tillegg til kommunens egne ansatte, kjøper kommunen vintervedlikehold til en verdi av 500 000 – 600 000 kr av private aktører. Kommunen har de siste årene også kjøpt inn tjenester fra private til sommervedlikehold (som supplering til egen innsats).

Regnskapstall (ansvar 4562, kommunale veier) 2009-2011:

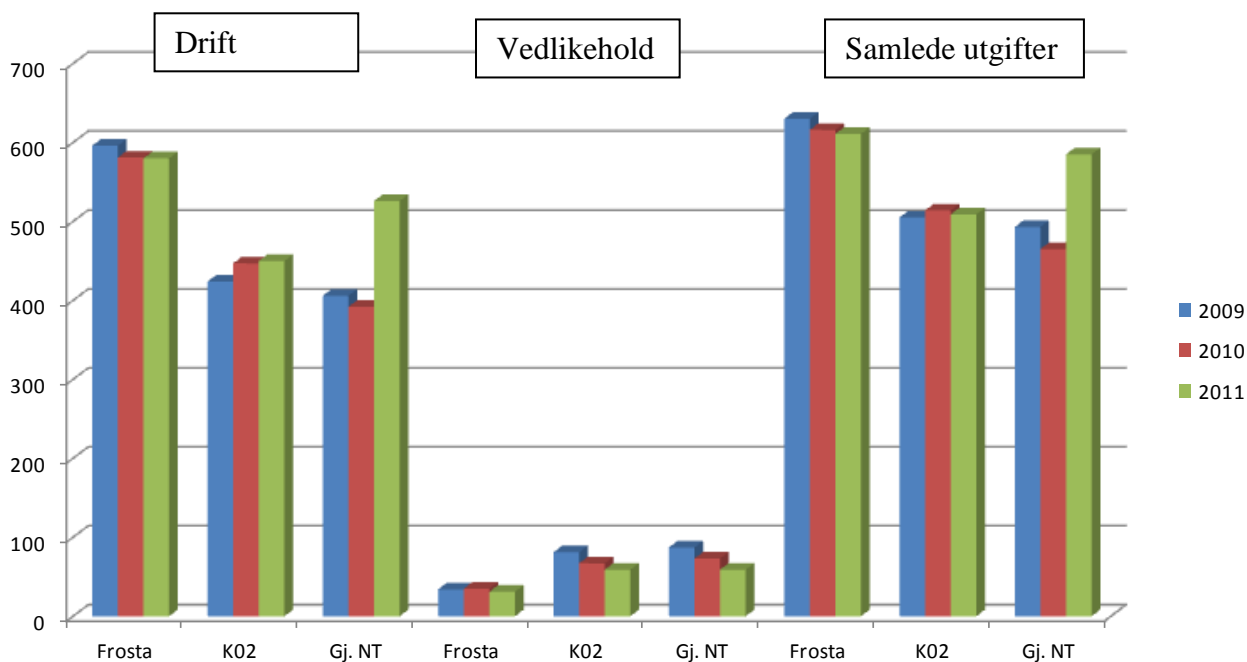
	2009	2010	2011
Totale utgifter:	1 844 859,-	2 148 897,-	2 835 499,-
Herav blant annet:			
Lønn faste stillinger	301 952,-	301 845,-	333 790,-
Kjøp av vedlikeholdstjenester	284 667,-	449 920,-	630 884,-

I KOSTRA finner vi tall for ressursbruken per km kommunal vei i Nord-Trøndelag:

**Administrasjonens kommentarer**

I sitt høringsvar til denne rapporten sier administrasjonen at de er enige i rapportens konklusjoner og anbefalinger, og kommer samtidig med utfyllende informasjon om kommunens ressursbruk som nyanserer bildet. Siden dette avsnittet (2.2 Ressursbruk) er beskrivende og ikke i seg selv blir vurdert opp mot problemstillingen som angår ”systemer for planmessig vedlikehold”, har ikke høringsvaret noen betydning for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger. Vi gjengir administrasjonens kommentarer for å få en best mulig fremstilling av kommunens ressursbruk:

