



cutting through complexity™

# Forvaltningsrevisjon

## Vedlikehold av kommunale bygg og anlegg

Tysvær kommune

2013



# Forord

Etter vedtak i kontrollutvala i Tysvær kommune 28. mai 2013 har KPMG gjennomført ein forvaltningsrevisjon som har omhandla vedlikehald av kommunale bygg og anlegg i kommunen.

## *Oppbygging av rapporten*

Våre konklusjonar går fram av rapporten sitt hovudbodskap. Kapittel 1 har ei innleiing til rapporten - der blir forvaltningsrevisjonen sitt føremål og problemstillingar presentert, samt metode og revisjonskriteria som er nytta. I kapittel 2 er fakta gjort greie for, medan vurderingar og tilrådingar går fram av kapittel 3. Uttale frå rådmannen er lagt til kapittel 4.

Stord, 6. november 2013



Willy Hauge

*Partner*

# Hovudbodskap

I denne forvaltningsrevisjonen har KPMG kartlagt kva mål og strategiar Tysvær kommune har vedrørande vedlikehald av kommunale bygg og anlegg - og vidare vurdert korleis kommunen jobbar for å sikre at dei mål og strategiar som føreligg vert fylgt.

Våre vurderingar baserar seg hovudsakleg på innhenta dokumentasjon og intervju med personar i kommunen som har ansvar for – eller kjennskap til – vedlikehaldsarbeidet som blir utført. Under følgjer eit kort samandrag av KPMG sine funn, vurderingar og tilrådingar.

## Mål og strategiar

### Kommunale bygg

Revisor har etterspurt gjeldande mål og/eller strategiar som legg føringar for vedlikehald av kommunen sine bygg/eigedommar, men døme på slike føringar har vi ikkje mottatt. Driftsmåla i gjeldande budsjett/ økonomiplan seier ingenting eksplisitt om vedlikehald av bygg.

At det føreligg få eller ingen mål knytt til vedlikehald av bygg har blitt stadfesta i intervju. Ein har i fleire år forsøkt å få på plass ein god oversikt over kommunen sine eigedomar. Deretter har tanken vore at det skal utarbeidast ein vedlikehaldsplan som skal fremje eit målretta og strukturert vedlikehaldsarbeid i kommunen. Tronge budsjetttrammer vert trekt fram som hovudårsaka til at det ikkje er blitt jobba meir med overordna rammer for arbeidet med vedlikehald av bygg dei siste åra.

### Vass- og avløpsanlegg

Kommunen har definert mål knytt til både vassforsyning og avløp gjennom hovudplanane for høvesvis vassforsyning og avlaup. Planane kom i 2012, og var ei rullering av "Hovudplanen for avløp og vassmiljø 2005-2015".

I planane er det lagt opp spesifikke effektivitetsmål både for vann og avløp, som til dømes:

- Leidningsanlegg og tilhøyrande utstyr skal ha eit vedlikehald gjennom året som sikrar tryggleik og effektive driftstilhøve.
- Det skal vere eit utskiftingstempo for leidningsanlegg og tilhøyrande utstyr som sikrar ein god nok teknisk standard og dimensjonering på avløpsnettet.
- Det bør lagast ein rehabiliteringsplan for gamle PVC leidningar, og setjast av midlar til årleg utskifting i desse områda.
- Ein grundig revisjon og oppdatering av kartdatabasen vil gi eit nyttig verktøy for forvaltning og utbygging av leidningsnettet, planlegging og prosjektering av nye anlegg, planlegging av rehabilitering, lekkasjesøking m.m.
- Det bør utarbeidast ein ROS-analyse for vassforsynings- og avløpssystemet.

Desse måla er nytta som revisjonskriteria i rapporten.

## Vedlikehaldsarbeidet i praksis

### Kommunale bygg

Det går fram av Tysvær kommune sitt budsjett og økonomiplan 2013-2016 at kommunen eig ei rekkje bygningar med store bygningsmessige og tekniske manglar som treng omfattande oppgradering. Vidare vert det vist til at ein manglar langsiktige planar for korleis og til kva tid vedlikehaldsarbeid skal utførast på kommunale eigedomar. Mykje av det som blir gjort er hastesaker som dukkar opp. På spørsmål om korleis vedlikehaldsarbeid blir prioritert viser kommunen til at hovudfokuset er å følgje opp lovpålagde krav, samt å hindre fare for liv og helse.

I dette ligg og at kommunen har sett seg nøydd til å nedprioritere eit meir systematisk vedlikehaldsarbeid på grunn av tronge økonomiske rammer.

Teknisk eining har heller ingen overordna krav til å dokumentere vedlikehaldsarbeid som vert utført eller planlagt. Vedlikehaldsarbeid blir i stor grad utført av vaktmeistrane, og det er hovudsakleg vaktmeistrane sjølv som rapporterer inn behov for vedlikehald. I tillegg kjem det inn tips frå leigetakarar, NAV og andre.

For nokre år sidan hadde avdelinga ei rutine som gjekk ut på å ha ein årleg gjennomgang av dei fleste kommunale eigedomane. Då blei vedlikehaldsbehovet kartlagt med utgangspunkt i ei systematisk sjekklister. Denne runden er ikkje blitt utført dei siste året. Kommunen oppgir at hovudårsaka til dette er budsjettskutt. Ein såg på det som lite hensiktsmessig å gå på nye syngarar når ein ikkje klarte få unnagjort alt som stod på lista frå tidlegare år.

Gjennom intervju kjem det fram at ein ser stort behov for å starte arbeidet med ein vedlikehaldsplan. Det vert sagt at det skal leggast fram ei politisk sak om dette før jul. I fyrste omgang er det ambisjonar å samle all relevant dokumentasjon, som til dømes byggeår, teikningar, tilstandsvurderingar mm. Arbeidet skal etter planen starte opp for fullt i januar og vere ferdig i løpet av første halvår 2014.

#### Vass- og avløpsanlegg

På VA-området i kommunen blir det per i dag utført reparasjonar ved oppståtte lekkasjar eller andre problem på leidningsnett, men det er ikkje blitt utarbeida ein rehabiliteringsplan for utskifting av dårleg leidningsnett, som det kan jobbast etter. På grunn av bemanningsutfordringar klarer ikkje kommunen å ta unna alt arbeidet som kjem undervegs, og samtidig vedlikehalde/rehabiliterer gamle vass- og avløpsleidningar.

Tysvær kommune har hatt hovudfokus på utbygging av VA-nettet, men det er til no brukt lite ressursar på vedlikehald og utskifting av leidningsanlegg. Som rehabiliteringstiltak skal det vere eit utskiftingstempo for leidningsanlegg og tilhøyrande utstyr. Foreløpig mål for årleg rehabilitering av kommunalt vass- og avløpsnett er sett til 1 –1,5 %, noko som kommunen ligg an til å oppfylle i år.

Per i dag manglar VA-avdelinga tilstrekkeleg med skriftlege rutinar og arbeidsinstruksar. Vidare er det påpeika at VA har forbedringspotensial når det gjeld dokumentering av planlagt og utført arbeid. Ein har nokre rutinar på dette området, men dette er ikkje blitt sett i system. Få skriftlege rutinar gjer at avdelinga vert sårbar mht personellmessige endringar. Det vert samtidig jobba med å etablere rutinar på behovskartleggingar, handtering av avvik, samt rapportering og dokumentasjon på utført arbeid.

### Tilrådingar

#### Kommunale bygg

KPMG viser til at kommunen har stadfesta at det vert lagt fram ei sak om vedlikehaldsplan for kommunale bygg i løpet av 2013 og at arbeidet med planen vert i satt i gong i byrjinga av 2014. KPMG legg til grunn at dette vert gjennomført som planlagt.

For å styrke det systematiske arbeidet med vedlikehald av kommunale bygg, rår vi vidare til at kommunen:

- Innarbeider og forankrar mål og strategiar for vedlikehald av den kommunale bygningsmassen i vedlikehaldsplanen.
- Etablerer eit system for planlegging og styring av vedlikehaldsarbeidet.
- Foretar ei systematisk kartlegging av vedlikehaldsetterslepet som dokumentasjonsgrunnlag for framtidig ressursbehov.

