

FORVALTNINGSREVISJON

Eiendomsforvaltning



Oppdal kommune

Desember 2020

FR 1136

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Oppdal kommunes kontrollutvalg i perioden september 2020 til desember 2020.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse, virkninger og regeletterlevelse ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Arve Gausen, prosjektmedarbeider Leidulf Skarbø, og kvalitetssikrere Eirik Gran Seim, Line Wirum og Sunniva Tusvik Sæter. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Oppdal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Orkanger, 15.12.2020

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Undersøkelsen omfatter en forvaltningsrevisjon om kommunens eiendomsforvaltning hvor arbeidet knyttet til målsettinger, tilstandsvurderinger, kompetanse og ansvar, rapportering og vedlikeholdsbehov er vurdert. Videre har vi sett på mugg- og soppskader ved BOAS og vurdert disse i et systemperspektiv.

*Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et **godt og langsiktig vedlikehold av bygninger?***

Revisor konkluderer med at **kommunen har svakheter** i system og rutiner for å ivareta et godt, langsiktig vedlikehold av kommunale bygninger. Til grunn for konklusjonen har revisor lagt stor vekt på at kommunen ikke har utarbeidet og vedtatt overordnede mål og strategier for forvaltning av kommunens bygningsmasse. Videre har revisor lagt vekt på at dokumentasjon av tilstanden til kommunens bygningsmasse er ajourført over tid, men at den er noe mangelfullt utredet jf. faglige standarder og manglende kostnadsestimat av tiltakene. Videre at kompetanse er på plass, men at brukeravtalene mellom bygningsavdelingen og enhetene kunne vært bedre avklart og forankret. Kommunens praksis for å budsjettere vedlikehold finner revisjonen lite egnet for å ivareta et langsiktig planlagt vedlikehold. Vi finner det kritikkverdig at det er en manglende rapportering til kommunestyret over bygningenes tilstand og vedlikeholdsbehov. Kommunens rutiner og system for innmelding og oppfølging av løpende vedlikeholdsbehov i bygningsmassen synes å være tilfredsstillende.

*Ble **mugg- og soppskadene ved BOAS fanget opp** og grepet tak i på en tilfredsstillende måte?*

Revisor konkluderer med at **kommunen i hovedsak har rutiner og systemer** for å varsle og utbedre dårlig inneklime i kommunale bygg. Det er imidlertid ulik forståelse og praksis for rutinene. Rutinene bør gjennomgås for å sikre en felles oppfatning og praksis knyttet til bruken av disse.

Revisor konkluderer videre med at det er **mangler i kommunens egne systemer** over dokumentasjon av hva som ble utført av arbeid knyttet til bestilte oppdrag ved BOAS. Det er også revisor forståelse at det ble innmeldt vedlikeholdsbehov med indikasjoner på mugg- og soppskader flere år før det ble grepet skikkelig tak i. I tillegg ble det i 2017 stilt mangelfull diagnose over årsaken til vannskadene. Dette medførte at ansatte og brukere hadde et dårlig inneklime i BOAS frem til renoveringen av byggene ble igangsatt i 2020.

Revisor anbefaler kommunen følgende:

- Kommunen bør utarbeide **mål og strategier** for forvaltning av kommunens bygningsmasse
- Kommunen bør innføre en **rapportering over tilstanden** til kommunens bygningsmasse som også synliggjør behovet for vedlikehold.
- Kommunen bør **ta lærdom av** hendelsene knyttet til BOAS og sikre at slike forhold ikke gjentar seg for kommunens **ansatte og brukere**.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling.....	9
1.2 Problemstillinger og avgrensninger.....	9
1.3 Revisjonskriterier.....	10
1.4 Metode	11
1.5 Eiendomsforvaltning nasjonalt og lokalt.....	13
2 Vedlikehold av kommunale bygninger	15
2.1 Om problemstillingen.....	15
2.2 Revisjonskriterier.....	15
2.3 Data	16
2.3.1 Bygningsmassen – omfang og ressursbruk.....	16
2.3.2 Mål og strategier	20
2.3.3 Tilstandsvurderinger	21
2.3.4 Kompetanse, kapasitet og ansvarsfordeling.....	23
2.3.5 Rapportering	27
2.3.6 Oppfølging av vedlikeholdsbehov	29
2.4 Vurdering.....	33
2.4.1 Mål og strategier	33
2.4.2 Tilstandsvurderinger	33
2.4.3 Kompetanse, kapasitet og ansvarsfordeling.....	34
2.4.4 Rapportering	34
2.4.5 Oppfølging av vedlikeholdsbehov	35
3 Mugg- og soppskader ved boas.....	36
3.1 Om problemstillingen.....	36
3.2 Revisjonskriterier.....	36
3.3 Data	37
3.3.1 System og rutiner for å avdekke dårlig inneklime	37
3.3.2 Oppfølging av inneklimeproblemet ved BOAS	39
3.4 Vurdering.....	44
3.4.1 System og rutiner for å avdekke dårlig inneklime	44
3.4.2 Oppfølging av inneklimeproblemet ved BOAS	44
4 Høring	46
5 Konklusjoner og anbefalinger	47
5.1 Konklusjon.....	47
5.2 Anbefalinger	48
Kilder.....	49

Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	50
Vedlegg 2 – Spørreundersøkelse	53
Vedlegg 3 – Høringssvar	56

Figurer

Figur 1. Administrativ organisering av bygningsforvaltningen	14
Figur 2. Sammenligning av brutto driftsutgifter	18
Figur 3. Utgifter til energi, renhold og vedlikehold.....	18
Figur 4. Tekniske tjenester sin bygningsavdeling	24
Figur 5. For bygg der jeg er driftsoperatør/som min enhet disponerer/der jeg er verneombud er vedlikeholdet mangelfullt	31
Figur 6. For bygg der jeg er driftsoperatør/som min enhet disponerer/der jeg er verneombud utføres umiddelbare vedlikeholdsbehov innen rimelig tid.....	31
Figur 7. For bygg der jeg er driftsoperatør/som min enhet disponerer/der jeg er verneombud er det problem med inneklimate.....	38
Figur 8. For bygg der jeg er driftsoperatør/som min enhet disponerer/der jeg er verneombud gjøres det regelmessige målinger av inneklimate	39
Figur 9. Tidslinje for fuktskadene ved BOAS	42

Tabell

Tabell 1. Oversikt over gjennomførte intervjuer.....	11
Tabell 2. Oversikt over gjennomførte spørreundersøkelser.....	12
Tabell 3. Bruttoareal til formålsbyggene pr. bruker i 2019	16
Tabell 4. Kommunalt disponerte boliger pr 1.000 innbyggere.....	17
Tabell 5. Oppdal kommunes ressursbruk til bygningsmassen.....	17
Tabell 6. I løpet av det siste året, har manglende vedlikehold i bygg din enhet disponerer:	19
Tabell 7. Oppdal kommune har fastsatt tydelige mål for vedlikehold av kommunale bygg.....	20
Tabell 8. Oppdal kommune følger systematisk opp fastsatte mål for vedlikehold av kommunale bygg.....	21
Tabell 9. For bygg der jeg er driftsoperatør/som min enhet disponerer foreligger det en plan for langsiktig vedlikehold	21
Tabell 10. Oppdal kommune gjennomfører regelmessige tilstandsvurderinger av kommunale bygg.....	23
Tabell 11. Oppdal kommune har god oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov for kommunale bygg.....	23

Tabell 12. Oppdal kommune har god kompetanse om langsiktig forvaltning av bygningsmassen	25
Tabell 13. Oppdal kommune har driftsoperatører med høy faglig kompetanse	25
Tabell 14. Oppdal kommune har tilstrekkelig bemanning til å utføre godt og langsiktig vedlikehold	25
Tabell 15. Oppdal kommune har tilstrekkelig driftsbudsjett til å utføre godt og langsiktig vedlikehold	25
Tabell 16. Oppdal kommune har tydelig rolle- og ansvarsfordeling for vedlikehold av kommunale bygg	27
Tabell 17. Oppdal kommune har tydelig rolle- og ansvarsfordeling ved større påkostninger for kommunale bygg.....	27
Tabell 18. Oppdal kommune har en avtale mellom bygningsavdelingen og enhetene som tydelig regulerer ansvaret for vedlikeholdsoppgaver	27
Tabell 19. Oppdal kommune har gode rutiner for hvordan vedlikeholdsbehov skal meldes inn.....	29
Tabell 20. Oppdal kommune har gode rutiner for oppfølging av umiddelbare vedlikeholdsbehov.....	29
Tabell 21. Oppdal kommune har gode rutiner for oppfølging av langsiktig vedlikehold	30
Tabell 22. Oppdal kommune har gode rutiner for tilbakemelding om utført vedlikehold	30
Tabell 23. Oppdal kommune har gode rutiner for tilbakemelding ved ikke utført vedlikehold	30
Tabell 24. Tekniske tjenesters budsjett til vedlikehold av bygg	32
Tabell 25. Oppdal kommune har gode rutiner og systemer for å avdekke dårlig inneklimate	38
Tabell 26. Oppdal kommune har gode rutiner og systemer for å rette opp dårlig inneklimate	38
Tabell 27. Innmeldte oppdrag fra BOAS med indikasjoner på vannskader og mugg.....	42

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Oppdal kommune vedtok i sak 21/20 den 08.06.20 å bestille en forvaltningsrevisjon om 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 inneklima 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 hadde ikke vedtatt andre bestillinger for 2020. I Revisjon Midt-Norge sitt forslag til en helhetlig risiko- og vesentlighetsanalyse (HRV) for 2020-2023 ble eiendomsforvaltning 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 hvorvidt 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.

Revisor oversendte en prosjektplan for forvaltningsrevisjonen til behandling i kontrollutvalget. Kontrollutvalget vedtok i sak 27/20 en prosjektplan hvor revisjonen fikk i oppdrag å besvare to problemstillinger knyttet til temaene i bestillingen. Revisjonen viser til problemstillingene for nærmere avgrensninger.

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Gjennom prosjektet ønsker vi å gi svar på følgende problemstillinger:

1. Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan 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?

Undersøkelsen ble avgrenset til kommunedirektørens ansvarsområde. Oppdal kulturhus KF og hel- og deleide selskaper ble dermed ikke omfattet av undersøkelsen. Kommunale eiendommer består både av bygninger, grunneiendommer og tekniske anlegg. Prosjektet ble avgrenset til kun å omfatte bygninger. 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 underlagt rektorene ved skolene. Vi har ikke vurdert om dette er en hensiktsmessig organisering. Den interne organiseringen hos bygningsavdelingen til tekniske tjenester var det derimot relevant å se på.

Revisjonen har ikke utført egne beregninger av vedlikeholdsbehov, men fremskaffet informasjon som kommunen selv har skaffet seg oversikt over. Sentralt i denne sammenhengen var hvilken informasjon som har blitt rapportert til kommunestyret, og hvilken system administrasjonen har for å følge opp politiske vedtak knyttet til bygningsmassen.

Vi har søkt å få belyst brukerperspektivet, men har avgrenset dette til å omfatte vurderinger fra ledernivåene og verneombudene ved de tjenesteytende enhetene. Øvrige ansatte, leietakere i boliger, folkevalgte og tjenestemottakere har ikke blitt spurt om hvor fornøyde de er med tilstanden til kommunens bygninger.

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

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Arbeidsmiljøloven
- Internkontrollforskriften
- NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle
- Veiledere fra KS og NKF om forvaltning av eiendom

Kriteriene er operasjonalisert for hver av de to problemstillingene i kapittel 2.2 og 3.2, og utledet i vedlegg 1.

1.4 Metode

Problemstillingene for dette prosjektet er besvart med data fra gjennomgang av sentrale dokumenter for kommunens eiendomsforvaltning, herunder omtaler i kommunens plan- og rapporteringsdokumenter, dokumenter som berører sopp- og muggskader ved BOAS og overordnet plan for kommunale utleieboliger. I tillegg har vi benyttet nøkkeltall fra KOSTRA³, og det har blitt gjennomført intervjuer og spørreundersøkelser.

