

INDRE ØSTFOLD KOMMUNE

21.04.2023

Forvaltningsrevisjon

Organisering og styring i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Prosjektmandat	4
3	Fremgangsmåte	5
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	5
3.2	Om revisjonskriterier	5
3.3	Revisjonsmetoder	6
4	Planlegging og styring av driftsavdelingene i enhet forvaltning, drift og vedlikehold	8
4.1	Revisjonskriterier	8
4.2	Datagrunnlag	9
4.2.1	Organisering, roller og ansvar	9
4.2.2	Strategisk arbeid, systemer og rutiner	17
4.2.3	Avvik og risikoanalyser	23
4.2.4	Rapportering og oppfølging	24
4.2.5	Kompetanse og kapasitet	26
4.3	Vurderinger	27
4.3.1	Organisering, roller og ansvar	27
4.3.2	Strategisk arbeid, systemer og rutiner	27
4.3.3	Avvik og risiko	28
4.3.4	Rapportering og oppfølging	28
4.3.5	Kompetanse og kapasitet	28
4.4	Konklusjon og anbefalinger	29
5	Kommunens utgifter til drift og vedlikehold	30
5.1	Grunnlag for sammenligning	30
5.2	Datagrunnlag og analyse	31
5.2.1	Areal formålsbygg per innbygger	31
5.2.2	Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning	32
5.2.3	Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger	33
5.2.4	Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter	33
5.2.5	Utgifter til driftsaktiviteter pr. kvadratmeter	34
5.3	Konklusjon	35
6	Kilder	36
7	Vedlegg	37
7.1	Utleddning av revisjonskriterier	37
7.2	Statistikk - problemstilling 2	39
7.3	Kommunedirektørens uttalelse	42

1 SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt om det er etablert en rasjonell og effektiv planlegging og styring av driftsavdelingene i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold i Indre Østfold kommune (problemstilling 1). Vi har også undersøkt om Indre Østfold kommunes utgifter til drift og vedlikehold er sammenfallende med normtall for kommunal sektor og sammenlignbare kommuner (problemstilling 2).

Revisjonens fremgangsmåte

Under problemstilling 1 har vi blant annet sett på planverk, ansvars- og oppgavefordeling, kommunikasjon og informasjonsflyt innenfor enhet Forvaltning, drift og vedlikehold. Vi har også kartlagt brukerperspektivet (brukerne av kommunens bygg) og lagt dette til grunn for våre vurderinger sammen med øvrig informasjon. Under problemstilling 2 har revisjonen innhentet KOSTRA-tall for 2020, 2021 og 2022 for Indre Østfold kommune og utvalgte sammenligningskommuner og analysert disse for å si noe om utgiftsnivået til drift og vedlikehold i Indre Østfold kommune sammenlignet med andre kommuner og kommunale normtall.

I tillegg til analyse av KOSTRA-tall, er det gjennomført intervjuer med 12 sentrale personer i kommunen som arbeider innenfor det reviderte området. Sentrale styringsdokumenter på området er gjennomgått, samt er det gjennomført en spørreundersøkelse til brukere av kommunens bygg. Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet fra kommunelovens internkontrollbestemmelser (§ 25-1) og forbedringsfaktorer som trekkes frem i KS-rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde».

Datagrunnlag, revisors vurderinger og konklusjon for hver av de forannevnte problemstillingene presenteres i kapittel 4 og 5 i rapporten.

Revisjonens funn og konklusjoner

Knyttet til problemstilling 1 konkluderer revisjonen med at kommunen er i ferd med å etablere en rasjonell og effektiv planlegging og styring av driftsavdelingene i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold, men at det gjenstår en del arbeid på flere områder.

Internkontroll er et viktig element for å sikre rasjonell og effektiv planlegging og styring av driftsavdelingene i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold. Som en del av dette bør kommunen blant annet ha etablert en helhetlig eiendomsstrategi som kan legge premisser for alt vedlikehold i kommunen. Kommunen har en eiendomsstrategi under utarbeidelse, denne er imidlertid ikke ferdigstilt (per mars 2023). For å sikre etterlevelse er det også vesentlig at strategien er kommunisert og implementert både på politisk, administrativt og operativt nivå. Etter revisjonens vurdering har kommunen på nåværende tidspunkt i for liten grad involvert politisk og operativt nivå i disse prosessene. Blant annet har ikke avdelingslederne for driftsavdelingene deltatt i arbeidet med strategien. Selv om kommunen ikke har ferdigstilt eiendomsstrategien er vi likevel av den oppfatning at arbeidet i driftsavdelingene på flere områder bygger på strategiske analyser og prioriteringer. Det er blant annet utarbeidet tilstandsanalyser for barnehager og skoler. Det er også positivt at kommunen har konkrete planer om å gjennomføre tilstandsanalyser på omsorgs- og institusjonsbygg, samt vurderer å gjennomføre en forenklet tilstandsanalyse på byggene årlig. Revisjonen stiller seg bak forslaget om årlige tilstandsanalyser, og vi vurderer at dette vil kunne bidra til en mer planmessig strategisk tilnærming også til de mer løpende vedlikeholdsforpliktelsene. Vi stiller spørsmål ved at analysene på revisjonstidspunktet ikke ble utarbeidet i fagsystemets modul for tilstandsana-

lyser, noe som ville sikret kvalitet og tilgjengelighet, samt en mer helhetlig tilnærming til vedlikeholdsarbeidet. Imidlertid anser vi det som en positiv utvikling at det nå er besluttet av ledelsen at tilstandsmodule i FAMAC skal benyttes til dette formålet.

En sentral del av internkontrollen er å ha systemer og rutiner som bidrar til å avdekke og følge opp avvik og risiko for svikt. Kommunen har et system (Compilo) for dette formålet. Systemet benyttes av ledelsen på overordnet og administrativt nivå, men slik vi vurderer det blir systemet svært lite brukt i driftsavdelingene. Flere av driftsteknikerne har heller ikke reell tilgang til systemet. Vi legger også til grunn at det er avdekket manglende kjennskap og kompetanse knyttet til bruk av systemet, herunder medfølgende underrapportering av avvik. I tillegg blir ikke systemet benyttet til risikoanalyser (risikoanalyser føres i Excel), og vi stiller spørsmål ved at kommunen ikke bruker kvalitetssystemets modul for risikovurdering. Å benytte denne vil kunne sikre en mer systematisk tilnærming og ikke minst oppfølging av risikoutsatte områder. At avvik i større grad blir rapportert vil også bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget i arbeidet med å avdekke risikoområder.

Samhandlingen mellom driftsavdelingene og andre enheter fremstår også som et forbedringsområde. Dette skal reguleres i byggehåndboken, noe vi antar vil bidra til å avklare og bedre samarbeidet, samt sørge for bedre informasjonsflyt. Da driftsavdelingene ikke er samlokalisert med verken prosjektenheten eller uteseksjonen, mener vi det kan være hensiktsmessig å etablere noen faste møtepunkter for å sikre god samhandling også i praksis. Vi vil også peke på at driftsteknikerne i liten grad er kjent med stillingsbeskrivelsene som er utarbeidet i avdelingen og at SLA-avtalen (Service Level Agreement) fremstår som svært omfattende og uoversiktlig. Vi mener kommunen med fordel bør forenkle denne, eksempelvis gjennom å utarbeide tilpassede og relevante oversikter på de enkelte bygg. Revisjonen oppfatter det også som tydelig ut fra innhentede opplysninger at det finnes et stort etterslep knyttet til vedlikehold på kommunale bygg, og brukernes oppfatninger av om eksisterende vedlikeholdsplaner følges er sprikende, noe som etter revisjonens vurdering kan indikere at planene i varierende grad følges opp.

Det er avgjørende for en god eiendomsforvaltning at de ulike rollene i forvaltningen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Revisjonen opplever at det er god kompetanse i organisasjonen. Dette sikrer kommunen gjennom rekruttering av ansatte, samt at mange ansatte har lang erfaring. De ansatte gjennomfører kurs og får månedlig faglig påfyll. Vi ser at det er enkelte områder kommunen ønsker å øke kompetansen på, men det er ikke etablert noen kompetanseplan eller arbeidet strategisk på dette området. Revisjonen vurderer at kommunen bør ha en plan som ivaretar hvordan de skal beholde og rekruttere ansatte og som tydeliggjør ønsket behov og tiltak for hvordan avviket mellom faktisk og ønsket kompetanse skal dekkes.

Knyttet til problemstilling 2 konkluderer revisjonen at Indre Østfold kommune har et antall kvadratmeter formålsbygg og et nivå på utgifter til driftsaktiviteter som er sammenfallende med sammenlignbare kommuner. Indre Østfold kommune skiller seg ut når det gjelder netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning og netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger, og rapporterer betydelig lavere kostnader knyttet til dette sammenlignet med flertallet av sammenligningskommunene. Videre ser det ut til at Indre Østfolds vedlikeholdskostnader per kvadratmeter er på et lavt nivå sett opp mot gjennomsnittstall for hele landet og normtall for kommunal sektor.

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- a) gjøre stillingsbeskrivelser kjent blant driftsteknikerne
- b) vurdere å forenkle SLA-avtalen og sørge for forankring i alle relevante enheter

- c) arbeide for å forbedre samhandlingen mellom enhetene i eiendomsseksjonen, prosjektenheten og uteseksjonen gjennom å ferdigstille byggehåndboken, samt vurdere å etablere faste møtepunkter
- d) prioritere arbeidet med å ferdigstille eiendomsstrategien, og involvere politisk og operativt nivå i dette arbeidet
- e) sørge for at vedlikeholdsplaner blir fulgt opp
- f) sørge for fremdrift i arbeidet med å gjennomføre tilstandsanalyser på omsorgs- og institusjonsbygg
- g) sørge for at tilstandsanalyser og vedlikeholdsplaner er tilgjengelig for alle relevante nivåer
- h) vurdere tiltak for så sikre en mer helhetlig tilnærming til internkontrollen knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens eiendommer, herunder:
 - o avklare og beslutte bruk av ulike systemer/moduler og forankre dette i hele seksjonen
 - o sørge for å implementere en avvikskultur i driftsavdelingene
- i) utarbeide en kompetanseplan som blant annet ivaretar hensynet til å beholde og rekruttere ansatte og hvordan ønsket kompetanse på området skal oppnås

2 PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger¹, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Indre Østfold kommune i sak 174/21 (8.12.2021).

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 28.2.2022. Ved første behandling ble det gjort endringer i prosjektets problemstilling 1, og korrigeret plan ble derfor lagt frem for kontrollutvalget til orientering i møtet 9. mai 2022.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mars 2022 - mars 2023. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 29.03.2023 hvor rapportens fakta, vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg til rapporten.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisorene Lene Brudal, Dag Henriksen, Frank Willy Vindløv Larsen og Henning Langsholt, samt oppdragsansvarlig revisor Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kommunens kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 24. april 2023

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Lene Brudal (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

¹ Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Har kommunen etablert en rasjonell og effektiv planlegging og styring av driftsavdelingene i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold?

Problemstilling 2: Er Indre Østfold kommunes utgifter til drift og vedlikehold sammenfallende med normtall for kommunal sektor og sammenlignbare kommuner?

Under problemstilling 1 har vi blant annet sett på planverk, ansvars- og oppgavefordeling, kommunikasjon og informasjonsflyt. Organisatorisk er våre kontroller i hovedsak avgrenset til driftsavdelingene i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold, samt lederlinje oppover og nedover. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at løpende drift og vedlikehold er lagt til denne enheten. Støttefunksjonen med eiendomsforvaltere har også vært naturlig å inkludere i revisjonen, samt at enheter som driftsavdelingene samhandler med også er omtalt. Vi har også kartlagt brukerperspektivet (brukerne av kommunens bygg).

For å besvare problemstilling 2 er det innhentet KOSTRA-tall som kan si noe om utgiftsnivået på drift og vedlikehold i Indre Østfold kommune, eksempelvis netto driftsutgifter pr. innbygger og utgifter til vedlikehold pr. kvadratmeter. Vi har sett på utviklingen i 2020, 2021 og 2022 (tall for 2022 var ikke revidert på revisjonstidspunktet) og gjør oss noen betraktninger rundt tallene. Problemstilling 2 er en beskrivende problemstilling, som innebærer at vi ikke utleder revisjonskriterier for denne problemstillingen, dette har sin bakgrunn i at det har vist seg å være relativt få normtall å forholde seg til som er oppdatert i nyere tid, samt at det etter revisjonens oppfatning ikke kan gjøres vurderinger av kommunens eiendomsforvaltning med bakgrunn i KOSTRA-tall fra sammenlignbare kommuner alene.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse
- KOSTRA-analyse

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er kommunens rutiner og retningslinjer, samt utkast til eiendomsstrategi sentralt for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kontaktperson eller informanter i kommunen. Sentrale dokumenter fremgår av kildehenvisningene i kapittel 6.

Intervjuer

Det er gjennomført totalt åtte intervjuer med 12 ansatte:

- Eiendomssjef
- To eiendomsforvaltere
- Enhetsleder
- To avdelingsledere
- Seks driftsteknikere fra to forskjellige team

Det er gjennomført intervjuer både stedlig og på Teams. Intervjuene med driftsteknikerne er gjennomført som gruppeintervjuer. I tillegg er det hentet inn supplerende informasjon pr. e-post hvor også prosjekt-enheten og en tredje eiendomsforvalter er involvert. Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Spørreundersøkelse

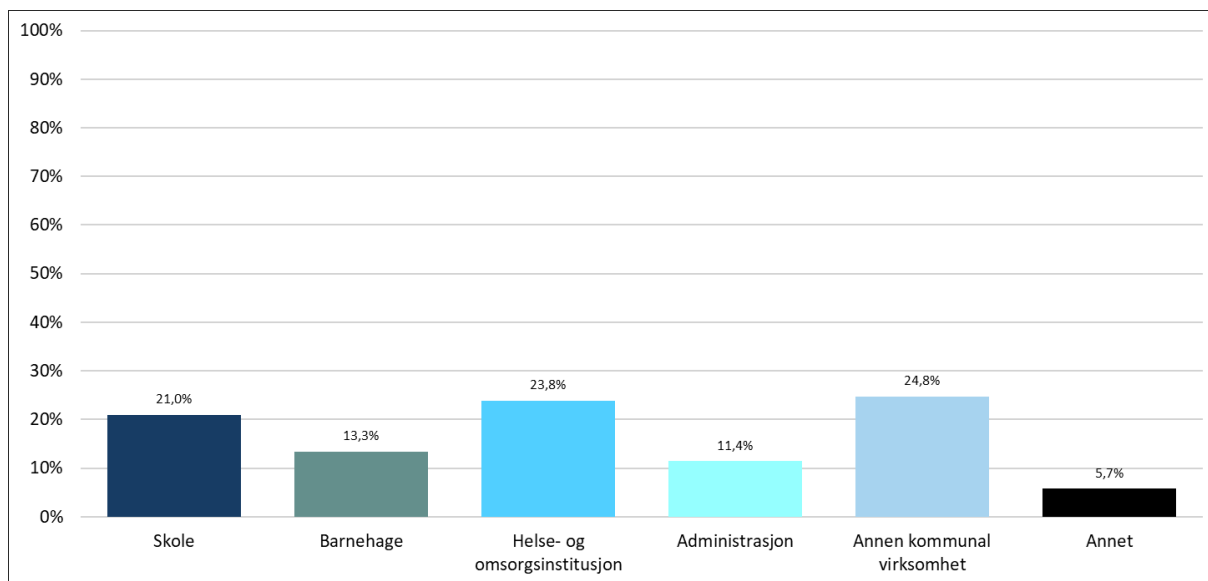
Det er gjennomført en spørreundersøkelse til brukere av kommunens bygg. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback i perioden 14. september til 28. september 2022.