- Vurderar å nytte kriteria frå beste praksis (jf. revisjonskriteria) når planen vert utarbeida og i praktisk oppfølging.

### Vass- og avløpsanlegg

Gjennomgangen av VA sin praksis viser at kommunen utfører ein god del løpande vedlikehald på vass- og avløpsanlegg per i dag og at det årleg vert løyvd midlar til dette føremålet (gebyrfinansiert). Samtidig framstår arbeidet som noko ustrukturert, i den forstand at ein ikkje ser ut til å ha ein langsiktig plan eller strategi. Vi tilrår at kommunen:

- Etablerar konkrete tiltaksplanar og eit betre rutineverk for vedlikehalds- og rehabiliteringsarbeid, som bør inkludere kva kommunen skal vedlikehalde på vass- og avløpsanlegga og korleis vedlikehaldsarbeidet skal bli utført. I tillegg bør planlagt og utført arbeid bli systematisk dokumentert.
- Grunnleggande behovs- og risikovurderingar, til dømes gjennom utføring av ROS-analysar, bør ligge til grunn for planlegging av vedlikehaldsarbeidet. Dette er og viktig for å dokumentere framtidig ressursbehov.

Kort oppsummert har gjennomføringa av forvaltningsrevisjonen gitt følgjande svar på problemstillingane:

#### ■ Mål og strategiar for vedlikehald

- Kommunen har per dato ingen mål eller strategiar som direkte omhandlar vedlikehald av bygg.
- Hovudplanane for vassforsyning og avløp inneheld mange styrings- og driftsmål for VA-området i kommunen. Fleire av desse er retta mot vedlikehald/ rehabilitering, men planane er ikkje konkretisert i høve til prioritering av tiltak.

#### ■ Rutinar og praksis i kommunen for å oppfylle mål og strategiar

- Sidan Teknisk ikkje har mål og strategiar for vedlikehald av kommunale bygg, er det ikkje relevant å vurdere i kva grad rutinar og praksis oppfyller slike føringar. Kommunen sin praksis er derfor vurdert på bakgrunn av overordna element henta frå beste praksis for kommunal eigedomsforvaltning. På bakgrunn av desse er det vår vurdering at kommunen har eit betydeleg forbetningspotensial når det kjem til ei systematisk tilnærming til vedlikehaldsarbeidet, herunder formalisering av rutinar, prioritering av tiltak, dokumentasjon av faktisk gjennomført arbeid, m.m.
- VA-området manglar systematiserte/ skriftlege rutinar og dokumentasjon av faktisk utført arbeid. Dette gjer det krevjande å vurdere oppfylting av mål og strategiar. Det samla datagrunnlaget tilseier likevel at praksis i stor grad er i samsvar med føringane i hovudplanane for vassforsyning og avløp, men det er behov for å systematisere praksis gjennom formalisering av rutinar og dokumentasjon av at desse faktisk vert følgt.
- Praksis innanfor både vedlikehald av bygg og vassforsyning og avløp er prega av utilstrekkelege ressursar til å oppretthalde eit tilfredsstillande vedlikehaldsnivå.

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>2</b>
<b>Hovudbodskap</b>	<b>3</b>
Mål og strategiar	3
Vedlikehaldsarbeidet i praksis	3
<b>1 Innleiing</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Føremål og avgrensing	7
1.3 Problemstilling	7
1.4 Metode	7
1.5 Revisjonskriteria	8
<b>2 Fakta</b>	<b>10</b>
2.1 Om tenestområdet teknisk	10
2.2 Mål og strategiar	13
2.3 Praksis for vedlikehaldsarbeidet	14
<b>3 Vurdering og tilråding</b>	<b>17</b>
3.1 Kommunale bygg	17
3.2 Vass- og avløpsanlegg	18
<b>4 Uttale frå rådmannen</b>	<b>21</b>
Vedlegg 1 Revisjonskriteria	22
Vedlegg 2 KOSTRA-tal	23

# 1 Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

I arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon for 2012-2015 vart det sendt ut ein spørjeundersøking til kommunalt tilsette leiarar, der om lag 2/3 av respondentane meinte at det i stor eller svært stor grad er manglande vedlikehald på kommunen sine bygg. Prioritering, økonomi og ressursar var gjennomgåande forklaringar på kva som kan vere årsaka.

I budsjett- og økonomiplanen for 2013-2015 heiter det mellom anna:

*”Reduserte løyvingar (innsparing på budsjett) dei siste åra, auka bygg- og anleggsmasse å vedlikehalda, samt stor prisauke på kjøp av varer og tenester har ført til stadig dårlegare standard på vedlikehaldet. På sikt gjer dette at bl.a. kommunale vegar og bygningar forfell og misser verdi.”*

## 1.2 Føremål og avgrensing

Forvaltningsrevisjonen sitt føremål er å sjå kva rutinar og system kommunen har for å sikre at mål og strategiar for vedlikehald av kommunale bygg og anlegg vert oppfylt. Forvaltningsrevisjonen vil:

- Kartlegge mål og strategiar for vedlikehald
- Undersøke rutinar, praksis og tiltak i kommunen for å oppfylle mål og strategiar

Det er også eit føremål å gi tilrådingar om framtidige forbetringar/tiltak.

I denne forvaltningsrevisjonen er hovudfokus på vedlikehald av kommunen sin bygningsmasse som resultatområdet Teknisk har ansvar, samt for vedlikehald av vassverk og avløpsverk. Gjennomgangen inkluderar ikkje vedlikehald av veg og samferdsle eller grøntanlegg/ skog/ idrettsanlegg.

## 1.3 Problemstilling

Forvaltningsrevisjon skal svare på fylgjande problemstillingar:

1. Kva mål og strategiar har kommunen vedrørande vedlikehald av bygg og anlegg?
2. I kva grad oppfyller kommunen mål og strategiar for vedlikehald?

På bakgrunn av funn knytt til problemstillingane, vil KPMG kome med forslag til tiltak for å redusere eventuelle gap mellom revisjonskriteria og praksis.

## 1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krav i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon.

I prosjektet har fylgjande teknikkar blitt brukt for å samle inn data:

## Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått dokumentasjon som er relevant for denne forvaltningsrevisjonen. Dokumentanalysen supplerer informasjonen frå intervju. Dokumentasjonen som er nytta er i hovudsak:

- Budsjett for 2013 og økonomiplan 2013-2016
- Tertialrapportar
- Årsmelding 2012
- Hovudplan for vassforsyning og avløp

## Intervju

I samband med denne forvaltningsrevisjonen er det gjennomført 5 intervju, med høvesvis rådmann, økonomisjef, teknisk sjef og avdelingsleirane for bygg og VA.

Utval av personar for intervju er basert på forventa informasjonsverdi, personar si erfaring og formelt ansvar i forhold til rapporten sitte føremål og problemstillingar. Intervjua er gjort for å få utfyllende informasjon og forklaring til oversendt dokumentasjon frå kommunen. Alle data frå intervjua er verifisert av respondentane, dvs. at respondentane har fått høve lest igjennom referata og gjere eventuelle korrigeringar.

Datainnsamlinga blei avslutta 25.oktober.

25. oktober 2013 ble det gjennomført avsluttande telefonmøte med einingsleiar på Teknisk. Føremålet med samtalen var å forankre hovudfunn og avklare eventuelle spørsmål.

Rapporten er sendt rådmannen til uttale.

## 1.5 Revisjonskriteria

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som kommunen vert revidert i høve til. Problemstilling 1 er deskriptiv, difor er det ikkje utleia revisjonskriteria for denne. Føremålet med problemstillinga er å kartlegge kva kommunen har av mål og strategiar.

For problemstilling 2 er fylgjande nytta som revisjonskriteria:

### 1.5.1 Vedlikehald av kommunale bygg

#### Budsjett 2012

- I budsjett for 2012 hadde kommunen eit mål om at det "*skal ryddast rom for eit meir tilfredsstillande vedlikehald av bygningar i kommunen si samla økonomiske planlegging, og at det blir lagt fram ein plan for dette i 2013.*"

#### NOU 2004:22

- For betre å kunne vurdere kommunen si oppfyljing av målsetjinga i budsjett for 2012 vert NOU 2004: 22, "*Velholdte bygninger gir mer til alle*", nytta som beste praksis for planlegging av vedlikehald av kommunal bygningsmasse.