I prosjektet har revisjonen innhentet nøkkeltall fra Statistisk sentralbyrå og KOSTRA for å belyse kommunens forvaltning av bygg. Tall for Oppdal kommune er sammenlignet med gruppegjennomsnittet for sammenlignbare kommuner. Revisjonen tar forbehold om mulige kilder til feil i tallmaterialet og vil derfor benytte statistikken med varsomhet.

Revisjonen har gjennomført intervjuer med i alt 5 personer, fordelt på to ulike intervjuer. Første intervju var med kommunedirektøren, enhetsleder for tekniske tjenester, økonomisjef og avdelingsleder for bygningsavdelingen. Andre intervju var med avdelingsleder bygg og arbeidsleder bygg. Intervjuene ble gjennomført ved at revisjonen stilte spørsmål fra en forberedt intervjuguide. Fra intervjuene ble det ført referat som senere ble verifisert av intervjuobjektene.

Tabell 1. Oversikt over gjennomførte intervjuer.

Dato	Intervjuobjekt	Sted
15. oktober 2020	Kommunedirektør, enhetsleder for tekniske tjenester, økonomisjef og avdelingsleder bygg.	Oppdal rådhus
15. oktober 2020	Avdelingsleder bygg og arbeidsleder bygg.	Oppdal rådhus

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

3 Kommune-Stat-rapportering, Statistisk Sentralbyrå - SSB

I prosjektet har revisjonen gjennomført tre ulike spørreundersøkelser. Undersøkelsene ble utformet i spørreskjemaverktøyet SurveyXact, og gjennomført ved utsendelse i e-post. Vi har i vedlegg 2 vist nærmere til spørreundersøkelsene. Før utsending ble undersøkelsene gjennomgått av avdelingsleder bygg i Oppdal kommune. Invitasjonen til å delta ble sendt den 23. oktober 2020 via e-post og avsluttet etter to purrerunder. Underveis i undersøkelsen hadde vi dialog med avdelingsleder bygg for å legge til rette for at ansatte besvarte undersøkelsen.

Tabell 2. Oversikt over gjennomførte spørreundersøkelser.

Målgruppe	Utsendte invitasjoner	Antall svar	Svarprosent
Driftsoperatører	5	5	100 %
Ledere i enheter som disponerer kommunale bygg	33	27	82 %
Verneombud i kommunale bygg	11	10	91 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA/SurveyXact

Undersøkelsen til driftsoperatørene ble avsluttet den 6. november 2020, og undersøkelsen for lederne ble avsluttet den 9. november 2020. Spørreundersøkelsen for lederne ble utsendt til 34 ansatte. En av disse var langtidssykmeldt og meldte tilbake om at undersøkelsen ikke ble besvart grunnet dette, og er trukket ut av undersøkelsen. Undersøkelsen til verneombud ble avsluttet den 9. november 2020.

I vedlegg 2 gjør vi nærmere rede for utformingen av spørreundersøkelsene. For enkelhets skyld er kategoriene «*helt enig*» og «*delvis enig*» slått sammen til kategorien «*enig*» når vi refererer til data fra spørreundersøkelsen i rapporten. Tilsvarende er svarkategoriene «*delvis uenig*» og «*helt uenig*» slått sammen til kategorien «*uenig*».

Spørreundersøkelsene inneholdt noen påstander om mulige konsekvenser av manglende vedlikehold av bygningene det siste året for tjenestene, HMS, kommunens kostnader og for brukere av bygningene. Vi har ikke metodisk grunnlag for å finne ut av årsaks- og virkningsforhold basert på respondentenes oppfatninger om slike sammenhenger. Denne delen av spørreundersøkelsen er derfor presentert i kap. 2.3.1, og vil ikke være med i datagrunnlaget som blir vurdert opp mot revisjonskriteriene.

Vi mener at de innsamlede dataene er tilstrekkelig for å besvare problemstillingene opp mot revisjonskriteriene, og at kombinasjonen av ulike metoder for datainnsamling har vært hensiktsmessige for å få belyst bygningsforvaltningen fra flere sider.

1.5 Eiendomsforvaltning nasjonalt og lokalt

Nasjonale utviklingstrekk

Eiendommer og bygninger som kommunene forvalter utgjør store verdier. Bygningsmassen er en viktig innsatsfaktor for all kommunal tjenesteyting. Så mye som 15 – 20 prosent 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 anbefaler at kommunestyret må sikre seg jevnlig rapportering av tilstanden på kommunens bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader.

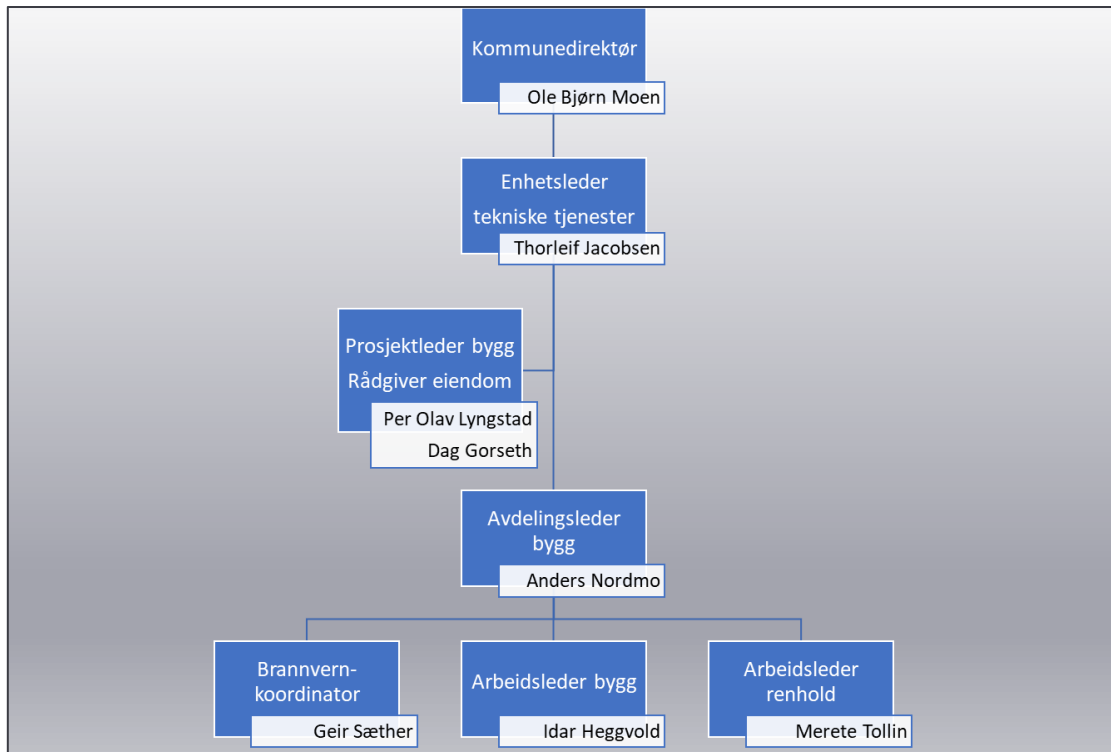
På oppdrag fra KS utarbeidet Civitas rapporten «*Forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur*» (2013). Det ble pekt på tre virkemidler for bedre forvaltning av bygningskapitalen. For det første bør kommunen ha et bevisst forhold til hvilken *kompetanse* man har behov for på kort og lang sikt. Dette handler både om å være attraktiv for flinke folk, å videreutvikle eksisterende kompetanse hos de ansatte og å utvikle eierkompetanse hos politikerne. Dernest ble betydningen av *god kommunikasjon* mellom politisk nivå, administrasjon og brukere trukket frem. Politikerne må få et beslutningsgrunnlag om tilstand og vedlikeholdsbehov som man ikke behøver å være fagperson for å forstå. Administrasjonen må sikre seg at informasjonen svarer til de forholdene politikerne ønsker å få belyst. Det må også etableres rutiner for hvordan brukerne av de kommunale byggene melder inn sine behov og får tilbakemeldinger. For det tredje ble betydningen av *god kontroll* i form av et gjennomgående plan- og ledelsessystem understreket. Bygningsforvaltningen bør ta utgangspunkt i en overordnet strategi. Mål og konkrete tiltak for det enkelte bygg må være

forankret i denne, og på veien frem til det ønskede resultatet må tilstandsrapporter og internkontrollsystem være koblet sammen i en helhetlig handlingskjede.

Administrativ organisering 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 bygningsforvaltningen



Kilde: Oppdal kommune

Kommunedirektøren er øverste leder for kommunens administrasjon. Han leder administrasjonens arbeid med å forberede saker for folkevalgte organer, og er ansvarlig for at disse er forsvarlig utredet.

Gjennom kommunedirektørens videredelegeringsreglement har enhetslederne fått myndighet innenfor sine ansvarsområder. Enheten for tekniske tjenester har blant annet ansvaret for forvaltning av bygg. Denne virksomheten drives under ledelse av en egen avdelingsleder. Byggene som driftes av kommunen omfatter blant annet skoler, barnehager, sykehjem, boliger og rådhuset. Drift og vedlikehold av bygningene som huser Oppdal Kulturhus KF ligger hos foretaket selv.

2 VEDLIKEHOLD AV KOMMUNALE BYGNINGER

I dette kapittelet besvares den første problemstillingen:

Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av bygninger?

2.1 Om problemstillingen

Vi vil sette søkelys på mål, strategier, system og rutiner. Vurderingene tar utgangspunkt i hva som finnes av internkontrollsystem, 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?

Vi vil forholde oss til begrepet *vedlikehold* slik det er definert i Byggforskserien 600.004:

Arbeid som er nødvendig for å opprettholde kvaliteten på en bygning og de tekniske installasjonene på et fastsatt nivå, og sikre at bygningen som helhet fungerer etter hensikten innenfor en gitt brukstid.

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er operasjonalisert for overnevnte spørsmål:

- Kommunen bør ha klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.
- Kommunen bør ha en oppdatert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen.
- Kommunen bør ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta bygningsmassen, og organiseringen bør reflektere ansvarsforholdene.

- Kommunedirektøren bør rapportere til kommunestyret om tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen på en systematisk måte.
- Kommunen bør ha system og rutiner som sikrer at innmeldte vedlikeholdsbehov fra de tjenesteytende enhetene følges opp.

Utledningen av revisjonskriteriene er vist i vedlegg 1.

2.3 Data

I dette kapitlet presenteres data fra intervjuer, dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse og SSB/KOSTRA som belyser problemstillingen. Vi starter med å beskrive informasjon om kommunens bygningsmasse på et overordnet nivå.

2.3.1 Bygningsmassen – omfang og ressursbruk

Ifølge KOSTRA-data for 2019 utgjør bruttoarealet til kommunens formålsbygg 33.829 kvadratmeter. Formålsbyggene består av administrasjonslokaler, barnehager, skoler, sykehjem, idrettsbygg og kulturhus.

Tabell 3. Bruttoareal til formålsbyggene pr. bruker i 2019

	Oppdal	Kostra-gruppe 11	Landet uten Oslo
Administrasjonslokaler	0,55	0,59	0,45
Barnehagelokaler	9,58	12,86	13,29
Skolelokaler	15,06	20,32	19,1
Institusjonslokaler	127,82	153,82	137,16
Idrettsbygg	0,31	0,68	0,55
Kulturbygg	0,99	0,39	0,36

Kilde: SSB/Kostra

Tabellen viser kommunens bygningsareal sammenlignet med andre kommuner, hvor arealet er delt på antall brukere for den aktuelle tjenesten. Tallene viser at arealene til barnehager, skoler, institusjonslokaler og idrettsbygg ligger under gjennomsnittet i Oppdal, mens kulturbygg ligger langt over. Arealet til administrasjonslokaler skiller seg ikke ut fra andre. Samlet sett indikerer tallene høy arealeffektivitet. Det samlede bruttoarealet på bygningsmassen er på knapt 34.000 kvadratmeter og utgjør 4,83 pr innbygger. KOSTRA-tallene for 2019 forteller at gjennomsnittet for de kommunene det er mest naturlig å sammenligne seg med, - gruppe 11, - hadde 5,71 kvadratmeter pr innbygger.

I tillegg til formålsbyggene har kommunen 158 boligenheter til utleie. 45 av disse disponeres til utleie til vanskeligstilte på boligmarkedet, mens de øvrige i all hovedsak dreier seg om omsorgsboliger. Understående tabell viser at antall boligenheter ligger på linje med sammenligningsgruppene.

