

VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD AV BYGNINGER OG VEIER

FORUNDERSØKELSE - GJERDRUM KOMMUNE

JUNI 2020

1 Bakgrunn

En forvaltningsrevisjon skal bygge på vurdering av risiko for vesentlige avvik og hvor alvorlige konsekvenser avvikene vil kunne få, det vil si en risiko- og vesentlighetsvurdering. Det kan være grunnlag for å gjennomføre en forvaltningsrevisjon dersom det er grunn til å tro at kommunen har særskilte utfordringer, ikke etterlever regelverk og/eller egne rutiner, og at dette vil kunne få betydelige konsekvenser for mottakerne.

Kontrollutvalget i Gjerdrum bestilte 11.5.2020 en forundersøkelse om verdibevarende vedlikehold av bygninger¹ og veier (sak 20/20). Formålet med forundersøkelsen er å gi kontrollutvalget et beslutningsgrunnlag for å vurdere en mulig forvaltningsrevisjon innenfor ett av, eller begge, disse områdene.

Kontrollutvalgets risiko- og vesentlighetsvurdering 2017-2020 trekker frem veivedlikehold som ett av områdene som har høy prioritet for en forvaltningsrevisjon. Overordnet analyse 2016-2020 trekker frem det å undersøke om kommunen har gode systemer for planmessig vedlikehold som en mulig innfallsvinkel.

Vedlikehold av eiendom fremkommer ikke blant områdene som kontrollutvalget prioriterer i planen for forvaltningsrevisjon i perioden 2017-2020. Samtidig er dette et område som har høy økonomisk og samfunnsmessig vesentlighet. Manglende vedlikehold har negativ innvirkning på formuesverdiene i eiendommene og kvaliteten på tjenestetilbudet. Det påvirker blant annet brukernes effektivitet, trivsel og helse (NOU 2004:22, 39).

Kommunens plikt til internkontroll er sektorovergripende. Det vil si at kommunen skal sikre kontroll over samtlige ansvarsområder. I denne forundersøkelsen ser vi nærmere på mulig risiko knyttet til internkontrollen både når det gjelder vedlikehold av eiendom og vedlikehold av vei.

Undersøkelsen bygger på en analyse av dokumenter fra kommunen og statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Revisjonen har også intervjuet konstituert virksomhetsleder for tekniske tjenester og en avdelingsingeniør i eiendomsvirksomheten. De har verifisert intervjuene.

Forundersøkelsen presenterer først sentrale definisjoner og krav til vedlikehold, samt internkontroll på områdene. Deretter følger funn fra relevante forvaltningsrevisjoner i andre kommuner. Videre følger en beskrivelse av kommunens administrative organisering, samt ansvarsområder og internkontrollrutiner for teknisk sektor. Gjennomgangen er todelt, én for eiendom og én for veier. For hver av delene presenterer undersøkelsen utvalgte nøkkeltall for kommunen og utvalgte

¹ Videre i undersøkelsen brukes begrepet «eiendom».

sammenlignbare kommuner². Undersøkelsen beskriver også kommunens målsettinger og systemer når det gjelder planlegging, oppfølging og risikohåndtering. Revisjonen oppsummerer og konkluderer til slutt, og gir en vurdering av grunnlaget for en mulig forvaltningsrevisjon.

2 Krav til verdibevarende vedlikehold og internkontroll

2.1 Verdibevarende vedlikehold

Vedlikehold viser til innsats og aktiviteter for å opprettholde en definert standard til enhver tid. Standarden kan for eksempel vise til tekniske og/eller miljømessige krav. Verdibevarende vedlikehold skal bidra til å ivareta samfunnets og kommunes verdier på en kostnadseffektiv måte (NOU 2004:22, 39).

Vedlikehold kan være planlagt eller ikke planlagt. Planlagt vedlikehold viser hovedsakelig til nødvendig arbeid for å forebygge forfall, og er en følge av normal slitasje. Ikke-planlagt vedlikehold er løpende vedlikehold knyttet til uforutsette hendelser, for eksempel hærverk og innbrudd.

Ifølge kommunen omfatter veivedlikehold skiltforbedring, reasfaltering, brøyting, strøing m.m.. Kommunen understreker at godt vedlikehold vil bedre trafikksikkerheten (Gjerdrum kommune 2010, 9).

2.2 Kommunens ansvar for vedlikehold av bygninger og veier

Eiendom

Eiendom viser til fast eiendom med tilhørende grunnarealer, for eksempel barnehager og skoler med utearealer. Kommunen er eier, forvalter og bruker av disse bygningene. Hver av rollene har ulike funksjoner og ansvar (NOU 2002:44, 12-13):

- Eieransvaret omfatter økonomisk og rettslig ansvar overfor eiendommens kreditorer, de långivere og leverandører av varer og tjenester som eiendommen er avhengig av, offentlige myndigheter, naboer og andre i henhold til inngåtte avtaler, norsk lov og sedvane.
- Forvalteransvaret omfatter å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukerens) ansvar. Forvaltningen innebærer også å betale skatter og avgifter og å følge opp eierens plikter og rettigheter etter inngåtte avtaler overfor brukerne.
- Brukerrollen ivaretas av vedkommende brukervirksomhet på stedet, men også av den sentrale fagadministrasjonen og kommunestyret/fylkestinget som ansvarlig for tjenestetilbudet.

En god eiendomsforvaltning kan vise til det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad (ibid.). I tillegg har kommunen ansvar for å ivareta samfunnets øvrige interesser, herunder god økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser.

² SSB deler kommunene inn i grupper, Kostragrunder, etter folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbygger. Det er naturlig å sammenligne en kommune med andre kommuner i samme gruppe. SSB plasserer Gjerdrum i Kostragruppe 7, sammen med blant annet Rælingen, Nittedal, Nes og Eidsvoll.

Eiendomsutvalget³ lister følgende kriterier for god eiendomsforvaltning (ibid.):

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.
3. Generelle delkriterier:
 - Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov.
 - Effektiv arealutnyttelse.
 - Godt, verdibevarende vedlikehold.
 - Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning.
 - Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter.
 - En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen.
 - Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt.

Vei

Veglova § 1 første ledd fastslår at kommunen har en plikt til å vedlikeholde kommunale veier. Vedlikeholdsplikten omfatter også vintervedlikehold.

Det er opp til kommunene selv å fastsette sin egen vedlikeholdsstandard for vegnettet. Det finnes ingen felles nasjonal standard eller beregningsmodeller. Det er derfor også kommunenes ansvar å sikre gode rutiner og verktøy for å beregne og dokumentere vedlikeholdsbehovet (Norsk Kommunalteknisk Forening 2006, 90).