Dette er ein rapport utgitt i 2004 etter ei gjennomført evaluering av eigedomsforvaltning i kommunar og fylkeskommunar. Rapporten gir tilrådingar om gode strategiar for vedlikehald av kommunale bygg, og tilrådingane er presenterte i form av ulike kriteria. Vi har valt ut dei to mest grunnleggjande tilrådingane som revisjonskriteria. Desse er lagt til i vedlegg 1 til rapporten - dei vert og gjennomgått i vurderingskapittelet.



## Budsjett 2013

- I budsjett for 2013 føreset ein at det blir lagt fram ei eige politisk sak om plan for styrka vedlikehald i 2013.

I vedlegg til budsjett 2013 blir det foreslått ei total gjennomgang og kartlegging av standard på alle kommunale bygg fram mot budsjettframlegg for 2014. Det heiter vidare at arbeidet bør starte så snart som mulig, og at dette skal leggje grunnlag for utarbeiding av vedlikehalds- og rehabiliteringsplanar for dei kommande åra.

### 1.5.2 Vedlikehald av vassforsyning og avlaup

- I kommunen sine hovudplanar for høvesvis vassforsyning og avløp, frå 2012, finn ein mange mål og føringar for drift og vedlikehaldsarbeid innanfor VA i Tysvær kommune. Revisjonskriteria er utleia frå desse planane. Måla for vedlikehald som blir angitt i planen vil bli referert til i kapittel 2. I tillegg er dei lagt til i vedlegg 1 til rapporten.

## 2 Fakta

I dette kapitlet vil vi presentere data som ligg til grunn for denne rapporten og svare på dei problemstillingane som er sett for forvaltningsrevisjonen. Før vi går gjennom kva mål og strategiar kommunen har knytt til vedlikehald av bygg og anlegg – og oppfølging av desse – vil vi innleie med noko nøkkelinformasjon. Vi vil kort presentere korleis tenesteområdet Teknisk er organisert og bemanna; korleis den økonomiske situasjonen har vore dei seinare år, og til slutt ein kort presentasjon av kva som skal vedlikehaldast.

### 2.1 Om tenesteområdet teknisk

#### 2.1.1 Organisering

I Tysvær kommune er ansvaret for drift og vedlikehald av kommunen sin bygningsmasse<sup>1</sup> samt vedlikehald av vass- og avløpsverka underlagt seksjonen **Drift og eigedom**.

Drift og eigedom er underlagt tenesteområdet Teknisk, som i tillegg til Drift og eigedom består av følgjande seksjonar:

- Bygg og regulering
- Kart og oppmåling
- Brann og redning
- Areal, landbruk og miljø

Frå og med 1. september 2013 har Teknisk fått ei ny organisering. Seksjon for drift og eigedom er eit resultat av omorganiseringa. Seksjonen var tidlegare delt i tre, høvesvis *Drift og vedlikehald*, *Eigedom og utbygging* og *Reinhold*. Føremålet med den nye seksjonen er at det skal vere ein tettare relasjon mellom det som vert bygd i kommunen – og drifts-/ vedlikehaldsbehovet som oppstår når bygget er ferdig. Under omorganiseringa blei og ansvaret for drift og vedlikehald av grønt idrettsanlegg (3 stillingar) overført til tenesteområdet Kultur.

Drift og eigdom består av 3 underavdelingar – høvesvis VA og veg, Bygg og Reinhold. Kvar avdeling skal leiast av avdelingsleiar som skal ha fagansvar, personalansvar og delvis økonomiansvar. Vedlikehaldsoppgåver knytt til bygg er delegert til Bygg, medan det er avdelinga VA og veg som utfører vedlikehald på vass- og avløpsanlegga i kommunen.

#### *Bemanning*

I Teknisk er det 14 tilsette som jobbar med drift og vedlikehald av bygg. Det er ein avdelingsleiar og 13 vaktmeistrarar. Vaktmeistrane har fått tildelt kvar sine ansvarsområde/ eigedomar. Antall bygg som vaktmeistrane har ansvar for varierar ettersom både størrelsen på eigedommane og stillingsprosentane varierar.

På VA og veg jobbar det totalt 13 personar i tillegg til avdelingsleiar. 5 tilsette jobbar med veg og 8 med VA. Av dei åtte er det fire tilsette som har administrative oppgåver, og fire tilsette som arbeidar ute (driftsoperatørar). To av desse har vatn som hovudarbeidsfelt medan dei to andre har avløp som sitt felt. Desse fire delar på ei døgnvaktordning seg i mellom.

I følgje hovudplanane for vassforsyning og avløp blir ein VA-ingeniør og fire tilsette ute på drift vurdert som ei minimumsbemanning for dei oppgåvene som må gjerast. Dette blir og stadfesta i intervju. Avdelinga er per dags dato sårbar i høve til fråvær, sjukdom, feriar, oppseiingar mm. Også

<sup>1</sup> Bortsett frå kulturdelen av Tysværtunet og Sysco Arena

på bygg er dagens bemanning sett på som knapp i høve til behovet. Det er ikkje planar om å auke bemanninga med det første. Dette vil eventuelt vere aktuelt å vurdere etter at arbeidet med ein vedlikehaldsplan er i gong.

### 2.1.2 Økonomi

I budsjett for 2013 er det budsjettert med 59,423 mill kroner i netto driftsutgifter på Teknisk. Per andre tertial 2013 er det rapportert eit meirforbruk på 9,051 mill kroner samanlikna med periodebudsjettet, som var på om lag 38 mill kroner.. Kommunen viser til at 5,7 mill kroner av meirforbruket er feilførte renovasjonsutgifter som egentlig høyrer heime i rekneskapen for VAR-området. Då står tenesteområdet igjen med eit samla meirforbruk på 3,350 mill kroner per 31.08. Totalt for 2013 er det forventa eit meirforbruk på 4 mill kroner.

Hovudårsaka til det negative resultatet er avvik knytt til mellom anna desse postane:

- Vintervedlikehald: Ikkje budsjetterte utgifter til brøyteberedskap (ca. kr 0,7 mill.)
- Husleigeutgifter: Ikkje budsjetterte utgifter til innleige av bustader (ca. kr 1,3 mill.)
- Kommunal renovasjon: Ikke budsjettert utgift til HIM<sup>2</sup> (ca. kr 1,3 mill.)
- Gebyrinntekter: For høgt budsjetterte inntekter knytt til oppmålingsarbeid (ca. kr 1,5 mill.)

Teknisk har hatt utfordringar med å halde budsjett i fleire år. I 2012 hadde ein eit negativt resultat på 0,8 mill. kroner. Då var det store variasjonar innanfor resultatområdet, og meirutgifter til vedlikehald var årsak til budsjettunderskott.

Kommunen gjekk gjennom ein innsparingsperiode frå 2008-2011 der det totalt blei spart inn 25 mill kroner. Teknisk møtte kravet ved å saldere vedlikehaldet.

Kommunen er no i gong med endå eit nytt innsparingskrav som denne gongen er på 55 millionar samla sett. På grunn av at den fyrste runden med innsparingar gjekk utover vedlikehaldet er det no ynskjeleg å skjerme dette.

**Kostnadsetterslepet på vedlikehald** av bygg er ukjent, men kommunen sjølv har gjennom intervju vurdert det slik at det først er dei siste åra ein har fått utfordringar med slikt etterslep. Inntil gjennomføring av innsparingstiltak, jf. over, har kommunen i lang tid hatt økonomiske rammevilkår til å utføre eit godt vedlikehald på bygg.

For vann og avløp gjeld ikkje dei same utfordringane som over. Utgifter knytt til VAR-området<sup>3</sup> er sjølvkostfinansiert. Det vil sei at utgiftene vert dekkja av gebyrinntekter som innbyggjarane i kommunen betaler.

Også for vann og avløp vurderar kommunen at ein har eit vedlikehaldsetterslep, men omfanget av dette er ikkje kjent. I økonomiplanperioden er det lagt inn 2 mill kroner årleg frå 2013-2016 til rehabiliteringstiltak på leidningsnett. Samtidig blir det vist til at summen på sikt bør aukast til 5-10 MNOK for å møte eit aukande vedlikehaldsbehov.