”I revisjonsrapportens avsnitt 2.2. kommenteres at det er en krevende oppgave å skille ressursbruk til ordinær drift fra vedlikeholdsoppgaver (jf. funn fra Steinkjer kommune). Denne vurderingen støttes av administrasjonen, men det stilles derfor spørsmålsteget til hvorfor man ensidig fokuserer på tall som vedrører vedlikehold i rapporten, uten at denne problemstilling berøres i datagrunnlaget for bygg. Hvis man sammenlikner tall for Frosta kommune, Kostragruppe 2 og gjennomsnitt for fylket, og inkluderer tall for drift kommer man frem til følgende oversikt:



Hvis man går nærmere inn på nøkkeltallsgrunnlaget brukt i rapporten, så kommer det frem bl.a. at lønnsføringer under art 070 inngår i grunnlaget. I Frosta kommune er det ikke noen egen vedlikeholdsavdeling eller avsatte ressurser i lønnsmassen til vedlikehold. Dette ivaretas i stor grad av vaktmestere hvor lønnen føres på 010 (disse lønnsutgiftene inngår ikke i nøkkeltallsgrunnlaget for vedlikehold, men for drift). Det vises for øvrig til bestemmelser i veileder fra KR D Regnskapsrapportering i KOSTRA – Veiledning – Regnskapsåret 2012, hvor det står at utgifter til vaktmester inngår ikke i art 070. Videre er det vurdert slik at 20 % regelen for fordeling mellom funksjoner, også gjelder fordeling innenfor lønnsarter. Hvis dette skulle vise seg å være feil, vil man korrigere dette for fremtidig føringer, men det vil allikevel påvirke bildet for perioden 2009-2011.

Perioden forvaltningsrapporten strekker seg over er ikke det man kan kalle normale driftsår. I 2008 startet finanskrisen og kommunene fikk i 2009 (med slutføring i 2010) overført midler til den såkalte tiltakspakken. Denne kunne både brukes både til investeringer og drift. Dette kan være med å forklare den store nedtrappingen i vedlikeholdsutgifter i perioden for sammenliknbare kommuner og for fylke. I tiltakspakken var det åpnet for at utgifter også kunne inngå i mindre investeringer. I Frosta kommune ble betydelig andel av tiltakspakken ført i investeringsregnskapet, og vil dermed ikke inngå i grunnlaget for vedlikeholdsutgifter i 2009 og 2010. Det er usikkert hvilken fordeling andre kommuner har, men det er grunn til å anta at de har større utgifter tilknyttet vedlikeholdsbudsjettet.

I rapporten endrer man sammenlikningsgrunnlag når man går over på veiområdet. Figuren viser bruttotall for fylket i 2010. Da kan det være verdt å nevne at Frosta bruker 11,7 % mer enn kostragruppe 02 i samme år for samme nøkkeltall. Videre er nøkkeltall som brukes brutto driftsutgifter, noe som synliggjør produktiviteten. Hvis man ser tilsvarende tall for netto driftsutgifter i % av samlede driftsutgifter (synliggjør prioritering av midler til vei), ser man at Frosta kommune bruker 2,9 % til samferdsel i 2011, mens kostragruppe 2 bruker 2,2 % og fylket bruker 2,3 %. Tilsvarende tall for 2010 er Frosta 2,8 %, kostragruppe 2 2,4 % og 2,6 %.

2.3 Mål og strategi

Økonomiplanen for 2012 – 2015 uttrykker et mål om ”vedlikehold (av bygningsmasse) på så bra nivå som mulig.” Og i årsrapporten for 2011 påpekes det at ”det er viktig at kommunen til enhver tid stiller bygnings- og anleggsmasse til disposisjon som tilfredsstillende de krav som innbyggerne måtte ha.”