Tabell 4. Kommunalt disponerte boliger pr 1.000 innbyggere.

Oppdal	Kostra-gruppe 11	Landet uten Oslo
0,55	0,59	0,45

Kilde: SSB/KOSTRA

Kommunens ressursbruk til bygningsmassen består både av driftsutgifter og kapitalkostnader. Driftsutgiftene må bevilges årlig, mens kapitalkostnadene er beregnede størrelser for avskrivninger og kapitalbinding knyttet til tidligere års investeringer. Basert på kommuneregnskapet og regnskapet til Oppdal Kulturhus KF for 2019 har revisjonen kalkulert den samlede årlige ressursbruken til knapt 67 millioner.

Tabell 5. Oppdal kommunes ressursbruk til bygningsmassen

	Mill kr	Andel
<i>Kapitalkostnader:</i>		
Avskrivninger	18,8	28,2 %
Kapitalbinding	12,3	18,4 %
<i>Driftsutgifter:</i>		
Forvaltning	3,3	5,0 %
Lønn renholdere	10,0	15,0 %
Lønn driftsoperatører	6,3	9,5 %
Varer og tjenester til vedlikehold	4,2	6,2 %
Energikostnader	6,8	10,2 %
Andre varer og tjenester til drift	5,0	7,5 %
Sum	66,7	100,0 %

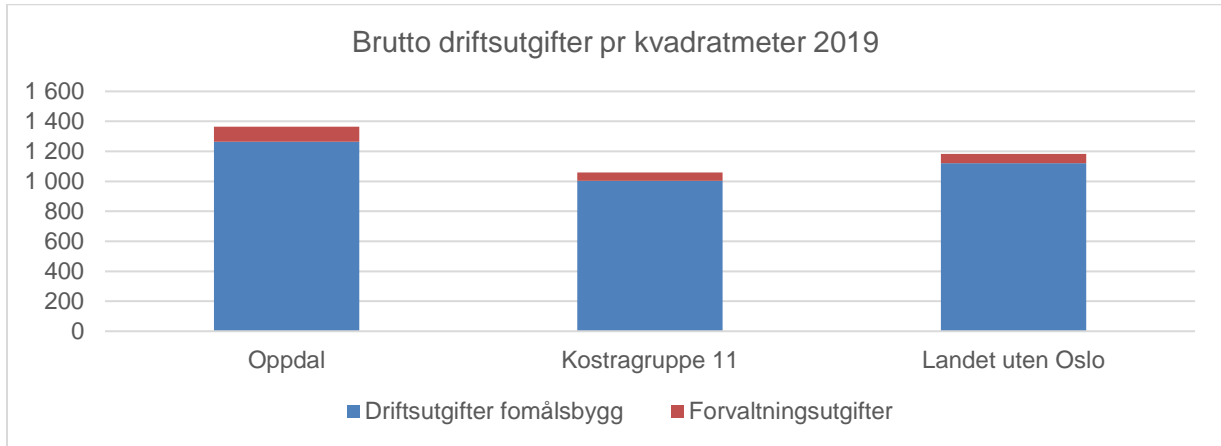
Kilde: Kommuneregnskapet for Oppdal kommune og regnskap for Oppdal Kulturhus KF 2019

Kapitalkostnadene står for 46,6 prosent av ressursbruken. Dette forteller at kostnadene med å drifte og vedlikeholde bygningene ikke er særlig mye høyere enn kostnadene som kommer som følge av tidligere års investeringer. Størrelsene for avskrivninger er basert på de kommunale regnskapsreglene, mens kostnader ved å binde kapital i bygninger har revisjonen beregnet etter samme prinsipp som for selvkostkalkyler.

Anskaffelse av varer og tjenester til vedlikehold utgjorde 6,2 prosent av de samlede kostnadene. Selv om en andel av lønnsutgiftene til driftsoperatørene dreier seg om vedlikeholdsoppgaver, forteller dette at vedlikehold utgjør en beskjeden del av de samlede bygningskostnadene.

KOSTRA-data for 2019 forteller at Oppdal kommune har noe høyere brutto driftsutgifter til formålsbyggene og administrasjon av eiendomsforvaltningen enn gjennomsnittet i sammenligningsgruppene. I denne sammenheng er ikke utgifter til utleieboliger tatt med.

Figur 2. Sammenligning av brutto driftsutgifter

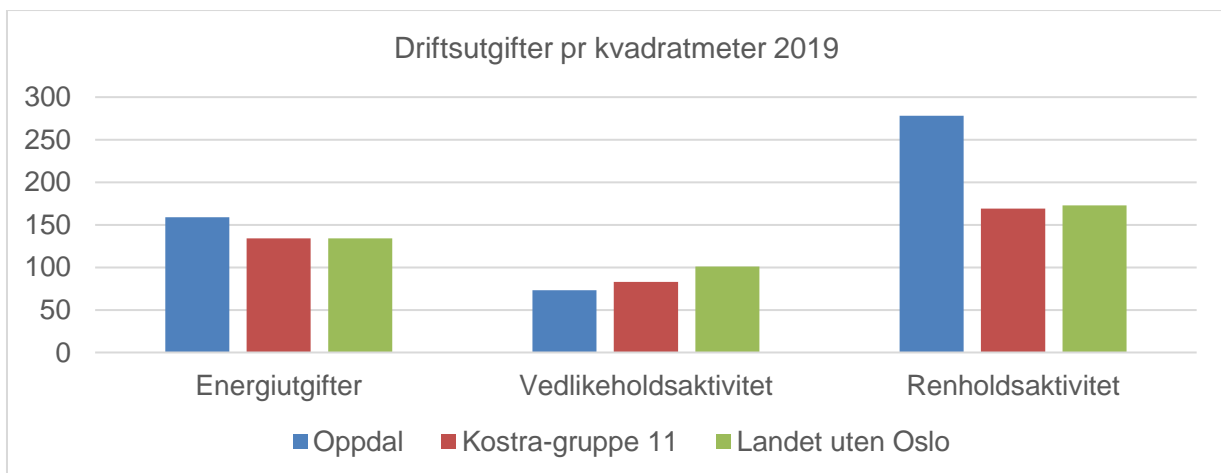


Kilde: SSB/Kostra

For Oppdal utgjorde driftsutgiftene til formålsbyggene kr 1.263 per kvadratmeter, og i tillegg kom forvaltningsutgiftene med kr 101. Dette var til sammen kr 309 mer enn for snittet av kommuner i samme KOSTRA-gruppe, og kr 181 mer enn for landsgjennomsnittet utenom Oslo. Differansene representerer summer på henholdsvis 10,4 mill. og 6,1 mill. når de ganges opp med bygningsarealene til Oppdal kommune. Men vi har også sett at Oppdal har høy arealeffektivitet; bygningsmassen er mindre enn hva innbyggertallet skulle tilsi når vi sammenligner med andre kommuner. Måler vi driftsutgiftene i forhold til innbyggertallet i stedet for kvadratmetertallet, blir avvikene derfor ikke like store.

Det er av interesse å finne ut hvilke utgiftstyper det er som bidrar til at Oppdal har høyere driftsutgifter enn andre når det måles per kvadratmeter. KOSTRA-data inneholder også delstørrelser for noen av driftsutgiftene. Dette er imidlertid data hvor sammenlignbarheten blir forstyrret av flere mulige feilkilder, og som man derfor må behandle med varsomhet.

Figur 3. Utgifter til energi, renhold og vedlikehold



Kilde: SSB/Kostra

Oppdal har betydelig høyere utgifter til renhold enn gjennomsnittene som det sammenlignes med. Energiutgiftene er også noe høyere. Disse to delkostnadene forklarer hovedvekten av Oppdal sine merkostnader. Vi merker oss at utgifter som er klassifisert som vedlikehold ligger på et litt lavere nivå i Oppdal enn for sammenligningsgruppene. Men her må det tas forbehold om datakvaliteten.

Data fra spørreundersøkelsene

59 prosent av lederne i enhetene sa seg helt eller delvis enig i en påstand om at byggene de disponerer har mangelfullt vedlikehold. Blant driftsoperatørene som foretar vedlikeholdet var denne andelen 40 prosent, mens 60 prosent sa seg helt eller delvis uenige.

Vi ba ledere i enhet som disponerer de kommunale byggene om å vurdere noen påstander om mulige konsekvenser av manglende vedlikehold i det siste året. Tabelloverskriftene gjengir påstandene de ble bedt om å ta stilling til.

Tabell 6. I løpet av det siste året, har manglende vedlikehold i bygg din enhet disponerer:

	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
<i>hatt negativ innvirkning på de kommunale tjenestene som tilbys i bygget?</i>	37 %	11 %	52 %	0 %
<i>medført fare for helse, miljø og sikkerhet?</i>	33 %	7 %	56 %	4 %
<i>medført ekstra kostnader for kommunen?</i>	48 %	4 %	37 %	11 %
<i>ført til klager fra ansatte som jobber i bygget?</i>	66 %	4 %	30 %	0 %
<i>medført klager fra brukere av tjenestene som tilbys i bygget?</i>	52 %	4 %	40 %	4 %
<i>ført til pålegg eller behov for dispensasjon fra statlig tilsynsmyndighet?</i>	8 %	19 %	60 %	15 %

Kilde: RMN

Vi ser av tabellen at de fleste lederne sier at manglende vedlikehold har medført klager fra ansatte (66 prosent) og brukere (52 prosent). Flertallet er uenig i at manglende vedlikehold har medført pålegg fra tilsynsmyndigheter (60 prosent), fare for helse, miljø og sikkerhet (56 prosent) og hatt negativ innvirkning på tjenester som tilbys (52 prosent).

Driftsoperatørene og verneombudene knyttet til byggene ble bedt om å svare «ja», «nei» eller «vet ikke» på tilsvarende påstander. Driftsoperatørene sa seg i mindre grad enige enn lederne i de negative følgene, mens svarene fra verneombudene var på linje med lederne.

2.3.2 Mål og strategier

I denne delen vil vi undersøke om kommunen har etablert mål og strategier for forvaltningen av den kommunale bygningsmassen.

Kommuneplanen for Oppdal kommune omtaler ikke noen mål og strategier for dette temaet. I kommuneplanens 4-årige handlingsplan er det heller ikke formulert målsetninger. I handlingsplanen for 2021-2024 er det angitt en rekke sentrale utfordringer for å innfri visjonen om *det gode liv i ei attraktiv fjellbygd*. Forvaltning og vedlikehold av bygningsmassen er ikke nevnt blant disse.

I kommunens årsbudsjett blir det fastsatt operative mål for tjenestene etter metodikken for balansert målstyring. I styringskartet for tekniske tjenester er det satt måltall for bygningstjenesten når det gjelder brukerundersøkelser, antall boliger som er utleid til enhver tid og driftskostnader målt per kvadratmeter. I styringskartet er det angitt hvordan disse måltallene har utviklet seg over tid.

Kommunedirektøren la frem en overordnet plan for kommunale utleieboliger i kommunestyrets sak 59/2020 den 04.06.20. Planen tok utgangspunkt i kommunens oppgave med å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet med et egnet tilbud, og munnet ut i innspill til investeringsprosjekt for handlingsplanperioden 2021-2024. Planen inneholdt ingen mål og strategier for det løpende vedlikeholdet. Kommunestyret tok saken til orientering, og fattet intensjonsvedtak om å søke tiltakene innarbeidet i den kommende handlingsplanrulleringen. Ved behandlingen av handlingsplanen for 2021-2024 i kommunestyrets sak 85/2020 den 1. oktober 2020 ble det ikke funnet rom for noen av disse investeringstiltakene.

I intervjuet med kommunedirektøren, enhetsleder og avdelingsleder ble det bekreftet at kommunen ikke har etablert overordnede målsetninger og strategier for eiendomsforvaltningen.

Data fra spørreundersøkelsene

Både driftsoperatørene og ledere i enheter som benytter byggene ble bedt om å ta stilling til to påstander knyttet til overordnede mål for vedlikeholdet.