KOSTRA<sup>4</sup>-tal kan mellom anna nyttast til å samanlikne kommunar sin ressursinnsats på ulike tenesteområde. Dersom ein samanliknar Tysvær med gjennomsnittet i kostragruppe 12<sup>5</sup>,

<sup>2</sup> Haugaland Interkommunale Miljøverk

<sup>3</sup> Vann, avløp og renovasjon

<sup>4</sup> Kommune-stat-rapportering

<sup>5</sup> Kostragruppe 12 er den gruppa som Tysvær er plassert i. Gruppa består av 12 mellomstore kommunar med middels bundne kostnader per innbyggjar, og som har høye frie disponible inntekter.

Rogaland og heile landet, går det fram at Tysvær ligg noko over kostragruppe 12 og Rogaland på årsgebyr for vassforsyning og avløpstenesta, men samtidig lågare enn landsgjennomsnittet.

Når det gjeld utgifter til vedlikehaldsaktivitetar, ligg Tysvær høgare enn kostragruppe 12 på utgifter per kvadratmeter, men lågare enn fylkes- og landsgjennomsnittet. Vidare nyttar kommunen meir ressursar per kvadratmeter enn alle på vedlikehald av institusjonslokale. I 2012 nytta kommunen 100 kroner per kvadratmeter, medan kommunegruppa, som nytta minst, hadde eit snitt på 53 kroner. Kommunen bruker samtidig minst på førskulebygg – her nytta kommunen 44 kroner per kvadratmeter i 2012, medan Rogaland fylke i snitt nytta 139 kroner.

Når ein ser på utvikling over tid for årsgebyr, viser KOSTRA-tala eit tydeleg skilje når det kjem til bruk av midlar til vedlikehald - i 2009 og 2010 nytta Tysvær kommune markert meir enn det som er blitt nytta dei to siste åra.

Alle KOSTRA-tala som er omtalt her, ligg i vedlegg 2 til rapporten.

### 2.1.3 Kva skal vedlikehaldast

#### Kommunale bygg

KPMG har motteke ei liste over kommunale eigedomar frå Teknisk, som syner at Tysvær kommune har rett i overkant av 30 kommunale eigedommar å vedlikehalde. Bygg som vert lite nytta og som kommunen brukar lite tid på å halda vedlike er halde utanfor den lista. I fylgje årsbudsjettet for 2013 har bygningsmassen til kommunen ei samla golvflate på nær 83 000 m<sup>2</sup>, og storleiken på eigedomsmassen knytt til kommunale bygg ligg 29 % over fylkesgjennomsnittet.

Det er og Teknisk som utfører ein god del av vedlikehaldet på dei 195 bustadene som kommunen forvaltar. Bustadene blir nytta til trygdebustader, omsorgsbustader og kommunale utleigebustader for vanskelegstilte. Teknisk samarbeidar med bustadkoordinator/NAV på dette området.

#### Vassforsyning og avløp

Om lag 7.700 personar av kommunen sine ca 10.200<sup>6</sup> innbyggjarar er tilknytt kommunal vassforsyning, noko som utgjer om lag 76 % dekning. Vassforsyninga omfattar fem kommunale vassverk med 20 høgdebasseng, 9 trykkaukestasjonar, og om lag 200 km vassleidning. Dei eldste leidningane er frå ca 1965. I fylgje årsmelding for 2012 er Tysvær kommune inne i ein omfattande investeringsfase for vatn og avlaup, kor målet er å bygge ut leveringskapasiteten og betre vasskvaliteten.

Avlaupsanlegga består av fire høggradige kloakkreinseanlegg med 34 tilhøyrande pumpestasjonar og 14 kommunale slamavskiljarar. Det er 88 km med spillvassleidning og 55 km overvassleidning.

I hovudplanen for vassforsyning vert alle vassverka/forsyningsområda analysert. I analysen går det fram at kommunen har ein god del eldre leidningar som er frå før 1982. Kvaliteten på desse er som nemnt ikkje av så god kvalitet som leidningar lagt etter 1982. Det skuldast mellom anna at leggjemetoden og kvaliteten på materialet var dårlegare før. Etter kvart som leidningane vert eldre må kommunen forvente aukande lekkasjeproblem og leidningsbrot. I analysen har ein rekna seg fram til forventa lekkasjeandel for vassverka. Den varierar frå 30-60 %, noko som til dømes vil innebere at 60 m<sup>3</sup> drikkevatt per 100 m<sup>3</sup> forsvinn på veg til forbrukar.

<sup>6</sup> Per 1.1.2011

## 2.2 Mål og strategiar

*I dette avsnittet vil presentere det kommunen har av mål og strategiar for vedlikehaldsarbeid for kommunale bygg og for vass- og avløpsanlegg.*

### 2.2.1 For vedlikehald av kommunale bygg

I samband med denne forvaltningsrevisjon har revisor etterspurt gjeldande mål og/eller strategiar som legg føringar for vedlikehald av kommunen sine bygg/eigedomar, men døme på slike føringar har vi ikkje mottatt. Driftsmåla i gjeldande budsjett og økonomiplan seier ingenting eksplisitt om vedlikehald av bygg. I budsjettet for 2012 føreset likevel rådmannen at:

*“det skal ryddast rom for eit meir tilfredsstillande vedlikehald av bygningar i kommunen si samle økonomiske planlegging, og at det blir lagt fram eit plan for dette i 2013”.*

Her blir og særlege utfordringar for vedlikehaldet kort presentert:

*“Ei særleg utfordring for teknisk er omsynet til godt og systematisk vedlikehald av bygningar og anlegg. Dette er eit område kommunesektoren jamt over ikkje har evna å prioritere høgt nok, og som heller ikkje budsjettopplegget for Tysvær kommune 2013-16 ivaretar på god nok måte.”*

I budsjettet for 2012 hadde kommunen eit mål om *eit godt og framtidretta byggvedlikehald*. Om måloppnåinga i årsmeldinga stod det berre at vedlikehaldetterslepet hadde auka i 2012. Dette målet blei tatt ut i budsjettet for 2013.

Det samla datagrunnlaget, inkludert intervju med kommunalt tilsette, stadfestar at det føreligg få eller ingen mål knytt til vedlikehald av bygg. Det vert vist til at ein i fleire år har forsøkt å få på plass ein god oversikt over eigedomane som kommunen eig, herunder teikningar, ansvar, tilstand, vedlikehaldsbehov mm. Deretter har tanken vore at det skal utarbeidast ein vedlikehaldsplan som skal fremje eit målretta og strukturert vedlikehaldsarbeid i kommunen. Tronge budsjetttrammer vert trekt fram som hovudårsaka til at det ikkje er blitt jobba meir med vedlikehald dei siste åra.

I fleire sentrale styringsdokument i kommunen, deriblant årsbudsjett, årsmelding m.m., er det eksplisitt uttrykt at arbeidet med ein vedlikehaldsplan skal starte opp i 2013. Det skal mellom anna leggjast fram ei politisk sak på området inneverande år, men dette arbeidet er noko forseinka. Status p.t. er etter det KPMG kjenner til at politisk sak skal leggjast fram i slutten av 2013 og at arbeid med sjølve planen skal starte opp i byrjinga av 2014. At Teknisk ikkje har kome i gong med vedlikehaldsplanen endå skuldast i følgje kommunen underbemanning og omorganisering.

### 2.2.2 For vassforsyning og avløp

Dei flesta av kommunen sine mål knytt til både vassforsyning og avløp er henta frå hovudplanane for høvesvis vassforsyning og avlaup. Planane kom i 2012, og var ei rullering av “Hovudplanen for avløp og vassmiljø 2005-2015”. Begge planane er utførlege, og inneheld mellom anna mål for vassforsyning og avløp, tilstandsanalyse, overordna problemstillingar, tiltaksvurdring og ein handlingsplan.

I planen er det lagt opp spesifikke effektivitetsmål både for vann og avløp. Desse har vi nytta som revisjonskriteria i rapporten. Dei er lagt til vedlegg 1 i rapporten og vil i tillegg bli gjennomgått i avsnitt 2.4 og kapittel 3.