2.3 Kommunens ansvar for internkontroll

Forundersøkelsen ser nærmere på kommunens internkontroll, det vil si kontroll over egen virksomhet. Internkontrollen skal sikre etterlevelse av lover, forskrifter og vedtak. Dette kan også bidra til at kommunens drift blir mer målrettet og effektiv. Kontrollen skal videre bidra til å oppdage feil og mangler, sikre måloppnåelse samt sørge for kvalitet og kvalitetsforbedring i tjenesten (Prop. 46 L (2017-2018), 261, pkt. 23.2.1.2).

Kommunelovutvalget⁴ trekker frem fire sentrale elementer i en internkontroll:

- Beskrivelse av oppgaver, organisering og ansvarsdeling. Dette innebærer en omtale av ansvars-, oppgave- og myndighetsfordeling, og eventuelt hvor dette er beskrevet mer detaljert.
- Systematisk, risikobasert og tilpasset kontroll. Dette bygger på et planmessig arbeid, og som følges opp jevnlig og ved behov. Hensikten er å oppdage og følge opp feil eller lovbrudd.

³ Regjeringen Bondevik II oppnevnte Eiendomsutvalget ved kongelig resolusjon 21. november 2003. Utvalgets mandat er å gjennomgå og evaluere eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner.

⁴ Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte kommunelovutvalget ved kongelig resolusjon 21. juni 2013. Mandatet fastslår at utvalgets utredning og samlede gjennomgang av kommuneloven skal danne grunnlag for regjeringens tilbakemelding til Stortinget.

Utvalget legger til grunn at internkontrollen er tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Utvalget påpeker at en omfattende internkontroll er svært viktig på områder i kommunen som er viktig for innbyggerne, der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.

- Oppfølging av avvik og risiko for avvik. Dette innebærer et systematisk arbeid for å rette opp feil, og videre oppfølging på en slik måte at virksomheten kan lære og korrigere fremtidige aktiviteter.
- Krav til dokumentasjon, evaluering, forbedring mv. Dokumentasjonskravet vil bidra til å øke tilliten til kommunal forvaltning, og å bevisstgjøre kommunene med hensyn til hvordan den interne kontrollen skal planlegges, gjennomføres og følges opp. Utvalget peker også på at evaluering og forbedring bidrar til en systematisk oppfølging og utvikling som er tilpasset kommunens virksomhet.

3 Undersøkelser om verdibevarende vedlikehold

3.1 Nasjonale undersøkelser

Flere undersøkelser peker på at vedlikeholdet av offentlige bygninger ikke er tilstrekkelig. For eksempel konkluderer Eiendomsforvaltningsutvalget at det er betydelig etterslep i vedlikeholdet (NOU 2004:22).

En kartlegging av teknisk standard på bygninger i kommunesektoren konkluderer også med at en stor andel av byggene ikke har en tilfredsstillende tilstand. Rapporten trekker frem blant annet en manglende helhetlig eiendomsstrategi og ikke gode nok rutiner for å innhente og bruke data om bygningenes tilstandsgrad som mulige årsaker. Manglende planmessighet kan føre til at vedlikeholdet blir spontant, tilfeldig og kostbart. Forfatterne anbefaler at kommunene håndterer vedlikeholdsplanlegging som en integrert del av kommunens utviklingsplanlegging for å kunne håndtere disse utfordringene. De anbefaler også at kommunene har forankrede og målbare strategier som ligger til grunn for vedlikehold, nybygging og ombygging av kommunale eiendommer (Pricewaterhouse Coopers og Multiconsult AS 2008).

3.2 Forvaltningsrevisjoner i andre kommuner

Eiendom og vei

En forvaltningsrevisjon av vedlikehold av kommunale eiendommer og veier i Hof kommune viser blant annet at kommunen mangler definerte overordnede målsettinger og retningslinjer⁵. Kommunen har en oversikt over bygningsmasse og veier, men mangler tilstandsrapporter og vedlikeholdsplaner utover tiltak som står i budsjett og økonomiplan (Vestfold kommunerevisjon 2012, 3-4).

⁵ Denne forvaltningsrevisjonen skiller ikke mellom eiendom og vei, det vil si at konklusjonene gjelder for begge områdene.

Eiendom

Romerike revisjon IKS har gjennomført forvaltningsrevisjoner om eiendomsforvaltning i Rælingen, Lørenskog, Eidsvoll og Ullensaker, henholdsvis i 2019, 2017 og 2016. Undersøkelsene har hatt ulike vinklinger og problemstillinger.

Forvaltningsrevisjonen i Rælingen tar for seg vedlikehold av formålsbygg. Undersøkelsen viser at mange formålsbygg har et vedlikeholdsetterslep. I tillegg mangler kommunen rutiner og systemer for å samle inn og bruke tilstandsinformasjon. Samtidig har kommunen påbegynt arbeidet med å bygge opp et helhetlig system for eiendomsforvaltning, blant annet ved å utarbeide en eiendomsstrategi i 2019 (Romerike revisjon IKS 2019).

Forvaltningsrevisjonen i Lørenskog analyserer rapportering i Kostra og regnskap. Undersøkelsen viser enkelte svakheter i kommunens regnskapsdata. Eiendomssjefen har heller ikke nødvendige tilganger for å kontrollere at kommunen bokfører utgifter på korrekt ansvar og funksjon. Undersøkelsen viser også at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer at regnskapstall og arealer som kommunen rapporterer til Kostra samsvarer med Kostraveilederen (Romerike revisjon IKS 2017).

Forvaltningsrevisjonen i Eidsvoll tar for seg kartlegging og planlegging for vedlikehold av formålsbygg. Undersøkelsen viser at kommunen mangler en fullstendig kartlegging over tilstanden på formålsbyggene. Revisjonen knytter dette til at kommunen ikke har implementert systemer for internkontroll og forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) fullt ut. Undersøkelsen peker også på enkelte mangler når det gjelder planlegging, herunder at kommunen ikke har tatt i bruk hele planleggingssystemet. Kommunen har heller ikke vedtatt en helhetlig eiendomsstrategi (Romerike revisjon IKS 2016a).

Forvaltningsrevisjonen i Ullensaker tar for seg vedlikehold av kommunale bygg, formålsbygg og utleieboliger. Undersøkelsen viser at kommunen hovedsakelig har tilfredsstillende mål og planer for vedlikeholdet. Undersøkelsen viser også at kommunen har noen mangler når det gjelder systemet for FDV, langsiktig planlegging og bedre tilgang til FDV-dokumentasjonen til byggene. Den peker også på at kommunen ikke hadde kartlagt tilstanden på formålsbyggene tilstrekkelig på undersøkelsestidspunktet (Romerike revisjon IKS 2016b).