Ut over dette eksisterer det ingen mål eller strategier for vedlikehold som er politisk vedtatt. Det er heller ingen skriftlig nedfelte administrative mål eller strategier. I årsrapporten for 2011 sies det at enhet teknisk og landbruk ikke har fastsatte politiske mål tilknyttet KOSTRA eller nøkkeltall.

For vedlikehold av vei finnes det målsettinger i hovedplan veg og trafikk fra 1999 (se kap. 2.5). Målsettingene er delt inn i generelle hovedmål, delmål og konkrete tiltak. Tiltakene skal følge logisk av delmålene og delmålene skal følge logisk av hovedmålene. Hovedmålene og delmålene representerer den langsiktige målsettingen, mens tiltakene representerer målsettingen i kommende planperiode.

2.4 Oversikt over vedlikeholdsbehov

Tilstandsvurdering av kommunens bygningsmasse ble igangsatt 1.1.11, men ble raskt lagt på is pga. en vanskelig personalsituasjon med sykemeldinger. I økonomiplanen for 2012 – 2015 står det at kartlegging av vedlikeholdsbehovet vil prege neste driftsår (2012), men assisterende rådmann opplyser at det er avhengig av hvordan personalsituasjonen utvikler seg videre. Utarbeidelse av tilstandsvurdering er omtalt som en oppgave i resultatavtale for driftsleder.

Status over utleieboligenes tilstand har førsteprioritet, for å kunne foreta vedlikehold ved skifte av leieboer.

Våre informanter tror det har vært gjennomført en tilstandsvurdering for bygg før 2008, men de har ikke selv vært med på å utarbeide slike.

Administrasjonen har en arealoversikt over kommunale bygg. Det er en liste over alle bygningene kommunen eier, med informasjon om størrelsen på grunnflaten, antall etasjer, bruttoareal, byggeår, konstruksjonsmateriale og merknader. Eksempler på merknader er byggets formål, planløsning, bør rives, bør selges og lignende.

Ingeniøren som jobber med veivedlikehold har befart veiene, og har en grov oversikt (ikke nedskrevet).

2.5 Vedlikeholdsplaner/prioriteringer

Det er ikke utarbeidet vedlikeholdsplaner for bygningsmassen, man tar det som til enhver tid er mest presserende. Assisterende rådmann og driftsleder sier at det kanskje kan komme vedlikeholdsplan når tilstandsvurderingen av byggene blir ferdigstilt. De kjenner ikke til om det har blitt utarbeidet slike vedlikeholdsplaner/prioriteringer tidligere.

Vaktmestrene ønsker seg ifølge assisterende rådmann en vedlikeholdsplan.

Assisterende rådmann bekrefter at det i praksis er budsjetter og politisk prioriterte tiltak som utgjør ”planene” for vedlikehold av bygg. Budsjettet er styrende og tiltak fremmes ved behov.

Hovedplan vei og trafikk utarbeides og rulleres av TOL Plan og utvikling. Gjeldende veiplan gjelder for 1999 – 2011, og skulle bli revidert hvert 4. år. Politikerne har gitt signaler, men dokumentet har ikke blitt endret siden 1999. Planen inneholder blant annet definisjon av veivedlikehold, beskrivelse av vegnettet i kommunen (ikke tilstandsvurdering jfr. kap. 2.4), målsettinger og en liste over tiltak som prioriteres i henhold til budsjett.

Frosta kommune har en trafikksikkerhetsplan som er vedtatt for perioden 2005 – 2008. Kommunestyret får årlig anledning til å vurdere nye tiltak opp mot tiltak foreslått i planen. Siste prioritering ble vedtatt i formannskapet 23.11.10 og i kommunestyret 14.12.10, selve dokumentet er ikke endret siden 2004.