## 2.3 Praksis for vedlikehaldsarbeidet

I dette avsnittet vil vi presentere korleis kommunen planlegger og utfører vedlikehaldsarbeid. Utgangspunktet er dei mål og strategiar kommunen har, der dette føreligg, samt informasjon som er innhenta gjennom intervju.

### 2.3.1 Kommunale bygg

I fylgje budsjettet for 2013 har kommunen ei rekkje bygningar med store bygningsmessige og tekniske manglar som treng omfattande oppgradering. Samtidig manglar kommunen langsiktige/overordna planar og systematiserte rutinar for korleis og til kva tid vedlikehaldsarbeid skal utførast på kommunale eigedomar, jf. over. Teknisk har imidlertid fleire lovar og forskrifter som legg føringar for arbeidet som blir utført. Dette gjeld eksempelvis brannlov, arbeidsmiljøloven og plan- og bygningsloven. På spørsmål om korleis vedlikehaldsarbeid blir prioritert vert det sagt at hovudfokus er å følgje opp lovpålagde krav og hindre fare for liv og helse. Derfor vert bygg som sjukeheimar, omsorgsbustadar og liknande prioritert. Dette stemmer overens med KOSTRA-tala, som antyder at kommunen nyttar mest midlar på vedlikehald av institusjonslokale. Store delar av vedlikehaldet som blir utført er såkalla ad-hoc arbeid, som er arbeid som må takast etter kvart som behov dukkar opp.

For nokre år sidan hadde avdelinga ei rutine som gjekk ut på at dei som hadde ansvar for vedlikehald hadde ein årleg gjennomgang av dei fleste kommunale eigedomane. Då blei vedlikehaldsbehovet kartlagt og det blei tatt utgangspunkt i ei sjekkliste. Denne runden er ikkje blitt utført dei siste året, men kommunen har ambisjonar om å vidareføre dette framover. Budsjettkutt er presentert som hovudårsaka til at synfaringane ikkje er gjennomført siste året. Det vart sett som lite hensiktsmessig å gjennomføre nye synfaringar når ein ikkje klarte å unnagjort alt som stod på lista frå tidlegare år.

Det er hovudsakleg vaktmeistrane sjølv som rapporterer inn behov for vedlikehald. I tillegg kjem det inn tips frå leigetakarar, NAV og andre.

Teknisk har ingen overordna krav til å dokumentere vedlikehaldsarbeid som vert planlagt eller utført. Vedlikehaldsarbeid blir i stor grad utført av vaktmeistrane. Ved større vedlikehaldsoppdrag blir som regel fleire av vaktmeistrane bedne om å gå i lag for å utføre arbeidet. I nokre tilfelle nyttar kommunen eksterne firma. Sistnemnte vert særleg nytta når det er tale om service/vedlikehald på elektriske anlegg, heisar eller anna arbeid som krev fagfolk med autorisasjon. Ved andre større prosjekt, som til dømes malejobbar, hender det og at eksterne firma vert leigd inn.

Som tidlegare nemnt har kommunen lenge hatt ambisjonar om å få på plass ein vedlikehaldsplan. I fylgje rådmannen har planen vore på den politiske agendaen tidlegare – utan at arbeidet blei iverksatt - og det er varsla ei ny sak inneverande år. I 2. tertialrapport føreset rådmannen fylgjande:

*“at det blir arbeidd vidare med dei budsjettmessige utfordringane som resultatområde teknisk har, med målsetting at vedlikehald skal bli minst muleg påverka av nødvendige kostnadsreduksjonar. Dei utfordringane vi har på vedlikehaldssida vil krevje auka og meir systematisk innsats i åra som kjem, og kan ikkje løysast innafor dei netto driftsrammene som teknisk nå har. Men for å kunne innpasse dei vedlikehaldsutfordringane vi har i kommunen si økonomiske planlegging treng vi god dokumentasjon og eit vesentleg betre planverk enn det vi nå har.”*

I intervju blir det påpeika at det ikkje har vore eit tydelig nok fokus på drift og vedlikehald av kommunen sine eigedomar dei siste åra, og at ein plan vil kunne frambringe eit slikt fokus.

Årsaka til at ein ikkje har kome i gong med dette arbeidet tidlegare skuldast mellom anna utskiftingar i sentrale stillingar. Teknisk sjef vart tilsett for eit og eit halvt år sidan, og det har kome inn ein ny seksjonsleiar etter at tidlegare seksjonsleiar for drift og vedlikehald gjekk av med pensjon i januar.

Kommunen peiker sjølv på det no er viktig å setje i gong prosjektet, og det er varsla ei politisk sak på dette innan utgongen av året. I fyrste omgong er det ynskjeleg å samle all relevant dokumentasjon, som til dømes byggeår, teikningar, tilstandsvurderingar mm.

Planen er at det skal opprettast ei prosjektgruppe under leiing av teknisk sjef, med medlemmer frå både bygg/eigedom/drift og økonomikontoret. Arbeidet skal etter planen starte opp for fullt i januar og vere ferdig i løpet av første halvår 2014.

Rådmannen seier i si vurdering av budsjettet for 2013 at han er innstilt på at kommunen må finna nødvendige, og noko større, midlar til vedlikehald, men føreset først ein plangjennomgang som avklarar dei ulike spørsmåla som må vurderast i denne samanhengen.

KPMG er og kjent med at kommunen skal byrja å bruke kvalitetssystemet Risk Manager frå og med våren 2014. Systemet krev rutinar som det kan rapporterast avvik på, og Teknisk skal i den samanhengen utarbeide og oppdatere rutinebeskrivingar, som skal leggjast inn i kvalitetssystemet.

### 2.3.2 Vass- og avløpsanlegg

Både i hovudplanane og intervju vert det vist til at det per i dag blir utført reoperasjonar ved oppståtte lekkasjar eller andre problem på leidningsnett, men ein har ikkje utarbeidd rehabiliteringsplanar for utskifting av dårleg leidningsnett, som grunnlag for systematisk arbeid. På grunn av bemanningsutfordringar klarer ikkje driftsoperatørane å ta unna alt arbeidet som kjem undervegs og samtidig vedlikehalde/ rehabiliterer gamle vass og avløpsleidningar. Ein god del av vedlikehaldsarbeidet blir utført i samband med byggeprosjekt der VA-avdelinga går saman med andre, som til dømes viss røyr må flyttast på grunn av vegutbygging. Noko av etterslepet skuldast derfor forsinkingar i prosjekt som VA ikkje har direkte kontroll over.

I begge planane vert det peikt på fleire forbetningsområde. Det er mellom anna ikkje blitt gjennomført risiko- og sårbarheitsanalysar (ROS) for vassforsynings- og avløpssystemet og ein har heller ikkje beredskapsplanar for VA.

Vidare vert det i hovudplanen vist til at kommunen bør utarbeide ei internkontrollhandbok spesifikt for høvesvis avløpshandteringa og vassforsyninga, som sikrar at anlegga blir drifta i tråd med krav gitt i forureiningslova og utsléppsløyver. Det er viktig at det er utarbeidd nødvendige rutinar for korrekt og sikker drift, og at desse er kjent for alle som arbeider med drift av avløpsnett og reinseanlegg.

I planane står det og at kommunen *skal* ha ein oppdatert kartdatabase over leidningsnett, noko som fram til i år ikkje er blitt tilstrekkelig etterlevd. Det vert sagt at Teknisk ikkje har hatt kapasitet til å halde ein oppdatert database, og at informasjon i databasen har vore mangelfull. Arbeidet med å oppdatere databasen blei sett i gong i byrjinga av 2013 og vert gjennomført av eit eksternt firma. Prosjektet skulle etter planen vore ferdig i løpet av hausten 2013, men det har blitt noko forsinka.

Tysvær kommune har tidlegare hatt fokus på utbygging av VA-nettet. I fylgje hovudplanen for Avløp er det til no brukt lite ressursar på vedlikehald og utskifting av leidningsanlegg. For å oppretthalde funksjonalitet og kapasitet i avløpssystemet er det i fylgje planen avgjerande med auka innsats ovanfor vedlikehald og utskifting av leidningsanlegg. Fokus til no har i stor grad vore retta mot akutte og nødvendige tiltak.