Undersøkelsen ble sendt til 247 ansatte på ledernivå. 105 besvarte undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 42,5. Administrasjonen i kommunen har bistått med å formidle undersøkelsen til respondentene og oppfordre til å svare, slik at vi er sikret høyest mulig svarprosent.

Tabellen på neste side viser hvilken tidligere kommune bygget befinner seg i:

Hvor er bygget du sitter som leder i?	
Askim	37,1 %
Trøgstad	15,2 %
Mysen	27,6 %
Spydeberg/Hobøl	15,2 %
Annet	4,8 % ²

67,6 % av respondentene har hatt sin arbeidsplass på bygget i mer enn to år. Figuren nedenfor viser hvilken type virksomhet respondentene er leder for:



Figur 1 Fordeling av respondenter

Respondentene er relativt jevnt fordelt mellom de ulike kategoriene.

Spørsmålene i undersøkelsen er sendt til kommunen for innspill for å sikre kvaliteten på undersøkelsen og minimere risikoen for eventuelle misforståelser hos respondentene som besvarte undersøkelsen. Dette er med på å styrke resultatenes troverdighet.

Resultatene fra spørreundersøkelsene er innarbeidet i rapporten, gjengitt i figurer og tekst.

KOSTRA-analyse

For å besvare problemstilling 2 har revisjonen innhentet og analysert en rekke KOSTRA-tall knyttet til blant annet driftsutgifter til eiendomsforvaltning, areal på formålsbygg, samt utgifter til vedlikehold og driftsaktiviteter. En nærmere beskrivelse av dette fremkommer i kapittel 5.

² Respondentene som har svar «Annet» oppgir i hovedsak at de arbeider i flere av kommunene eller Eidsberg.

4 PLANLEGGING OG STYRING AV DRIFTSAVDELINGENE I ENHET FORVALTNING, DRIFT OG VEDLIKEHOLD

Problemstilling 1: Har kommunen etablert en rasjonell og effektiv planlegging og styring av driftsavdelingene i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold?

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Rolle- og ansvarsfordeling bør være avklart internt i driftsavdelingene, men også i forhold til andre involverte enheter i kommunen, samt i lederlinjen oppover og til politisk nivå
- Arbeidet i driftsavdelingene bør bygge på strategiske analyser og prioriteringer
- Kommunens eiendomsstrategi bør legge premissene for arbeidet i kommunens driftsavdelinger
- Eiendomsstrategien bør være kommunisert og implementert i kommunens driftsavdelinger
- Kommunen bør ha etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for det operative vedlikeholdsarbeidet og arbeidet i driftsavdelingene bør bygge på strategiske analyser og prioriteringer
- Kommunen bør ha systemer som er egnet til å avdekke avvik og risiko for svikt
- Kommunen bør følge opp at vedlikeholdsarbeidet skjer i tråd med strategi og målsettinger
- Gode og tilstrekkelige styringsdata bør kommuniseres i lederlinjen til øverste administrative nivå og med politisk nivå
- Kompetanse og kapasitet bør sikres for alle som har en rolle i arbeidet med kommunens eiendomsforvaltning

Utleddningen av revisjonskriterier fremkommer av vedlegg til rapporten.

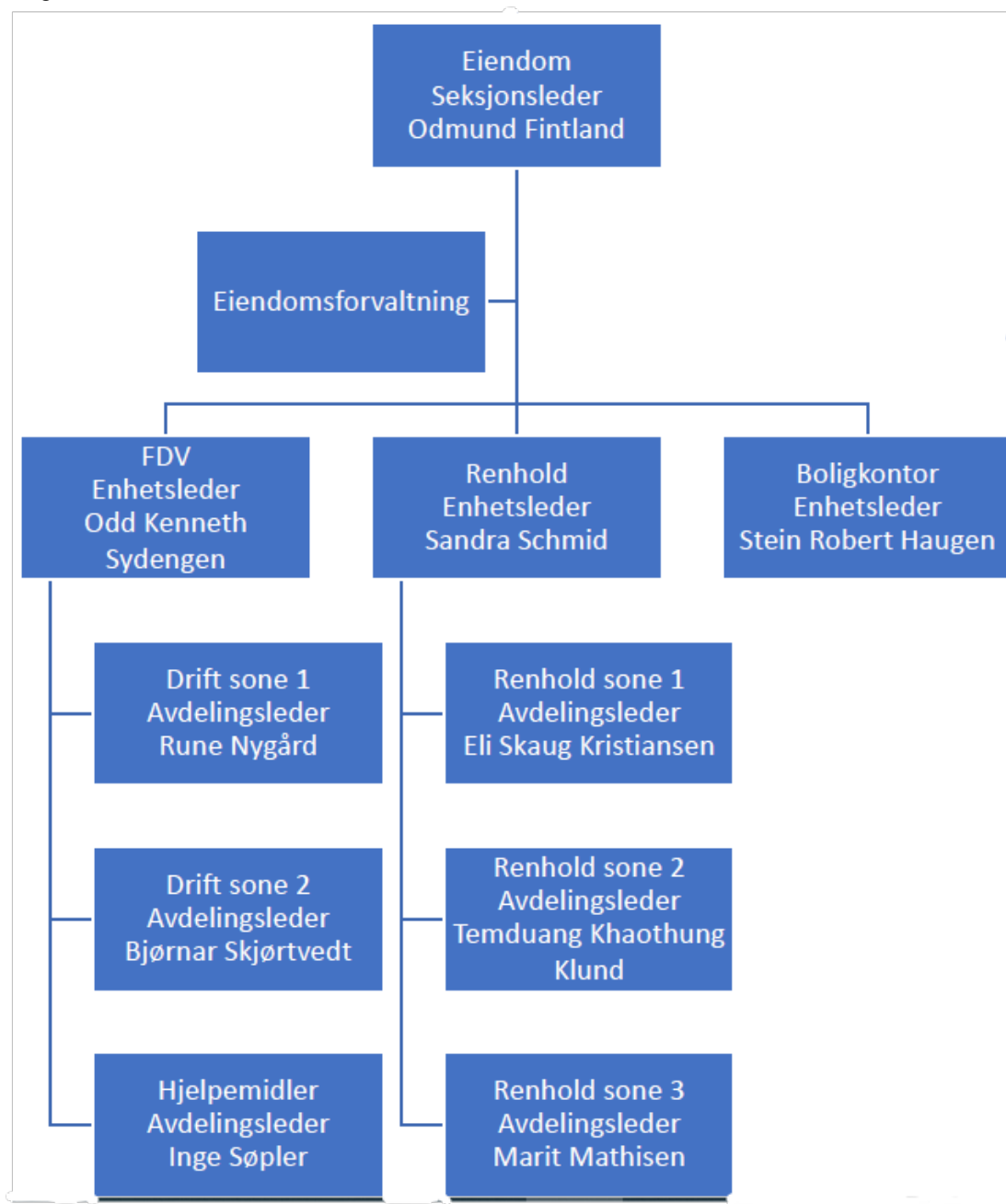
4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Organisering, roller og ansvar

Organisering

Enhet Forvaltning, drift og vedlikehold er organisatorisk plassert i seksjon Eiendom i kommunalområde Plan og teknikk. Seksjonen har tre enheter:

- Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)
- Renhold
- Boligkontor



Figur 2 Organisering av seksjon Eiendom

Enhet Forvaltning, drift og vedlikehold er organisert med enhetsleder. Enheten har to driftsavdelinger – sone 1 og sone 2, ledet av avdelingsleder. Enheten har totalt 26 driftsteknikere. Avdelingene er igjen organisert i fem team med teamkoordinator. Teamene er inndelt etter geografisk område og de ansatte har i stor grad fortsatt å jobbe i den kommunen de var ansatt i før sammenslåingen. I tillegg har enheten en avdeling for hjelpemidler og en avdeling for utleie (som faller utenfor denne revisjonens avgrensning). Enhetsleders stab består av avdelingslederne, samt at det nå ansettes to nye støttefunksjoner hvor en skal jobbe særskilt med internkontroll og en skal jobbe med energibesparende tiltak – energirådgiver.

Organiseringen i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold ble vedtatt 15. desember 2021 og var resultat av et forbedringsarbeid. Dette forbedringsarbeidet ble igangsatt som en følge av at ledelsen så nødvendigheten av å iverksette endringer og plassere tydelig ansvar ned i organisasjonen. En HMS-undersøkelse hvor enheten fikk dårlige resultater på arbeidsmiljøet, påvirket også forbedringsarbeidet. Prosessen ble gjennomført med samtaler og endringsmøter med de ansatte, hvor alle fikk komme med innspill. Ledelsen peker på at det var viktig å skape lagfølelse, samt øke kompetansen ved sammensetting av teamene slik at team-medlemmene skulle utfylle hverandre. Det ble utpekt en hovedansvarlig driftstekniker for hvert bygg, med en reserve på teamet for å sikre oppfølging ved fravær.

Prosessen ble gjennomført raskt, fordi de ikke ville ha usikkerhet i organisasjonen over jul. Ledelsen opplever at alle er fornøyde med resultatet.

Driftsteknikerne bekrefter at arbeidsmiljøet var utfordrende etter kommunesammenslåingen. De forteller blant annet om at det var obligatorisk oppmøte på administrasjonsbygget hver dag. Dette skapte mye frustrasjon og stjal mye tid fra kjerneoppgavene, da det ble lange kjøreturer for mange av de ansatte. Tidligere hadde driftsavdelingene også ansvar for drift og vedlikehold på fellesområdene i bofelleskap, mens det var egne driftsteknikere som jobbet med tilsvarende arbeidsoppgaver i boligene. Dette ble oppfattet som lite effektivt og ansvaret for dette ble lagt til driftsteknikerne på bolig. Driftsteknikerne beskriver det som positivt at de i forbindelse med omorganiseringsprosessen fikk være med å utforme arbeidsdagen sin, og opplever at de arbeider mer effektivt nå.

Et av målene med omorganiseringen er at driftsteknikerne skal jobbe likt i hele kommunen. Organisasjonen har frem til nå vært preget av at de har hatt fem ulike kulturer, ikke bare internt i enheten, men det har også vært ulike forventninger hos brukerne av bygget i de forskjellige kommunene. Det tar tid å endre kultur, men arbeidet er i gang.

Kommuneplan og virksomhetsplan

Kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi gjelder for 2021-2032. Kommuneplanen er Indre Østfolds strategi for å møte fremtidens utfordringer. Planen beskriver hva kommunen skal fokusere på. Her fremkommer blant annet å øke vedlikeholdet på eiendom og infrastruktur slik at verdiene opprettholdes.

Enheten har satt seg følgende mål:

- Alle driftsteknikere skal ha totalansvar for egne bygg
- Alle driftsteknikere skal ha delegerte fullmakter på byggene
- Alle driftsteknikere skal jobbe i team der gruppen skal utfylle hverandre
- Alle myndighetspålagte oppgaver og rutiner skal ligge som arbeidsordre i FAMAC³
- Alle (avvik) forbedringsforslag i FAMAC skal svares opp innen en arbeidsdag og lukkes normalt innen fire arbeidsdager
- Alle tildelte oppdrag skal gjennomføres etter plan

³ Enhetens fagsystem

- Vi skal jobbe likt i hele kommunen!

Enhetens har også satt seg miljømål:

- Mål om årlig redusert energiforbruk
- Mål om årlig redusert vannforbruk
- Mål om sorteringsgrad på avfall

Ifølge enhetsleder ligger enhetens virksomhetsplan i Framsikt. Framsikt er et system for helhetlig virksomhetsstyring.⁴ Systemet kan ivareta analyse, planlegging, mål- og resultatstyring, budsjettering, rapportering og politikermedvirkning. Under virksomhetsplan kan man blant annet legge inn oppdragsbrev, mål, strategi, nøkkeltall, og oppdrag og oppgaver. Oppdragsbrev og strategi brukes foreløpig ikke og mål er kun lagt inn på kommunalområde-nivå. Nøkkeltall ligger på seksjonsnivå. Under oppdrag og oppgaver fremkommer at direktør utarbeider oppdrag til det enkelte delmål. Oppdrag er det samme som tiltak – en konkretisering av hva som må gjøres for å nå delmålet. Oppdrag delegeres i eget kommunalområde, til valgt nivå (direktør eller seksjon) og ansvarlig person. Oppgave er en ytterligere konkretisering av oppdraget i enkeltaktiviteter og benyttes mest på enhets- og avdelingsnivå.

I enhet Forvaltning, drift og vedlikehold blir Framsikt benyttet ned på avdelingsnivå.

Rolle- og ansvarsfordeling

Det er flere ulike roller i en kommunes eiendomsvirksomhet. Kommunens eiendomsstrategi lister opp: Eier – ivaretar eiendomsretten (kommunestyret)

Forvalter – forestår løpende drift og vedlikehold som er eierens ansvar, samt forvaltning – følge opp eierens plikter og rettigheter i henhold til inngåtte avtaler med bruker

Bruker – ivaretas av brukervirksomheten på stedet

Rollen som forvalter er delegert til enhet Forvaltning, drift og vedlikehold som er organisatorisk plassert under eiendomssjef/seksjon Eiendom. Dette omfatter løpende drift og vedlikehold, samt oppfølging av plikter og rettigheter i henhold til avtaler med brukere. I tillegg har prosjektenheten ansvar for oppfølging av flere store prosjekter på kommunens bygg.

Kommunens delegeringsreglement viser prinsipper for ansvar og myndighet. Dokumentet kan suppleres med underliggende rutiner og lederavtaler. Det er ikke inngått lederavtaler i seksjonen.

Delegasjonsreglementet stiller særlige forventninger til ledere. Delegasjonsreglementet nevner blant annet følgende om leders ansvar:

«De har et særlig ansvar for å optimalisere daglig drift og iverksette utviklingstiltak. En leder skal være bevisst på at man er leder i Indre Østfold kommune som organisasjon, selv om man i det daglige er dedikert til en enhet eller avdeling. Det innebærer et ansvar for å bidra til å se helheten og sikre god samordning på tvers i kommunen.

Ledere skal bidra til ansvarliggjøring av medarbeidere og skape engasjement gjennom høy grad av involvering og delegering. Ledere skal være rollemodeller for god tilbakemeldingskultur. De skal også sikre tidlig involvering av tillitsvalgte og vernetjeneste, og forstå deres rolle slik at vi får gode og enkle prosesser.»

⁴ www.framsikt.no

Eiendomssjef opplever at det er tydelig hvordan rolle- og ansvarsfordelingen er. Eiendomssjef opplever direktør som en tydelig leder, og at ansvar og oppgaver er tydelig kommunisert og avklart, både mellom ledernivåene og overfor politisk myndighet, men det er mulig tydeligheten blir vasket ut litt nedover i organisasjonen. Eiendomssjef deltar på ledermøte med direktøren og hennes ledergruppe hver 14. dag. For å sikre tydelighet nedover i organisasjonen er det også etablert flere faste møtepunkter. Enhetslederne har møter hver 14. dag. I enhet Forvaltning, drift og vedlikehold er det også faste møter med avdelingene og eiendomsforvalterne hver 14. dag. I tillegg fører samlokalisering mellom disse til flere uformelle treffpunkter. Avdelingslederne har møter med sine team ukentlig, samt at det er felles avdelingsmøte en gang pr. måned.

Internt i enheten er det utarbeidet stillingsbeskrivelser for enhetsleder, avdelingsleder og driftstekniker.