Tabell 7. Oppdal kommune har fastsatt tydelige mål for vedlikehold av kommunale bygg

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	40 %	20 %	20 %	20 %
Ledere	11 %	11 %	48 %	30 %

Kilde: RMN

Tabellen viser at både driftsoperatører og ledere gir ulik tilbakemelding om det er fastsatt tydelige mål for vedlikehold av kommunale bygg i kommunen. Andelen som svarer «vet ikke og nøytral» er også noe høy.

Tabell 8. Oppdal kommune følger systematisk opp fastsatte mål for vedlikehold av kommunale bygg

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	40 %	20 %	20 %	20 %
Ledere	15 %	7 %	41 %	37 %

Kilde: RMN

Tabellen viser at driftsoperatører og ledere gir ulik tilbakemelding på om mål for vedlikehold følges systematisk opp. Det er også verdt å merke seg at en stor andel av respondentene svarer «vet ikke». En av driftsoperatørene kommenterte dette med følgende: «*Vedlikehold blir utført fortløpende etter behov og innmeldinger*». Her er også andelen som svarer «vet ikke og nøytral» noe høy.

Tabell 9. For bygg der jeg er driftsoperatør/som min enhet disponerer foreligger det en plan for langsiktig vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	40 %	0 %	0 %	60 %
Ledere	7 %	22 %	44 %	26 %

Kilde: RMN

Svarene gir det samme bildet som for de overordnede målene; langsiktige vedlikeholdsplaner for det enkelte bygg synes å være svakt forankret hos lederne ved byggene, og driftsoperatørene har i liten grad kjennskap til langsiktige planer. Andelen som svarer, «vet ikke» er høy. Driftsoperatørene ble i tillegg bedt om å vurdere følgende påstand: «*For bygg der jeg er driftsoperatør er det fastsatt klare mål for vedlikehold*». 40 prosent sa seg delvis enig, mens de resterende 60 prosent svarte «vet ikke».

2.3.3 Tilstandsvurderinger

Den faglige standarden for å utføre tilstandsanalyser er beskrevet i Norsk Standard 3424. Standarden angir krav til hva som skal beskrives, vurderes og dokumenteres. Standarden er fleksibel og kan danne rammeverk for tilstandsanalyser av ulik art og omfang. Omfanget av en tilstandsanalyse avhenger av referansenivå (hva man sammenlikner med) og analysenivå (hvor grundig man utfører analysen). Tilstandsanalyser blir ofte utført av bygningskyndige på oppdragsbasis.

Kommunestyret etterspurte en tilstandsvurdering av de kommunale byggene i forbindelse med at det ble rapporter om mugg- og soppskadene ved BOAS. Bestillingen i kommunestyrets sak 3/2020 den 30.01.20 lyder slik:

Kommunestyret ønsker en samlet vurdering av inneklima og teknisk standard på alle kommunale bygg. Vurderingen legges frem for kommunestyret i forbindelse med handlingsplanbehandlingen for 2021-24.

I saksopplysningene til kommunestyrets sak 59/2020, som omhandlet overordnet plan for utleieboligene, gjorde kommunedirektøren oppmerksom på at tilstandsvurderinger for de øvrige byggene krevde en særskilt bevilgning. Dette ble begrunnet med at kommunen ikke hadde tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utføre oppgaven, og at den derfor måtte settes bort til en ekstern leverandør. Tekniske tjenester fulgte opp dette med å spille inn en bevilgning på kr 400.000 under arbeidet med handlingsplanen for 2021-2024. Kommunedirektøren fant imidlertid ikke økonomisk rom for tiltaket. Det gjorde heller ikke kommunestyret ved behandlingen av handlingsplanen. I tekniske tjenester sin begrunnelse for midler til tilstandsanalyse het det:

Fukt i bygninger er en av de største skadefaktorer i alle bygg. Fukt og fuktskader kan ofte være skjult, samtidig som evt. skadeomfang ofte er uoversiktlig. Det er derfor ønskelig at vi skaffer oss en oversikt over tilstanden på våre bygninger, spesielt med hensyn til fuktproblematikk. Tilstandsanalyse for bygninger er definert i egne standarder (NS3424). Komplette tilstandsanalyse ihht. standard er krevende og omfattende. Derfor bør en tilstandsanalyse for våre bygg begrense seg til analyse av våtrom, bad og taktekker, da det er disse forhold som har størst skadepotensiale. Tilstandsanalyse ihht. NS 3424 krever utvidet bygningskompetanse og god kjennskap til metodene definert i standarden. Antatt kostnad for engasjement av konsulent for utførelse av tilstandsanalyse kr 400.000, -.

I 2017 gikk tekniske tjenester til anskaffelse av IK Bygg, som er et nettbasert internkontrollsystem for bygninger. Systemet inneholder en planmodul, hvor det på grunnlag av innlagte data kan produseres tilstandsrapporter for byggene. Modulen er imidlertid ikke fullt utnyttet enda, blant annet er kostnadsberegningene unøyaktige eller mangelfulle. Tiltakene er ofte kostnadsført med kr 0 fordi det er vanskelig å gjøre kostnadsanslag. Av denne grunn har avdelingslederen vært skeptisk til å legge frem tilstandsdata fra systemet til kommunestyret.

Driftsoperatørene utfører tilstandsvurderinger kontinuerlig med sin kjennskap til byggene, og data blir registrert i systemet. For utleieboliger håndteres vurderingene av tilstand ved flytting, samt at driftsoperatører er inne i boligene ca. en gang i året for å vurdere vedlikeholdsbehov.

Observasjonene blir dokumentert i IK Bygg. For formålsbyggene og omsorgsboligene har driftsoperatører full tilgang og oversikt ved jevnlig besøk, og de har rutiner for dokumentasjon i systemet. Tilstandsvurderingene i IK Bygg er basert på tre trinn etter alvorlighetsgrad for de ulike komponentene i bygget. Man støtter seg gjerne på antatt levetid for komponentene.

Data fra spørreundersøkelsene

Driftsoperatørene og ledere i enheter som disponerer kommunale bygg ble bedt om å ta stilling til noen påstander knyttet til tilstandsvurderinger.

Tabell 10. Oppdal kommune gjennomfører regelmessige tilstandsvurderinger av kommunale bygg

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	80 %	0 %	0 %	20 %
Ledere	37 %	15 %	30 %	19 %

Kilde: RMN

Tabell 11. Oppdal kommune har god oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov for kommunale bygg

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	80 %	0 %	0 %	20 %
Ledere	41 %	15 %	29 %	15 %

Kilde: RMN

Vi merker oss at driftsoperatørene har et mer positivt bilde av arbeidet med tilstandsvurderinger og kartlegging av vedlikeholdsbehov enn lederne i byggene som blir betjent.

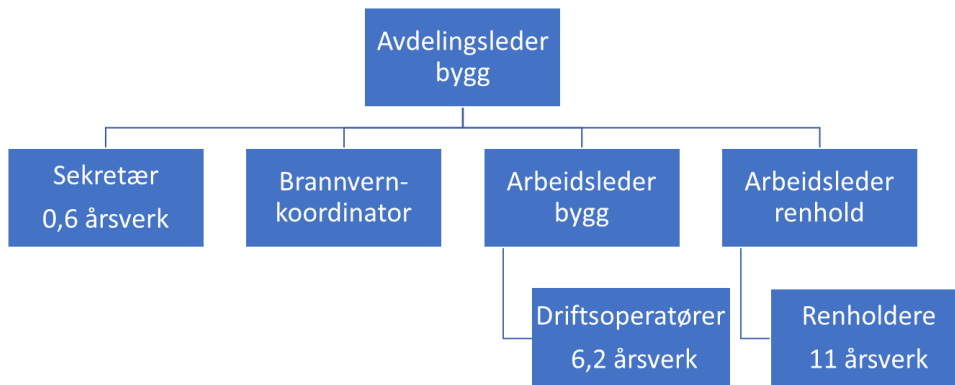
Driftsoperatørene fikk noen utdypende spørsmål om oversikten over vedlikeholdsbehov for bygg der vedkommende utøver tjenester. 80 prosent var helt enig i påstanden om at vedkommende har god oversikt over vedlikeholdsbehovet. Samtlige 5 driftsoperatører var helt eller delvis enig i en påstand om at vedlikeholdsbehovet er dokumentert i kommunens system.

2.3.4 Kompetanse, kapasitet og ansvarsfordeling

Kompetanse og kapasitet

Avdelingen som har det daglige ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen består av 21,8 årsverk. Vi viser i neste figur et kart for organisering av bygningsavdelingen.

Figur 4. Tekniske tjenester sin bygningsavdeling



Kilde: Oppdal kommune

Avdelingslederen har ingeniørkompetanse, mens arbeidsleder bygg og alle driftsoperatører har relevant fagutdanning. I intervju med ledelsen ble det opplyst at svak oppdekking av ingeniørkompetanse er en utfordring, og at dette blir løst med kjøp av eksterne tjenester. Det ble også trukket frem at kompetansen hos driftsoperatørene har blitt bedre og bedre. De har en praktisk tilnærming til faget, og det stadig økende kravet til formalisering og dokumentasjon har vært en utfordring som det har blitt jobbet mye med. Ved utlysning av ledige stillinger for driftsoperatører har det vært stor søkermasse av godt kvalifiserte søkere. Det er ikke utarbeidet noen kompetanseplan for avdelingen. Ifølge enhetslederen for tekniske tjenester sørges det for at driftsoperatørene utvikler sin kompetanse gjennom deltakelse på relevante kurs.

Budsjettmidlene er etter avdelingslederens mening den knappeste faktoren for å få utført et godt vedlikehold. Han peker på at rammebudsjetteringen fører til at vedlikehold blir en salderingspost, og vurderer budsjettmidlene til vedlikehold som marginale. Midlene til å rette på akutte tiltak er tilstrekkelige, mens planlagt vedlikehold ikke har nok midler. Avdelingslederen peker på at dette medfører at verdien på byggene reduseres på sikt, og opplever at behovene for de kommunale byggene nedprioriteres i forhold til alle andre gode tiltak. Han synes det er vanskelig å tallfeste hva som er et rimelig eller stort nok vedlikeholdsbudsjett fordi han mangler verktøy for å underbygge at ressursene er for knappe. Det blir ikke brukt noen form for standarder ved utmåling av vedlikeholdsbudsjett, - slik som eksempelvis fast beløp per kvadratmeter. Avdelingslederen mener at en slik budsjetteringsmåte hadde vært ønskelig. Dette ville etter hans vurdering gitt større forutsigbarhet og mulighet for langsiktig planlegging av vedlikeholdet i bygningsmassen.

I intervjuet med kommunedirektøren ble det fremholdt at alle behovsbeskrivelser fra enhetene blir forelagt kommunestyret ved behandling av handlingsplan og budsjett, men at økonomien ikke strekker til for å dekke alt. Men han stiller seg åpen til at informasjonen om at behovet for bygningsvedlikehold kanskje ikke kommer tydelig nok frem:

«Drukner mengden av informasjon til kommunestyret i all annen informasjon? – dette er et plausibelt spørsmål» (sitat fra kommunedirektøren).

Spørreundersøkelsene tok for seg kompetanse og kapasitet gjennom noen påstander som respondentene ble bedt om å ta stilling til. De samme påstandene ble lagt frem i de to undersøkelsene som var rettet til driftsoperatørene og ledere i enhetene som disponerer kommunale bygg.

Tabell 12. Oppdal kommune har god kompetanse om langsiktig forvaltning av bygningsmassen

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	80 %	0 %	0 %	20 %
Ledere	33 %	19 %	22 %	26 %

Kilde: RMN

Tabell 13. Oppdal kommune har driftsoperatører med høy faglig kompetanse

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	80 %	20 %	0 %	0 %
Ledere	60 %	19 %	4 %	19 %

Kilde: RMN

Tabell 14. Oppdal kommune har tilstrekkelig bemanning til å utføre godt og langsiktig vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	0 %	60 %	40 %	0 %
Ledere	4 %	19 %	41 %	37 %

Kilde: RMN

Tabell 15. Oppdal kommune har tilstrekkelig driftsbudsjett til å utføre godt og langsiktig vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	0 %	0 %	100 %	0 %
Ledere	0 %	4 %	78 %	19 %

Kilde: RMN

Svarene fra spørreundersøkelsene tegner et relativt entydig bilde av at kommunens kompetanse på området vurderes som høy, og at bemanningen og driftsbudsjettet til vedlikehold vurderes som svært knappe faktorer. To bemerkninger i kommentarfeltet til undersøkelsen fra lederne er som følger:

«Vet at det aller meste skyldes manglende økonomi eller mangel på bemanning til å utføre vedlikeholdet».