Som rehabiliteringstiltak står det i hovudplanane at det skal vere eit utskiftingstempo for leidningsanlegg og tilhøyrande utstyr. Førebels mål for årleg rehabilitering av kommunalt vass- og

avløpsnett er sett til 1 –1,5 % av samla lengde på det kommunale VA-nettet. I intervju blir det sagt at kommunen kjem til å innfri dette målet i år, men kor mykje vert ikkje klart før KOSTRA-rapporteringa er klar på nyåret 2014. I 2012 rapporterte kommunen i KOSTRA at dei hadde fornya om lag 2,5 % av vassleidningsnettet dei siste tre åra. På avløp er det rapportert inn ein fornyingsprosent på 0,14 %. Dette utgjer eit samla snitt på mellom 1-1,5 %.

I intervju blir det sagt at ein per i dag manglar tilstrekkelig med skriftlege rutinar og arbeidsinstruksar på avdelinga. Vidare blei det påpeika at VA har forbedringspotensial når det gjeld dokumentering av planlagt og utført arbeid. Ein har nokre rutinar på dette området, men dette er ikkje sett i system. Det vert vidare sagt at rutinane i hovudsak er godt innarbeida hjå den enkelte. Avdelinga har fire driftsoperatørar som jobbar ute, og det er disse som gjer det meste av vedlikehaldsarbeidet. Det er fylgjeleg dei som har best kontroll på arbeid som er blitt utført. Kommunen viser til at dette gjer einingane sårbare ovanfor sjukdom, oppseiingar eller liknande. Det vert samtidig nemnt at det blir jobba med å få til rutinar på rapportering, og rutinar på korleis ein skal gå fram viss ein driftsoperatør oppdagar feil.

Det fins derimot faste rutinar i avdelinga når det kjem til kor ofte det må takast vassprøvar og liknande og å syte for at desse rutinane vert fylgt. Også når det er snakk om større utbyggingsprosjekt er det strenge krav til dokumentering og testing. Det skuldast lovpålagte krav, og her er kommunen opptatt av at alt blir gjort i høve til dei krav som føreligg.

I planen for vassforsyning blir det sagt at drift og vedlikehald har behov for eit tettare samarbeid mellom seksjon for utbygging og eigedom i samband med prosjektering av VA-tiltak. VA-drift seier vidare at dei ser nytten av å delta i byggemøte – dette for å kunne nytte seg av stordriftsfordelar. Innleiingsvis i dette kapittelet såg vi at seksjonane no har slått seg i saman – nettopp for å styrke samhandlinga dei i mellom.



## 3 Vurdering og tilråding

Over har vi presentert kva mål og strategiar Tysvær kommune har knytt til vedlikehald av bygg og anlegg, og deretter korleis det i praksis blir arbeidd for å oppfylle kommunen sine gjeldande mål og strategiar for vedlikehald.

I dette kapittelet vil vi kome med våre vurderingar av funn ut i frå revisjonskriteria. Samla sett er det identifisert avvik mellom revisjonskriteria og praksis både på når det gjeld vedlikehald av kommunale bygg og vedlikehald av VA-anlegg.

Problemstilling 1 er deskriptiv og vurderingar av kommunen sine mål og strategiar er derfor ikkje relevant. Vurderingane i denne forvaltningsrevisjonen er derfor knytt til problemstilling 2 - kommunal praksis vurdert opp mot dei mål og strategiar som ligg føre.

I tråd med føremålet med rapporten vil KPMG foreslå nokre tilrådingar som kan bidra til eit meir strukturert vedlikehaldsarbeid - der forvaltningsrevisjonen har avdekkja forbettringspotensiale. Tilrådingane er dels tiltak som kommunen allereie arbeidar med, dels forslag til nye tiltak. Tilrådingane er formulert på bakgrunn av revisor sine vurderingar, og er meint som forslag til korleis kommunen kan møte utfordringane knytt til eit aukande vedlikehaldsetterslep.

### 3.1 Kommunale bygg

#### 3.1.1 Vurdering

På grunn av manglande mål og strategiar om vedlikehald er det krevjande å vurdere måloppnåinga til kommunen. Kommunen sin praksis er derfor vurdert på bakgrunn av overordna element henta frå beste praksis for kommunal eigedomsforvaltning. Beste praksis er henta frå ein NOU<sup>7</sup> om *korleis* ein kommune bør forvalta eigedomane sine for å halde dei vedlike. Beste praksis er ikkje uttrykk for absolutte krav, men tilrådingar og eksemplifiseringar av korleis ein kan jobbe mot eit betre vedlikehald.

I fyrste kriterium i NOU'en går det fram at kommunen bør ha mål, strategiar og planar for eigedomane, som er politiske forankra.

Vår vurdering av dette kriteriet er at kommunen ikkje i tilstrekkelig grad har politisk forankra mål, strategiar eller planar. Driftsmåla i gjeldande budsjett og økonomiplan seier ingenting eksplisitt om vedlikehald av bygg, og det føreligg heller ingen andre mål i Teknisk om vedlikehald av bygg. Som vist var det formulert målsetjing knytt til vedlikehald av bygg i budsjettet for 2012, men dette vart ikkje vidareført i budsjettet for 2013.

I andre kriterium går det fram at det bør føreligge eit rasjonelt system for planlegging og styring av eigedomsforvaltninga. Herunder ligg det at eigedomsforvaltninga planlegger sine aktivitetar og sin ressursbruk ut i frå vedtekne mål og rapporterer tilstand, prosessar og resultat i høve til måla.

Vår vurdering er også her at kommunen ikkje i tilstrekkelig grad har eit slikt system som omtalt over. Kommunen har oversikt over kva bygg dei eig og kven som har ansvar for kva, men det gjenstår ei grundig kartlegging og gjennomgong av teikningar, ansvar, tilstand, vedlikehaldsbehov m.m. Kommunen har heller ingen oppdatert tilstandsbasert prioritering av vedlikehald. Dette

<sup>7</sup> Norsk Offentlig Utredning

skuldast hovudsakleg innsparingar i tenesteområdet dei siste åra som har gått utover vedlikehaldsposten.

KPMG vil spesielt peike på at robuste system for vedlikehaldsforvaltning, med definerte mål og strategiar, tiltaksplanar og formelle rutinar for behovsvurderingar, prioriteringar og dokumentasjon, også gir gode føresetnader for økonomisk styring. Eit slikt systemfokus er derfor særleg viktig når dei økonomiske rammevilkåra er stramme, jf. kommunen sine innsparingstiltak dei seinare åra.

Når det gjeld styring av den overordna eigeomsforvaltninga peiker revisor på at kommunen nyleg har gjort organisatoriske grep, jf. omtale av omorganiseringa som vart gjort gjeldande frå 1. september 2013.. Føremålet med denne er at samarbeidet mellom utbygging, drift og vedlikehald skal bli betre – noko som igjen vil gi betre forvaltning av kommunen sine eigedomar. Ettersom den nye organiseringa er relativt fersk er det for tidleg å sei noko om verknadene.

Det siste revisjonskriteriet for bygg er frå budsjett for 2013 som seier at kommunen skal leggja fram ei eige politisk sak om plan for styrka vedlikehald i 2013. Om dette har rådmannen opplyst om at det vil bli lagt fram ei politisk sak, som tek for seg mandat, organisering og framdrift i arbeidet med planen, innan utgangen av 2013. Vidare er det tenkt at arbeidet med planen skal starte opp på nyåret. Kriteriet er foreløpig ikkje oppfylt, men er som nemnt planlagt oppfylt innan årets slutt.

### 3.1.2 Tilråding

Ein vedlikehaldsplan for kommunale bygg i Tysvær kommune har vore planlagt i mange år, men på grunn av knappe midlar og ressursar har ikkje kommunen lukkast med å starte opp arbeidet. KPMG legg til grunn at slik plan vert lagt fram for politisk handsaming i løpet av 2013 og at arbeidet med planen vert starta opp tidleg i 2014, som planlagt.

For å styrke det systematiske arbeidet med vedlikehald av kommunale bygg, rår vi vidare til at kommunen:

- Innarbeider og forankrar mål og strategiar for vedlikehald av den kommunale bygningsmassen i vedlikehaldsplanen.
- Etablerar eit system for planlegging og styring av vedlikehaldsarbeidet.
- Foretar ei systematisk kartlegging av vedlikehaldsetterslepet som dokumentasjonsgrunnlag for framtidig ressursbehov.
- Vurderar å nytte kriteria frå beste praksis (jf. revisjonskriteria) når planen vert utarbeida og i praktisk oppfølging.

