

FORVALTNINGSREVISJON

Eiendomsforvaltning

*PROSJEKTPLAN*



Oppdal kommune

August 2020

FR 1136

# 1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

<b>Problemstilling</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av bygninger?</li><li>2. Ble mugg- og soppskadene ved BOAS fanget opp og grepet tak i på en tilfredsstillende måte?</li></ol>
<b>Kilder til kriterier</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kommunelovens bestemmelser om internkontroll, med konkretisering hentet fra<ul style="list-style-type: none"><li>○ NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle»</li><li>○ Veiledere fra Kommunenes Sentralforbund og Norges Kommunaltekniske Forening om eiendomsforvaltning</li></ul></li><li>• Internkontrollforskriften til Arbeidsmiljøloven</li><li>• Kommunens prosedyrebeskrivelse for avvikshåndtering</li></ul>
<b>Metode</b>	Dokumentanalyse, intervju, spørreundersøkelse og KOSTRA-data
<b>Tidsplan</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 270 timer</li><li>• Oppstart september 2020</li><li>• Oversendelse Kontrollutvalg Fjell IKS: 31.12 2020</li></ul>
<b>Prosjektteam</b>	Oppdragsansvarlig revisor: Arve Gausen arve.gausen@revisjonmidtnorge.no  Prosjektmedarbeider: Leidulf Skarbø leidulf.skarbo@revisjonmidtnorge.no  Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none"><li>• Eirik Gran Seim</li><li>• Line Johnsen Wirum</li></ul>
<b>Uavhengighetserklæring</b>	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.  Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
<b>Kontaktperson i Oppdal kommune</b>	Kommunedirektør Ole Bjørn Moen eller den han gir fullmakt

## 2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

### 2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Oppdal kommune vedtok i sak 21/20 den 08.06.20 å bestille en forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltningen. Vedtaket lyder som følger:

*Oppdal kontrollutvalg bestiller en forvaltningsrevisjon for eiendomsforvaltning med fokus på systematisk arbeid knyttet til vedtatte målsettinger, vedlikeholdsplan, tilstandsvurderinger og oppfølging av vedlikeholdsbehov av eid bygningsmasse. Mugg- og soppskadene ved BOAS brukes som et eksempel for å avdekke hvordan varsler om dårlig inneklime blir fulgt opp. Kontrollutvalget ber Revisjon Midt-Norge utarbeide en prosjektbeskrivelse som behandles i kontrollutvalgsmøtet den 28. september 2020. Saken oversendes kommunestyret til orientering.*

Bestillingen må ses på bakgrunn av to forhold:

- Kontrollutvalget har ikke vedtatt andre bestillinger for 2020. Revisjon Midt-Norge har utarbeidet forslag til en helhetlig risiko- og vesentlighetsanalyse (HRV) for 2020-2023, hvor eiendomsforvaltning ble trukket frem som et særlig risikoutsatt område. For å få gjennomført forvaltningsrevisjon i 2020 var det nødvendig å forsere prosjektet i forhold til behandlingen av HRV.
- I kommunestyrets sak 3/2020 den 30.01.20 ble kontrollutvalget bedt om å vurdere hvor vidt det var nødvendig med en forvaltningsrevisjon knyttet til avdekkede mugg- og soppskader ved BOAS. I vedtaket heter det:

*Ved en eventuell forvaltningsrevisjon ønskes en kartlegging av hvordan denne saken kunne gå så langt uten at dette har blitt fanget opp/tatt tak i, til tross for gjentatte varslinger over flere år, og håper at dette kan bidra til læring og forbedring av kommunens virksomhet.*

### 2.2 Bakgrunnsinformasjon

Eiendommer og bygninger som kommunene forvalter utgjør store verdier. Bygningsmassen er en viktig innsatsfaktor for all kommunal tjenesteyting. Så mye som 15 – 20 % av kommunenes budsjetter går med til å huse den kommunale virksomheten. I rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren» (Multiconsult & PWC 2008), ble det estimert et betydelig etterslep i vedlikeholdet av den kommunale bygningsmassen. Betydningen av å utarbeide en