Vei

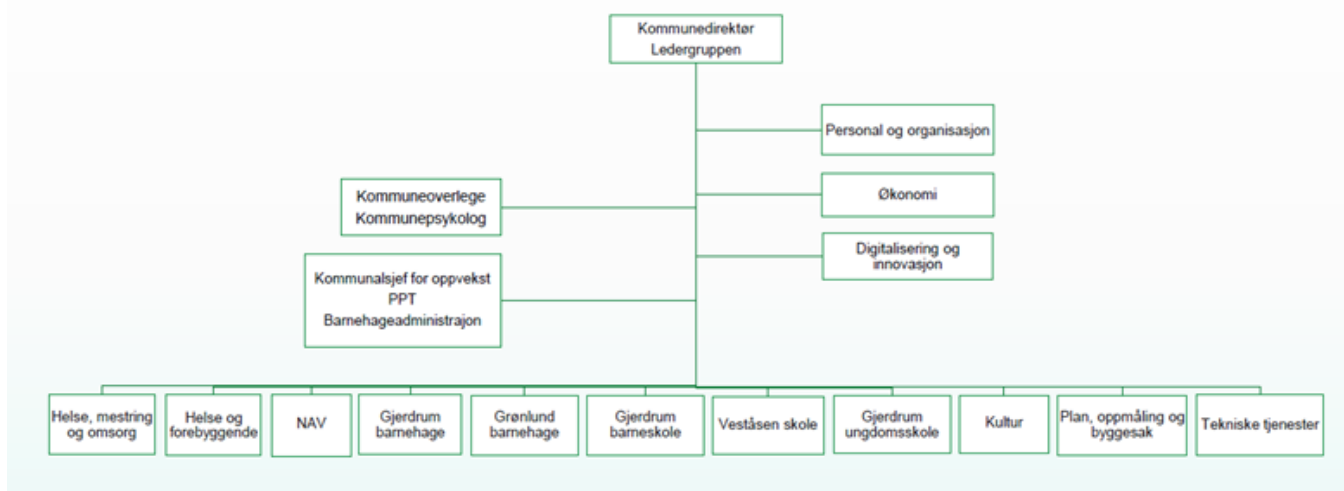
En forvaltningsrevisjon om veivedlikehold i Bærum kommune peker på utfordringer med å oppfylle kravene i kommunens egen vedlikeholdsstandard (Bærum kommune kommunerevisjon 2013). Undersøkelsen viser også at kommunen mangler tilfredsstillende rutiner når det gjelder dokumentasjon samt oppfølging og kontroll av inngåtte avtaler om vintervedlikehold.

4 Vedlikehold av eiendom og vei i Gjerdrum kommune

4.1 Organisering, ansvar og oppgaver

Figuren under viser administrativ organisering i Gjerdrum kommune.

ADMINISTRATIV ORGANISERING



Kilde: Gjerdrum kommune.

Avdeling for tekniske tjenester har ansvaret for vedlikehold av bygninger og veier, og er for tiden ledet av konstituert virksomhetsleder. Avdelingen ligger under kommunedirektøren.

Virksomhet for tekniske tjenester har to hovedområder, eiendom og kommunalteknikk. Eiendom har ansvaret for kommunens eiendommer og bygningsmasse. Det innebærer et ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale eiendommer og veier. Denne avdelingen har også ansvar for anskaffelse, utvikling og salg av kommunale eiendommer og gjennomføring av byggeprosjekter (Gjerdrum kommune 2019, 65).

Kommunalteknikk har ansvaret for veier og trafiksikkerhetstiltak. Avdelingen har også ansvaret for selvkostområdene feiing, renovasjon, vann, avløp og tømning av slam, samt oppfølging av Nedre Romerike Vannverk (NRV) IKS, Midtre Romerike Avløpsselskap (MIRA) IKS, Romerike Avfallsforedling (ROAF) IKS og Øvre Romerike brann og redning (ØRBR) IKS (Gjerdrum kommune 2019, 67).

I intervju med revisjonen forteller konstituert virksomhetsleder og avdelingsingeniør eiendom at begge enhetene er i en prosess med flere endringer i personalet. For eksempel har kommunen ansatt en ny virksomhetsleder for kommunalteknikk, og en ny prosjektleder innenfor eiendom for å erstatte personer som har sluttet. De regner med at enhetene vil være fullbemannet innen 1. september 2020.

Avdelingsingeniør for eiendom peker på at enheten har mange oppgaver når det gjelder prosjektledelse. For eksempel har nåværende prosjektleder ansvar for å følge opp en områdeplan for Ask sentrum. Denne planen inneholder flere store investeringsprosjekter, herunder bygging av en ny barneskole, utvikling av oppvekstjordnet samt oppfølging av Felles infrastruktur Ask sentrum (FIAS) prosjekter.

Rapportering, evaluering og avvik

Konstituert virksomhetsleder mener at kommunen har gode rapporteringsrutiner, og at han får nok informasjon fra samtlige virksomheter innenfor teknisk sektor. Han forteller at han har faste månedlige møter med alle lederne. Han legger til at det har vært noen avvik i koronatiden. For eksempel har han ikke hatt like hyppige møter med driftsoperatørene ettersom de ikke har Skype. Konstituert virksomhetsleder forteller at han har faste rapporteringsmøter med kommunedirektøren hver 14. dag. Han karakteriserer dialogen både oppover og nedover som god, og mener at det er kort vei mellom ulike ledd i en liten kommune.

Verken konstituert virksomhetsleder eller avdelingsingeniør kjenner til at kommunen gjennomfører noen evalueringer etter avvik⁶. Avdelingsingeniør mener at brukerne bør bli enda flinkere til å følge opp skader. For eksempel mener han at skoleledelse bør følge opp elever og foresatte enda tettere enn i dag for å forebygge hærverk.

4.2 Eiendom

Gjerdrum eier tre skoler, to barnehager, ett kulturbygg, administrasjonsbygg, sykehjem, omsorgsbygg og kommunale boliger⁷.