## 3.2 Vass- og avløpsanlegg

### 3.2.1 Vurdering

I det fyrste revisjonskriteriet henta frå hovudplanane går det fram at kommunen skal ha eit vedlikehald gjennom året på leidningsanlegg og tilhøyrande utstyr, som sikrar tryggleik og effektive driftstilhøve. Revisor sin vurdering er at kommunen langt på veg, men ikkje fult ut, innfrir dette kriteriet. I dette ligg at kommunen har eit løpande vedlikehald av infrastrukturen, men at dette ikkje er tilstrekkelig systematisert.

Både i intervju og i hovudplanane blir det peikt på bemanningsutfordringar, som bidrar til at VA (driftsoperatørane) ikkje klarer å ta unna alt arbeidet som kjem undervegs og samtidig vedlikehalde/rehabiliterer gamle vass- og avløpsleidningar. Hovuddelen av arbeidet som vert gjort gjeld oppfølging av lovpålagde krav og ad hoc hasteoppgåver. Avdelinga manglar gode, skriftlege rutinar sett i system som i større grad sikrar ei systematisk tilnærming til arbeidet.

I det påfølgjande kriteriet heiter det at kommunen skal ha eit utskiftingstempo for leidningsanlegg og tilhøyrande utstyr - som sikrar ein god nok teknisk standard og dimensjonering på avløpsnett. Foreløpig mål for årleg rehabilitering av kommunalt vatn- og avløpsnett er sett til 1 –1,5 % av samla lengde på det kommunale VA-nettet.

Både i hovudplanane og intervju vert det nemnt at det per i dag blir utført reparaasjonar ved oppståtte lekkasjar eller andre problem på leidningsnett, men ein har ikkje utarbeidd ein rehabiliteringsplan for utskifting av dårleg leidningsnett som ein kan jobbe etter. Det ser likevel ut til at kommunen i både i fjor og i år har klart å oppretthalde målet om å skifte ut 1-1,5 % av leidningsnett sjølv utan ein rehabiliteringsplan. Til grunn for denne oppfatninga legg revisor dokumenterte KOSTRA-tal og informasjon frå intervju. KPMG si vurdering er derfor at kommunen opprettheld det utskiftingstempoet som er angitt i planen.

Det tredje revisjonskriteriet er at kommunen bør lage ein rehabiliteringsplan for gamle PVC leidningar, og setje av midlar til årleg utskifting.

I intervju vert det sagt at VA per i dag manglar tilstrekkelig med skriftlege rutinar og arbeidsinstruksar på avdelinga. Vidare vart det påpeika at ein har forbettringspotensial når det gjeld dokumentering av planlagt og utført arbeid. Det er etablert nokre rutinar på området, men dette er ikkje sett i system. Sjølv om kommunen klarer å oppretthalde eit utskiftingstempo som er i tråd med målsettinga, jf. over, manglar det ein vedlikehaldsplan/ rehabiliteringsplan for systematisk utskifting. I økonomiplanen for 2013-2016 er det sett av 2 mill kroner årleg til rehabilitering av leidningsnett. Det er samtidig vist til at beløpet på sikt må aukast til 5-10 mill kroner for å halde tritt med eit aukande utskiftingsbehov.

Vår vurdering er at det ikkje i tilstrekkelig grad føreligg eit planverk for rehabilitering, sjølv om ein årleg set av midlar til utskifting av leidningar som ikkje har tilstrekkeleg kvalitet. Vidare vert det jamleg sett av midlar til slik utskifting, men i følgje kommunen sine egne vurderingar er avsette midlar ikkje tilstrekkeleg til å redusere vedlikehaldsetterslepet. Kriteriet er dermed berre dels innfridd.

Av det fjerde revisjonskriteriet går det fram at kommunen bør ha ein grundig revisjon og oppdatering av kartdatabasen.

I planane frå 2012 blei det vist til at Teknisk ikkje har hatt kapasitet nok til å oppretthalde ein oppdatert kartdatabase. Denne databasen inneheld som nemnt tidlegare informasjon om VA-leidningsnett. Arbeidet med å kome à jour blei sett i gong i byrjinga av 2013 og kommunen har leigd inn eit eksternt firma til å oppdatere databasen. På denne bakgrunn er det revisor si vurdering at kommunen sin praksis er i samsvar med revisjonskriteriet.

Det siste revisjonskriteriet er at kommunen bør utarbeide ein ROS-analyse for vassforsynings- og avløpssystemet. Eit viktig føremål med slike analysar er å sikre at risiko, som potensielt kan hindre trygge og sikre driftstilhøve, vert identifisert og i neste omgang handtert. Revisor er ikkje kjent med at slike analysar er blitt gjennomført i kommunen. Dette er ikkje i tråd med revisjonskriteriet.

### 3.2.2 Tilråding

Gjennomgangen av VA sin praksis viser at det vert utført ein god del løpande vedlikehald på vann- og avløpsanlegg per i dag. Samtidig framstår arbeidet som ikkje tilstrekkeleg systematisert, i den forstand at kommunen ikkje har ein langsiktig plan eller strategi, og dels mangelfulle rutinar og prosedyrar for arbeidet. Dei identifiserte avvika mellom praksis og revisjonskriteria som er peikt på er resultat av at kommunen ikkje har tilfredsstillande, prioriterte planar for *kva* kommunen skal vedlikehalde på vass- og avløpsanlegga og *korleis* vedlikehaldsarbeidet skal bli utført.

På bakgrunn av våre vurderingar, vil vi tilrå at kommunen gjennomfører følgjande tiltak:

- Etablerar konkrete tiltaksplanar og eit betre rutineverk for vedlikehalds- og rehabiliteringsarbeid, som bør inkludere kva kommunen skal vedlikehalde på vass- og avløpsanlegga og korleis vedlikehaldsarbeidet skal bli utført. I tillegg bør planlagt og utført arbeid bli systematisk dokumentert.
- Grunnleggande behovs- og risikovurderingar, til dømes gjennom utføring av ROS-analysar, bør liggje til grunn for planlegging av vedlikehaldsarbeidet. Dette er og viktig for å dokumentere framtidig ressursbehov.

## 4 Uttale frå rådmannen



**TYSVÆR KOMMUNE**

RÅDMANNEN

Dato: 05.11.2013

Vår ref:  
31452/2013

Saksbehandlar: Per Ørpetveit

Arkiv:610

Dykkar ref:

Haugaland kontrollutvalgssekretariat IKS

Postboks 57  
5575 AKSDAL

### HØRINGSUTTALELSE TIL FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT "VEDLIKEHOLD AV KOMMUNALE BYGG OG ANLEGG"

Rådmannen er i hovedsak enig i innhold og konklusjon i rapporten.

Som nevnt i rapporten, legger rådmannen i forslag til budsjett / økonomiplan 2014-2017 opp til en samlet gjennomgang av kommunens eiendomsforvaltning (jf. også egen politisk sak som fremmes for teknisk utvalg i slutten av november, og som vil gå til behandling i formannskapet og kommunestyret samtidig med budsjettet).


Prosjektet skal omfatte hele kommunens eiendomsmasse: ubebygd eiendom, bygninger, vegger, buer, kaier og andre anlegg. Det skal lages tilstandsrapporter og forslag til vedlikeholdsplaner. Videre må det vurderes hvilke eiendommer, bygg og anlegg kommunen er tjent med å eie, og hva som kan selges eller avhendes, hvilke tjenester kommunen bør levere i egen regi og hva vi bør bruke private leverandører til, m.v.

Som økonomisk virkemiddel for styrket vedlikehold forutsettes 1/3 av forventet realvekst i de statlige overføringene til kommunen i økonomiplanen satt av til en ny fondsordning som skal dekke kapital- og FDV-kostnader primært med nye tjenestebygg. Dette utgjør 2,8 mill. kroner i 2014.