- **Enhetsleder**

Enhetsleder rapporterer direkte til seksjonsleder i økonomiske, drifts- og personalmessige forhold innenfor sitt område. Enhetsleder inngår i seksjonens ledergruppe og enhetsleders ansvarsområde fremgår av gjeldende organisasjonskart. Enhetsleder har totalansvar for sin enhet innen de rammer som er fastsatt. Det vises for øvrig til vedtatt delegasjonsreglement, økonomireglement, anvisningsreglement, investeringsreglement og anskaffelsesreglement. Stillingsbeskrivelsen regulerer også enhetsleder ansvar innenfor personalledelse. Enhetsleder skal sørge for at det utvikles et godt samarbeid innad i sitt område, samt bidra til utvikling og vedlikehold av gode samarbeidsrelasjoner mellom de andre områdene og skal etablere gode samarbeidsarenaer mellom tillitsvalgte og vernetjenesten.

- **Avdelingsleder**

Avdelingsleder har enhetsleder som sin nærmeste leder og skal rapportere direkte til enhetsleder i økonomiske, drifts- og personalmessige forhold innenfor sitt område, og sitter i ledergruppen til enhetsleder. Ifølge stillingsbeskrivelsen har avdelingsleder ansvar for:

- all daglig drift innen sin avdeling
- å være tett på de ansatte og sørge for god faglig ledelse
- avdelingens faglige resultater
- å utøve sin jobb innen de økonomiske rammer som er gitt og i henhold til tildelte oppdrag eller oppgaver
- å identifisere og initiere nødvendige omstillinger og forbedringer i samråd med enhetsleder
- at avdelingen har et kontinuerlig kunde-/brukerfokus
- at avdelingen bruker kommunens internkontrollverktøy i det daglige arbeid, herunder melde og saksbehandle avvik
- å overvåke lover og forskrifter på sitt område, og etter samråd med enhetsleder implementere nødvendige tiltak for å følge disse
- at rutiner følges
- HMS-arbeid
- å melde til andre ledere i kommunen om forbedringsbehov på deres område
- å sørge for nødvendig kompetanse i avdelingen
- budsjettet for avdelingen og budsjettreportering gjennom Framsikt
- personalledelse
- rapportering på målt energiforbruk, vannforbruk og sorteringsgrad på avfall
- utvikle et godt samarbeid innad i sitt område, samt bidra til utvikling og vedlikehold av gode samarbeidsrelasjoner mellom de andre områdene og skal etablere gode samarbeidsarenaer mellom tillitsvalgte og vernetjenesten

- **Driftstekniker**

Driftstekniker har avdelingsleder som sin nærmeste leder og skal rapportere direkte til avdelingsleder for sitt område. Ifølge stillingsbeskrivelsen har driftstekniker ansvar for:

- at bygningsmassens daglige drift er forsvarlig og økonomisk innenfor ansvarsområdet
- at all virksomhet skjer i henhold til lover, forskrifter og reglement
- helhetstenking innenfor sitt område
- at virksomheten tilpasses og drives innenfor vedtatte retningslinjer for innkjøp av varer og tjenester
- oppfølging av HMS
- internkontroll innenfor ansvarsområde gjennom FAMAC
- rapportering på målt energiforbruk, vannforbruk og sorteringsgrad på avfall
- å sørge for å at det utvikles et godt samarbeid innad i avdelingen, samt bidra til utvikling og vedlikehold av gode samarbeidsrelasjoner mellom de andre områdene

Både enhetsleder og avdelingsledere opplever sine arbeidsoppgaver og ansvarsområde internt i enheten som avklart. Organiseringen i team med teamkoordinator og at vaktmesterne har fått tildelt egne bygg bidrar til å fordele ansvar og oppgaver mellom driftsteknikerne. Avdelingslederne informerer om at stillingsbeskrivelsene er så nye at driftsteknikerne ikke er gjort kjent med de på revisjonstidspunktet. Driftsteknikerne bekrefter at de ikke er kjent med stillingsbeskrivelsene.

Driftsteknikerne opplever at det er lett å vite hvilke avgjørelser de kan ta på sine bygg. Det foreligger ingen rutiner eller beløpsmessige grenser for hva som eventuelt må godkjennes på et høyere nivå i kommunen. Hvor grensene går har de lært seg gjennom lang arbeidserfaring. Det kan imidlertid være utfordrende for nyansatte å vite dette.

Enheten samhandler med flere andre enheter og seksjoner i kommunen, herunder blant annet prosjekt-enheten og brukerne av bygget.

SLA⁵-avtalen

Eiendomssjefen sier det er etablert en SLA-avtale som beskriver ansvarsfordeling mellom brukerne av bygget og FDV (forvaltning, drift og vedlikehold). Dokumentet fordeler ansvar og oppgaver mellom eier og bruker av primærbygg og for sykehjem/helsehus. SLA-avtalen regulerer ansvarsfordelingen for mer enn 200 oppgaver. Flere av informantene opplever dokumentet som svært omfattende og tungt å sette seg inn i. Det er forsøkt å forenkle dokumentet, men det bør forenkles ytterligere. I de gamle kommunene var det et ulikt servicenivå på drift og vedlikehold, men det jobbes nå for å samkjøre dette. SLA-avtalen skal bidra til dette, men det tar tid å endre kulturer.

Samtlige ledere som er intervjuet opplyser om at avtalen skal bidra til ansvars- og oppgavefordeling mellom de ulike avdelingene og brukerne av bygget. Det er informert om avtalen på ledernivå i hele organisasjonen, men det er usikkert om denne informasjonen er kommet like tydelig ut på alle nivå i hele kommunen. Avdelingslederne informerer om at når de henviste til avtalen var det svært få av brukerne av bygget som skjønnte hva de snakket om, og det viste seg at informasjon om avtalen ikke hadde blitt formidlet nedover i organisasjonen. Dette skal imidlertid ha blitt gjort i begynnelsen av 2022 og de opplever nå at det er bedre kjennskap til avtalen. På revisjonstidspunktet er det ikke alle eiendomsforvalterne som kjenner til SLA-avtalen.

I utgangspunktet skal ikke arbeid som faller utenfor vaktmesters arbeidsoppgaver utføres av drift, men dersom det er ressurser, og avdelingen vurderer det som hensiktsmessig, hender det at de utfører oppgavene likevel. Dette henger sammen med at de ønsker å yte ekstra service og at de «*ønsker å gjøre en positiv forskjell*». Oppgaven til drift er eksempelvis å sørge for lys og inneklima, mens eksempelvis

⁵ SLA er forkortelse for Service Level Agreement

flytting av møbler i utgangspunktet er noe virksomhetene selv må stå for. Driftsteknikerne opplever det fortsatt som noe uklart hvem som skal gjøre hva, og det er fortsatt ulike forventninger ute på byggene. Enkelte ganger må avgjørelser tas videre oppover i systemet, og det hender at vaktmesterne/driftsteknikerne blir bedt om å gjøre oppgaver som i utgangspunktet faller utenfor deres ansvarsområde. Det har vært spesielt utfordrende på noen av kommunens pleiehjem, men nå har hjelpemiddelsenralen en egen ansatt som skal ivareta dette for dem.

Dokumentet fordeler også oppgaver internt mellom de ulike enhetene som ivaretar eierrollen, herunder: forvalter, vaktmester, renhold, park, vedlikehold. Også vei blir nevnt. Driftsteknikerne opplever at grensene for hva som ligger til drift kan variere fra dag til dag. Forholdet til kommunens uteseksjon blir nevnt som eksempel, hvor driftsteknikerne har blitt satt til å klippe hekk og gjøre annet arbeid på kommunens grøntarealer. Det kan fremstå som om hvilke oppgaver drift skal gjøre avhenger av kapasiteten i uteseksjonen. I det avsluttende møtet mellom revisjonen og kommuneadministrasjonen kom det frem at kommunen nå har gjort endringer for å klargjøre dette skillet, ved at seksjon Eiendom nå har totalansvar for byggene, og at uteseksjonen har ansvar for alt utenfor byggene (grensen trekkes ved vegglivet⁶).

Forvaltning

Ved revisjonens oppstart har seksjonen fire eiendomsforvaltere. Forvalterne har ulike arbeidsoppgaver og har ikke ansvar for faste bygg. En av eiendomsforvalterne informerer om at hans arbeidsoppgaver i utgangspunktet er basert på prosjekter på forskjellige bygg i kommunen. Han har for eksempel en del barnehager nå, og skal sørge for at det blir gjort noe med etterslepet kommunen har på investeringer på dette området. Vedkommende har vært ansatt i kommunen i overkant av ett år. Eiendomsforvalter mener det hadde vært en fordel med rutiner for opplæring og skriftlige rutiner og dokumenter slik at det hadde vært enklere å sette seg inn arbeidsoppgavene på egenhånd.

En av de andre eiendomsforvalterne har vært ansatt i kommunen siden 2017 og har blant annet ansvar for å gjennomføre branntilsyn, samt inngå service- og vedlikeholdsavtaler. Han jobber mye med økonomioppfølging, og inngår også rammeavtaler i samarbeid med innkjøpskontoret, samt gjør mindre anskaffelser på egenhånd. Eiendomsforvalteren sier han også utfører andre oppgaver som risiko- og sårbarhetsanalyser, som han også bistår andre kommuneområder med, mest knyttet til bygg, men også andre områder som brann og idrett. I tillegg holder han brannvernkurs på skoler og barnehager.

Den tredje eiendomsforvalteren (ansatt i 2018 og har arbeidet i kommunen tidligere) har arbeidet mye med tilstandsanalyser på skoler og barnehager. De to sistnevnte eiendomsforvalterne slutter i sine stillinger høst/vinter 2022. Den fjerde eiendomsforvalteren ble ansatt i 2022. Seksjonen er i gang med ansettelsesprosesser. Ifølge enhetsleder er målet at de skal ha fem eiendomsforvaltere i løpet av året (2022).

Eiendomsforvalterne oppfatter samarbeidet med driftsavdelingene som godt. Selv om det ikke foreligger noen rutiner som regulerer samarbeidet, mener eiendomsforvalterne at kommunikasjonen er god og at de kontakter driftsavdelingene for samkjøring når det er prosjekter som skal gjennomføres på byggene.

Eiendomsforvalterne opplever at det er lett å vite hvilke oppgaver som ligger til drift og forvaltning, fordi det styres av hvilket budsjett som belastes. Vanlig vedlikehold belastes driftsbudsjettet, mens heving av standarden går på investeringsbudsjettet, som ligger til forvaltning. Avdelingslederne på drift opplever

⁶ Ytterste flate i en treveggs konstruktive del. (Kilde: Bygg og bevar Ordbok: <https://www.byggogbevar.no/ordbok?l=V> (besøkt 30.03.23))

også ansvarsfordelingen mellom drift og forvaltning som avklart, og viser også til at dette henger sammen med om oppgaven skal dekkes av driftsbudsjettet eller investeringsbudsjettet. I tillegg bidrar faste møtepunkter og samlokalisering til at eventuelle uklarheter blir løst.

En av eiendomsforvalterne legger til at det kan være utfordrende å vite hva som ligger i forvalternes rolle kontra avdelingslederne på drift når det kommer spørsmål fra brukerne på bygget knyttet til når ulike prosjekter skal gjennomføres. Det er et forbedringspotensial knyttet til rapportering og spørsmål/opdrag fra brukerne. Dette bør gå tjenestevei slik at rett person svarer og følger opp.

Flere av informantene forteller at det ikke er alltid at driftsteknikerne har vært godt nok informert om arbeid som skal gjøres på byggene. Dette er noe de har jobbet med, og fortsatt jobber med å forbedre. Eiendomsforvalter opplever at det er lettere nå når bygget har en fast driftstekniker de kan forholde seg til. Eiendomsforvalter mener også at de kan bli bedre på å bygge team på tvers av drift og forvaltning slik at de ikke jobber dobbelt. Eksempelvis har det hendt at oppdrag har blitt meldt til både forvaltning og drift og at det har medført at flere har satt i gang arbeid med samme oppdrag.

Prosjektenheten

Prosjektenheten har ansvar for større investeringsprosjekter i kommunen. Alle prosjekter som enheten har ansvar for er vedtatt i budsjett og økonomiplan. Enheten er ikke lokalisert sammen med forvalterne og driftsavdelingene.

Ansvarsfordeling mellom prosjektenheten og eiendomsseksjonen gjøres i samråd med kommunaldirektør. Det blir alltid opprettet referansegrupper og brukergrupper på prosjektenhetens prosjekter. Driftspersonell som skal ha ansvar for drift/renhold/vedlikehold er alltid med i referanse- eller brukergruppe. Enhetsleder for prosjektenheten/seksjonsleder kommunalteknikk informerer om at det er eiendomsseksjonen som oppnevner representanter til gruppene. Det gjøres alltid en grundig gjennomgang av byggene med driftspersonell som kjenner bygget best. Enhetsleder viser også til at de på nåværende tidspunkt arbeider med eiendomsstrategi og byggehåndbøker i samarbeid med eiendomsseksjonen.

Eiendomssjef og enhetsleder FDV opplever at samarbeidet med prosjektenheten fungerer greit. Tidligere var forvalterne samlokalisert med enheten i Trøgstad, og lokalisering påvirker samarbeidet. Eiendomssjefen viser også til at de jobber med en byggehåndbok, som blant annet skal regulere samarbeidet i prosjekter, bidra til at informasjon skal utveksles tidligere i prosjekter, og at forvaltning og drift/vedlikehold skal bli mer involvert.

Eiendomsforvalter informerer om at det i utgangspunktet er forvaltning og prosjektenheten som er ansvarlig for investeringer som gjøres på byggene. Der hvor forvaltning skal ta over prosjekter som er gjennomført av prosjektenheten involverer de seg underveis slik at det blir lettere å overta forvaltning og drift etter prosjektet er ferdigstilt. Eiendomsforvalter mener samarbeidet med prosjektavdelingen har forbedringspotensial med tanke på å sikre helhetlig tilnærming til prosjektene. Enhetsleder for prosjektenheten/seksjonsleder kommunalteknikk nevner også koordinering som utfordrende område.

Det er ikke etablert noen faste møtepunkter mellom enhetene og samarbeidet kan oppleves som personavhengig. Manglende samarbeid kan føre til at det arbeides på tvers av overordnede mål, og det blir vist til konkret eksempel på dette hvor tilfluktsrom ble bygget om til garderobe uten godkjenning fra sivilforsvaret. Samhandling om oppdraget ville hindret dette avviket.

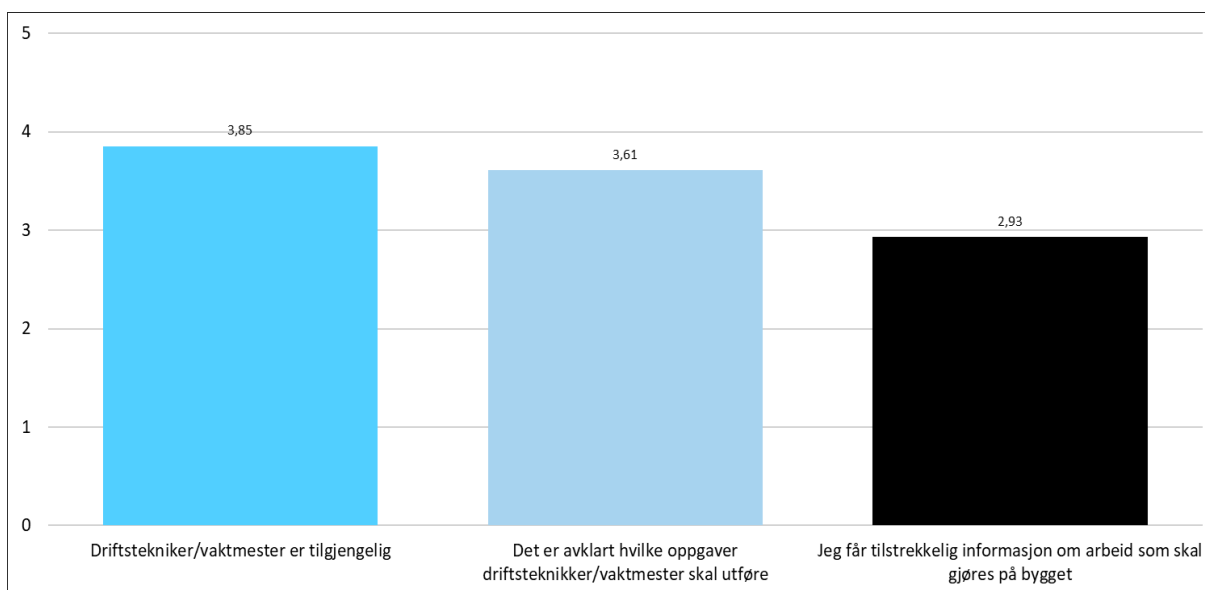
Brukerne av bygget

Eiendomssjefen opplever forholdet til brukerne av byggene som stadig bedre. Som nevnt ovenfor opplever driftsteknikerne fortsatt at det kan være noe uklart hva som ligger til deres arbeidsoppgaver.