«Vår vaktmester gjør en kjempejobb tross trange rammer».

Ansvarsfordeling

Kommunedirektøren oppfatter ansvars- og oppgavefordelingen for kommunale bygg som avklart og tydelig.

I 2010 ble det etablert brukeravtaler mellom enhetslederne som benytter byggene og daværende enhet for bygg og eiendom. Avtalene ble revidert av tekniske tjenester i 2015, og er styrende for ansvarsfordelingen og hvilket tjenestenivå enhetene kan forvente fra bygningsavdelingen. De mest relevante avtalebestemmelsene om vedlikehold er følgende:

- **Økonomisk ansvar.** Forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen skal tilpasses årlige bevilgninger til formålet, og er tekniske tjenester sitt ansvar. Investeringsiltak faller utenfor avtalene, og det er enhetenes ansvar å fremme bevilgningsforslag om tiltak.
- **Drift og vedlikehold utenomhus.** Uttømmende bestemmelser om tekniske tjenester sitt ansvar.
- **Drift og vedlikehold av bygning.** Tekniske tjenester forplikter seg til å vedlikeholde bygninger innenfor de krav som er gitt i lover og forskrifter og tildelte ressurser. Det er angitt nærmere ansvarsbestemmelser for sanitære anlegg, varme- og ventilasjonsanlegg, elektriske installasjoner, heisanlegg, brannalarmanlegg, sentralt driftsstyringsanlegg, telefonanlegg, IT-utstyr, låssystem og inventar.
- **Vedlikehold av inventar og utstyr.** Bruker er økonomisk ansvarlig for alt av inventar og utstyr. Tekniske tjenester gjør monteringsarbeid og eventuelle justeringer etter noe tids bruk.

Ifølge intervju med bygningsavdelingen mottas det tidvis oppdrag i strid med brukeravtalene. I slike tilfeller vurderes det om et oppdrag skal forkastes. Enkelte har ønsker utover bygningsavdelingens oppgaver, eksempelvis ved behov for utvikling og oppgradering. Dette må tas opp tjenestevei og i andre kanaler. Andre eksempler som ble påpekt i intervjuet er serviceoppdrag som ikke har med drift og vedlikehold av byggene å gjøre. Avdelingen opplever at det over tid blitt mindre av slike oppdrag. Ansatte fra bygningsavdelingen gir opplæring om brukeravtalen til ansatte som ber om det. Selv om brukeravtalene danner basis for ansvarsfordelingen er det fremdeles aksept i bygningsavdelingen for at ansatte i byggene tar direkte kontakt med driftsoperatører når de er på bygget.

I spørreundersøkelsene ble det fremsatt noen påstander knyttet til rolle- og ansvarsfordeling.

Tabell 16. Oppdal kommune har tydelig rolle- og ansvarsfordeling for vedlikehold av kommunale bygg

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	80 %	20 %	0 %	0 %
Ledere	37 %	15 %	23 %	26 %

Kilde: RMN

Tabell 17. Oppdal kommune har tydelig rolle- og ansvarsfordeling ved større påkostninger for kommunale bygg

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	60 %	20 %	0 %	20 %
Ledere	52 %	15 %	11 %	22 %

Kilde: RMN

Tabell 18. Oppdal kommune har en avtale mellom bygningsavdelingen og enhetene som tydelig regulerer ansvaret for vedlikeholdsoppgaver

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	80 %	20 %	0 %	0 %
Ledere	37 %	26 %	22 %	15 %

Kilde: RMN

Av svarene ser vi at driftsoperatørene har et noe mer positivt syn på at ansvaret til enhetene er avklart enn hva som er tilfelle hos lederne i byggene som betjenes. Det er også grunn til å merke seg at en relativt stor andel av lederne synes å være noe kritiske til, eller lite kjent med brukeravtalene. En leder sier det på denne måten:

«Brukeravtalen er ullen og løser ikke enheten sine behov fullt ut. Alt for mange gråsoner».

2.3.5 Rapportering

Kommunen har ingen faste rapporteringsrutiner om bygningenes tilstand og vedlikeholdsbehov. Dette gjelder både den administrative rapporteringen og kommunedirektørens rapportering til politisk nivå.

Rapporteringen fra bygningsavdelingen følger det gjennomgående årshjulet til kommunen, som er sentrert rundt tertial- og årsrapportering. Utover dette er det ikke formalisert hvilke hendelser som skal rapporteres i linjen fra avdelingsleder til enhetsleder, og eventuelt videre til kommunedirektør og politisk nivå. Avviksrapportering fra ansatte ivaretas ifølge informantene gjennom kommunens avvikssystem.

I intervjuet med kommunedirektøren, enhetsleder og avdelingsleder ble det fremholdt at formaliseringsgraden er tilpasset kommunens størrelse, og at det blir forventet at hendelser

som ikke kan løses innenfor tildelt myndighet og økonomiske rammer blir rapportert i linjen til kommunedirektøren. Kommunen har ikke noe gjennomgående system for dokumentasjon av denne typen rapportering.

Revisjonen har gått gjennom årsmeldingen for 2019, samt tertialrapportene for 2019 og 2020 for å finne ut hva som er rapportert om bygningsforvaltning til kommunestyret. I årsmeldingen for 2019 ble det rapportert om følgende:

- Statlige tilsyn. Avviksfunn og status for lukking for det enkelte tilsyn.
- Indikatorer i tekniske tjenester sitt målekart:
 - Data fra intern brukerundersøkelse om opplevd kvalitet fra brukerne av kommunale bygg.
 - Antall utleieboliger og omsorgsboliger.
 - FDV-kostnader per kvadratmeter for formålsbyggene, trygdeboliger og utleieboliger.
- Fremdrift for nye utleieboliger i Luvegen 9 og Ospvegen 4.
- Reduserte leieinntekter som følge av renovering av BOAS og svak utleieprosent av omsorgsboliger generelt. Behov for gjennomgang av bygningsbehovet for avdelingene som disponerer ledige omsorgsboliger.
- Forklaringer på budsjettavvik.

I de to tertialrapportene for 2019 og den første for 2020 er det gitt tilsvarende opplysninger om budsjettavvik og indikatorer i målekartet som i årsmeldingen. I tertialrapport 2 for 2019 ble det innmeldt behov om tilleggsbevilgning på grunn av tapte leieinntekter i Statens Hus, og det er redegjort for årsaken. Under temaet «økonomi» har tekniske tjenester i samme rapport informert om følgende:

Økonomien i kommunens bygningsdrift oppleves anstrengt, hvor faste kostnader i økende grad styrer vår innsats knyttet til generelt vedlikehold. Vi har ikke gode nøkkeltall for hvordan vår bygningsdrift er i forhold til sammenlignende bygningsdrift. Kommunens KOSTRA tall tilsier at vi burde ha en romslig situasjon innenfor bygningsdriften. Det er igangsatt arbeid for å kvalitetssikre KOSTRA tall i samarbeid med økonomiavdelingen. Disse motsetningene bør avklares.

I tertialrapport 1/2020 har kommunedirektøren rapportert følgende som ett av 7 særskilte risikoforhold:

Kostnader til vedlikehold av bygninger (inkl. utleieboliger) og vintervedlikehold av veger er underbudsjettet. Bygningsmassen behøver større vedlikehold for ikke å forfalle med dertil større utgifter for å nå tilfredsstillende standard. Utgifter til vintervedlikehold for kommunale veger varierer sterkt avhengig av klimatiske/utenforliggende forhold.

Tekniske tjenester sine søknader om tilleggsbevilgning ble imøtekommet med 0,3 mill. knyttet til tapte leieinntekter for Statens Hus, 1,2 mill. for reduserte leieinntekter for omsorgsboliger, og 0,5 mill. knyttet til vedlikehold av utleieboliger.

I spørreundersøkelsen sa 60 prosent av driftsoperatørene seg helt eller delvis enig i at vedkommende rapporterte jevnlig internt om vedlikeholdsbehov for bygg der vedkommende er driftsoperatør.

2.3.6 Oppfølging av vedlikeholdsbehov

Oppfølgingen av vedlikeholdsbehov skjer med støtte av internkontrollsystemet IK-bygg. Det er et verktøy som er utviklet både for eiere, brukere og driftsansvarlige for byggene. Verktøyet består mellom annet av en enkel og praktisk sjekklister som besvares ved hjelp av trafikklys for tilstanden på byggene. Sjekklister bidrar til å tydeliggjøre plassering av ansvar og stimulere til samarbeid mellom eiere, forvaltere og brukere. Verktøyet er tilrettelagt for mobil og nettbrett slik at driftsoperatører og renholdere har tilgang til systemet når de yter tjenester i byggene.

Ansatte i enhetene som har fått tilgang til å melde inn løpende vedlikeholdsbehov kan gjøre dette via mobiltelefon. Dermed kan for eksempel en lærer på ungdomsskolen legge bestilling av vedlikehold inn i internkontrollsystemet. Det kan legges ved bilder slik at det er enkelt for driftsoperatører og ta med riktig komponent ved eventuelle skifte. Driftsoperatørene kvitterer ut når arbeidet er utført i systemet.

I spørreundersøkelsene rettet til driftsoperatører og ledere i enheter som disponerer kommunale bygg ble det fremsatt noen påstander knyttet til oppfølging av vedlikeholdsbehov.

Tabell 19. Oppdal kommune har gode rutiner for hvordan vedlikeholdsbehov skal meldes inn

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	100 %	0 %	0 %	0 %
Ledere	89 %	0 %	7 %	4 %

Kilde: RMN

Tabell 20. Oppdal kommune har gode rutiner for oppfølging av umiddelbare vedlikeholdsbehov

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	100 %	0 %	0 %	0 %
Ledere	71 %	11 %	8 %	11 %

Kilde: RMN

Vi ser at alle driftsoperatører og hovedvekten av ledere er enige i at kommunen har gode rutiner for melding av vedlikeholdsbehov og oppfølging av umiddelbare vedlikeholdsbehov.

Tabell 21. Oppdal kommune har gode rutiner for oppfølging av langsiktig vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	60 %	0 %	20 %	20 %
Ledere	19 %	7 %	56 %	19 %

Kilde: RMN

Flertallet av driftsoperatørene er enig i at kommunen har gode rutiner for oppfølging av langsiktig vedlikehold, mens hovedvekten av lederne er uenige i påstanden. Her er det også en noe høy andel «Vet ikke».

Tabell 22. Oppdal kommune har gode rutiner for tilbakemelding om utført vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	100 %	0 %	0 %	0 %
Ledere	52 %	11 %	26 %	11 %

Kilde: RMN

Alle driftsoperatørene er enig i at kommunen har gode rutiner for tilbakemelding om utført vedlikehold, mens 52 prosent av lederne har samme oppfatning.