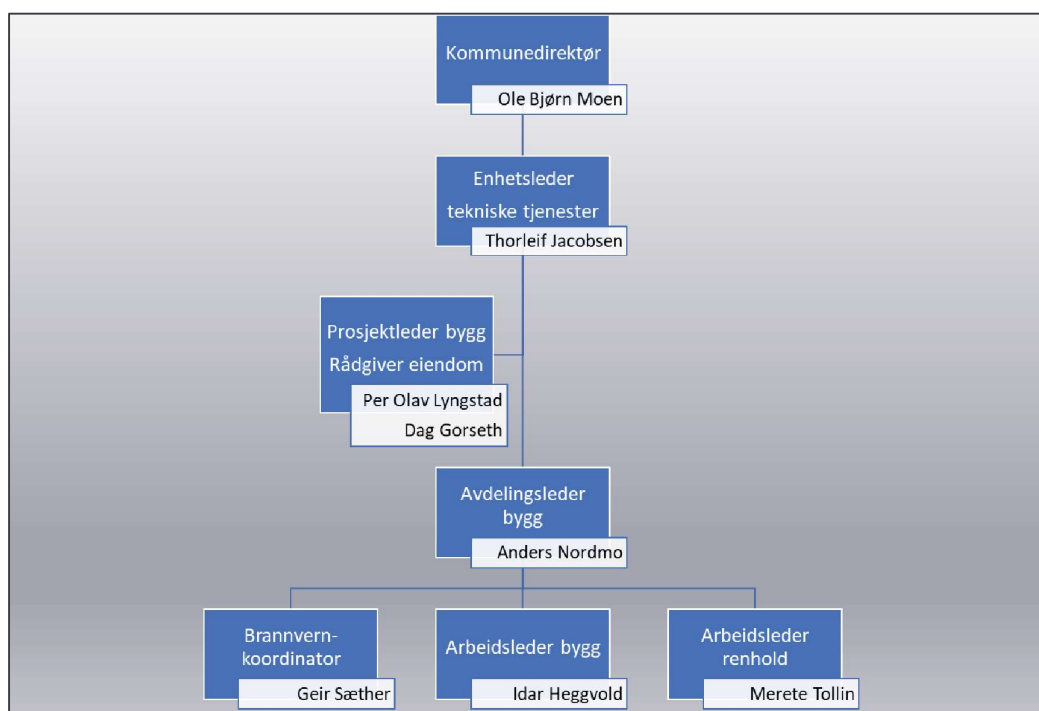
helhetlig eiendomsstrategi med tydelige mål ble understreket. Mål for vedlikehold av bygninger ble anbefalt som et vesentlig element i en slik strategi. Dette stiller krav til gode beslutningsgrunnlag for kommunestyret.

I KS sin veileder «*Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold*» blir det framhevet at et planmessig og godt løpende vedlikehold er lønnsomt. Ved manglende eller lavt vedlikehold kan et bygg bli nedslitt tidligere enn beregnet. Som følge av dette kan kommunene bli tvunget til å gjennomføre akutte tiltak som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold kan også føre til en tidligere total rehabilitering som må finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av renter og avdrag. Disse kan utgjøre langt høyere kostnader per kvadratmeter/år enn det et planmessig vedlikehold ville utgjøre. KS anbefalte at kommunestyret må sikre seg jevnlig rapportering av tilstanden på kommunens bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader.

## 2.3 Eiendomsforvaltning i Oppdal kommune

Administrasjonen i Oppdal kommune er organisert i en to-nivåmodell med to formelle beslutningsnivåer; kommunedirektøren og enhetslederne. Drift og vedlikehold av bygningsmassen sorterer under enheten for tekniske tjenester.

**Figur 1: Administrativ organisering av eiendomsforvaltningen i Oppdal kommune**



### **3 PROSJEKTDESIGN**

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

#### **3.1 Avgrensing**

Undersøkelsen vil bli avgrenset til kommunedirektørens ansvarsområde. Oppdal kulturhus KF og hel- og deleide selskaper vil dermed ikke bli omfattet av undersøkelsen.