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse til brukerne av kommunens bygg.

Figuren under viser gjennomsnittskår for påstandene:

- *Driftstekniker/vaktmester er tilgjengelig*
- *Det er avklart hvilke oppgaver driftstekniker/vaktmester skal utføre*
- *Jeg får tilstrekkelig informasjon om arbeid som skal gjøres på bygget*



Figur 3 Gjennomsnittskår på påstandene: «Driftstekniker/vaktmester er tilgjengelig», «Det er avklart hvilke oppgaver driftstekniker/vaktmester skal utføre» og «Jeg får tilstrekkelig informasjon om arbeid som skal gjøres på bygget»

Figuren viser at brukerne gir en gjennomsnittskår på mellom 2,93 og 3,85 på påstandene. Svarene er avgitt på en skala fra 1-5 hvor 1 er *Helt uenig* og 5 er *Helt enig*.

Flere av respondentene har kommentert arbeidet med drift og vedlikehold av bygget:

«Bra med en «fast» vaktmester.»

«Jeg kunne ønske meg mer klarhet i hvem/hvilken avdeling som har ansvar for hvilke oppgaver. Det har skjedd flere ganger at jeg har følt meg som en kasteball mellom ulike avdelinger fordi oppgavene er for oppdelt. Det er for eksempel vanskelig å vite hvem som har ansvar for hvilke deler av bygget og ulike tekniske installasjoner og utstyr knyttet til nett ... Det skaper enormt mye ekstraarbeid for den enkelte enhet når man må finne ut av dette på egenhånd, og det ikke finnes noen god oversikt over arbeidsfordeling mellom enhetene.»

«Tydeligere på hva vaktmester/driftspersonell skal gjøre og ikke.»

«Faste vaktmestere er absolutt noe som bør vurderes ...»

«Ansvarsavklaring.»

«Gutta er alltid blide og imøtekommende, føler meg privilegert med disse gutta på huset.»

«Mye er i ferd med å falle på plass i den nye kommunen. Jeg ønsker meg en liste over personer som kan kontaktes til ulike formål.»

4.2.2 Strategisk arbeid, systemer og rutiner

Kommunen har startet et omfattende arbeid med eiendomsstrategi. Pr. i dag foreligger det et utkast.

Eiendomssjef informerer om at arbeidet med strategien startet våren 2022, og var tiltenkt ferdigstilt før årsskiftet. Siste oppdatering av dokumentet skjedde i november 2022 og pr. februar 2023 er dokumentet ikke ferdigstilt. Dokumentet skal godkjennes i ledergruppen, og eventuelt også hos politisk.

Strategi og nye rutiner er sannsynligvis ikke allment kjent i avdelingene på nåværende tidspunkt, det er i hovedsak eiendomssjef og eiendomsforvalterne som har arbeidet med dette.

Enhetsleder og avdelingslederne i enhet FDV informerer om at de kjenner til at det arbeides med en strategi, men har ikke selv deltatt i dette arbeidet. Driftsteknikerne verken kjenner til eller har deltatt i arbeidet.

I utkast til strategi beskrives kommunens eiendomsportefølje som mangfoldig og bestående av grunn-eiendommer, formålsbygg, boliger, og næringsbygg. Flere av eiendommene har en formell, juridisk ver- nestatus og kan ikke uten videre tilpasses ny virksomhet.

Kommunens bygningsmasse utgjør en betydelig del av kommunens aktiva og flere av bygningene/lo- kalene er en nødvendig innsatsfaktor for de tjenestene som bruker bygningene. I dette perspektivet er målet med virksomheten å bidra til at den enkelte tjeneste når sine mål på en effektiv måte.

Kommunens utkast til strategi legger til grunn følgende kriterier for god kommunal eiendomsforvaltning:

- Det foreligger overordnede politisk bestemte mål
- Det er etablert et rasjonelt system for planlegging og styring
- Prioriterte brukerbehov ivaretas
- Effektiv arealutnyttelse
- Godt, verdibevarende vedlikehold
- Kostnadseffektiv drift
- Målrettet utvikling av eiendommenes kvaliteter
- Langsiktig forvaltning
- Lovpålagte krav oppfylles

Strategiutkastet beskriver også kommunens utfordringer. Blant annet nevnes:

- Økt befolkning som fører til økende tjenestebehov, herunder lokaler
- Knapphet på arealer
- For liten innsats til drift og verdibevarende vedlikehold har ført til et vedlikeholdsetterslep
- Behov for å løfte bygningsmassens tilstand og at det må besluttes et kvalitets- og ambisjonsnivå for arbeidet, slik at riktige prosjekter prioriteres og gode, langsiktige oppgraderingsplaner legges.
- Høy arealbruk som gir høyere driftskostnader og er lite miljøvennlig
- Teknisk utvikling og omstilling krever ny kompetanse

Utkast til strategi beskriver også satsningsområder med ulike målsettinger. Videre beskriver strategiutkastet risikofaktorer som vil kunne påvirke kommunens gjennomføringskraft og muligheten for å nå målene for sin eiendomsvirksomhet:

- Manglende langsiktighet og helhet i utøvelse av eierskapet til eiendomsvirksomheten
- Manglende økonomisk evne og vilje til å bære et tilstrekkelig investerings og vedlikeholds nivå
- Mangel på kompetent lederkraft i kommunens eiendomsvirksomhet
- Knapphet på kritisk kompetanse og kapasitet i eiendomsvirksomheten
- Knapphet på relevant kompetanse og kapasitet i markedet
- Mangelfull helhetstenkning og samhandling med sektorene om behov, nye konsepter, arealnormer og eiendomsdrift
- Manglende tid til analyser og konsekvensvurderinger før valg av organisering
- Manglende evne/vilje i organisasjonen til innovasjon, omstilling og endring av kultur
- Manglende evne til aktiv og åpen kommunikasjon og samhandling, internt og eksternt

Utkastet som foreligger beskriver ikke hvilke tiltak som kan iverksettes for å møte risikofaktorene eller videre oppfølging.

Selv om strategien ikke er ferdigstilt opplever samtlige ledere som er intervjuet at det arbeidet strategisk i enheten.

Eiendomssjef nevner flere områder som eksempler, herunder arealeffektivitet, bærekraft, energi og sortering av avfall. Det er blant annet fastsatt sorteringskrav på alle kommunale bygg og kommunen skal også etablere en gjenbruksstasjon for møbler.

Enhetsleder opplever også at det arbeides strategisk og nevner at både eiendomsseksjonen og prosjektenheten arbeider med utgangspunkt i budsjettet.

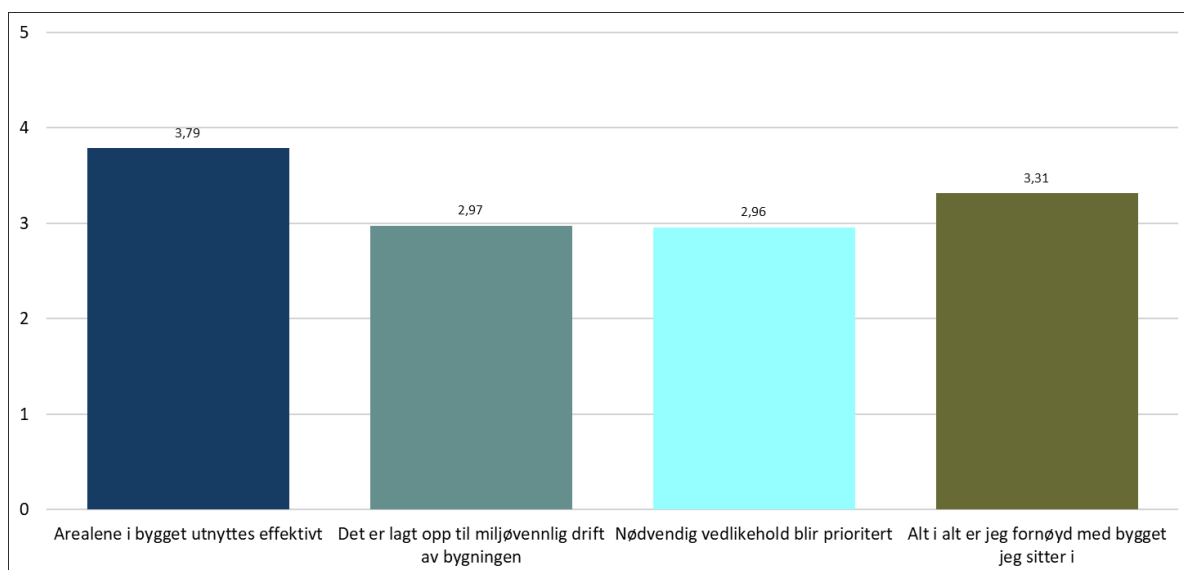
Avdelingslederne nevner at ny organisering i enheten og fagsystemet FAMAC bidrar til at det arbeides strategisk på operativt nivå. I tillegg er det utarbeidet tilstandsanalyser med tilhørende planer som også bidrar til systematisk arbeid.

Tilstandsanalyser og vedlikeholdsplaner

Eiendomssjefen informerer om et stort etterslep på vedlikehold på de kommunale byggene, og at det har vist seg å være større enn hva han trodde da han startet i jobben som eiendomssjef i august 2021. Etterslepet gjelder både på bygningskroppene og de tekniske anleggene. Samtlige ledere og ansatte som har vært intervjuet bekrefter vedlikeholdsbehovet.

Flere informanter informerer også om variasjoner i vedlikeholdsbehovet mellom kommunene før sammenslåingen. Enkelte legger til at det kan se ut som noen av de tidligere kommunene la bort vedlikeholdsarbeid før sammenslåingen, slik at dette ble arvet av den nye kommunen. Askim nevnes som en kommune som har hatt fokus på vedlikehold før sammenslåingen, mens tilstanden på byggene i Eidsberg og Spydeberg kunne tyde på at det har vært lite midler til vedlikehold.

I spørreundersøkelsen har revisjonen undersøkt brukernes oppfatninger om ulike temaer, gjengitt i figuren på neste side:



Figur 4 Svar på påstander knyttet til utnyttelse av arealer, miljøvennlig drift, vedlikehold og tilfredshet.

Respondentene gir en gjennomsnittskår på mellom 2,98 og 3,79 på påstandene. Svarene er avgitt på en skala fra 1-5 hvor 1 er *Helt uenig* og 5 er *Helt enig*. Foruten den første påstanden gir respondentene som sitter i bygg hvor det er planlagt renovasjon de neste fem årene eller hvor bygget skal rives/tas ut av bruk, gjennomgående en lavere skår, og trekker gjennomsnittet ned.

Eiendomssjef informerer om at det er utarbeidet tilstandsanalyser og tilhørende planer for skole og barnehage. En av de tidligere ansatte eiendomsforvalterne hadde ansvar for tilstandsanalysene. Analysene omfatter bygningene, VVS og elektro, herunder også tekniske anlegg. Analysene skulle også inneholde forslag til tiltak og kostnadsoverslag. Tiltak vurderes og prioriteres ut i fra byggets tilstandsgrad. Det er utarbeidet mal for tilstandsanalyser. Modul for tilstandsanalyser i FAMAC er ikke benyttet. Revisjonen ble imidlertid informert om i det avsluttende møtet at det nå er besluttet at tilstandsmodulen i FAMAC skal benyttes til dette formålet.

Tilstandsanalysene for skolene ble utført i perioden januar 2020 til mai 2020 og barnehagene i januar 2021 til juni 2021. Det er utarbeidet 36 analyser. Basert på tilstandsanalysene er det utarbeidet en plan for vedlikehold både på skolene og barnehagene. Skoleplanen følges opp av prosjektenheten, mens barnehageplanen følges opp av forvaltningsavdelingen i eiendomsseksjonen.

Både driftstekniker og brukerrepresentant fra bygget har deltatt på befaring og ved utarbeidelse av rapport. Enhetsleder har ikke deltatt i arbeidet. Rapportene er lagret i teams. Dette innebærer at driftsteknikerne i praksis ikke har tilgang til disse. Avdelingsleder mener at driftsteknikerne burde ha tilgang til opplysningene i tilstandsanalysene.

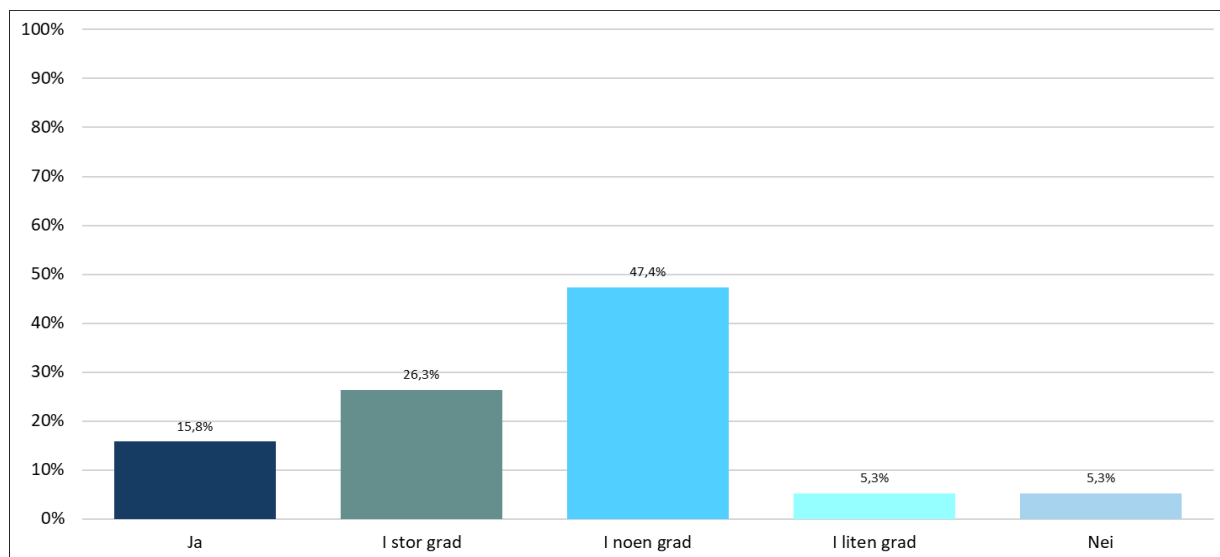
Eiendomsforvalter informerer om at arbeidet er tidkrevende da deltakerne i arbeidet skal ivareta sine vanlige arbeidsoppgaver i tillegg.