For vedlikehold av vei vil det i praksis være en kombinasjon av trafikksikkerhetsplan som er rullert og budsjettet som utgjør planverket, dog med overvekt på det siste sier assisterende rådmann.

2.6 Rapportering og oppfølging

Med oppfølging mener vi kontroll av at vedlikeholdsplanene blir gjennomført tilfredsstillende. Med rapportering mener vi tilbakemeldinger til dem som vedtar planene angående vedlikeholdsbehov og gjennomføring.

Kommunen har ikke eget IT-verktøy for FDV⁵.

Assisterende rådmann og driftsleder uttrykker at de gjerne kunne tenkt seg flere verktøy, planer og styringssignaler for vedlikeholdet av bygninger og veier.

Assisterende rådmann bekrefter at regnskapet med årsrapport i praksis utgjør (den eneste) rapporteringen om vedlikeholdsbehov og gjennomføring. I årsrapporten blir hovedtallene fra regnskapet presentert, rådmannen gir sine vurderinger av året som har vært og utfordringer fremover, og det gjøres avviksanalyser.

3 Vurdering

Ifølge NOU 2004:22 er planmessig vedlikehold på et faglig rett nivå den beste måten å utnytte ressursene på. Å utsette vedlikehold for å spare penger er en kortsiktig løsning, og fører til økte kostnader i et lengre tidsperspektiv. I dette prosjektet har vi undersøkt om Frosta kommune har gode systemer for planmessig vedlikehold av bygg og vei.

⁵ Forvaltning, drift, vedlikehold.

3.1 Mål og strategi

Foreligger det overordnede politiske mål for vedlikeholdet?

I NOU 2004:22 *"Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren"* pekes det på at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Denne strategien må forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter. Mål, strategi og overordnet plan bør utformes skriftlig og vedtas formelt.

Ifølge Multiconsult og PwC (2008) bør en vedlikeholdsstrategi omfatte og konkretisere målsetninger for vedlikeholdet og beskrive hvordan målene skal nås. Utarbeidelse av vedlikeholdsstrategi er eiers ansvar. Normalt baseres vedlikeholdsstrategien på et verdibevarende vedlikehold som det grunnleggende fundament. Det betyr at eier forplikter seg til å opprettholde verdien på sin eiendom gjennom levetiden ved å sørge for tilfredsstillende vedlikehold. Ambisjonsnivå for tilstand og standard må ha en politisk forankring. Dette gir basis for aktiv oppfølging av dem som er ansvarlige for eiendomsforvaltningen i kommunene. Mangel på definert strategi fører ofte til en ubevisst "akuttstrategi", det vil si at alt foregår ved "brannslukning" og kan på sikt gi et mer kostbart vedlikehold.

På kommunens hjemmesider og i økonomiplan for 2012-2015 omtales kommunens strategi for vedlikehold av bygningsmassen i én setning: "vedlikehold på så bra nivå som mulig". I årsrapporten for 2011 påpekes viktigheten av at kommunens bygnings- og anleggsmasse tilfredsstillende innbyggernes krav.

Revisor mener kommunens strategi er lite konkret. Manglende konkretisering og målsetting gjør det vanskelig å vite når målene er nådd og ikke minst hvordan målene skal nås.

For vedlikehold av vegnettet finnes det en rekke målsettinger i hovedplan veg og trafikk 1999 – 2011, både overordnede mål og konkrete tiltak. Planen er imidlertid ikke rullert siden 1999, til tross for at den skulle bli rullert hvert 4. år.

3.2 Oversikt vedlikeholdsbehov

Har kommunen oversikt over vedlikeholdsbehovet/tilstanden?

Ifølge NOU 2004:22 bør det foreligge et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Dette innebærer at aktiviteter og ressursbruk planlegges ut fra vedtatte mål. Et rasjonelt system for utføring av vedlikehold forutsetter at man kjenner eiendommens tilstand, og behovet for vedlikehold. Ifølge NOU 2004:22 er god dokumentasjon viktig for at vedlikeholdsbehovet blir prioritert.