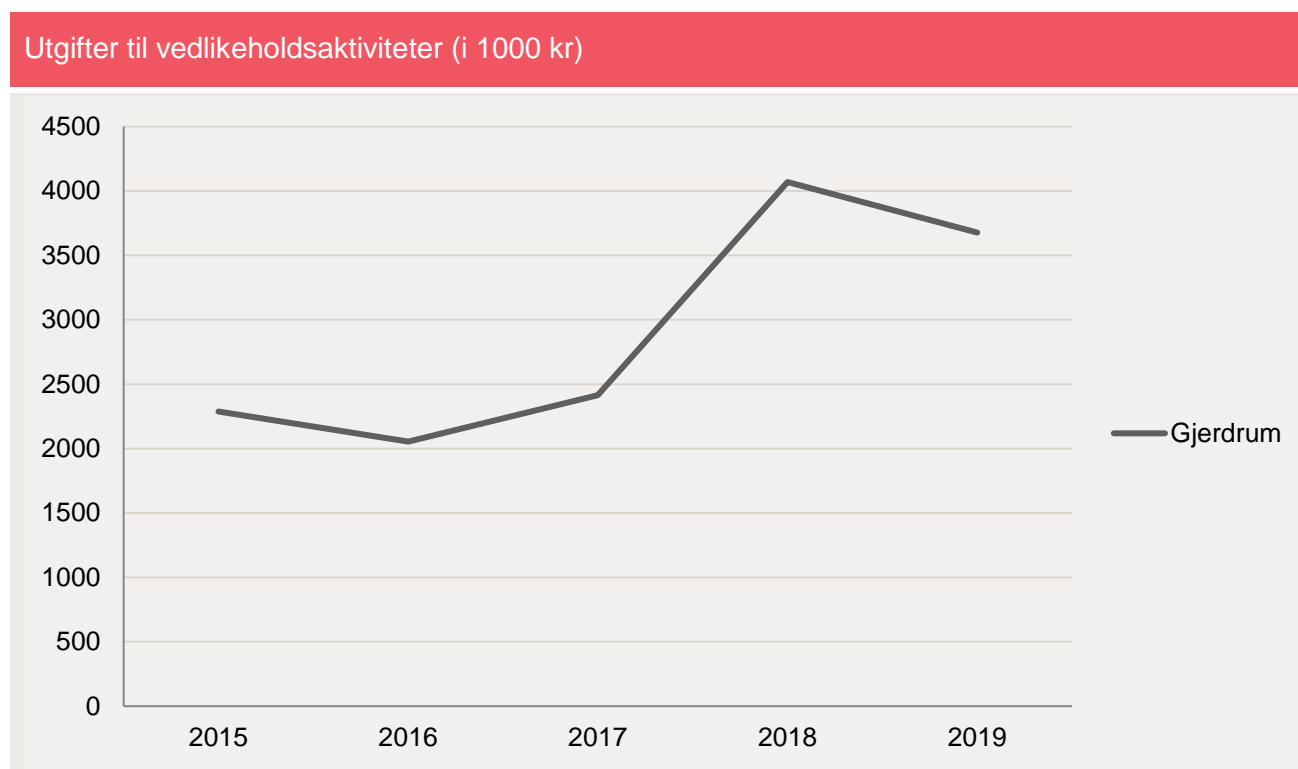
Nøkkeltall

Figuren under viser utgifter til vedlikehold av kommunale formålsbygg⁸ i perioden 2015-2019.

⁶ For eksempel skader og hærverk.

⁷ www.gjerdrum.kommune.no

⁸ SSB benytter kategorien FGK6 Formålsbygg, kommune.



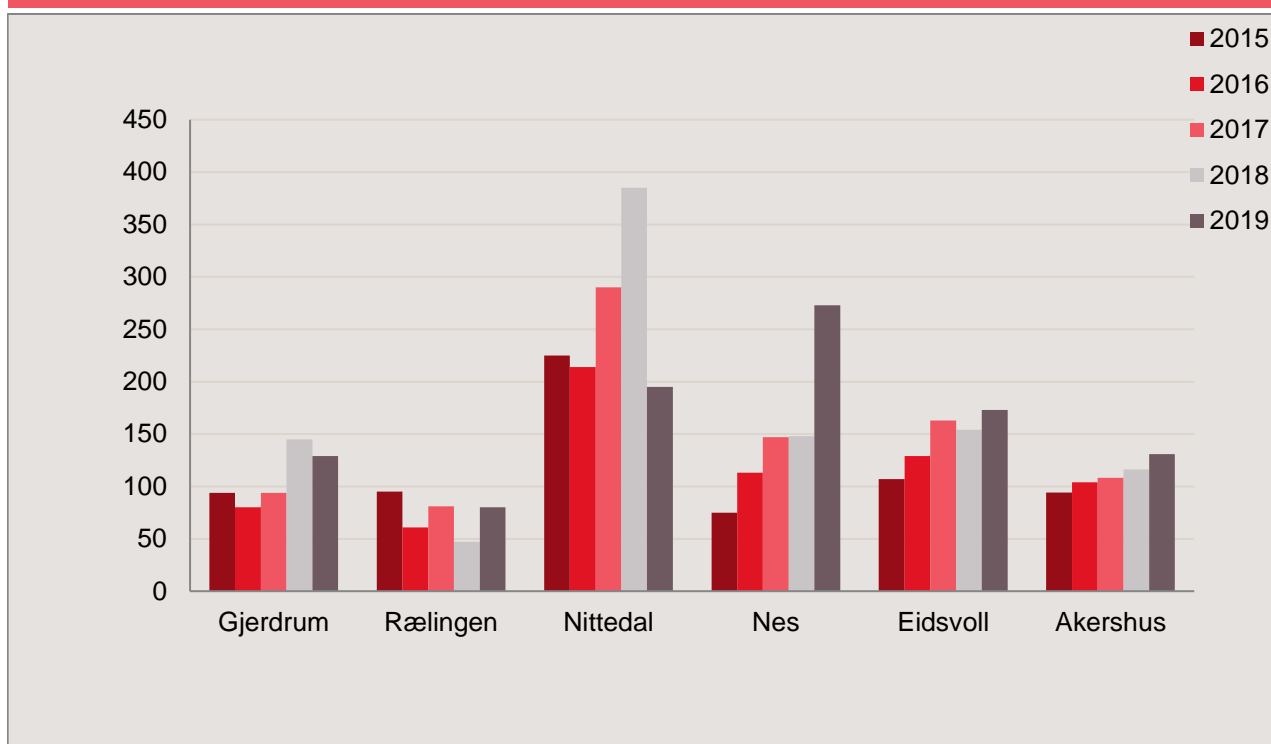
Kilde: SSB.

Gjerdrum brukte nesten 3,7 millioner kroner til vedlikehold i 2019. Figuren viser også at utgiftene har økt med nesten 1,4 millioner kroner i løpet av perioden, noe som utgjør nesten 61 prosent.

Figuren under viser kommunens utgifter på vedlikehold per kvadratmeter i perioden 2015-2019⁹.

⁹ Nøkkeltallet viser hvor mange kroner kommunen bruker på vedlikehold per kvadratmeter (bruttoareal, BTA) av alle utvalgte formålsbygg de eier (SSB).

Vedlikehold per kvadratmeter (kr), 2015-2019



Kilde: SSB.

Figuren viser at kommunen brukte gjennomsnittlig 129 kroner per kvadratmeter på vedlikehold av eide formålsbygg i 2019. Gjerdrum ligger dermed nest lavest blant kommunene, og betydelig lavere enn Nes som brukte 273 kroner. Gjennomsnittet for Akershus er 131 kroner og Kostragruppe 07 er 82 kroner i 2019.

Figuren viser også at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvordan utgiftene har endret seg i perioden 2015-2019. I Gjerdrum har utgiftene har økt med 37 prosent i denne perioden.

Kommunens målsettinger

I kommunens økonomiplan for 2020-2026 (s. 65-66) står følgende:

Eiendomsforvaltningen skal bidra til at kommunens eiendommer og bygningsmasse til enhver tid er tilpasset kommunens primæroppgaver, og gi brukerne gode rammevilkår og effektive bygg til lavest mulig kostnad.