Eiendomssjef informerer om at barnehage- og skolebruksplanen vil bidra til å ta igjen noe av vedlikeholdsetterslepet, men det er fortsatt en stor bygningsmasse som trenger midler. Kommunen har pr. i dag ikke en god nok plan for å ta igjen hele etterslepet, men arbeidet med å kartlegge behovet også på

andre bygg er i gang og forventet ferdigstilt innen 3-5 år. Det er planlagt oppstart av tilsvarende analyser for omsorgsbygg og institusjonsbygg. Deretter vil de ha et godt grunnlag for å be om midler. Eiendoms-sjefen legger til at de også vurderer å innføre en forenklet årlig tilstandsanalyse som kan gjennomføres av driftstekniker/avdelingsleder.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt flere spørsmål knyttet til kartlegging av vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsplan. På spørsmålet *Har du vært med på kartlegging av tilstanden/vedlikeholdsbehovet på bygget* svarer 28,2 % ja og 71,8 % nei.⁷ 21 % og 13,3 % av respondentene er leder i skole eller barnehage. Flere av respondentene i disse type virksomhetene har vært med å kartlegge tilstanden på byggene. Her svarer 63,6 % av lederne i skole og 42,9 % av lederne i barnehagene at de har deltatt på dette.

Respondentene ble videre spurt om de kjenner til om det foreligger en vedlikeholdsplan for bygget og her svarer 18,1 % at de kjenner til at det foreligger en slik plan.⁸ I barnehage og skole er svarprosenten høyere med henholdsvis 36,4 % på skolene og 50 % i barnehagene. De respondentene som kjenner til vedlikeholdsplanen ble spurt om de opplever at denne blir fulgt opp. Resultatene fremkommer av figuren nedenfor:⁹



Figur 5 Opplever du at vedlikeholdsplanen blir fulgt opp?

Som grafen viser befinner hoveddelen av respondentene seg i svarkategorien *I noen grad*. Barnehagene seg ut positivt ved at flertallet av respondentene (57,2 %) svarer *Ja* eller *I stor grad*. På skolene svarer hoveddelen av respondentene *I noen grad* (62,5 %).

Systemer og rutiner

Enheten benytter ulike systemer i sitt arbeid, herunder Compilo, FAMAC, Teams og eHandel.

Compilo er kommunens overordnede kvalitetssystem. Kvalitetssystemet skal brukes til kvalitetsdokumentasjon og som forbedringsverktøy og inneholder følgende moduler:

⁷ n= 103.

⁸ n= 105.

⁹ n= 19.

- Dokumentbibliotek

I dokumentbiblioteket skal all kvalitetsdokumentasjon være samlet. Dette skal sikre at kommunen har oppdaterte, lovpålagte prosedyrer og at dokumentasjonen er tilgjengelig. Det fremgår av rutine for Compilo at det er en klar fordel at all dokumentasjon samles i denne modulen slik at ledere har fullstendig oversikt, kontroll og myndighet over dokumenter, endringer og revisjoner.

Systemet gir automatisk revisjonskontroll og full historikk på alle dokumenter og flytkart. Samtlige dokumenter som blir registrert i systemet blir tildelt en egen, sporbar ID, samt metadata i tråd med kravene fra ISO 9001:2008.

I systemet kan ledere også opprette leseliste for ansatte eller grupper. Dette sikrer at ansatte alltid er oppdatert på gjeldende dokumentasjon, prosedyrer og lovverk, og at de tilegner seg ny kompetanse. Det sikrer også at ledelsen er oppdatert på hvilken dokumentasjon og kompetanse de ansatte behøver.

- Avvik

Avviksmodulen skal brukes til å melde og behandle avvik, samt opprette tiltak. Modulen kan også vise avviksstatistikk. Avviksmodulen beskrives nærmere i neste underkapittel.

- Risiko- og sårbarhetsanalyse

Risiko- og sårbarhetsanalyser ligger som krav i flere lovverk. Det fremgår av rutine for Compilo at bruk av ROS-analyser er en viktig del av internkontrollen og et viktig styringsverktøy for organisasjonen. Risiko- og sårbarhetsanalyse blir beskrevet nærmere i neste underkapittel.

- Varsling

Varsling er knyttet opp mot Arbeidsmiljøloven (AML) Kap 2 A. I henhold til rutine for Compilo skal varsel om kritikkverdige forhold varsles via varslingsknapp til varslingsrådet i kommunen. Et varsel kan ikke spores i Compilo.

- Forbedringsforslag

Ifølge rutine for Compilo har alle ansatte mulighet til å melde inn forbedringsforslag til nærmeste leder.

Enhetsleder bruker systemet mye, både til avviksbehandling og dokumentasjon av rutiner. Alle ansatte i enheten har tilgang til systemet, og driftsteknikerne har fått opplæring. Det er gitt informasjon på avdelings-/teammøter om at systemet skal benyttes. Eiendomssjef opplever ikke at de er gode nok på bruk av Compilo, og nevner spesielt muligheten for å melde avvik til brukere av bygget, eksempelvis dersom en virksomhet har blokkert en rømningsvei. Ikke alle driftsteknikerne har pc tilgjengelig på arbeidsplassen. Selv om driftsteknikerne er gjort kjent med systemet, er det ikke gjort godt nok, og det er heller ikke gitt tydelige nok føringer for bruk av systemet. Enheten har flere rutiner tilgjengelig i systemet, eksempelvis instruks for bruk av motorsag/farlig redskap.

Avdelingsleder informerer om at systemet blir brukt til å hente ut rutiner og instruksjoner, gjerne på administrative områder som for eksempel rekruttering. Enheten har en oppryddingsjobb i dette systemet både med tanke på å gå gjennom det som ligger der, legge til og fjerne, samt oppdatere. Systemet benyttes også til å melde og behandle avvik. Compilo oppfattes av flere som et tungvint system som det er vanskelig å finne frem i. Det er lite brukt blant driftsteknikerne.

Eiendomssjef opplever at enheten har gode rutiner og systemer og viser til fagsystemet **FAMAC**. Enhet vedlikehold har ikke egne skriftlige rutiner for sine arbeidsprosesser, men informantene mener dette er

ivaretatt i fagsystemet. FAMAC er et fagsystem for arbeid med forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens bygg. Seksjonssjef informerer om at systemet inneholder egne rutiner for byggene, arbeidsordre, og opplysninger om faglige mangler på bygg osv. Rutinene for de ulike byggene er basert på malverk og må justeres og tilpasses det enkelte bygg, slik at kun relevante sjekkpunkter står igjen. Dette arbeidet er avdelingene i gang med og er en omfattende jobb.

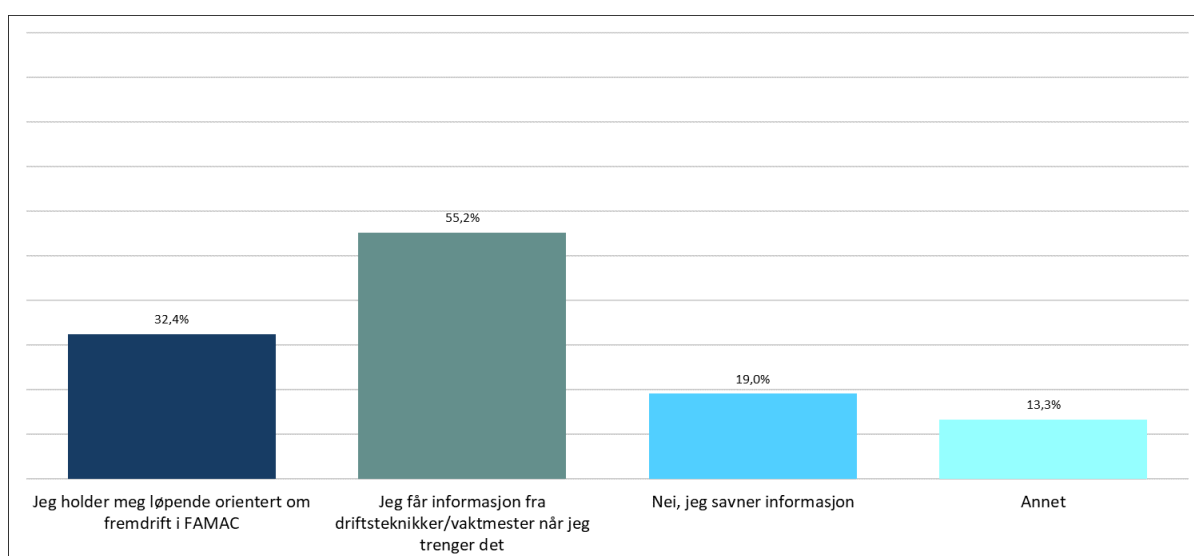
Tidligere var det bare avdelingslederne som hadde tilgang, og da gikk store deler av arbeidsdagene til å manuelt fordele oppgaver ut til ansatte som jobbet på de ulike byggene. Nå har alle ansatte i enheten tilgang og kan legge inn arbeidsoppgaver/avvik, og teamkoordinator på det enkelte bygg har selv ansvar for at avvik/aktiviteter lukkes.

Brukerne av bygget melder også inn avvik i FAMAC. Driftstekniker henter deretter ut avvik og oppretter en aktivitet på den som skal utføre oppdraget. I henhold til rutine skal alle avvik svares ut i løpet av en arbeidsdag og lukkes i innen fire dager. Aktivitet som går over fire dager kommuniseres med bruker. Avvik som ikke kan behandles av driftstekniker meldes til avdelingsleder/forvalter. Seksjonsleder viser til at alle aktiviteter/avvik i utgangspunktet svares på innen en dag og lukkes innen fire dager. Aktiviteten/avviket kan også ha statusen «på vent» dersom det er noe man må vente på for å ferdigstille oppgaven/lukke avviket. Dersom det kommer inn arbeidsoppgaver/avvik som ikke enheten har ansvar for skal disse «forkastes» i systemet. Da må det også legges inn en kommentar med begrunnelse. Det registreres også tidsbruk i FAMAC slik at man kan holde oversikt over hvor ressursene går.

De ansatte har tilgang til FAMAC via en app på telefonen og systemet er således lett tilgjengelig. Seksjonsleder eiendom informerer videre om at dersom en ansatt slutter i stillingen eller har fravær, flyttes oppgavene automatisk til den neste i rekken med samme ansvar.

I de utøvende virksomhetene (brukerne av bygget) er det kun lederne som har tilgang. Det har vært nødvendig å redusere antall med tilgang fordi samme avvik/arbeidsoppgave kunne bli sendt inn av flere ansatte ute i de utøvende virksomhetene.

74 % av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de har tilgang til FAMAC. 78 % av respondentene som har tilgang til FAMAC bruker alltid eller i stor grad systemet til å melde inn arbeidsoppgaver til



Figur 6 Får du tilbakemelding på status på arbeidsoppgavene/avvikene du melder inn til driftsavdelingen/vaktmester?

driftstekniker/vaktmester. Figuren ovenfor viser hva respondentene svarer på spørsmål om de får tilbakemelding på status på arbeidsoppgavene/avvikene de har meldt til driftsavdelingen/vaktmester. Dette spørsmålet har gått til alle respondentene og det har vært mulig å velge flere svaralternativer.

Som figuren viser holder flertallet av respondentene seg løpende orientert om fremdrift i FAMAC og/eller får informasjon fra driftstekniker/vaktmester når de trenger det.¹⁰ 19 % av respondentene savner informasjon. 13,3 % benytter annet-kategorien.¹¹

FAMAC gir mulighet for å holde oversikt over antall avvik og arbeidsoppgaver og det er mulig å skrive ut rapporter, men ved oppstart av revisjonen viser ikke FAMAC riktig situasjon, da det er mange avvik/arbeidsoppgaver som står åpne, men som i realiteten er lukket.¹² Det gjenstod en stor oppryddingsjobb. I det avsluttende møte ble revisjonen imidlertid opplyst om at det ikke lenger er tilfelle at avvik/arbeidsoppgaver som i realiteten er lukket, står oppført som åpne i FAMAC.

Enhetsleder informerer om at de ved sammenslåing av kommunene også slo sammen databasene i fem FAMAC systemer. Dette er noe av årsaken til at ryddejobben ble så stor. En del dokumentasjon ble lagret dobbelt og en del dokumentasjon ble også borte. Enhetsleder mener det hadde vært mer optimalt om de bygget en felles database fra bunn av. Underveis i revisjonsperioden har enheten kommet godt over halvveis i oppryddingsarbeidet.

Enheten benytter som nevnt også **Teams**. Alle ansatte har tilgang til Teams, men det er ikke alle driftsteknikerne som har tilgang til pc på sin arbeidsplass. Teams fungerer som et arkivsystem hvor ansatte legger inn og deler arbeidsdokumenter. Avdelingsleder bruker selv systemet til vakrutiner og oversikter over biler og lignende. Møtereferater lagres i teams og det er ønskelig at driftsteknikerne bruker systemet til å holde seg oppdatert, men det er varierende datakunnskaper. Driftsteknikerne opplyser om at det var meningen at de skulle være på teams, men det har ikke blitt noe av og tror ikke de er lagt til. De må derfor si ifra om at dokumenter fra Teams må legges i FAMAC.

Teamkoordinator på byggene handler varer fra Ahlsell i **e-Handel**. Utover dette har de rammeavtaler på byggevarer som driftsteknikerne bruker. Disse ligger ikke i eHandel.

4.2.3 Avvik og risikoanalyser

Avvik

Det følger av rutine for bruk av Compilo at alle ansatte er ansvarlig for å melde avvik. Videre at alle ledere som er ansvarlig avviksbehandlere skal behandle avvik og eventuelt opprette tiltak. Avvik som oppstår skal meldes, behandles og lukkes på lavest mulig nivå i organisasjonen.

Når det gjelder avvik på byggene meldes dette i utgangspunktet i FAMAC, men HMS-avvik skal meldes i Compilo. Dersom avvik/oppdrag ikke følges opp i FAMAC så kan Compilo benyttes. Enheten fikk en del slike avvik før når avdelingslederne måtte fordele alle oppdragene. De ble en flaskehals. Dette

¹⁰ De fleste respondentene som svarer «Annet» kommenterer at de får e-post med informasjon eller at det er en annen ansatt i virksomheten som passer på dette.

¹¹ Her blir blant annet nevnt at det kommer informasjon på e-post eller at det er en annen ansatt som følger med på dette.

¹² Ved kommunesammenslåingen ble fem FAMAC-systemer slått sammen. Dette er noe av årsaken til den store oppryddingsjobben. Ifølge enhetsleder hadde det vært mer hensiktsmessig om det ble opprettet en ny FAMAC-base og at denne ble bygget opp fra grunnen.

er bedre nå som denne oppgaven er delegert ned til ansvarlig driftstekniker. Som nevnt tidligere er Compilo lite brukt blant driftsteknikerne, og avvik er derfor underrapportert.

Risikoanalyser

Det fremgår av rutine for bruk av Compilo at alle ledere er ansvarlig for å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Det fremgår videre av rutinen at risiko- og sårbarhetsanalyser ligger som krav i flere lovverk. Bruk av ROS-analyser er en viktig del av internkontrollen og et viktig styringsverktøy for organisasjonen. I korte trekk handler det om å identifisere hva som kan gå galt, hva som kan gjøres for å forhindre at det går galt og hva som kan gjøres for å redusere konsekvensen dersom det allikevel går galt. Dersom en avdekker større risiko enn det organisasjonen kan akseptere må tiltak iverksettes.

Enheten bruker ikke Compilo sin modul for risikoanalyser. Det er også mulig å gjøre risikoanalyser i FAMAC, men systemet legger opp til en tidkrevende prosess der alle hendelser må vurderes separat. Enheten bruker i stedet et eget Excel-skjema. Denne oppgaven har ligget til en av eiendomsforvalterne. Eiendomsforvalter har som tidligere nevnt jobbet med risikoanalyser innenfor bygg, brann og idrett. Analysene på brannsikkerhet følges opp med flere kontroller i året.