Revisors gjennomgang viser at Drift og anlegg ikke har en tilstandsvurdering av kommunens bygninger. Arealoversikten som er utarbeidet gir noe informasjon, men da det ikke er knyttet tilstandsvurderinger til denne, har ikke kommunen en samlet oversikt over vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen.

Tilstandsvurdering er en del av driftsleders oppgave, og det ble igangsatt tilstandsvurdering i januar 2011. Oppgaven måtte nedprioriteres på grunn av personalsituasjonen, og eventuell gjennomføring i 2012 er avhengig av tilstrekkelig ressurser/bemanning på personalsiden. Revisor mener at det er viktig at kommunen har oversikt over tilstanden på kommunal eiendom, da dette kan synliggjøre et vedlikeholdsetterslep.

Kommunen har en viss oversikt over veivedlikeholdsbehovet ved at det med ujevne mellomrom blir gjort befaringer, men uten at dette blir dokumentert skriftlig.

3.3 Vedlikeholdsplaner/prioriteringer

Er det utarbeidet vedlikeholdsplaner/prioriteringer?

Selv om mange av de kommunale byggene er så nye at man ikke har sett det som nødvendig å fokusere på vedlikehold av disse, er det viktig å ha system og rutiner for langsiktig vedlikehold på plass for å ta vare på disse byggene i framtida. Slike planer for bygningsmassen finnes ikke i Frosta. Budsjetter og politiske prioriteringer i forbindelse med budsjettbehandling utgjør i praksis vedlikeholdsplanene.

For veivedlikeholdet finnes det riktignok en hovedplan veg og trafikk som tilsynelatende er svært god. Den har imidlertid ikke blitt rullert siden 1999 og har antagelig ikke blitt anvendt som styringsverktøy i så stor grad som den burde blitt.

3.4 Rapportering og oppfølging

Har kommunen et system for oppfølging av vedlikeholdsplanene, og fungerer dette?

Ifølge NOU 2004:22 bør det i et rasjonelt system for planlegging og styring av vedlikeholdet rapporteres på tilstand, prosesser og resultater i forhold til målene.

Rapportering til kommunestyret skjer gjennom årsregnskap og årsmelding. Revisors gjennomgang viser at rapporteringen er kortfattet, og på overordnet nivå. Dette kan ha sammenheng med at kommunestyret ikke har satt konkrete mål for vedlikeholdet som det skal rapporteres på.

Når det ikke eksisterer strategier eller planer for vedlikeholdsarbeidet, er det også vanskelig med systematisk oppfølging og rapportering.

Orientering om temaet til politikerne vil kunne bidra til fokus på området og derigjennom til å få ressurser til å gjennomføre nødvendig planarbeid og strategidiskusjoner.

4 Konklusjon

Revisor mener at Frosta kommune har et forbedringspotensial når det gjelder å tydeliggjøre strategi og mål for bygningsvedlikeholdet i politiske styringsdokument.

Vi har forståelse for at arbeidet med en tilstandsvurdering kan drukne litt i daglige driftsoppgaver. En god tilstandsvurdering er imidlertid et viktig utgangspunkt for et systematisk vedlikehold, vi mener derfor at kommunen bør prioritere å ferdigstille den planlagte tilstandsvurderingen for bygg. Også tilstandsvurderingen av kommunale veier bør være skriftlig.

Det bør legges planer for framtidig vedlikehold på kort og lang sikt basert på oppdaterte tilstandsrapporter. Bygningsmassen til Frosta kommune er begrenset og relativt ny, samtidig er antall kilometer med veg også beskjedent. Vi mener likevel at anbefalingene i NOU 2004:22 som hovedsak bør være retningsgivende også for en liten kommune. Behovene til Frosta kommune tilsier nok at systemet for kartlegging av vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsplaner ikke trenger å være veldig omfattende. Hovedplan veg og trafikk bør revideres som forutsatt av kommunestyret.