Videre står det at kommunens overordnede målsetting er å drive godt, verdibevarende vedlikehold tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter (ibid.). Kommunen har videre definert følgende målsettinger:

- Å etablere et bygningsvedlikehold som er bedre enn hos sammenlignbare kommuner i Akershus.

- Drift- og vedlikeholdskostnader for kommunens bygningsmasse skal være lavere enn gjennomsnitt for kommuner i Akershus.

Verken økonomiplanen eller avdelingsingeniør for eiendom (e-post mottatt 25.5.2020) definerer kriterier for et bra bygningsvedlikehold, eller lave gjennomsnittlige drifts- og vedlikeholdskostnader¹⁰. Avdelingsingeniør opplyser at kommunen vil se på statistikk fra Kostra, og sammenligne med andre kommuner. Avdelingsingeniøren skriver videre at kommunen legger til rette for et bygningsvedlikehold som er bedre enn andre kommuner ved å bruke egne ressurser, det vil si egne ansatte, til oppfølgende vedlikehold i egen regi, samt til å melde fra om behov til eksterne leverandører. Han peker også på at alle i driftsavdelingen har fagbrev og/eller erfaring innen byggvedlikehold (ibid.).

Videre står det i økonomiplanen at kommunen blant annet har «lagt inn avsetning til disposisjonsfond for periodisk vedlikehold for å møte topper senere år til større utskiftinger av tekniske anlegg og lignende» (Gjerdrum kommune 2019, 66). Det står også at besparende tiltak i bygningsmassen, herunder tiltak innenfor energieffektivisering, er viktig..

Planlegging, oppfølging og risikohåndtering

Kommunen har en plan for kommunal eiendomsforvaltning for perioden 2011-2022. Planen ble utarbeidet i 2010 og revidert i 2011. Denne planen trekker frem at kommunen har nedprioritert bygningsvedlikeholdet i mange år, og derfor må gjennomføre store og kostnadskrevenende utbedringer på noen av formålsbyggene. Det står også at noen av de tekniske anleggene er gamle, og at kommunen har høye kostnader for energi, renhold, akutte reparasjoner med mer (Gjerdrum kommune 2010, 3).

Planen peker videre på særlig tre årsaker til denne utviklingen:

Manglende kultur for å utvikle en strategi for eiendomsforvaltningen med tilhørende vedlikeholdsstrategier.

Nødvendig informasjon om den kommunale eiendomsforvaltningen kommer ikke fram til kommunestyret, for å gjøre det mulig for kommunestyret å forvalte eiendommene på en forsvarlig og god måte. Konsekvensen er at kommunestyret kontinuerlig velger å prioritere finansiering av kortsiktige driftsoppgaver til kjernevirksomheten (helse, skole og barnehage) framfor langsiktige tiltak til fremming av verdibevarende vedlikehold av de kommunale bygningene. Administrasjonen har heller ikke synliggjort de uheldige konsekvensene av denne prioriteringen på en tilfredsstillende måte.

Eierne (kommunestyret) av den kommunale bygningsmasse er valgt inn for å være ombud for brukerne av kommunale tjenester og i mindre grad representanter for eieren av bygningene.

¹⁰ For eksempel totalt, per kvadratmeter eller per innbygger.

Avdelingsingeniøren forteller at kommunen mangler en oppdatert strategiplan for eiendom. Tidligere virksomhetsleder begynte med en ny plan høst 2019, Hovedplan kommunal eiendomsforvaltning 2020-2040, men rakk ikke å fullføre før hun sluttet i februar 2020. Avdelingsingeniøren antar at den nye virksomhetslederen vil ferdigstille planen. Han legger til at enheten ikke har et veldig aktivt forhold til verken strategiplanen eller kommunens overordnede målsettinger. Han trekker også frem at noen av kommunens langsiktige planer er lagt på is på grunn av manglende midler til vedlikehold. Det vil si at kommunen utsetter planlagt vedlikehold, for eksempel ved å vente med å reparere tekniske anlegg til de går i stykker.

Avdelingsingeniøren mener at kommunen har god kontroll på vedlikeholdsbehov, og at bygningene generelt holder en god standard. Han forklarer at enheten planlegger og følger opp vedlikehold hovedsakelig i forbindelse med budsjettarbeid og statusmøter for bygningsmasse. Videre har driftsoperatørene faste bygg, og de følger med på hvilke behov de ulike byggene har til enhver tid. I tillegg fanger kommunens renholdsansvarlig opp vedlikeholdsbehov når hun besøker bygningene. Avdelingsingeniøren tilføyer at det legges mer langsiktige planer for de større oppgavene som dekker fornying i forhold til alder på tekniske installasjoner og bygningsdeler. Det som krever investeringer tas inn i kommunens økonomiplan for de neste to til tre år. Vedlikehold som ikke kan defineres som investering, står som oppgaver i fagsystemet og prioriteres innenfor årlig driftsbudsjett.

Avdelingsingeniøren trekker frem at kommunen benytter et eget fagsystem for eiendom. Dette fagsystemet har blant annet en planleggingsmodul der det er mulig å hente ut rapporter sortert etter bygg og budsjettområde. Avdelingsingeniøren forteller at rapportene stort sett bare benyttes i forbindelse med budsjettarbeid. Han forteller videre at det er månedlige møter med tekniske tjenester og økonomi når det gjelder investeringsprosjekter. Når det gjelder drift så har han møter etter behov, for eksempel når det nærmer seg årsavslutning eller ved varsel om overskridelser. Han legger til at eventuelle overskridelser er informasjon som han melder inn i tertialrapporter.

Kommunen har serviceavtaler for tekniske installasjoner, elk kontroll¹¹, nødløskontroll¹², branntilsyn¹³ og inneklimatekontroll¹⁴. Avdelingsingeniøren forteller at kommunen har rammeavtaler for flere av disse tjenestene. For eksempel har kommunen en avtale med HMS-senteret Øvre Romerike for bedriftshelsetjenester, samt til å utføre inneklimatemålinger. Avdelingsingeniøren mener at kommunen følger regelverket for offentlige anskaffelser når det gjelder serviceavtaler. Han påpeker at kommunen for sjeldent overstiger terskelverdier som krever anbudskonkurranser for slike tjenester, og de fleste av leverandørene som benyttes er på rammeavtaler med Øvre Romerike Innkjøpsamarbeid.

Avdelingsingeniøren forteller at han ikke kjenner til at kommunen har analysert risiko og sårbarhet innenfor eiendomsvirksomheten. Han påpeker at noen av brukervirksomhetene, for eksempel

¹¹ Foregår hvert tredje år.

¹² Hvert år.

¹³ Uregelmessige mellomrom.

¹⁴ Etter bestilling fra bruker.