Driftsteknikerne har ikke vært med på risikoanalyser, men opplyser at de foretar egne erfaringsbaserte risikovurderinger kontinuerlig når de er ute på jobb. Driftsteknikerne informerer om at de også blir kurset på enkelte områder som for eksempel bruk av lift.

4.2.4 Rapportering og oppfølging

Eiendomssjef har faste møter med direktør og hennes ledergruppe (seksjonsledermøte) hver 14. dag. I tillegg er det en til en møter hvor han rapporterer på mål. Det hender også at det er dialog direkte med kommunedirektør både i enkeltsaker, men også prinsipielle saker. I tillegg rapporteres det i Framsikt. Kommunen har utarbeidet prosedyre og lederveiledning til rapportering i Framsikt. Det fremgår av prosedyre at det er fem obligatoriske rapporter gjennom året. I tillegg kan det rapporteres månedlig.

I Tertialrapporter og årsrapport rapporteres økonomistatus, investeringer, mål, oppdrag, oppgaver, sykefravær og internkontroll/sjekklistene (alle ledernivå rapporterer ikke på alle faner). I forbindelse med tertialrapporteringene gjennomføres det LGG (ledelsens gjennomgang) med fokus på alle tema i rapporten.

Det er kommunaldirektør som rapporterer på resultatene for hovedmål (kun i årsrapport), delmål og indikatorer. Oppdrag i kategori "Mål" eller "Administrative oppdrag", rapporteres internt. Oppdrag i kategori "Verbalvedtak", fra budsjettbehandlingen, "Politiske vedtak" og "Klima", rapporteres til politisk nivå. Rapport på oppgaver er til internt bruk, oppgaver tas ikke med i rapportene som behandles politisk.

Det fremgår av veileder at rapportering er viktig for å ha styring og ledelse over ansvarsområder. Framsikt ivaretar både intern/administrativ rapportering og rapportering som skal til politisk behandling.

Rapporteringen følger ledernivåene. Leder på laveste nivå starter rapporteringen og «leverer» denne til nivået over, osv. Laveste nivå kan dermed rapportere i Framsikt viktige forhold til sin leder, og lederen som mottar rapporten må vurdere hva vedkommende skal rapportere videre. Det kan være informasjon i rapporten som bare skal følges opp av mottakende leder, uten at det er nødvendig å rapportere dette videre oppover i organisasjonen. Veiledningen inneholder videre rettleiding knyttet til rapportering for følgende roller:

- Avdelingsleder
- Prosjektleder

- Enhetsleder
- Seksjonsleder
- Direktør
- Rapportere uten ledertilgang

Det rapporteres på ulike målsettinger i Framsikt. Det rapporteres på mål i årsrapporten også, og eiendomssjef finner igjen de samme målsettingene i overordnede plandokumenter (kommuneplan/handlingsplan). Rapportering i Framsikt gjøres ned på avdelingsledernivå. Avdelingsleder viser til at det blant annet rapporteres på enhetens mål, medarbeiderundersøkelsen og økonomi.

Seksjonssjef har møte med enhetsleder en gang per måned, og viser også til at det er avdelingsmøte i enheten en gang per måned, men han er ikke med der. Han opplever imidlertid at de jobber tett, da de er lokalisert på samme sted.

Enhetsleder har faste møter med avdelingslederne ukentlig/hver 14. dag. Møtene har fast agenda og de gjennomgår blant annet budsjett, avvik og HMS som faste temaer. Det er imidlertid stort sett daglig kontakt fordi de er samlokalisert.

Avdelingslederne har ukentlige møter med sine avdelinger. Det varierer om alle teamene i avdelingen er samlet eller om det er møte med hvert team for seg. Det er ulike temaer på møtene, men sykefravær, ferie og avvik er faste temaer. En gang i måneden er møtet felles for begge avdelingene hvor de har et faglig tema og felles lunsj. De ansatte møter stort sett opp på fellesmøtet.

En av avdelingslederne forteller at han har satt av tiden fra 7-8 for å være tilgjengelig på telefon for driftsteknikerne. Driftsteknikerne bekrefter ukentlige møter, og at det i tillegg er kommunikasjon med avdelingsleder på telefon og SMS. Noen av driftsteknikerne opplever at det noen ganger kan ta litt lang tid å få svar på henvendelser til avdelingsleder, og at det må purres. Det gjelder gjerne i tilfeller hvor bestillinger må avklares. Resultatet blir som regel at driftstekniker foretar bestillingen. Noen av driftsteknikerne uttrykker også at det er større behov for å snakke med eiendomsforvalterne enn avdelingsleder. Generelt opplever driftsteknikerne styringen av avdelingen som god, men informerer om at det var utfordrende rett etter kommunesammenslåingen.

I tillegg til møtepunktene informerer avdelingslederne at de følger opp teamene ved å holde oversikt over hva de ulike teamene jobber med i FAMAC og hvordan de overholder målet om å svare ut arbeidsoppgaver raskt. Det er mulig å hente ut ulike rapporter fra systemet, for eksempel hvor mye tid som brukes på det enkelte bygg. Avdelingsleder holder som nevnt også oversikt gjennom Teams hvor prosjekter og arbeidsdokumenter fra forvaltningsavdelingen og prosjektenheten ligger lagret. Avdelingsleder bruker selv systemet til vakrutiner og oversikter over biler og lignende.

Informasjonsutveksling mellom de ulike aktørene som har en rolle i eiendomsforvaltningen er beskrevet innledningsvis, men som nevnt der har det vært noen utfordringer knyttet til manglende informasjonsutveksling. Dette har gått begge veier.

Det er direktør plan og teknikk som informerer politikerne. Ledelsen opplever at politikerne er veldig interessert og følger med. Rapportering skjer i Framsikt og det er disse rapportene som ligger til grunn for informasjon til politikerne.

4.2.5 Kompetanse og kapasitet

Det foreligger ingen kompetanseplan for enheten, men eiendomssjef legger til at dette må de få på plass. Ledelsen informerer om at de sørger for tilstrekkelig kompetanse ved rekruttering av nyansatte.

Lovpålagte og obligatoriske kurs blir gjennomført (for eksempel bassengkurs). De fleste driftsteknikerne har et fagbrev i bunn, eksempelvis tømrer, elektriker, rørlegger eller lignende. De fleste har også vært i jobben sin i mange år og kan den godt. Ledelsen nevner imidlertid at fagbrev som byggdrifter kunne vært nyttig for å øke den tekniske kompetansen, noe enheten uttrykker behov for. Slik utdanning må imidlertid gjennomføres på frivillig basis, og det er flere ansatte som blir pensjonister snart slik at motivasjonen kanskje ikke er tilstede. At det er liten interesse/motivasjon for å ta dette fagbrevet kan ifølge flere informanter også skyldes at de fleste allerede har et fagbrev, og det vil derfor ikke gi høyere lønn.

Ledelsen ønsker også å legge til rette for videreutdanning innen ulike tema, slik at noen kan få ansvar for et fagområde. Dette vil kunne øke de ansattes motivasjon. De har eksempelvis en ansatt som er god på ventilasjon, og det er meningen at denne kompetanse skal kunne brukes på tvers av team og avdelinger. Ledelsen ser også at å gi vaktmesterne totalansvar for bygg har økt motivasjonen.

Enheten bruker rammeavtaler til mange oppdrag. Dette er oppdrag de kompetansemessig kunne ha utført selv, men det er vanskelig når driftsteknikerne må være tilgjengelig for akutte oppdrag hele tiden.

Eiendomsseksjonen har også nylig ansatt energirådgiver og rådgiver på internkontroll. Dette vil øke den samlede kompetansen. I tillegg vil dette bedre kapasiteten hos avdelingslederne som har hatt kapasitetsmessige utfordringer lenge. Avdelingslederne uttrykker imidlertid bekymring knyttet til kapasiteten nå som to av eiendomsforvalterne slutter. Det er sjelden de får avsluttet arbeidsdagen innenfor ordinær arbeidstid. Avdelingslederne viser til at de inngikk avtale om 10 ekstra feriedager i stedet for overtid/fleksitid, men arbeidsmengden har vært så stor at dette ikke var mulig å ta ut i 2021.

For lederne er det i tillegg fokus på lederutvikling med felles samlinger i kommunen. Her deltar alle i seksjonen som har personalansvar.

Informantene fra teamene opplever at kompetansen i teamene er god og at det er rom for å spørre hverandre eller ta kontakt med andre ved behov. Begge teamene uttrykker imidlertid at det kan være hektisk og lite ressurser. På et av teamene oppleves dette periodevis, mens det andre teamet har hatt kapasitetsutfordringer helt siden omorganiseringen, og ikke vært fullt bemannet siden da. Det innebærer at det er enkelte bygg som har blitt nedprioritert, og at det kun er akutte tiltak som blir prioritert på disse byggene.

Ledelsen bekrefter at det er kapasitetsutfordringer i teamene. Organiseringen i team med flere ansvarlige på hvert bygg bidrar til at det er lettere å hjelpe hverandre ved fravær, men dette gjøres lite i praksis. Det kan være mulig å jobbe på tvers av avdelingene også, men dette gjøres ikke pr. i dag. Det har vært mange endringer i organisasjonen den siste tiden, og de ønsker at organisasjonen skal få satt seg før det innføres nye endringer. Men bytte av bygg og kommune kan bidra til mindre sårbarhet og det kan også være sunt for driftsteknikerne med noe nytt.

Driftsteknikerne bekrefter at de opplever kapasitetsmessige utfordringer. Det er enkelte bygg som blir forsømt og det er noen som nesten aldri ser vaktmesteren på sine bygg. Det er også en del planer som blir skjøvet på, og de gjør mindre vedlikehold selv nå enn tidligere. Eksempelvis nevnes oppgaver som maling av kledning/vinduer som ikke blir prioritert lenger. Konsekvensen blir gjerne at vinduer råtner og må byttes i sin helhet, noe som koster mer enn om man hadde sørget for løpende vedlikehold.

4.3 Vurderinger

4.3.1 Organisering, roller og ansvar

God eiendomsforvaltning krever ryddig organisering. Som det fremkommer i fakta har organisasjonen vært preget av uro. Dette har eiendomsseksjonen tatt tak i, og gjennomført nødvendige endringsprosesser. Å endre kulturer er tidkrevende, men vi ser at kommunen er godt i gang. God organisering innebærer også at ansvar og oppgaver er erkjent og fordelt. Gjennom utkast til eiendomsstrategi, delegasjonsreglement og stillingsbeskrivelser har kommunen etablert en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom politisk, administrativt og operativt nivå. Vi legger til grunn at kommunen gjennom å løfte eiendomsstrategien opp på øverste administrative nivå vil synliggjøre og inkludere vedlikeholdsarbeidet i overordnet planarbeid som vil kunne bidra til å sikre arbeidet tilstrekkelig prioritet. Kommunen må imidlertid sørge for at stillingsbeskrivelsene gjøres kjent for driftsteknikerne. Kommunen har også arbeidet for å avklare roller og ansvar internt i driftsavdelingene og i forhold til andre enheter i kommunen, men her er revisjonen av den oppfatning at det gjenstår en del arbeid. SLA-avtalen, byggehåndbok og faste møtepunkter internt er positive elementer, som blant annet bidrar til ansvarsfordeling og samhandling. SLA-avtalen fremstår imidlertid som svært omfattende og uoversiktlig, og vi mener kommunen med fordel bør forenkle denne, eksempelvis gjennom å utarbeide tilpassede og relevante oversikter på de enkelte bygg. Det kan være en fordel å involvere brukerrepresentanter for å sikre forankring og kjennskap til beslutningene. Samhandlingen mellom driftsavdelingene og andre enheter fremstår også som et forbedringsområde. Dette skal reguleres i byggehåndboken, noe vi antar vil bidra til å avklare og bedre samarbeidet, samt sørge for bedre informasjonsflyt. Da driftsavdelingene ikke er samlokalisert med verken prosjektenheten eller uteseksjonen, mener vi det kan være hensiktsmessig å etablere noen faste møtepunkter for å sikre god samhandling også i praksis. Forvaltningsavdelingens rolle i denne sammenheng bør også avklares.

4.3.2 Strategisk arbeid, systemer og rutiner

Internkontroll er et viktig element for å sikre rasjonell og effektiv planlegging og styring av driftsavdelingene i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold. Som en del av dette bør kommunen blant annet ha etablert en helhetlig eiendomsstrategi som kan legge premisser for alt vedlikehold i kommunen. På revisjonstidspunktet har kommunen en eiendomsstrategi under utarbeidelse. Siste endring i dokumentet ble gjort i november 2022 og pr. mars 2023 er dokumentet ikke ferdigstilt. Strategien var planlagt ferdigstilt ved årsskiftet, og revisjonen er av den oppfatning at arbeidet med strategien ikke har blitt tilstrekkelig prioritert. Definisjon av strategi og målsetninger trekkes frem som sentralt for å lykkes i arbeidet med å sikre god eiendomsforvaltning. Strategien bør ta utgangspunkt i og utledes av kommunens øvrige styringsdokumenter. For å sikre etterlevelse er det også vesentlig at strategien er kommunisert og implementert både på politisk, administrativt og operativt nivå. Etter revisjonens vurdering har kommunen på nåværende tidspunkt i for liten grad involvert politisk og operativt nivå i sine prosesser. Blant annet har ikke avdelingslederne for driftsavdelingene deltatt i arbeidet. For å sikre eierskap bør kommunen derfor vurdere å involvere flere nivåer i arbeidet med eiendomsstrategien slik at den i større grad forankres både politisk og ut i driftsavdelingene.

Selv om kommunen ikke har ferdigstilt en eiendomsstrategi er vi likevel av den oppfatning at arbeidet i driftsavdelingene på flere områder bygger på strategiske analyser og prioriteringer. Det er blant annet utarbeidet tilstandsanalyser for barnehager og skoler. Etter revisjonens oppfatning kan tilstandsanalyser sørge for at vedlikeholdsbehovet blir dokumentert på en faglig god måte og er en viktig forutsetning for at vedlikeholdsbehov blir riktig prioritert. Det er likevel tydelig at det finnes et stort etterslep knyttet til vedlikehold på kommunale bygg, og brukernes oppfatninger av om eksisterende vedlikeholdsplaner følges er sprikende, noe som etter revisjonens vurdering kan indikere at planene i varierende grad følges opp.

Det er positivt at kommunen har konkrete planer om å gjennomføre tilstandsanalyser på omsorgs- og institusjonsbygg, samt vurderer å gjennomføre en forenklet tilstandsanalyse på byggene årlig. Revisjonen stiller seg bak forslaget om årlige tilstandsanalyser, og vi vurderer at dette vil kunne bidra til en mer planmessig strategisk tilnærming også til de mer løpende vedlikeholdsforpliktelsene.

Vi finner det likevel uheldig at dokumentene er lagret i Teams og fremstår som lite tilgjengelig for både driftsteknikerne og brukerne av bygget. Vi stiller også spørsmål ved at analysene på revisjonstidspunktet ikke ble utarbeidet i fagsystemets modul for tilstandsanalyser, noe som ville sikret kvalitet og tilgjengelighet, samt en mer helhetlig tilnærming til vedlikeholdsarbeidet. Imidlertid anser vi det som en positiv utvikling at det nå er besluttet av ledelsen at tilstandsmodulen i FAMAC skal benyttes til dette formålet.

Tilstandsanalysene og vedlikeholdsplanene er også et godt utgangspunkt for det operative arbeidet. Etter revisjonens oppfatning er styring av det løpende vedlikeholdsarbeidet godt ivaretatt gjennom fagsystemet FAMAC. Gjennom systemet sørger kommunen for at vedlikeholdsbehov blir meldt inn og fulgt opp.