Rådmannen vil for gjennomgang av eiendomsforvaltningen ette ned en administrativ prosjektgruppe under ledelse av teknisk sjef og med representanter fra aktuelle avdelinger i resultatområde teknisk og økonomisjef. Prosjektgruppa forutsettes å rapportere fortløpende til teknisk utvalg, og prosjektet skal ferdigstilles sommeren 2014 slik at forslag til vedlikeholdsplaner med kostnadskonsekvenser kan brukes i budsjettarbeidet de neste år.

Gjennomgangen av eiendomsforvaltningen forutsettes videre samordnet med en samlet plangjennomgang av hele resultatområde teknisk. Det tenkes for denne gjennomgangen opprettet en politisk-administrativ prosjektgruppe, på tilsvarende måte som i plangjennomgangene av kommunens omsorgstjenester og tjenester for barn og unge. Formannskapet foreslås her som politisk styringsgruppe, samtidig som teknisk utvalg også her må være tett på i arbeidet.

Med hilsen

  
Arvid S. Vallestad  
Rådmann

Vedlegg: Forvaltningsrevisjonsrapport «Vedlikehold av kommunale bygg og anlegg»

Postadresse:  
Postboks 93, 5575 Akسدal  
Org.nr.:  
964 979 812

Telefon kundetorg  
52 75 70 00  
Telefon avdeling

Telefaks  
52 75 70 01  
Telefaks avdeling

E-mail-adresse:  
post@tysver.kommune.no

## Vedlegg 1 Revisjonskriteria

### NOU 2004:22<sup>8</sup>

- Kriterium 1: Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.

*Politiske bestemte mål, strategier og planer for eiendommene og den forvaltningen som skal ivareta disse, bør utformes skriftlig og vedtas formelt for å gi grunnlaget for en god eiendomsforvaltning. Ved evalueringen av eiendomsforvaltningen i en bestemt kommune er det disse politiske målene som blir kriterier for god eiendomsforvaltning i denne kommunen.*

- Kriterium 2: Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

*Dette innebærer at eiendomsforvaltningen planlegger sine aktiviteter og sin ressursbruk ut fra vedtatte mål og rapporterer tilstand, prosesser og resultater i forhold til målene. Omfanget av evaluering og planleggings- og styringssystemer som kriterium 2 krever, må tilpasses de praktiske behovene ut fra blant annet størrelsen på eiendomsmassen, slik at også denne delen av eiendomsforvaltningen blir kostnadseffektiv.*

### Hovudplanane for vassforsyning og avlaup angir følgjande mål for vedlikehald:

- *Leidningsanlegg og tilhøyrande utstyr skal ha eit vedlikehald gjennom året som sikrar tryggleik og effektive driftstilhøve.*
- *Rehabilitering: Det skal vere eit utskiftingstempo for leidningsanlegg og tilhøyrande utstyr som sikrar ein god nok teknisk standard og dimensjonering på avløpsnett. Foreløpig mål for årleg rehabilitering av kommunalt vatn- og avløpsnett er sett til 1 –1,5 % av samla lengde på det kommunale VA-nettet.*
- *Det bør lagast ein rehabiliteringsplan for gamle PVC leidningar, og settast av pengar til årleg utskifting i desse områda.*
- *Ein grundig revisjon og oppdatering av kartdatabasen vil gi eit nyttig verktøy for forvaltning og utbygging av leidningsnett, planlegging og prosjektering av nye anlegg, planlegging av rehabilitering, lekkasjesøking m.m*
- *Det bør utarbeidast ein ROS-analyse for vassforsynings- og avløpssystemet*

<sup>8</sup> Norsk offentlig utredning. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2004/nou-2004-22.html?id=387767>

## Vedlegg 2 KOSTRA-tal

Kommunen rapporterer årleg inn nøkkeltal til KOSTRA, som gir oss informasjon om kommunale tenester og bruk av ressursar på ulike tenesteområde i kvar enkelt kommune. Tala kan vere nyttige som samanlikningsgrunnlag, då kommunar kan samanlikne seg sjølv med nærliggande kommunar eller kommunar som tilhøyrer same kommunegrupper.

Vi har tatt ut nokre tal frå KOSTRA som er knytt til temaet i denne forvaltningsrevisjonen. Tala er frå 2012 og Tysvær kommune blir her samanlikna med snittet for kostragruppe 12, Rogaland og heile landet med og utan Oslo.

Tabell 1: Indikatorarar som viser årsgebyr for vann og avløp og utgifter til vedlikehaldsaktivitetar for 2012.

	Tysvær	Kostragruppe 12	Rogaland	Landet utan Oslo	Landet
	2012	2012	2012	2012	2012
Årsgebyr for vannforsyning (gjelder rapporteringsåret+1) Enhet: Kroner	2792	2593	2341	3112	3107
Årsgebyr for avløpstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1) Enhet: kroner	2628	2625	2620	3437	3433
Utgifter til vedlikehaldsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter. Enhet: kroner	68	50	84	73	82
Utgifter til vedlikehaldsaktiviteter, administrasjonslokaler per kvadratmeter	76	45	144	83	86
Utgifter til vedlikehaldsaktiviteter, førskolelokaler per kvadratmeter	44	120	139	132	130
Utgifter til vedlikehaldsaktiviteter, skolelokaler per kvadratmeter	57	44	68	67	79
Utgifter til vedlikehaldsaktiviteter, institusjonslokaler per kvadratmeter	100	53	77	63	65
Utgifter til vedlikehaldsaktiviteter, kommunale idrettsbygg per kvadratmeter	81	55	97	87	99
Utgifter til vedlikehaldsaktiviteter, kommunale kulturbygg per kvadratmeter	50	24	66	61	71



Tabell 2: Utviklinga i årsgebyr og vedlikeholdsutgifter for Tysvær kommunen over år (2009-2012)

	Tysvær			
	2012	2011	2010	2009
Årsgebyr for vannforsyning (gjelder rapporteringsåret+1) Enhet : Kroner	2792	2610	2513	2500
Årsgebyr for avløpstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1). Enhet: kroner	2628	2576	2478	2100
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter. Enhet: kroner	68	84	106	116
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, administrasjonslokaler per kvadratmeter	76	72	106	96
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, førskolelokaler per kvadratmeter	44	54	127	81
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, skolelokaler per kvadratmeter	57	68	72	122
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, institusjonslokaler per kvadratmeter	100	143	170	152
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kommunale idrettsbygg per kvadratmeter	81	84	0	0
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kommunale kulturbygg per kvadratmeter	50	55	148	140

Tabell 3: Diverse nøkkeltal frå KOSTRA knytt til avløp og vann.

	Tysvær	Tysvær	Tysvær	Tysvær	Landet	Landet u/ Oslo	Rogaland
Avløp	2012	2011	2010	2009	2012	2012	2012
Andel av befolkningen som er tilknyttet kommunal avløpstjeneste	55,3	51,5	49,8	49,1	83,9	81,6	86
Antall kommunale avløpsanlegg	12	11	11	10	2219	2215	139
Beregnet gjennomsnittsalder for spillvannnett med kjent alder	24	28	29	24	30	29	26
Andel ledningsnett med ukjent alder	45	50	53	..	21	22	13
Andel fornyet ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år	0,14	0,06	0	0,01	0,48	0,43	0,44
Vann							
Andel av befolkningen som er tilknyttet kommunal vannforsyning	75,6	76,8	76,6	83,2	84,8	82	88
Antall kommunale vannverk	5	5	4	5	1096	1095	64
Andel fornyet ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år	2,521	0,085	..	..	0,659	0,647	0,562
Beregnet gjennomsnittsalder for vannledningsnett med kjent alder	26	19	..	..	33	32	28
Andel ledningsnett med ukjent alder	0	52	..	..	9	10	12



## Kontakt oss

### Willy Hauge

#### Partner

T +47 40 63 96 63

E [willy.hauge@kpmg.no](mailto:willy.hauge@kpmg.no)

### Øivind Hauge Støle

#### Prosjektleder

T +47 40 63 99 06

E [ovind.hauge.stole@kpmg.no](mailto:ovind.hauge.stole@kpmg.no)

[kpmg.no](http://kpmg.no)

© 2013 KPMG AS, a Norwegian member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavour to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

The KPMG name, logo and "cutting through complexity" are registered trademarks or trademarks of KPMG International Cooperative ("KPMG International").