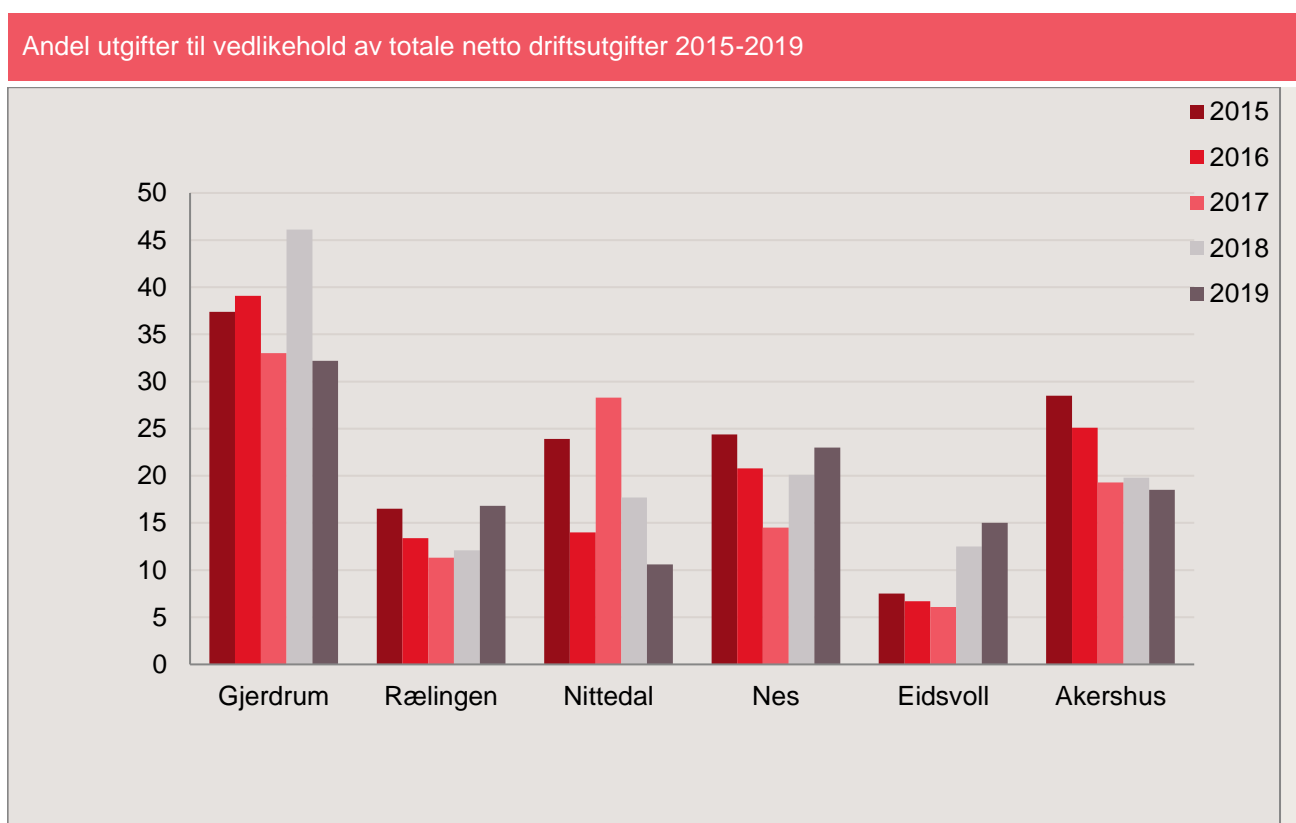
skolene, gjennomfører egne analyser. Han mener at eiendom følger opp alle henvendelser fra brukerne og utbedrer bemerkninger, med prioritering av de viktigste områdene med "rød farge".

4.3 Vei

Ifølge SSB har Gjerdrum 29 kilometer kommunale veier, hvorav 15 kilometer med belysning¹⁵.

Nøkkeltall

Figuren under viser utgifter til vedlikehold av kommunale veier og gater av totale netto driftsutgifter til kommunale veier og gater, i prosent¹⁶.



Kilde: SSB.

Figuren viser at Gjerdrum har en høyere andel vedlikeholdsutgifter av totale netto driftsutgifter enn de andre kommunene. I 2019 hadde Gjerdrum en andel på 32 prosent, mens de andre kommunene hadde en andel mellom 11 prosent og 23 prosent.

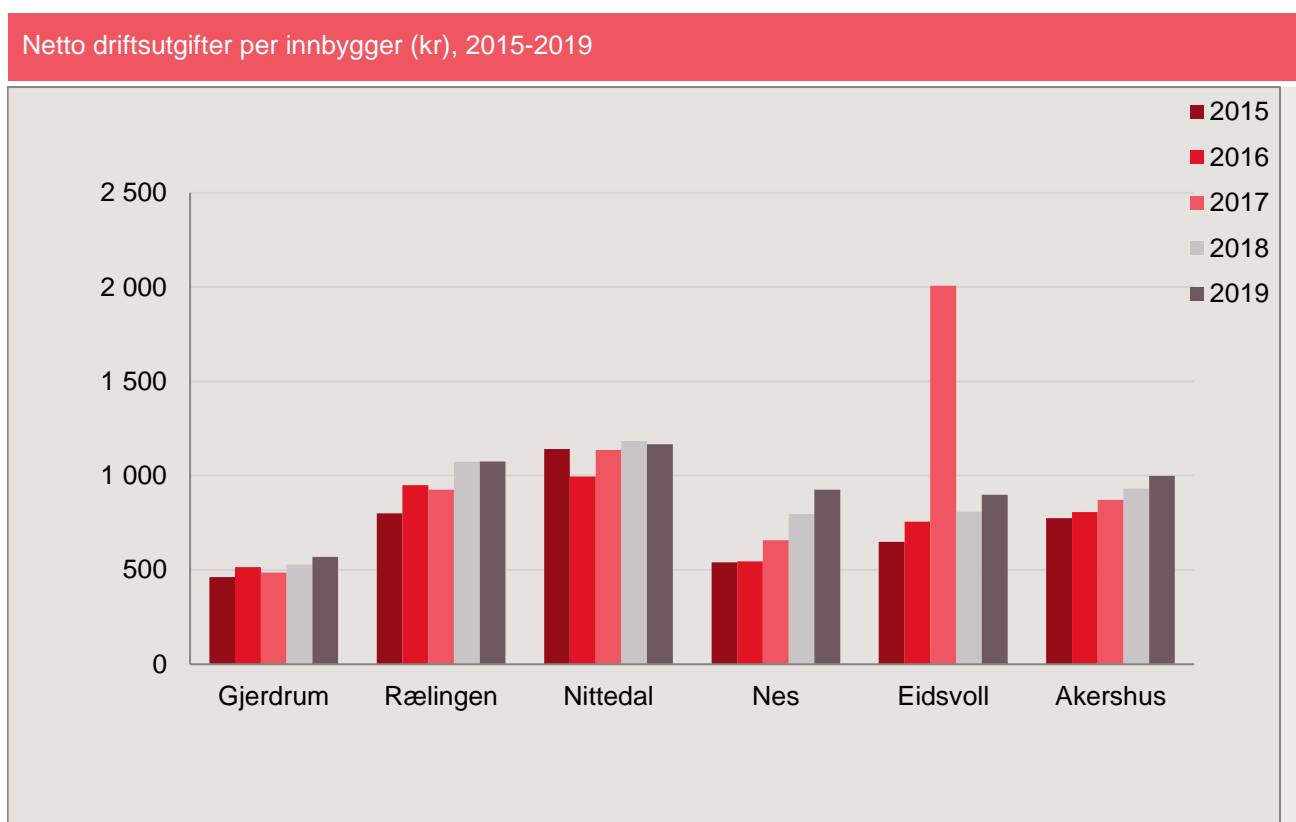
¹⁵ Tall for 2019.