4.3.3 Avvik og risiko

En sentral del av internkontrollen er å ha systemer og rutiner som bidrar til å avdekke og følge opp avvik og risiko for svikt. Etter revisjonens vurdering har kommunen gjennom sitt kvalitetssystem Compilo et system som kan benyttes til formålet. Systemet benyttes av ledelsen på overordnet og administrativt nivå, men slik vi vurderer det blir systemet svært lite brukt i driftsavdelingene. Flere av driftsteknikerne har heller ikke reell tilgang til systemet. Vi legger også til grunn at det er avdekket manglende kjennskap og kompetanse knyttet til bruk av systemet, herunder medfølgende underrapportering av avvik. I tillegg blir ikke systemet benyttet til risikoanalyser, men kommunen benytter et eget Excel-skjema. Vi har ikke grunnlag for å si at kommunens skjema ikke fungerer etter hensikten, men stiller spørsmål ved at kommunen ikke bruker kvalitetssystemets modul for risikovurdering, og vurderer at dette kan bidra til å svekke en helhetlig og systematisk tilnærming til arbeidet med risikoanalyser. Det er gjort analyser på enkeltområder, og kommunen følger opp risiko på byggene gjennom egenkontroller. Det vi merker oss som positivt er at det kan se ut som om risikotankegangen er tatt med inn i strategiarbeidet hvor kommunen har kartlagt risikoområder knyttet til å nå målsettingene med eiendomsforvaltningen. Å benytte et system for risikovurdering vil kunne sikre en systematisk tilnærming og ikke minst oppfølging av risikoutsatte områder. At avvik i større grad blir rapportert vil også bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget i arbeidet med å avdekke risikoområder.

4.3.4 Rapportering og oppfølging

Gjennom bruk av systemet Framsikt er det revisjonens oppfatning at Indre Østfold kommune har et tilfredsstillende system for rapportering og oppfølging som både kan bidra til at målsettinger følges opp og evalueres, men som også kan bidra til at styringsdata blir kommunisert mellom de ulike nivåene – fra operativt nivå og opp til politisk nivå.

Som tidligere nevnt så gjenstår det arbeid med enkelte internkontrollelementer, herunder blant annet strategi med målsettinger og risikoanalyser. Etter revisjonens oppfatning er det sentralt å få dette arbeidet på plass for å være sikker på at informasjonen som rapporteres bygger på gode og tilstrekkelige styringsdata.

4.3.5 Kompetanse og kapasitet

Det er avgjørende for en god eiendomsforvaltning at de ulike rollene i forvaltningen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Revisjonen opplever at det er god kompetanse i organisasjonen. Dette sikrer

kommunen gjennom rekruttering av ansatte, samt at mange ansatte har lang erfaring. De ansatte gjennomfører kurs og det er månedlig faglig påfyll. Vi ser at det er enkelte områder kommunen ønsker å øke kompetansen på, men det er ikke etablert noen kompetanseplan eller arbeidet strategisk på dette området. Blant annet er det ønskelig å øke den tekniske kompetansen hos driftsteknikerne, men dette blir ikke gjort da de ansatte ikke ønsker å ta et nytt fagbrev. Etter revisjonens vurdering bør kommunen undersøke alternative måter å øke den tekniske kompetansen på. Kommunen bør ha en plan som ivaretar hvordan de skal beholde og rekruttere ansatte og som tydeliggjør ønsket behov og tiltak for hvordan avviket mellom faktisk og ønsket kompetanse skal dekkes.

Revisjonens vurdering er at seksjonen har hatt store kapasitetsmessige utfordringer i flere deler av organisasjonen. Avdelingslederfunksjonen har hatt for mange arbeidsoppgaver. Dette er delvis avhjulpet ved å flytte oppgaver ned i organisasjonen slik at teamene har blitt mer selvgående, samt at nye støttefunksjoner vil overta flere av oppgavene som tidligere har ligget hos avdelingslederne. Det uttrykkes imidlertid fortsatt bekymring knyttet til kapasitet hos avdelingslederne da seksjonen underveis i revisjonsperioden også har mistet viktig kompetanse ved at flere av eiendomsforvalterne har sagt opp sine stillinger. Mangelfull kapasitet hos nøkkelpersoner kan påvirke planleggingskapasiteten slik at vedlikeholdet blir tilfeldig og ad hoc. Slik revisjonen oppfatter det, har eiendomsforvalterne i stor grad jobbet som spesialister på enkelte felt, noe som kan gjøre at organisasjonen nå er ekstra sårbar. Når det gjelder kapasiteten i driftsavdelingene så fremstår den som svært sårbar ved fravær, men det er positivt at det er flere tanker og ideer knyttet til hvordan det kan jobbes for å gjøre avdelingene mer fleksible. Kommunen bør se kompetanse og kapasitet i sammenheng og vurdere om det er mulig å gjøre organisasjonen mer robust, spesielt med tanke på risikoelementer som sykefravær og oppsigelser fra nøkkelpersoner.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at kommunen er i ferd med å etablere en rasjonell og effektiv planlegging og styring av driftsavdelingene i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold, men det gjenstår en del arbeid på flere områder.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- gjøre stillingsbeskrivelser kjent blant driftsteknikerne
- vurdere å forenkle SLA-avtalen og sørge for forankring i alle relevante enheter
- arbeide for å forbedre samhandlingen mellom enhetene i eiendomsseksjonen, prosjektenheten og uteseksjonen gjennom å ferdigstille byggehåndboken, samt vurdere å etablere faste møtepunkter
- prioritere arbeidet med å ferdigstille eiendomsstrategien, og involvere politisk og operativt nivå i dette arbeidet
- sørge for at vedlikeholdsplaner blir fulgt opp
- sørge for fremdrift i arbeidet med å gjennomføre tilstandsanalyser på omsorgs- og institusjonsbygg
- sørge for at tilstandsanalyser og vedlikeholdsplaner er tilgjengelig for alle relevante nivåer
- vurdere tiltak for så sikre en mer helhetlig tilnærming til internkontrollen knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens eiendommer, herunder:
 - avklare og beslutte bruk av ulike systemer/moduler og forankre dette i hele seksjonen
 - sørge for å implementere en avvikskultur i driftsavdelingene
- utarbeide en kompetanseplan som blant annet ivaretar hensynet til å beholde og rekruttere ansatte og hvordan ønsket kompetanse på området skal oppnås

5 KOMMUNENS UTGIFTER TIL DRIFT OG VEDLIKEHOLD

Problemstilling 2: Er Indre Østfold kommunes utgifter til drift og vedlikehold sammenfallende med normtall for kommunal sektor og sammenlignbare kommuner?

5.1 Grunnlag for sammenligning

Kommunale bygg representerer store verdier rent økonomisk, men de har ofte også en samfunnskritisk funksjon. At vi har skoler, sykehjem og barnehager som fungerer, er trygge og har en forskriftsmessig kvalitet og standard er avgjørende for kommunens tjenesteyting. Vi hører stadig om mangelfullt vedlikehold og oppgraderingsbehov på kommunens bygg i media, men også fra fagmiljøer. Blant annet er det i rapporten *Norges tilstand 2019 Kommunale og Fylkeskommunale bygg* avdekket et stort vedlikeholds- og oppgraderingsbehov i kommune-Norge, og et vedlikeholdsetterslep som bare vil øke om det ikke gjøres store endringer.

Systematisk og planmessig tilnærming til vedlikeholdsarbeidet er som beskrevet under forrige problemstilling, avgjørende for å sikre rasjonell og effektivitet drift. Bygningenes standard, vedlikeholdsetterslep og behov for oppgraderinger vil ha betydning for kommunens kostnadsbehov. Under denne problemstillingen vil vi se nærmere på kommunens utgiftsnivå sammenlignet med normtall og sammenlignbare kommuner.

Følgende faktorer vil bli benyttet til sammenligning:

- Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)
- Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger (kr)
- Areal på formålsbygg per innbygger (kvm)
- Utgifter til vedlikehold per kvm (kr)
- Utgifter til driftsaktiviteter per kvm (kr)

Til sammenligning vil vi benytte følgende:

- Normtall fra KS (knyttet til vedlikehold)
- Sammenlignbare kommuner (kommunegruppe 11)
- Landet
- Østfold-kommuner

Revisjonen tar forbehold om det kan være noe usikkerhet rundt KOSTRA-tallene som oppgis for 2022, siden dette er ikke-reviderte tall. Bakgrunnen for dette er at reviderte tall ikke var tilgjengelig på revisjonstidspunktet (per 30.03.23)

5.2 Datagrunnlag og analyse

Tall hentet fra KOSTRA¹³ viser at kommunen disponerer totalt ca. 182 000 m² formålsbygg. Dette er fordelt på følgende eierformer:

Tabell 1 Areal for formålsbygg i Indre Østfold kommune

	2022
Eid areal	175 920 m ²
Leid areal	6408 m ²
Areal totalt	182 328 m ²

Kilde: SSB

Tabellen viser at Indre Østfold kommune forvalter i overkant av 182 000 kvadratmeter med formålsbygg.

I det følgende vil KOSTRA-tall for Indre Østfold kommune sammenlignes med tilsvarende tall fra andre kommuner. Revisjonen har valgt å sammenligne med tall for landet som helhet, de fire andre byene i Østfold, dvs. Moss, Halden, Sarpsborg og Fredrikstad, samt KOSTRA-gruppe 11. Denne KOSTRA-gruppen er valgt ut i fra en vurdering av at denne kommunegruppen fremstår som mest relevant å sammenligne med basert på folketall. KOSTRA-gruppe 11 består av norske kommuner som har mellom 45 000 og 74 999 innbyggere. Indre Østfold kommune hadde per 31.12.22 ett innbyggertall på 46 167. KOSTRA-gruppe 11 består av følgende kommuner Ålesund, Bodø, Moss, Sarpsborg, Nordre Follo, Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Skien og Arendal. Revisjonen har valgt å sammenligne tall for 2020, 2021 og 2022, altså for årene etter kommunesammenslåingen. Grunnlagstallene følger som vedlegg til rapporten.

5.2.1 Areal formålsbygg per innbygger

Kommunene og kommunale foretak skal rapportere areal på seks KOSTRA-funksjoner, administrasjonslokaler, førskolelokaler, skolelokaler, institusjonslokaler, kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg, samt kommunale kulturbygg. De samme funksjonene skal brukes til å føre utgifter til drift og vedlikehold av lokalene. Dermed kan regnskapsdata kobles med arealet, slik at man får indikatorer med kostnader per kvadratmeter.

Driftsregnskapet omfatter løpende inntekter og utgifter medregnet avdrag på lån. Funksjon angir hvilke formål inntektene og utgiftene knytter seg til, som for eksempel administrasjon, førskole, grunnskole, barneverntjeneste og avløpsrensing.

Tabell 2 Areal formålsbygg per innbygger (m2)

	2020	2021	2022
Indre Østfold kommune	4,3	4,2	3,9
Halden kommune	4,6	4,3	3,3
Moss kommune	3,9	3,9	3,8
Sarpsborg kommune	4,1	4,0	4,0
Fredrikstad kommune	4,8	4,7	4,9
KOSTRA-gruppe 11	4,7	4,2	4,5
Hele landet (dvs. alle landets kommuner)	5,1	5,0	4,9

Kilde: SSB, <https://www.ssb.no/statbank/table/11907/tableViewLayout1/>, 30.03.23

¹³ KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

Tabellen viser at antall kvadratmeter formålsbygg i Indre Østfold kommune er under gjennomsnittsnivået i KOSTRA-gruppe 11. Indre Østfold hadde 3,9 kvadratmeter per innbygger i 2022 mot 4,5 kvadratmeter i KOSTRA-gruppen. Dersom man sammenligner med byene Moss, Halden, Fredrikstad og Sarpsborg, ser vi at Indre Østfold ligger på samme nivå som Moss og Sarpsborg. Halden kommune med sine 3,3 m² i 2022 og Fredrikstad med 4,9 m² samme år, har henholdsvis det laveste og høyeste antall kvadratmeter formålsbygg blant de kommunene vi har sammenlignet med. Dette innebærer at Indre Østfold kommune har et omfang av areal knyttet til formålsbygg som er noenlunde sammenfallende med sammenlignbare kommuner.

5.2.2 Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning

Tabellen nedenfor viser netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent). Netto driftsutgifter viser driftskostnader etter at tilskudd fra staten og eventuelle andre inntekter er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av blant annet kommunens skatteinntekter og rammetilskudd fra staten¹⁴.

Tabell 3 Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter

	2020	2021	2022
Indre Østfold	8,7	11,2	7,5
Halden kommune	5,7	6,0	5,3
Moss kommune	7,9	8,0	8,0
Sarpsborg kommune	8,2	7,8	8,2
Fredrikstad kommune	8,0	8,1	8,9
KOSTRA-gruppe 11	8,3	8,5	8,7
Hele landet (dvs. alle landets kommuner)	8,8	9,5	9,5

Kilde: SSB, <https://www.ssb.no/statbank/table/12051/tableViewLayout1/>, 30.03.23

Denne tabellen viser at Indre Østfold kommune i 2022 ligger lavt med hensyn til netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning sett i forhold til landsgjennomsnittet og de kommunene vi har valgt å sammenligne med. Revisjonen har fått opplyst at de høye netto driftsutgifter som Indre Østfold kommune registrerte i 2021, skyldes at Indre Østfold kommune mottok SIO-midler (statlige finansiering av omsorgstjenester) på tilnærmet 1,07 milliard i 2021. Dette tilskuddet er tilført kommunalområde Helse og Mestring, og trekker derfor ned sum netto driftsutgifter. Kommunens rammetilskudd i 2021 ble redusert fordi kommunen mottok dette tilskuddet.

¹⁴ <https://www.ssb.no/ajax/ordforklaring?key=205434&sprak=no>

5.2.3 Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger

Følgende tabell viser netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger.

Tabell 4 Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger

	2020	2021	2022
Indre Østfold	251	255	246
Halden kommune	230	232	277
Moss kommune	301	330	394
Sarpsborg kommune	211	271	314
Fredrikstad kommune	349	354	383
KOSTRA-gruppe 11	217	271	302
Hele landet (dvs. alle landets kommuner)	292	359	394

Kilde: SSB, <https://www.ssb.no/statbank/table/12051/tableViewLayout1/>, 30.03.23

Om man, som i dette tilfellet, deler den enkelte kommunes netto driftsutgifter per innbygger i kommunen så fremkommer det hvor stor del av kommunebudsjettet som brukes til eiendomsforvaltning per innbygger. I Indre Østfold brukte man henholdsvis kr 251 i 2020, kr 255 i 2021 og kr 246 i 2022. Av de kommunene vi sammenligner med så ser vi at for 2022 ligger henholdsvis Moss, Sarpsborg og Fredrikstad betydelig høyere enn Indre Østfold. Moss brukte 394 kroner per innbygger og Fredrikstad kr 383. Moss kommune hadde altså et forbruk per innbygger som var 60 % høyere enn Indre Østfold kommune. Revisjonen registrerer at Indre Østfold kommune har det laveste forbruket av de kommunene vi sammenligner oss med.

5.2.4 Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter

Tabell 5 Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter

Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	2020	2021	2022
Indre Østfold	138	140	79
Halden kommune	111	81	72
Moss kommune	208	154	160
Sarpsborg kommune	192	168	141
Fredrikstad kommune	81	187	70
KOSTRA-gruppe 11	140	150	131
Hele landet (dvs. alle landets kommuner)	118	135	139

Kilde: SSB, <https://www.ssb.no/statbank/table/12051/>, 30.03.23

Dersom man ser på hva Indre Østfold kommune i gjennomsnitt bruker per kvadratmeter til vedlikehold så viser KOSTRA-tallene at kommunen brukte kr 79 per kvadratmeter i 2022. Dette er en kraftig reduksjon fra året før. Landsgjennomsnittet er på kr 139 per kvadratmeter. I Østfold ser vi at Fredrikstad kommune skiller seg ut som den som bruker minst til vedlikehold per kvadratmeter med kr 70.