Manglende formell oppfølging og rapportering må knyttes til manglende strategi eller planer å rapportere i forhold til.

Vi kan ikke konkludere med at Frosta kommune per dags dato har et godt system for planmessig vedlikehold av bygningsmassen. For vei er situasjonen litt bedre, men også her er det en del som kan forbedres.

4.1 Anbefalinger

På bakgrunn av gjennomgangen vil revisor komme med følgende anbefalinger:

- Revisor mener at Frosta kommune har et forbedringspotensial når det gjelder å tydeliggjøre strategi og mål for bygningsvedlikeholdet i politiske styringsdokument
- Kommunen bør prioritere arbeidet med å få en oppdatert tilstandsvurdering av vei og bygningsmasse
- Kommunen bør utarbeide planer for vedlikeholdet av kommunal bygningsmasse, og hovedplan veg og trafikk bør revideres som forutsatt av kommunestyret

5 Høring

Rapporten har vært på høring hos rådmannen i Frosta kommune. Høringssvaret er i sin helhet vedlagt rapporten.

Administrasjonen er enig i revisjonens konklusjoner og anbefalinger, men kommer med noen korrigeringer av faktagrunnlaget, og kommentarer til avsnitt 2.2 Ressursbruk.

Faktagrunnlaget er endret i tråd med administrasjonens presiseringer, uten at det har fått noen betydning for våre vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger. Kommentarene til kommunens ressursbruk er tatt inn i rapporten. Det er verdt å merke seg at alle korrigeringene og kommentarene i høringssvaret angår avsnitt 2.1 Organisering og ansvar og 2.2 Ressursbruk. Dette er to avsnitt som danner et bakteppe for resten av rapporten, og som ikke i seg selv blir vurdert opp mot problemstillingen som angår ”systemer for planmessig vedlikehold”.

Litteraturliste

Lover

- 1963 Veglov av 21. juni 1963 nr. 23

Rapporter

- NOU 2004:22 *"Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren"*.
- *"Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde"*. Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (PwC), 2008.
- *"Framtidig kompetansebehov innen drift og vedlikehold."* ViaNova Plan og Trafikk AS, 2009.
- *"Drift og vedlikehold av veg i Steinkjer kommune."* Sigrid Hynne og Børre Olsen, Trøndelag Forskning og Utvikling AS, 2010.

Nettsider

- www.frosta.no

Frosta kommune

- Økonomiplan 2012 – 2015
- Årsrapporter 2010 og 2011
- Regnskap 2009-2011
- Hovedplan veg og trafikk 1999-2011
- Trafikksikkerhetsplan 2005-2008

Vedlegg 1

Høringsuttalelse - "Vedlikehold av vei og bygningsmasse"

Det vises til mottatt høringsutkast til forvaltningsrapport for *Vedlikehold av vei og bygningsmasse*.