¹⁶ SSB publiserte statistikk for andelen som kommunene bruker til vedlikehold på kommunale veier og gater ble for første gang per 15. juni 2017. SSB oppgir at ikke alle kommunene fører utgiftene på relevante arter for vedlikehold, slik at det er en usikkerhet knyttet til tallene.

Figuren viser også at det er årlige variasjoner hos samtlige kommuner. Gjerdrum hadde for eksempel en betydelig nedgang fra 2018 til 2019. I 2018 utgjorde vedlikehold 46 prosent av totale netto driftsutgifter.

Konstituert. virksomhetsleder mener at en mulig forklaring til at vedlikehold utgjør en relativt høy andel av totale driftsutgifter er at kommunen har lite veibelysning. Kommunen har 100 lampepunkter, øvrige lamper dekkes av vel og veilag, samt Statens vegvesen.

Figuren under viser netto driftsutgifter i kroner til kommunale veier og gater per innbygger.



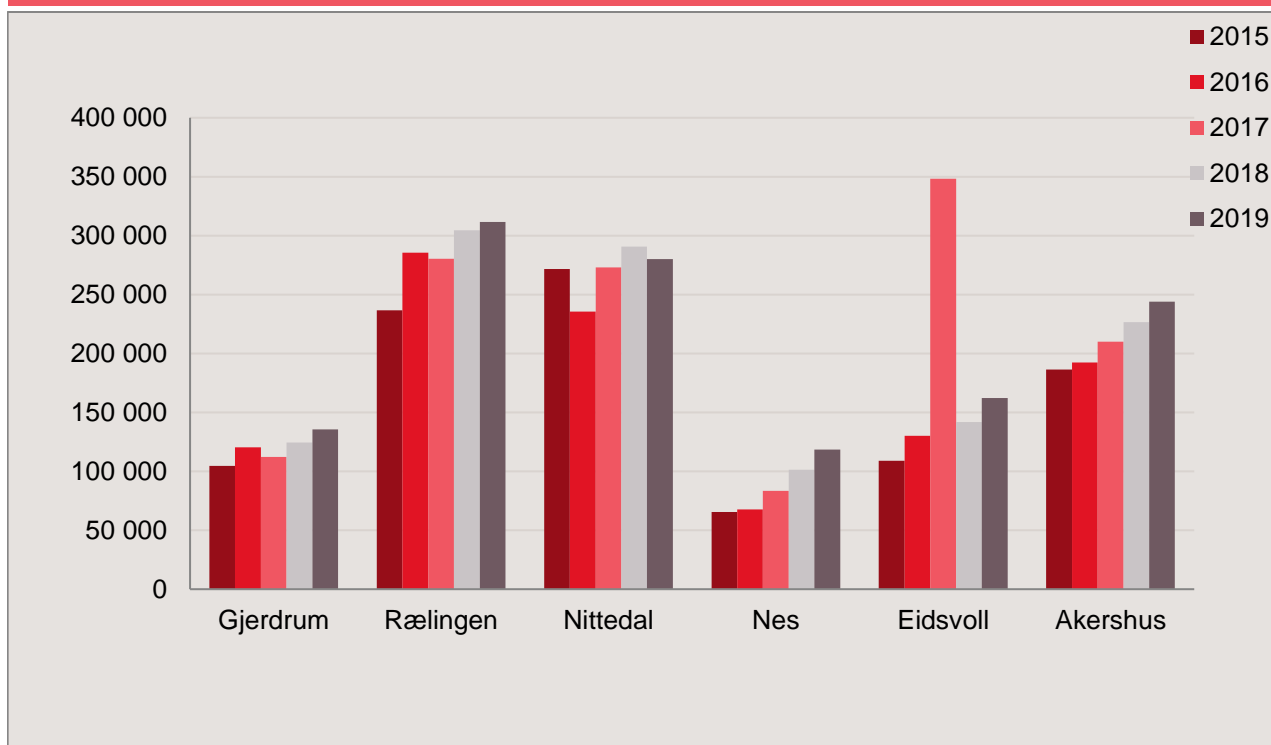
Kilde: SSB.

Figuren viser at netto driftsutgifter til kommunale veier og gater i Gjerdrum er 570 kroner i 2019. Dette er lavest blant disse kommunene. De øvrige kommunene brukte mellom 898 og 1166 kroner per innbygger.

Figuren viser også at kommunens netto driftsutgifter har økt med 107 kroner i perioden 2015-2019. Dette tilsvarer en økning på 23 prosent.

Figuren under viser netto driftsutgifter i kroner til kommunale veier og gater per kilometer.

Netto driftsutgifter per kilometer (kr), 2015-2019



Kilde: SSB.

Figuren viser at netto driftsutgifter per kilometer i Gjerdrum var 135 000 kroner i 2019. Dermed er Gjerdrum nest lavest blant kommunene. De øvrige kommunene brukte mellom 118 000 og 312 000 kroner.

Figuren viser også at Gjerdrum har hatt en stabil økning i perioden 2015-2019. Utgiftene har økt med nesten 31 000 kroner, noe som utgjør en økning på 29 prosent.

Kommunens målsettinger

Kommunens økonomiplan 2020-2066 spesifiserer ingen målsettinger for veistandard eller vedlikehold. Planen fastslår at veiene trenger videre lapping og asfaltering. Det står også at budsjettet gir grunnlag for et minimum av nødvendig vedlikehold, men er ikke tilstrekkelig til å dekke opp det etterslep som er dokumentert i Hovedplan vei (Gjerdrum kommune 2019, 68).

Planlegging, oppfølging og risikohåndtering

Gjerdrum har i samarbeid med Aurskog-Høland, Enebakk, Eidsvoll, Fet¹⁷, Nannestad, Nes, Nittedal, Rælingen, Skedsmo, Sørum og Ullensaker utarbeidet en felles kommunal veinorm¹⁸.

¹⁷ Fet, Rælingen og Skedsmo er sammenslått til Lillestrøm fra 1.1.2020.

¹⁸ Jf. Kommunestyrets vedtak 12.6.2019.