Tabell 23. Oppdal kommune har gode rutiner for tilbakemelding ved ikke utført vedlikehold

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	60 %	20 %	0 %	20 %
Ledere	15 %	26 %	37 %	22 %

Kilde: RMN

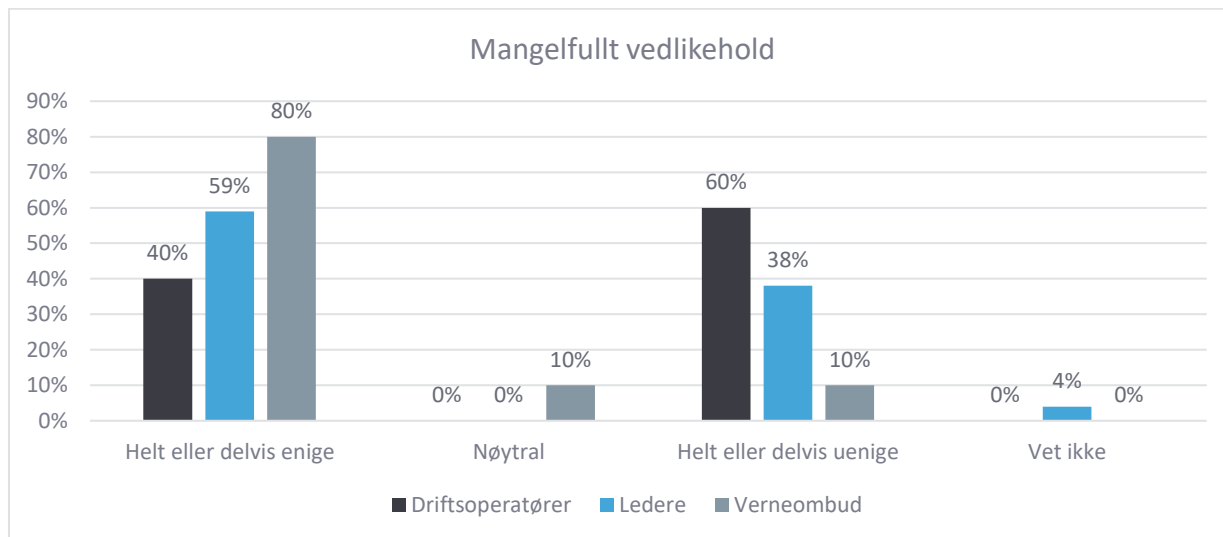
Driftsoperatørene er i langt større grad enn lederne enig i at kommunen har gode rutiner for tilbakemeldingen ved ikke utført vedlikehold. Her ser vi i tillegg en forholdsvis høy andel for «vet ikke og nøytral».

I spørreundersøkelsene blir det bekreftet at elektronisk kommunikasjon gjennom meldingsfunksjonene i IK Bygg er den mest vanlige kommunikasjonsformen når enhetene melder inn sine vedlikeholdsbehov. 80 prosent av driftsoperatørene oppgir at så er tilfelle, og 56 prosent av lederne i byggene som betjenes bekrefter dette.

Med de data som er registrert i IK Bygg er det dokumentert et behov for vedlikehold og utvikling på 25,5 mill. for kommunens formålsbygg og 46 mill. for boligene. Dataene skiller ikke så godt på tiltak som omhandler utvikling og tiltak som omhandler vedlikehold. For mange vedlikeholdstiltak mangler det kostnadsestimat, noe som ifølge avdelingslederen tilsier at ressursbehovet er større enn det som kommer frem i systemet. Vedlikeholdsetterslepet er dermed ikke fullstendig dokumentert med kostnader.

I alle de 3 spørreundersøkelsene ba vi om respondentenes vurdering av vedlikeholdet for de byggene de betjener (driftsoperatørene), disponerer (ledere) eller er verneombud for.

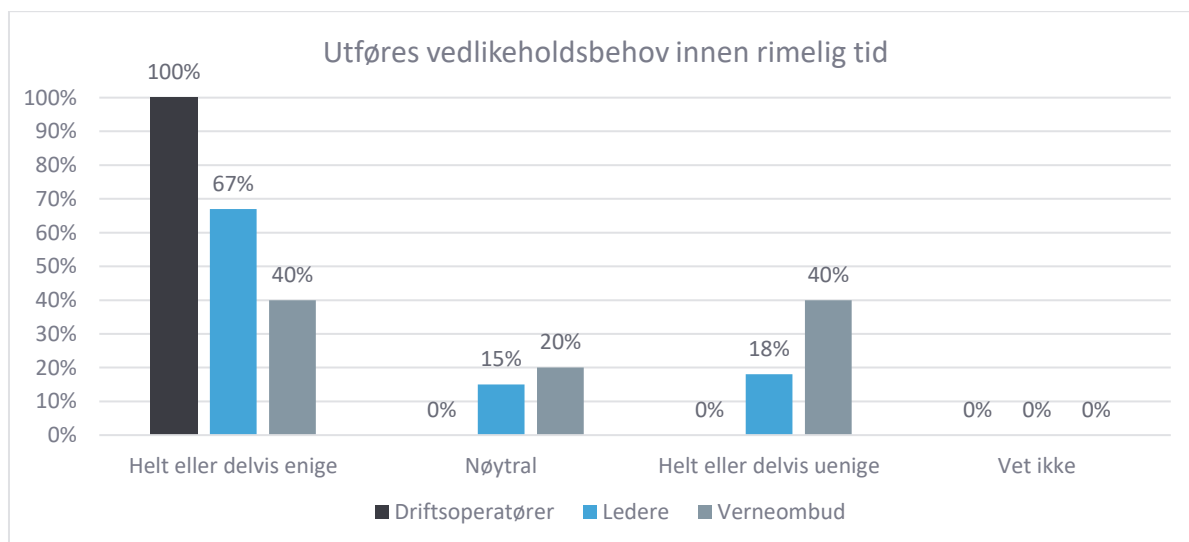
Figur 5. For bygg der jeg er driftsoperatør/som min enhet disponerer/der jeg er verneombud er vedlikeholdet mangelfullt



Kilde: RMN

Figuren viser at driftsoperatørene i hovedsak er uenig i at vedlikeholdet i kommunale bygg er mangelfullt (60 prosent), mens hovedvekten av ledere (59 prosent) og verneombud (80 prosent) derimot er enig i at vedlikeholdet er mangelfullt i byggene de benytter.

Figur 6. For bygg der jeg er driftsoperatør/som min enhet disponerer/der jeg er verneombud utføres umiddelbare vedlikeholdsbehov innen rimelig tid



Kilde: RMN

Figurene viser at det er noe ulik virkelighetsoppfatning respondentgruppene imellom. Verneombudene har størst andel som er uenig i at vedlikeholdsarbeidet utføres innen rimelig tid (40 prosent), mens alle driftsoperatørene derimot er enige i påstanden. 2/3 av lederne er helt eller delvis enige i at umiddelbare vedlikeholdsbehov utføres innen rimelig tid.

Internkontrollsystemet legger opp til at driftsoperatørene skal sjekke tilstanden til byggene og dokumentere dette med bilder. Systemet inneholder en årsplan for når ulike oppgaver skal legges inn i internkontrollsystemet. Bygningsavdelingens rutiner for å følge dette opp på en systematisk måte er under utvikling. Eksterne tilsyn og oppfølgingen av tilsyn dokumenteres i samme system.

Enhetene redegjør for sine ressursbehov i innspillene til kommunens 4-årige handlingsplan. Kommunedirektøren presenterte sitt forslag til handlingsplan for 2021-2024 den 24. august 2020. I tekniske tjenester sine innspill ble det bedt om 3,7 mill. i årlig bevilgningsøkning til bygningsavdelingen fra 2021. Av dette var 2,0 mill. begrunnet med behovet for vedlikehold av bygninger. Det ble fremholdt at budsjettet for bygningsvedlikehold ble kraftig nedjustert i 2020 for å komme i balanse med enhetens budsjetttramme. Følgende utvikling i budsjettallene ble presentert for å underbygge behovet:

Tabell 24. Tekniske tjenesters budsjett til vedlikehold av bygg

Budsjett vedlikehold bygg:	Budsjett 2017	Budsjett 2018	Budsjett 2019	Budsjett 2020
Skolelokaler, barnehager og helseinst.	955	1 140	1 200	594
Omsorgsboliger	700	500	600	400
Utleieboliger	600	523	500	316
Sum vedlikehold bygg	2 270	2 188	2 325	1 335

Kilde: Handlingsplan 2021-2024, enhetenes innspill

I handlingsplan for 2021-2024 ligger det inne en årlig investering på 3,0 mill. til rehabilitering av kommunale bygg og boliger. Det er presisert at vedlikehold ikke kan finansieres med disse midlene.

I saksfremlegget til kommunestyret knyttet til overordnet plan for kommunale utleieboliger (kommunestyrets sak 59/2020 av 04.06.20) hadde administrasjonen følgende vurdering om bevilgninger til vedlikeholdsformål:

Oppdal kommune med mange andre kommuner, styrer sitt budsjettarbeid basert på rammer. Kommunestyret fastsetter rammene for enhetene med bakgrunn i de til enhver tids økonomiske utsikter.

Når rammen er satt, er det enheten og avdelingens oppgave og ansvar, å utarbeide detaljert budsjett for sine ansvarsområder. Det foregår på den måten at alle faste kostnader legges først inn, og det er sjelden mulig å påvirke disse uten større omlegginger eller konsekvenser. Da sitter vi igjen med den eneste variabel kostnad, som brukes som salderingspost mot rammen, og det er posten for vedlikehold.

2.4 Vurdering

2.4.1 Mål og strategier

Dataene som er presentert i avsnitt 2.3.2 vil her bli vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Kommunen bør ha klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.

Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering at Oppdal kommune mangler tydelige overordnede målsettinger og strategier for et godt og langsiktig vedlikehold av bygningsmassen. Vedlikehold innebærer å opprettholde bygningskvaliteten på et fastsatt nivå. Kommunestyret bør selv fastsette dette nivået. Dette vil kunne bidra til en forventningsavklaring både for brukerne av bygningene og bygningsavdelingen. Revisor har ikke fått fremlagt informasjon som viser at kommunestyret har blitt invitert til å fastsette mål og strategier for bygningsforvaltningen.

Manglende mål og strategier for vedlikeholds nivå innebærer at ressurstildelingen til formålet mangler tydelige premisser å bygge på. Er det eksempelvis et premiss at vedlikeholdet skal opprettholde bygningenes opprinnelige standard, eller legger kommunestyret til grunn et annet nivå? Vi har fått beskrevet at ressursene til vedlikehold kommer frem som den siste rest av tekniske tjenester sin budsjetttramme etter at alle faste forpliktelser er inndekket. Revisjonen finner en slik budsjetteringsmåte lite heldig knyttet til et langsiktig planlagt vedlikehold av bygningsmassen.

2.4.2 Tilstandsvurderinger

Vi har vurdert om Oppdal kommune praktiserer følgende revisjonskriterium:

Kommunen bør ha en oppdatert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen.

Datagrunnlaget for disse vurderingene er presentert i avsnitt 2.3.3.

Etter revisjonens vurdering har kommunen tilfredsstillende løsninger for å dokumentere tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningene. Internkontrollsystemene er dermed etablert. Data som man trenger for å gjennomføre tilstandsvurderinger etter faglige standarder er imidlertid i liten grad innhentet. Dette skyldes ifølge administrasjonen at bygningsavdelingen ikke rår over den nødvendige spisskompetansen, og at budsjettet ikke har tatt høyde for å leie inn slik ekspertise. Det er også behov for å arbeide mer med kostnadsestimatene for deler av vedlikeholdsbehovet da dette er priset til kr null i systemet.

Selv om kommunen ikke har tilstandsvurderinger som lever opp til faglige standarder, er oversikten over nøkkeldata for bygningsmassen etter revisjonens vurdering godt dokumentert i fagsystemet IK Bygg. Den overordnede planen for utleieboliger viser at kommunen også har gjort et systematisk arbeid for å kartlegge og dokumentere tilstand og vedlikeholdsbehov for den delen av boligene som leies ut til vanskeligstilte. Dette utgjør imidlertid en liten del av den samlede bygningsmassen.

Etter revisjonens vurdering har kommunen et potensial for å nyttiggjøre seg de data som allerede er innhentet og systematisert. Nøkkeldata fra systemet har ikke blitt presentert for politisk nivå. Spørreundersøkelsen underbygger også at lederne i byggene som betjenes i begrenset grad er kjent med tilstandsvurderingene, noe som savnes.

2.4.3 Kompetanse, kapasitet og ansvarsfordeling

For denne delen av undersøkelsen har vi benyttet følgende revisjonskriterium:

Kommunen bør ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta bygningsmassen, og organiseringen bør reflektere ansvarsforholdene.

Etter revisjonens vurdering rår kommunen over tilstrekkelig egenkompetanse på området. For en kommune av Oppdals størrelse vil det være hensiktsmessig å dekke deler av behovet for spisskompetanse med kjøp av tjenester. Organiseringen synes å være avstemt mot ansvarsforholdene. Vi har imidlertid fått indikasjoner på at brukeravtalene mellom bygningsavdelingen og enhetene som betjenes kunne vært bedre avklart og forankret.