Feil eller mangler i faktagrunnlaget

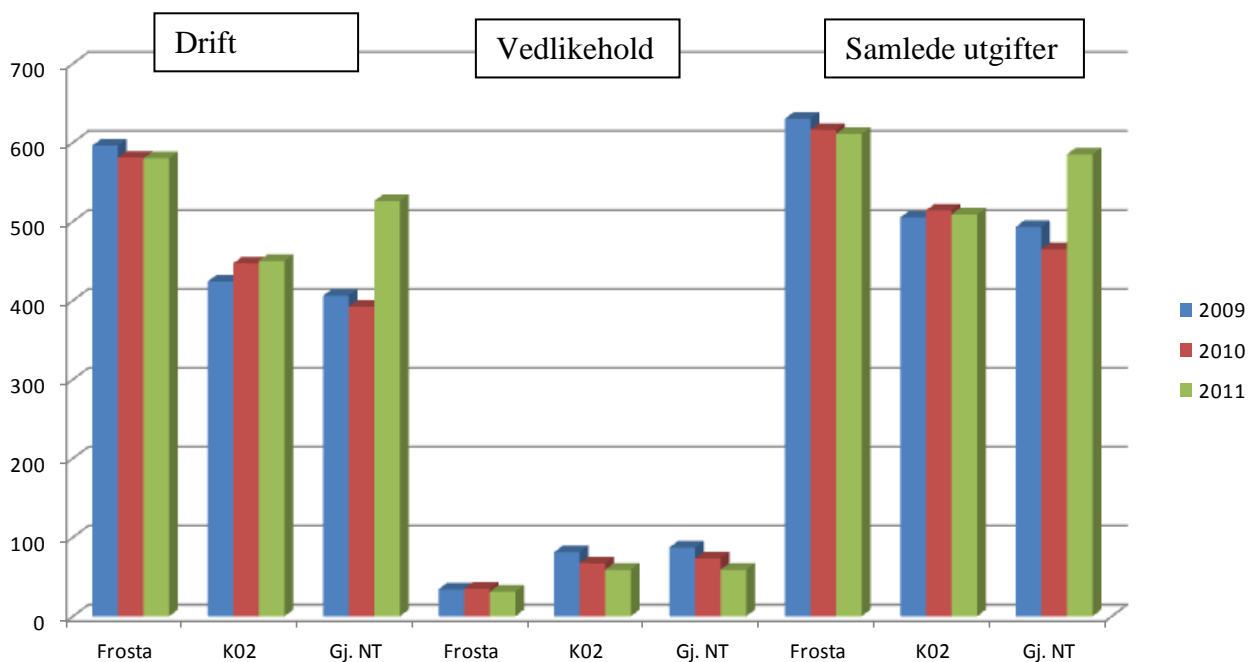
Etter gjennomgang av faktagrunnlaget er det etter vår mening behov for korrigeringer av følgende fakta i rapporten:

- Side 10, 2. avsnitt: Renovasjon ivaretas av eget interkommunalt selskap, mens brann og feiing er tilknyttet TOL Utvikling.
- Side 11, 1. avsnitt: Gjelder setningene:
I 2011 ble kommunen reddet av den milde førjulsvinteren. Den muliggjorde interne overføringer til fordel for vedlikehold av bygningsmasse.
Kommunen ville ha gått med overskudd uavhengig av vinteren. Det samme gjelder budsjetttrimmen for teknisk og landbruk. Mild vinter ga mer overskudd, men har vanskelig for å se at vi ble «reddet» av dette på noen måte. Interne overføringer ble gjennomført uavhengig av førjulsvinteren (vakanser, sykmeldinger med mer).
- Side 12, nest siste avsnitt: avdelingsingeniør har ansvar for avløp. Frosta kommune har privat vannverk og renovasjon ivaretas av interkommunalt selskap IR.
- Side 12, siste avsnitt: innkjøpet gjøres av flere private aktører til vintervedlikehold. Sommedvedlikehold består av både innkjøp av private og egen innsats.

Høringsuttalelse

Forvaltningsrevisjonsrapport for området vedlikehold vei og bygningsmasse er gjennomgått administrativt i kommunen. Rapporten belyser et område med viktige kommunale tjenester, som også er et område med utfordringer både ressurs- og styringsmessig. Selv om administrasjonen er enig i rapportens konklusjon og anbefalinger, så er det allikevel behov for å nyansere og kommentere innholdet i kapittel 2 *Data* og 3 *Vurderinger*.