I 2008 fikk KS (Kommunenes Sentralforbund) utarbeidet normtall som beregnet gjennomsnittlig vedlikeholdsbehov (kroner pr kvadratmeter) for å opprettholde et verdibevarende vedlikehold. Den gang ble årlig vedlikeholdsbehov anslått til kr 100 pr m² ved 30 års levetid og kr 170 pr m² ved 60 års levetid (inklusive nødvendige oppgraderinger). I 2013 ble det gjort nye beregninger, og i rapporten ble det vist

til et normtall på kr 200 m² for bygg med levetid på 60 år. Revisjonen har fått opplyst at det ikke er anslått noen gjennomsnittlig levealder for kommunalt eide bygg i Indre Østfold kommune. Ut fra ovenstående anser revisjonen at Indre Østfolds rapporterte vedlikeholdskostnad på kr 79 per kvadratmeter som lavt. Revisjonen viser for øvrig til vurderinger og anbefalinger knyttet til tilstandsanalyser og vedlikeholdsplaner under problemstilling 1.

5.2.5 Utgifter til driftsaktiviteter¹⁵ pr. kvadratmeter

Tabellen nedenfor viser utgifter til driftsaktiviteter pr. kvadratmeter.

Tabell 6 Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter

	Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)			Herav utgifter til renhold (kr)			Herav energikostnader per kvadratmeter (kr)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Indre Østfold	557	658	744	188	196	210	118	183	243
Halden kommune	375	436	535	125	131	151	88	124	195
Moss kommune	522	637	723	138	154	167	94	141	208
Sarpsborg kommune	611	699	911	199	186	193	98	186	317
Fredrikstad kommune	528	517	717	232	232	173	98	161	247
KOSTRA-gruppe 11	541	671	731	149	168	163	92	154	212
Hele landet (dvs. alle landets kommuner)	579	662	743	162	170	174	91	142	198

Kilde: SSB, <https://www.ssb.no/statbank/table/12051/tableViewLayout1/>, 30.03.23

Det mest iøynefallende med denne tabellen er at den viser hvor markant energikostnadene økte fra 2020 til 2022. For Indre Østfold kommune sin del økte energikostnadene fra 118 kr per kvadratmeter i 2020 til kr 243 per kvadratmeter i 2022. Dette utgjør en økning på 106 % i løpet av to-års perioden. Tilsvarende økninger ser vi i sammenligningskommunene. I KOSTRA-gruppe 11 fikk man en økning på hele 130 % i samme periode.

Videre ser man at utgifter til driftsaktiviteter i stor grad varierer. For rapporteringsåret 2022 ligger Halden kommune lavest med kr 535 per kvadratmeter. Sarpsborg kommune ligger høyest med kr 911. Gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11 er på kr 731, det vil si noe under kostnadene i Indre Østfold kommune som i 2022 var kr 744 per kvadratmeter. Tabellen viser altså at Indre Østfold kommunes utgifter til driftsaktiviteter ligger omtrent på landsgjennomsnittet (kr 743) og litt over gjennomsnittet for sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 11. Dette innebærer at Indre Østfold kommune har et nivå på utgifter til driftsaktiviteter som er sammenfallende med sammenlignbare kommuner.

¹⁵ Som driftsaktiviteter regnes løpende drift, renhold, vakthold, sikring, energi og vann, avløp og renovasjon, Veileder til kontoplan i KOSTRA, Rapporteringsåret 2023, s. 95

5.3 Konklusjon

Revisjonen konkluderer med Indre Østfold kommune har et antall kvadratmeter formålsbygg og et nivå på utgifter til driftsaktiviteter som er sammenfallende med sammenlignbare kommuner. Indre Østfold kommune skiller seg ut når det gjelder netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning og netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger, og rapporterer betydelig lavere kostnader knyttet til dette sammenlignet med flertallet av sammenligningskommunene. Videre ser det ut til at Indre Østfolds vedlikeholdskostnader per kvadratmeter er på et lavt nivå sett opp mot gjennomsnittstall for hele landet og normtall for kommunal sektor.

6 KILDER

Lover, veiledere og litteratur

- LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde», KS 2008
- «Tilstandsbarometeret 2013», Multiconsult
- Veileder «Orden i eget hus, Kommunedirektørens internkontroll», 2020
- «Norges tilstand 2019 - Kommunale og Fylkeskommunale bygg», Rådgivende ingeniørers forening

Dokumenter fra Indre Østfold kommune

- Eiendomsstrategi IØK (utkast)
- Byggehåndbok IØK (utkast)
- Diverse vedlikeholdsplaner
- Diverse ROS-analyser
- Diverse tilstandsanalyser
- Rutine «Bruk av Compilo i kvalitetsarbeidet»
- Delegeringsreglement
- Rutine for bruk av FAMAC
- Rutine for månedsrapportering i Framsikt
- Diverse stillingsbeskrivelser
- Organisasjonskart for seksjon Eiendom
- SLA-avtalen
- Kommuneplan IØK

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB)

KOSTRA-tall knyttet til:

- Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)
- Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger (kr)
- Areal på formålsbygg per innbygger (kvm)
- Utgifter til vedlikehold per kvm (kr)
- Utgifter til driftsaktiviteter per kvm (kr)

7 VEDLEGG

7.1 Utledning av revisjonskriterier

Problemstilling 1: Har kommunen etablert en rasjonell og effektiv planlegging og styring av driftsavdelingene i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold?

Kommunal drift skal være effektiv, tillitsskapende og bærekraftig, jf. kommuneloven § 1-1 (2). Kommuneloven skal bidra til dette. I henhold til kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha en internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Av bestemmelsens tredje ledd fremgår at:

«Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll»*

For at kommunedirektøren skal kunne ivareta sitt ansvar etter bestemmelsen, vil det være en forutsetning at nødvendig internkontroll er etablert innenfor alle deler av den kommunale forvaltningen, også innenfor forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens eiendomsmasse. Internkontroll vil være et viktig element for å sikre rasjonell og effektiv planlegging og styring av driftsavdelingene i enhet Forvaltning, drift og vedlikehold.

Som øverste ledelse har også de folkevalgte/kommunestyret et ansvar for å ivareta eierrollen, og utledningen har derfor også med perspektiver knyttet til politisk nivå.

I 2008 ble det på oppdrag fra KS gjennomført en undersøkelse med en omfattende kartlegging av kommunale bygninger. Fokus for undersøkelsen var å se på konsekvenser ved situasjonen, men også hvordan man kunne komme på rett spor i den videre forvaltningen av bygningsmassen. Faktorene som trekkes frem anses som viktige elementer i internkontrollen knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av eiendomsmassen.

Rapporten peker på flere faktorer for å bedre arbeidet:

- **Strategiske vedlikeholdsprosesser**

Kommunen bør ha etablert rutiner og systemer for analyse av nåværende og fremtidige vedlikeholdsbehov. Analysene bør legge til rette for å vurdere på hvilket tidspunkt man skal prioritere vedlikehold på de ulike byggene ut i fra tjenestekområde, tilstandsgrad og funksjonsnivå.

- **Eiendomsstrategi**

Kommunen bør ha etablert en helhetlig eiendomsstrategi som kan legge premisser for alt vedlikehold i kommunen. Strategien bør ta utgangspunkt i og utledes av kommunens øvrige styringsdokumenter. For å sikre etterlevelse er det vesentlig at strategien er kommunisert og implementert både på politisk, administrativt og operativt nivå.

- **Rolle- og ansvarsfordeling**

Kommunen bør ha etablert en tydelig rolle og ansvarsfordeling mellom politisk, administrativt og operativt nivå. Eiendomsforvaltning bør løftes opp på øverste administrative nivå for å synliggjøre og inkludere vedlikeholdsarbeidet i overordnet planarbeid og sikre tilstrekkelig prioritet.

- **Operative vedlikeholdsprosesser**

Kommunen bør ha etablerte rutiner og systemer for å sikre at det operative vedlikeholdet gjennomføres hensiktsmessig, for eksempel oversikter over vedlikeholdsforpliktelser fremover og bruk av elektroniske systemer som e-handel.

- **Oppfølging av måloppnåelse**

Kommunen bør ha etablert systemer og rutiner for å følge opp og evaluere mål og måleparametere for vedlikeholdsarbeidet.

- **Informasjonsutveksling**

Det er avgjørende at det er etablert systemer som sikrer at gode og tilstrekkelig styringsdata utveksles mellom de ulike nivåene i administrasjonen, samt opp til politisk nivå.

- **Kompetanse og kapasitet**

Det er avgjørende at de ulike rollene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Kommunen bør etablere systemer og rutiner for kompetanseutvikling. Kommunen bør ha en plan for hvordan de skal beholde og tiltrekke seg ansatte til vedlikeholdsfunksjonen, samt planer som avdekker ønsket behov og hvordan avviket mellom faktisk og ønsket kompetanse skal dekkes. Kommunen bør sikre at politisk nivå også har tilstrekkelig kompetanse om eiendomsforvaltning, herunder også tilstrekkelig styringsinformasjon til å fatte forsvarlige beslutninger.

Revisjonen har med bakgrunn i ovennevnte utledet følgende revisjonskriterier:

- Rolle- og ansvarsfordeling bør være avklart internt i driftsavdelingene, men også i forhold til andre involverte enheter i kommunen, samt i lederlinjen oppover og til politisk nivå
- Arbeidet i driftsavdelingene bør bygge på strategiske analyser og prioriteringer
- Kommunens eiendomsstrategi bør legge premissene for arbeidet i kommunens driftsavdelinger
- Eiendomsstrategien bør være kommunisert og implementert i kommunens driftsavdelinger
- Kommunen bør ha etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for det operative vedlikeholdsarbeidet og arbeidet i driftsavdelingene bør bygge på strategiske analyser og prioriteringer
- Kommunen bør ha systemer som er egnet til å avdekke avvik og risiko for svikt
- Kommunen bør følge opp at vedlikeholdsarbeidet skjer i tråd med strategi og målsettinger
- Gode og tilstrekkelige styringsdata bør kommuniseres i lederlinjen til øverste administrative nivå og med politisk nivå
- Kompetanse og kapasitet bør sikres for alle som har en rolle i arbeidet med kommunens eiendomsforvaltning

7.2 Statistikk - problemstilling 2

Areal fordelt per innbygger for kommunale formålsbygg

Kilde: SSB <https://www.ssb.no/statbank/table/11907/tableViewLayout1/>, 30.03.23

	Areal per bruker (m ²)		
	2020	2021	2022
Halden	4,60	4,27	3,34
Moss	3,88	3,89	3,79
Sarpsborg	4,11	4,03	3,95
Fredrikstad	4,79	4,73	4,87
Indre Østfold	4,29	4,17	3,93
Nordre Follo	5,15	4,48	4,08
Tønsberg	3,91	3,88	3,96
Sandefjord	4,12	4,04	4,16
Larvik	4,18	4,12	3,93
Skien	4,27	4,72	4,71
Arendal	4,54	4,53	4,38
Ålesund	4,17	4,07	6,46
Bodø	5,08	4,87	4,63

	Areal per bruker (m ²)		
	2020	2021	2022
Landet	5,06	4,99	4,91
Landet uten Oslo	5,24	5,19	5,08
KOSTRA-gruppe 11	4,74	4,25	4,45

Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)

Kilde: SSB, <https://www.ssb.no/statbank/table/12051/tableViewLayout1/>, 30.03.23

	2020	2021	2022
KOSTRA-gruppe 11	8,3	8,5	8,7

	2020	2021	2022
Halden	5,7	6,0	5,3
Moss	7,9	8,0	8,0
Sarpsborg	8,2	7,8	8,2
Fredrikstad	8,0	8,1	8,9
Indre Østfold	8,7	11,2	7,5
Nordre Follo	10,9	12,0	12,3
Tønsberg	7,9	8,3	8,0
Sandefjord	7,4	7,9	8,7
Larvik	7,7	7,2	7,9
Skien	8,4	8,2	7,7

Arendal	9,0	9,4	9,7
Ålesund	7,5	7,6	7,9
Bodø	8,5	8,9	8,8

	2020	2021	2022
Landet	8,8	9,5	9,5
Landet uten Oslo	8,9	9,5	9,5

Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger (kr)

Kilde: SSB, <https://www.ssb.no/statbank/table/12051/tableViewLayout1/>, 30.03.23

	2020	2021	2022
Landet	292	359	394
Landet uten Oslo	291	357	385
KOSTRA-gruppe 11	217	271	302

	2020	2021	2022
Halden	230	232	277
Moss	301	330	394
Sarpsborg	211	271	314
Fredrikstad	349	354	383
Indre Østfold	251	255	246
Nordre Follo	307	284	377
Tønsberg	-50	261	258
Sandefjord	214	225	215
Larvik	126	117	112
Skien	168	209	289
Arendal	282	309	275
Ålesund	59	82	83
Bodø	617	678	755

Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)

Kilde: SSB, <https://www.ssb.no/statbank/table/12051/tableViewLayout1/>, 30.03.23

	2020	2021	2022
Halden	111	81	72
Moss	208	154	160
Sarpsborg	192	168	141
Fredrikstad	81	187	70
Indre Østfold	138	140	79
Nordre Follo	144	154	151
Tønsberg	122	89	96
Sandefjord	200	100	101
Larvik	128	159	115
Skien	136	128	106
Arendal	207	188	186
Ålesund	77	223	132
Bodø	144	150	142

	2020	2021	2022
KOSTRA-gruppe 11	140	150	131
Landet	118	135	139
Landet uten Oslo	104	109	100

Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)

Kilde: SSB, <https://www.ssb.no/statbank/table/12051/tableViewLayout1/>, 30.03.23

	Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)			Herav utgifter til renhold (kr)			Herav energikostnader per kvadratmeter (kr)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Landet	579	662	743	162	170	174	91	142	198
Landet uten Oslo	551	636	717	164	172	176	96	143	196

	Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)			Herav utgifter til renhold (kr)			Herav energikostnader per kvadratmeter (kr)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
KOSTRA-gruppe 11	541	671	731	149	168	163	92	154	212

	Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)			Herav utgifter til renhold (kr)			Herav energikostnader per kvadratmeter (kr)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Halden	375	436	535	125	131	151	88	124	195
Moss	522	637	723	138	154	167	94	141	208
Sarpsborg	611	699	911	199	186	193	98	186	317
Fredrikstad	528	517	717	232	232	173	98	161	247
Indre Østfold	557	658	744	188	196	210	118	183	243
Nordre Follo	590	828	1000	151	186	207	83	167	281
Tønsberg	645	695	712	181	190	177	124	141	176
Sandefjord	594	712	906	143	145	150	86	198	348
Larvik	586	626	748	187	184	201	118	131	179
Skien	795	771	827	180	159	162	126	146	220
Arendal	508	579	818	164	145	170	119	186	349
Ålesund	618	565	363	168	175	99	96	101	46
Bodø	458	535	551	137	148	166	85	134	115

7.3 Kommunedirektørens uttalelse

Revisjonen mottok følgende uttalelse fra kommunedirektøren per e-post (datert 16.04.2023):

Revisjonens funn og konklusjoner er gjenkjennbart. Siden desember 2021 er ny organisasjon satt, med tydelig kvalitetsmål. Arbeidet med å etablere ny kultur og rutiner tar tid, og revisor har gode anbefalinger inn i dette arbeidet. Forbedringsforslagene som fremkommer, vil innarbeides i seksjonen.