Et gjennomgående syn hos respondentene er at vedlikeholdet mangler tilstrekkelig kapasitet, - primært i form av budsjettmidler. Vi har fått beskrevet en budsjetteringsmåte der midler til vedlikehold er en salderingspost for tekniske tjenester sin ramme og kommunens øvrige tjenestebehov. Revisjonen vurderer dette som en lite heldig budsjetteringsmåte for ivaretagelsen av bygningsmassen.

2.4.4 Rapportering

Vi har vurdert hvor vidt Oppdal kommune lever opp til følgende revisjonskriterium:

Kommunedirektøren bør rapportere til kommunestyret om tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen på en systematisk måte.

Revisjonen betrakter rapportering om bygningenes tilstand og vedlikeholdsbehov som en grunnleggende forutsetning for at kommunestyret skal kunne prioritere ressursene rett. Vi finner det derfor uheldig at kommunestyret ikke får fremlagt slik informasjon på en systematisk måte. Revisjonen har merket seg at kommunestyret har bestilt tilstandsvurderinger for alle

kommunale bygg, men at kommunedirektøren har gitt kommunestyret tilbakemelding om at dette ikke vil bli fulgt opp uten særskilte bevilgninger. Etter vår vurdering kunne kommunestyrets behov for overordnet informasjon vært ivaretatt ved å nyttiggjøre seg de data som allerede finnes. Selv om det hersker usikkerhet rundt kostnadsestimatene og det må tas forbehold for skjulte feil og mangler, vil slik informasjon være bedre enn ingen informasjon.

2.4.5 Oppfølging av vedlikeholdsbehov

For denne delen av undersøkelsen har vi vurdert data presentert i avsnitt 2.3.4 opp mot følgende revisjonskriterium:

Kommunen bør ha system og rutiner som sikrer at innmelde vedlikeholdsbehov fra de tjenesteytende enhetene følges opp.

Etter revisjonens vurdering har kommunen et hensiktsmessig system for innmelding og oppfølging av løpende vedlikeholdsbehov. Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering at kommunen har tilfredsstillende rutiner på dette området.

3 MUGG- OG SOPPSKADER VED BOAS

I dette kapitlet besvares følgende problemstilling:

Ble mugg- og soppskadene ved BOAS fanget opp og grepet tak i på en tilfredsstillende måte?

BOAS, - som står for Bjerkehagen bo- og aktivitetssenter, - er en bygning for heldøgns omsorgsboliger. Den består av 43 leiligheter, hvorav det eldste byggetrinnet ble ferdigstilt i 1993 med 22 leiligheter fordelt over to plan.

3.1 Om problemstillingen

Sopp, mugg og råteskader kan få betydelige økonomiske og helsemessige konsekvenser. Fuktskader kan forebygges, men dersom det likevel oppstår kan følgeskadene reduseres ved hurtig inngripen.

Det er avdekket at fuktskader i BOAS har medført store mugg- og soppproblem. Et foreløpig anslag over skadeomfang og bevilgningsbehov ble rapportert til kommunestyret i oktober 2019. Kommunestyret anmodet kontrollutvalget i sak 3/2020 den 30.01.20 å se nærmere på hendelsesforløpet, hvor det ble reist spørsmål om hvorfor problemene ikke hadde blitt grepet tak i tidligere.

Hensikten med problemstillingen er å finne ut om system og rutiner knyttet til inneklime i kommunale bygg er på plass, og om håndteringen av problemene ved BOAS har vært tilfredsstillende. Har kommunen gode nok system og rutiner for å avdekke dårlig inneklime, og gripes indikasjoner på fuktskader tak i tidsnok for å unngå store omfang? For det konkrete tilfellet ved BOAS vil vi undersøke hvordan og når forholdet ble meldt inn, og hva som ble gjort i ettertid for å avdekke årsaken til problemene og få disse rettet. Tidslinjen for fremdriften blir i så måte viktig å få belyst.

3.2 Revisjonskriterier

Arbeidsgivers plikter for å sikre et godt fysisk arbeidsmiljø er nedfelt i arbeidsmiljøloven. I den tilhørende internkontrollforskriftens § 5 er systemkravene presisert nærmere. Vi vil benytte følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dårlig inneklime i kommunale bygg blir avdekket og rettet opp.
- Avvik knyttet til inneklimate skal følges opp med adekvate tiltak uten ugrunnet utsettelse.

Utledningen av disse revisjonskriteriene er vist i vedlegg 1.

3.3 Data

3.3.1 System og rutiner for å avdekke dårlig inneklima

Inneklima er en samlebetegnelse for de miljøfaktorene vi eksponeres for innendørs. De vanligste, målbare faktorene er ventilasjon, luftfuktighet, temperatur, luftpartikler, kjemikalier, lys og støy.

De nyeste formålsbyggene til Oppdal kommune styres ved hjelp av sentral driftskontroll (SD-anlegg). Sentral driftskontroll er et system som knytter alle tekniske installasjoner sammen, slik at man fra en PC eller håndterminal kan overvåke installasjoner i bygget. Systemet gir oversikt over alarmer/driftsstans slik at serviceteknikere kan følge dette opp. Pikhaugen barnehage, Høgmo barnehage, Drivdalen oppvekstsenter, Bjørndalshagen dagsenter og dagsenteret for hjemmeboende demente har ikke SD-anlegg. Funksjonene til SD-anleggene er noe forskjellig fra bygg til bygg. Ved Aune barneskole og Midtbygda oppvekstsenter styres eksempelvis luftmengden via CO₂-følere. De øvrige formålsbyggene med SD-anlegg styres stort sett gjennom temperatur- og luftmengdekontroll. Gjennom dette overvåkes noen av de viktigste parameterne for et godt inneklima.

I tillegg har bygningsavdelingen egne rutiner for måling av radon. I nye bygg legges det nå inn fuktsensorer i bad og våtrom som varsler automatisk om lekkasjer.

Byggene har ingen faste installasjoner som måler lukter og partikler i lufta som pustes inn. Inneklimamålinger blir ifølge informantene bestilt fra kompetent fagmiljø dersom det kommer meldinger fra ansatte, brukere eller driftsoperatører om dårlig luft. Dersom konsentrasjonen av muggsopp overstiger de faglige normene, iverksetter bygningsavdelingen nærmere undersøkelser om årsak.

Oppdal kommune bruker applikasjonen *KF Kvalitetsstyring* som felles internkontrollsystem. Avvik innen HMS-området skal meldes inn og behandlet etter bestemte prosedyrer i dette systemet. På bygningsområdet er funksjonaliteten delvis overlappende med det mer spesifikke internkontrollsystemet IK Bygg. Det har blitt tatt utskrifter av loggene fra begge systemene knyttet til hendelsene ved BOAS. Gjennomgangen av loggen fra KF Kvalitetsstyring fra januar 2012 til september 2020 viser ingen innmeldte avvik knyttet til inneklimate ved BOAS. Oppdragsbestillinger fra BOAS er dokumentert i loggen til IK Bygg og vil bli omtalt nærmere i avsnitt 3.4.2.

Data fra spørreundersøkelsene viser følgende forhold knyttet til inneklimate

Tabell 25. Oppdal kommune har gode rutiner og systemer for å avdekke dårlig inneklimate

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	80 %	20 %	0 %	0 %
Ledere	37 %	11 %	33 %	19 %

Kilde: RMN

Vi ser av tabellen at driftsoperatører i hovedsak er enig i at kommunen har gode rutiner og systemer for å avdekke dårlig inneklimate. Ledere er mer delt i dette synet.

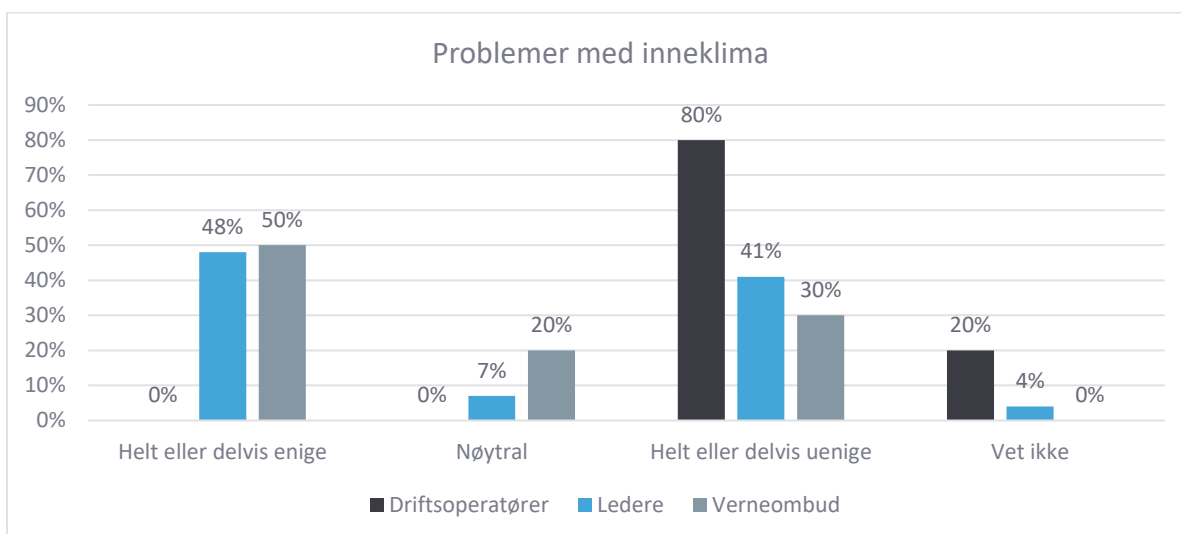
Tabell 26. Oppdal kommune har gode rutiner og systemer for å rette opp dårlig inneklimate

Respondenter	Helt eller delvis enige	Nøytral	Helt eller delvis uenige	Vet ikke
Driftsoperatører	80 %	0 %	20 %	0 %
Ledere	37 %	11 %	33 %	19 %

Kilde: RMN

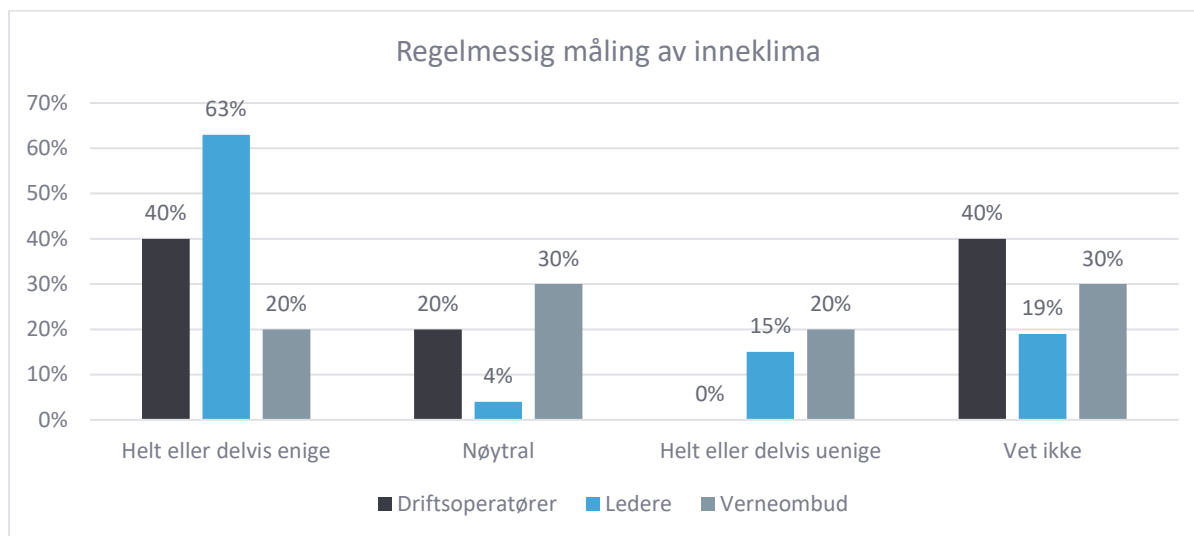
Vi ser av tabellen at driftsoperatører også i hovedsak er enig i at kommunen har gode rutiner og systemer for å rette opp dårlig inneklimate. Også her er lederne mer delt i synet.