I revisjonsrapportens avsnitt 2.2. kommenteres at det er en krevende oppgave å skille ressursbruk til ordinær drift fra vedlikeholdsoppgaver (jf. funn fra Steinkjer kommune). Denne vurderingen støttes av administrasjonen, men det stilles derfor spørsmålsteget til hvorfor man ensidig fokuserer på tall som vedrører vedlikehold i rapporten, uten at denne problemstilling berøres i datagrunnlaget for bygg. Hvis man sammenlikner tall for Frosta kommune, Kostragruppe 2 og gjennomsnitt for fylket, og inkluderer tall for drift kommer man frem til følgende oversikt:



Hvis man går nærmere inn på nøkkeltallsgrunnlaget brukt i rapporten, så kommer det frem bl.a. at lønnsføringer under art 070 inngår i grunnlaget. I Frosta kommune er det ikke noen egen vedlikeholdsavdeling eller avsatte ressurser i lønnsmassen til vedlikehold. Dette ivaretas i stor grad av vaktmestere hvor lønnen føres på 010 (disse lønnsutgiftene inngår ikke i nøkkeltallsgrunnlaget for vedlikehold, men for drift). Det vises for øvrig til bestemmelser i veileder fra KRD *Regnskapsrapportering i KOSTRA – Veiledning – Regnskapsåret 2012*, hvor det står at utgifter til vaktmester inngår ikke i art 070. Videre er det vurdert slik at 20 % regelen for fordeling mellom funksjoner, også gjelder fordeling innenfor lønnsarter. Hvis dette skulle vise seg å være feil, vil man korrigere dette for fremtidig føringer, men det vil allikevel påvirke bildet for perioden 2009-2011.

Perioden forvaltningsrapporten strekker seg over er ikke det man kan kalle normale driftsår. I 2008 startet finanskrisen og kommunene fikk i 2009 (med slutføring i 2010) overført midler til den såkalte tiltakspakken. Denne kunne både brukes både til investeringer og drift. Dette kan være med å forklare den store nedtrappingen i vedlikeholdsutgifter i perioden for sammenliknbare kommuner og for fylke. I tiltakspakken var det åpnet for at utgifter også kunne inngå i mindre investeringer. I Frosta kommune ble betydelig andel av tiltakspakken ført i investeringsregnskapet, og vil dermed ikke inngå i grunnlaget for vedlikeholdsutgifter i 2009 og 2010. Det er usikkert hvilken fordeling andre kommuner har, men det er grunn til å anta at de har større utgifter tilknyttet vedlikeholdsbudsjettet.

I rapporten endrer man sammenlikningsgrunnlag når man går over på veiområdet. Figuren viser bruttotall for fylket i 2010. Da kan det være verdt å nevne at Frosta bruker 11,7 % mer enn kostragruppe 02 i samme år for samme nøkkeltall. Videre er nøkkeltall som brukes brutto driftsutgifter, noe som synliggjør produktiviteten. Hvis man ser tilsvarende tall for netto driftsutgifter i % av samlede driftsutgifter (synliggjør prioritering av midler til vei), ser man at Frosta kommune bruker 2,9 % til samferdsel i 2011, mens kostragruppe 2 bruker 2,2 % og fylket bruker 2,3 %. Tilsvarende tall for 2010 er Frosta 2,8 %, kostragruppe 2 2,4 % og 2,6 %.

Administrasjonen er i store trekk enig i konklusjon vedrørende mål og strategi, samt revisors anbefalinger for videre arbeid. I rapporten pekes det bl.a. på at mangel på definert strategi ofte ubevisst fører til en akuttstrategi, og at dette kan gi et mer kostbart vedlikehold på sikt. Det er mulig at det videre arbeidet tilknyttet utarbeidelse av en klarere strategi og målsetting, også medfører at man må se på organisering av dagens driftsavdeling. Dagens organisatoriske løsning kan underbygge en slik akuttstrategi, hvor det blir en overvekt av både ordinære og forefallende driftsoppgaver.

Med hilsen

Geir Olav Jensen
Assisterende rådmann



Kontaktinformasjon	
Kontaktperson	Vegard Wist
E-postadresse	vegard.wist@krt.no
Telefon	97009492
Hjemmeside	www.krt.no