Kommunale eiendommer består både av bygninger, grunneiendommer og tekniske anlegg. Prosjektet er avgrenset til kun å omfatte bygninger, hvor vi vil sette søkelys på hvordan de eksisterende byggene blir vedlikeholdt.

Vedlikeholds nivået i en kommune er i stor grad et spørsmål om prioriteringer. En forvaltningsrevisjon skal ikke evaluere politiske vedtak eller prioriteringer. I den grad kommunens vedlikeholds nivå kan henføres til kommunestyrets prioriteringer vil vi ikke foreta noen vurderinger.

Oppdal kommune har valgt å sentralisere ansvaret for daglig drift og vedlikehold av alle bygninger til enheten for tekniske tjenester. Dette innebærer for eksempel at det ikke er noen vaktmesterfunksjon ved skolene som er underlagt rektorene. Vi vil ikke vurdere om dette er en hensiktsmessig organisering. Den interne organiseringen hos bygningsavdelingen til tekniske tjenester blir det derimot relevant å se på.

Vi vil ikke utføre egne beregninger av vedlikeholdsbehov, men fremskaffe informasjon som kommunen selv har skaffet seg oversikt over. Sentralt i denne sammenhengen er hvilken informasjon som er rapportert til kommunestyret, og hvilke system administrasjonen har for å følge opp politiske vedtak.

Revisjonen vil søke å få belyst brukerperspektivet, men vil avgrense dette til å omfatte vurderinger fra ledernivåene og verneombudene ved de tjenesteytende enhetene. Øvrige ansatte, leietakere i boliger, folkevalgte og tjenestemottakere vil ikke bli spurt om hvor fornøyd de er med tilstanden til kommunens bygninger.

Kommunestyret har kommet med innspill til en forvaltningsrevisjon knyttet til mugg- og soppskadene ved BOAS. Dette vil vi følge opp gjennom en egen problemstilling, noe som betyr at temaet ikke vil bli så omfangsrikt og dyptpløyende som et selvstendig prosjekt ville blitt.

## 3.2 Problemstillinger

Gjennom prosjektet ønsker vi å kunne gi svar på følgende problemstillinger:

1. Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av bygninger?
2. Ble mugg- og soppskadene ved BOAS fanget opp og grepet tak i på en tilfredsstillende måte?

For å besvare den første problemstillingen vil vi sette søkelys på mål, strategier, system og rutiner. Vi vil undersøke hva som finnes, om systemene er hensiktsmessige, og om rutinene fungerer etter intensjonene. Gjennom dette ønsker vi å få belyst følgende spørsmål:

- Er det fastsatt strategier og målsettinger knyttet til vedlikehold av bygningsmassen, og hvordan blir disse i tilfelle fulgt opp?
- Hvilken oversikt har kommunen over tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen, og hvilke system og rutiner benyttes for å holde oversikten oppdatert?
- Har kommunen tilstrekkelig kompetanse og kapasitet knyttet til drift og vedlikehold av bygningsmassen, og er bygningsavdelingen hensiktsmessig organisert?
- Får kommunestyret tilstrekkelig informasjon om tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen?
- Hvilke system og rutiner er etablert for å melde inn behov fra de tjenesteytende enhetene, og hvordan følges dette opp? Er de tjenesteytende enhetene fornøyd med hvordan det fungerer?

Den andre problemstillingen kan betraktes som et praktisk eksempel for å belyse det siste punktet. Hvilken læring kan man trekke fra mugg- og soppskadene ved BOAS? Har kommunen gode nok system og rutiner for å fange opp problem med inneklimate?

For det konkrete tilfellet ved BOAS vil vi undersøke når og hvordan forholdene ble meldt inn og hva som ble gjort i ettertid for å rette på problemene. Tidsperspektivet blir i så måte viktig å få avdekket. Vi vil starte med en åpen tilnærming, hvor fakta om hvordan problemene ble avdekket og grepet fatt i danner grunnlaget for å vurdere om administrasjonens håndtering har vært tilstrekkelig for å sikre betryggende kontroll.