Denne veinormen erstatter tidligere veinormer som har vært i bruk i kommunene. Formålet er å sikre at alle kommunale vei- og gateanlegg utformes og bygges etter mål om fremkommelighet, trafiksikkerhet og miljø (Felles kommunal veinorm 2019, 4). Veinormen bygger på Statens vegvesens veinormaler, og skal blant annet gi en kortfattet innføring i krav til planlegging for privat og kommunalt veinett.

Konstituert virksomhetsleder forteller at kommunen ikke har noen strategi for veivedlikehold utover det som står i nasjonal og felles kommunal veinorm. Han legger til at kommunen har liten aktivitet innenfor dette området, noe som henger sammen med et lavt budsjett. Kommunen har budsjettet 1,3 millioner kroner til vedlikehold av kommunale veier i 2020. Ifølge konstituert virksomhetsleder styrer kommunen veivedlikeholdet i stor grad etter behov og budsjett. Det vil si at han planlegger tiltak etter hvilke behov som driftsoperatørene melder inn samt hvor mye midler som er igjen av budsjettet. Han mener at planlegging og oppfølging av veivedlikehold en enkel prosess. For eksempel koster 700 meter asfaltert vei 700 000 NOK, og en rask utregning viser hvor mye som gjenstår. Han legger til at Statens vegvesen har bevilget 1,5 millioner kroner til et veisikkerhetsprosjekt, og understreker viktigheten av at kommunen søker ekstra midler til slike tiltak.

Ifølge konstituert virksomhetsleder har kommunen nylig gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse innenfor vann og avløp 2019. Kommunen har hittil ikke analysert risiko og sårbarhet innenfor vei. Han legger til at kommunen heller ikke gjennomfører noen evalueringer etter avvik innenfor dette området.

5 Revisjonens oppsummering og konklusjon

5.1 Oppsummering

Forundersøkelsen viser at kommunen har en etablert praksis for rapportering, både når det gjelder rapportering til virksomhetsleder og kommunedirektør. Kommunen har faste møter med ulike ledere.

Forundersøkelsen viser også at kommunen ikke har gjennomført noen evalueringer eller risiko- og sårbarhetsanalyser, verken når det gjelder eiendom eller vei.

Eiendom

Gjerdrum eier tre skoler, to barnehager, ett kulturbygg, administrasjonsbygg, sykehjem, omsorgsbygg og kommunale boliger. Godt vedlikehold av slike formålsbygg er viktig, blant annet for å legge til rette for et godt læringsmiljø og trivsel for de som bruker disse byggene.

Forundersøkelsen viser at kommunen har påbegynt arbeidet med å lage en ny strategiplan for eiendomsforvaltning, men at den frem til nå ikke har hatt et aktivt forhold til verken gjeldende strategiplan eller kommunens overordnede målsettinger. Den viser også at kommunen har et eget fagsystem for å registrere vedlikeholdsbehov for eiendom, samt en praksis der driftspersonell og brukere rapporterer inn behov. Intervjuene gir inntrykk av at kommunen utfører vedlikehold som er kritisk, og at bygningene holder en god standard.

Videre viser undersøkelsen at kommunen har serviceavtaler for flere tjenester. Kommunen mener at avtalene følger regelverket for offentlige anskaffelser, og at den sjeldent overstiger terskelverdier som krever anbudskonkurranser.

Vei

Kommunen har 29 kilometer vei, og et vedlikeholdsbudsjett som 1,3 millioner kroner. Selv om kommunen har få kilometer vei å vedlikeholde, og et lavt budsjett, er godt vedlikehold av veiene likevel av betydning for trafiksikkerheten.

Forundersøkelsen viser at kommunen har en felles veinorm for kommunene på Romerike. Den viser også at kommunen har definert konkrete målsettinger for veivedlikehold i økonomiplanen, men at de åpner for ulike tolkninger. Videre består vedlikeholdsplanleggingen av en vurdering av rapportert behov og disponible midler. Dette gir inntrykk av at kommunen hovedsakelig planlegger vedlikehold på kort sikt, men kan ha svakheter når det gjelder langsiktig planlegging.

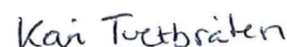
5.2 Konklusjon

Revisjonen vurderer at det kan være grunnlag for en forvaltningsrevisjon av kommunens internkontroll innenfor teknisk sektor. En slik undersøkelse bør ta for seg ansvarsområder som enten tilhører eiendom eller kommunalteknikk, og kanskje fortrinnsvis eiendom der konsekvensen av manglende vedlikehold kan vurderes som høyere.

Jessheim, 2.6.2020



Miriam Sethne
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Kari Tvetbråten
prosjektleder

Litteraturliste

Lover og rundskriv

Lov om veger (veglova), LOV-2019-06-21-68 fra 01.01.2020. Samferdselsdepartementet.

NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2004.

Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet 16.3.2018.

Litteratur

Bærum kommune kommunerevisjon (2013): Vedlikehold av kommunale veier. Forvaltningsrevisjonsrapport 26.04.2013.

Pricewaterhouse Coopers og Multiconsult AS (2008): Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde. Utarbeidet på oppdrag for Kommunesektorens organisasjon – KS.

Aurskog/Høland, Eidsvoll, Enebakk, Fet, Gjerdrum, Nannestad, Nes, Nittedal, Rælingen, Skedsmo, Sørum, Ullensaker (2019): Felles kommunal veinorm. Retningslinjer for utforming og bygging av veier og gater.

Kartlegging av kommunenes ressursbruk på kommunale veger Forprosjektutredning for Kommunal- og regionaldepartementet Norsk Kommunalteknisk Forening ved Forum for veg og Samferdsel og Asfaltteknisk institutt. November 2006.

Kontrollutvalget i Gjerdrum kommune (2017). Plan for kontroll og tilsyn. Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2019.

Romerike kontrollutvalgssekretariat IKS. Overordnet analyse 2016-2020. Kontrollutvalget i Gjerdrum kommune.

Romerike revisjon IKS (2019): Eiendomsforvaltning. Vedlikehold av formålsbygg. Rælingen kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 6-2019.

Romerike revisjon IKS (2017): Eiendomsforvaltning. En Kostra- og regnskapsanalyse. Lørenskog kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 6-2017.

Romerike revisjon IKS (2016a): Vedlikehold av formålsbygg. Kartlegging og planlegging. Eidsvoll kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 8-2016.

Romerike revisjon IKS (2016b): Vedlikehold av kommunale bygg, formålsbygg og utleieboliger. Ullensaker kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport januar 2016.

Vestfold kommunerevisjon (2012): Vedlikehold av kommunale eiendommer og veier – Hof kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport.

Kommunens dokumenter

Gjerdrum kommune (2010): Plan for kommunal eiendomsforvaltning. 12.05.2010, revidert 31.01.2011.

Gjerdrum kommune (2019): Kommunedirektørens budsjettforslag. Økonomiplan 2020-2026. Budsjett 2020. 20.11.2019.