### 3.3 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er målestokken i en forvaltningsrevisjon. Opplysningene som samles inn vurderes opp mot disse kriteriene i revisors vurdering. Denne målestokken består gjerne av lover, regelverk, kommunale vedtak og retningslinjer.

I denne undersøkelsen står den gamle kommunelovens § 23, andre ledd og den nye kommunelovens § 25-1 sentralt. Begge omhandler kommunedirektørens ansvar for at internkontrollen er på plass. I den gamle kommuneloven het det at "*administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*". I den nye kommuneloven er det presisert at kommunedirektøren har ansvar for å:

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

For å konkretisere hva disse bestemmelsene innebærer for bygningsforvaltningen vil vi utlede revisjonskriterier fra faglig anerkjente føringer i NOU 2004:22 «*Velholdte bygninger gir mer for alle*» og veiledere fra Kommunenes Sentralforbund og Norges Kommunaltekniske Forening om temaet.

Revisjonskriterier for problemstillingen rundt BOAS vil vi utlede fra Arbeidsmiljølovens internkontrollforskrift. Kommunen skal ha skriftlige rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av kravene i HMS-lovgivningen, noe som i dette tilfellet dreier seg om kravene til inn klima i kommunale bygg.

### 3.4 Metoder for innsamling av data

Vi vil hente data gjennom dokumentgjennomgang, intervjuer og en spørreundersøkelser. I tillegg vil vi gjengi KOSTRA-tall for eiendomsforvaltningen.

Dokumentene vil eksempelvis bestå av beslutningsgrunnlag, tilstandsvurderinger, rapporteringsdokument og rutinebeskrivelser. Vi vil intervju de lederne som har ansvaret for eiendomsforvaltningen. Hensikten med dokumentgjennomgangen og intervjuene er primært å få frem fakta, men intervjuene vil også bli brukt til å skaffe oss et innblikk i de ansvarliges egne vurderinger.

Brukerperspektivet vil bli ivaretatt gjennom en spørreundersøkelse. Denne vil bli rettet til ledere og verneombud ved de kommunale byggene. Vi vil spørre om hvordan de vurderer

byggenes tilstand, om innmeldte behov og feilmeldinger blir fulgt opp, og om de er fornøyde med service og utførelse fra bygningsavdelingen. Det vil bli utarbeidet en egen spørreundersøkelse for driftsoperatørene, der vi vil spørre om deres vurderinger rundt vedlikeholdet av de kommunale byggene.

Data knyttet til problemstillingen for BOAS vil ta utgangspunkt i de skriftlige redegjørelsene fra enhetslederne for tekniske tjenester og hjemmetjenesten som ble lagt frem for kontrollutvalget i sak 06/20. Supplerende dokumentasjon og utdypende redegjørelser vil bli innhentet etter behov gjennom e-postkorrespondanse. Vi vil også undersøke hva kommunen har av system og rutiner for å avdekke problem med inneklimate, og hva som er dokumentert i kommunens avvikssystem om hendelsesforløpet i dette tilfellet.

Orkanger 31.8.2020

Arve Gausen


Oppdragsansvarlig revisor



## KILDER

- Kommunestyrets sak 3/2020 av 30.01.2020
- Multiconsult & PricewaterhouseCoopers 2008: Vedlikehold i kommunesektoren
- Kommunenes Sentralforbund 2009: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn
- NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer for alle

# VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

	
Prosjekt nr.: FR 1136	Kommune: Oppdal kommune
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:	

<b>Hovedreferanse:</b> Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 – Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 – Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8
---

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>For slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Orkanger, 7.7.2020

Arve Gausen  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



# **M Revisjon**

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)

## Prosjektplan Oppdal

---

### Signers:

<i>Name</i>	<i>Method</i>	<i>Date</i>
Gausen, Arve	BANKID_MOBILE	2020-08-21 12:36



**This document package contains:**

- Closing page (this page)
- The original document(s)
- The electronic signatures. These are not visible in the document, but are electronically integrated.



This file is sealed with a digital signature.  
The seal is a guarantee for the authenticity of the document.