Figur 7. For bygg der jeg er driftsoperatør/som min enhet disponerer/der jeg er verneombud er det problem med inneklimate



Figuren viser at driftsoperatørene ikke er enige i at det er problem med inneklimate i de kommunale byggene de jobber med. Rundt halvparten av lederne og verneombud mener derimot at det er problemer med inneklimate i byggene de benytter.

Figur 8. For bygg der jeg er driftsoperatør/som min enhet disponerer/der jeg er verneombud gjøres det regelmessige målinger av inneklimate



Det er ulik oppfatning mellom driftsoperatører, enhetsledere og verneombud om det gjøres regelmessige målinger av inneklimate i de byggene de har kjennskap til. Det er også en stor andel som svarer vet ikke eller som er nøytral til påstanden.

3.3.2 Oppfølging av inneklimateproblemet ved BOAS

Ifølge enhetslederen for hjemmetjenestene sitt notat til kontrollutvalgets møte den 03.02.20 meldte enkelte ansatte som oppholdt seg i den gamle bygningsdelen om hodepine i 2017. Dette er imidlertid ikke dokumentert i kommunens avvikssystem eller på noen måte som har blitt gjort kjent for revisjonen. Ledelsen i enheten tok kontakt med bedriftshelsetjenesten og kommunens fagansvarlig for folkehelse. På bakgrunn av rådene fra disse ble det iverksatt en måling av konsentrasjon av sopp i luften. De ansatte fikk måleapparat som de hadde på seg under jobb. Resultatet av denne undersøkelsen viste ingen unormale verdier. Vedkommende ansatt som var mest plaget av hodepine fikk jobbe i den nyeste bygningsdelen.

Imidlertid så vedvarte indikasjonene på dårlig inneklimate, og disse økte i styrke. Indikasjonene bestod av lukt, at ansatte fikk hodepine, og man så et mønster i sykdomsbildet hos en av beboerne. Det ble observert lekkasjer med synlige spor av fuktighet i treverk.

Avdelingen for kommunale bygg ved tekniske tjenester gjorde undersøkelser knyttet til fuktobservasjonene. Fukten befant seg rundt og i nærheten av fordelerskap for vann og varmenettet. Det ble registrert lekkasje fra rørkoblingene. Dette problemet skyldtes en feil på pakningene, og disse ble skiftet ut der det var fukt. Det ble antatt at dette ville løse fuktproblemet.

Ettersom inneklimateproblemet vedvarte ble det gjennomført nye luftmålinger på forsommeren 2019. Analysesenteret i Trondheim ble engasjert for å foreta luftmålinger i utvalgte leiligheter.

Rapporten om den mikrobiologiske kvaliteten i inneluften i ulike leiligheter forelå 1. juli 2019. Det ble påvist stor konsentrasjon av mugg- og soppsporer. Dette ga grunn til å tro at fuktproblemene ikke utelukkende kunne skyldes feil med rørpakningene. Fordelerskapene for vann og varmenettet støter mot badene, og oppmerksomheten ble nå i større grad rettet mot fuktskader på bad.

Tekniske tjenester rekvirerte en ny undersøkelse fra firmaet MycoTeam. Selskapet har spesialkompetanse på fukt, inneklime og soppskader. Det ble foretatt visuelle inspeksjoner av tilgjengelig konstruksjon og ulike målinger av fukt og luftkvalitet i 14 av leilighetene. Rapporten av 26. august 2019 bekreftet unormal spredning av soppsporer som følge av fukt, hvor ventilasjonsløsningen ikke var tilstrekkelige til å forebygge forekomstene. Det ble anbefalt å iverksette spesielle tiltak.

Undersøkelsene i egenregi og med innleid kompetanse ga kommunen grunnlag for å konkludere med at fuktproblemene var knyttet til to forhold ved badene. Det ene var fallforholdene mot sluk, hvor fallsonen er for liten til å ta unna all vannsprut under dusjing. Økende bruk av assistert dusjing av beboerne har gradvis forsterket dette problemet. Fravær av dørterskel har medført at vannet tidvis har lekker ut til tilstøtende rom. Det andre forholdet var knyttet til hvilke løsninger man hadde for membransjikt for våtrom i norske hjem i 1993. Forventet levetid for våtrom og bad var betydelig kortere enn med dagens løsninger. I BOAS ble det ikke lagt membran under flisbelegg på badene. I overgangen mellom gulv og vegg er det brukt en løsning som har vist seg å ikke holde over tid selv om det tilfredsstilte datidens standard. At fuktproblemene har medført mugg- og soppkonsentrasjon i inneluften har også sammenheng med ventilasjonsløsningen i bygget. Leilighetene har ikke balansert ventilasjon, og den enkle avtrekksløsningen har ikke gitt tilstrekkelig ventilering.

For å få et bilde av skadeomfanget ble alle overflater på badene og gulvene i tilstøtende rom for to leiligheter som ligger over og under hverandre revet høsten 2019. Årsakssammenhengene ble bekreftet, men det totale skadeomfanget kunne ikke fastslås på grunnlag av disse undersøkelsene.

I kommunestyrets sak 19/151 den 29. oktober 2019 rapporterte kommunedirektøren om saken, og beskrev hvilke tiltak som var planlagt for å rette opp skadene. Tiltakene var følgende:

1. Totalreovering av badene i samtlige 22 leiligheter med fjerning og etablering av ny påstøp og utskifting av veggflater.
2. Fjerning og etablering av nye gulv i soverom og garderobe i alle leiligheter.
3. Etablering av balansert ventilasjon.

4. Eventuell utskifting av gulv i stue og kjøkken dersom skadeomfanget skulle vise seg å også omfatter disse rommene.

Kommunestyret ga sin tilslutning til de bevilgningsforslagene som var nødvendig for å igangsette tiltakene. Prosjektet ble delt i to etapper. For 1. etappe ble det bevilget 6 mill. fordelt over 2019- og 2020-budsjettet. Dette skulle gi dekning for prosjektering, utarbeidelse av anbudsgrunnlag og gjennomføring av anbudsprosess. Om økonomisk mulig skulle også to av leilighetene ferdigstilles innenfor rammen. Det ble lagt til grunn at ny sak skulle fremmes til kommunestyret når det totale kostnadsbildet var klarlagt.

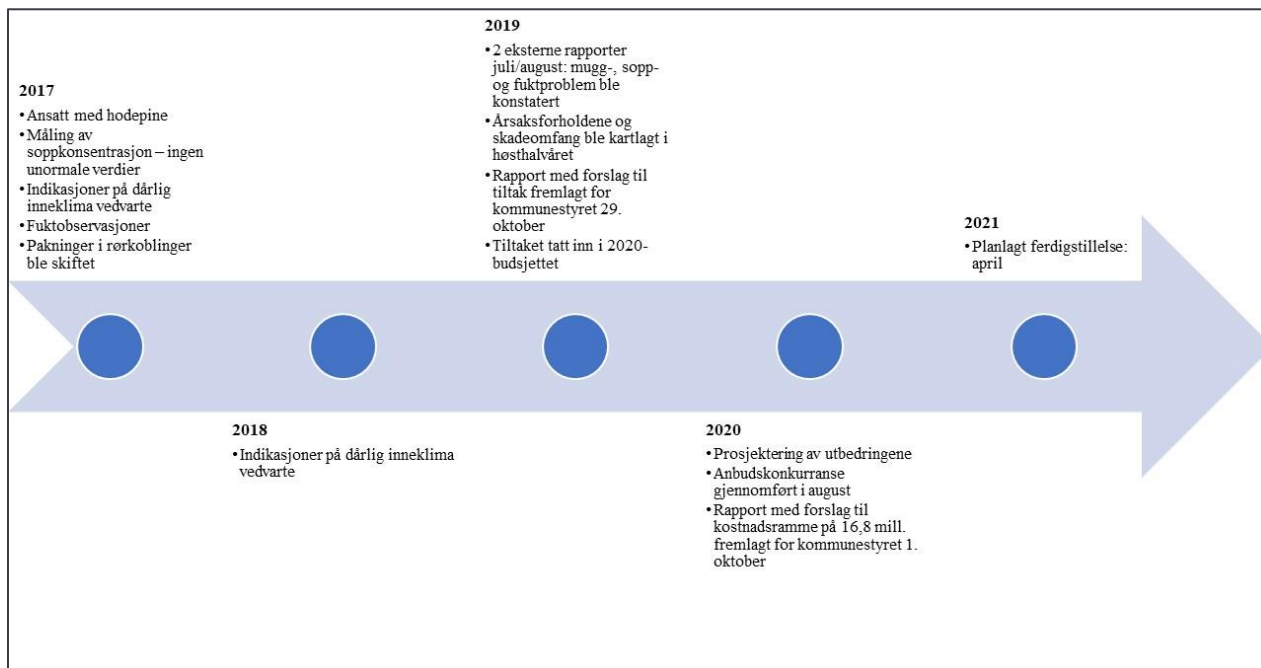
Kommunestyret vedtok også følgende tilleggsforslag:

Kommunestyret ønsker en samlet vurdering av inneklima og teknisk standard på alle kommunale bygg. Vurderingen legges frem for kommunestyret i forbindelse med handlingsplanbehandlingen for 2021-24.

Asplan Viak har gjennomført prosjektering av utbedringene. Forarbeidet avdekket ikke noen nye forhold som endret prosjektet. En åpen anbudskonkurranse om generalentreprise ble kunngjort på Doffin den 26. juni 2020 med tilbudsfrist 21. august. Det ble innlevert 3 anbud, og rammen for totalkostnaden for prosjektet ble satt til 16,8 mill. Ferdigstillelse er forventet å bli i april 2021.

Under prosessen med undersøkelser har enhetslederen for hjemmetjenester holdt ansatte, beboere og leder i pårørende foreningen informert. Sopp- og luktproblem har vært et tema på flere personalmøter. Bedriftshelsetjenesten har blitt konsultert om hvordan de ansatte skulle ivaretas. Da inneklimarapporten fra Analysesenteret forelå i juli 2019 ble det sendt brev til beboere og pårørende om funnene, og alle nærmeste pårørende ble også kontaktet pr telefon. I påvente av videre utredning og tiltak ble det gitt tilbud om annet bosted til beboerne. Med ett unntak takket beboerne nei til et annet botilbud. Sommeren 2019 ble det avholdt to informasjonsmøter for de ansatte, hvor både kommunelegen og tekniske tjenester har informert om saken og fremdriftsplanen.

Figur 9. Tidslinje for fuktskadene ved BOAS



Dokumentasjon av oppdragsbestillinger fra BOAS til bygningsavdelingen

Oppdragsbestillinger og utkvikninger av utført arbeid er dokumentert i internkontrollsystem IK Bygg. Revisjonen har gått gjennom loggen fra systemet for perioden fra mai 2010 til desember 2019. Hensikten har vært å finne ut om det har blitt sendt meldinger som indikerer vannskader og mugg, og hvordan meldingene i tilfelle har blitt fulgt opp.

I denne perioden ble det innmeldt ca. 650 oppdrag fra BOAS. Av disse var det drøyt 70 som var knyttet til vannlekkasjer, tette sluker, ventilasjonsproblem, løse fliser og lukt. 16 av oppdragene var av en karakter som kunne gi indikasjoner på vannskader og mugg.

Tabell 27. Innmeldte oppdrag fra BOAS med indikasjoner på vannskader og mugg

Leilighet nr	Oppdragsbeskrivelse	Bestilling	Oppdrag ferdig	Dager fra bestilling til utført
4	Vannlekkasje mellom kjøkken og bod. Veggen er råtnet.	01.02.2011	02.07.2012	511
23	Vannskade bak seng.	05.12.2011	10.12.2011	5
13	Maling er flasket av. Antyder at det er tendens til begynnende mugg.	09.05.2012	23.05.2012	14
12	Rør under vask på bad har løsnet, vannlekkasje på og inn i vegg.	02.01.2013	18.01.2013	16
1	Vann fra taket på badet.	04.03.2013	11.03.2013	7
6	Det renner ut på hele badegulvet ved dusjing. Nesten ut på soverommet. Kan det settes opp en list på gulvet?	29.04.2014	19.08.2016	830
20	Gulvet buler slik at dør på soverom tar nedi. Er det vannskade?	28.08.2014	01.09.2014	3
10	Gulvet på kjøkkenet har løftet seg på grunn av vannsøl.	05.01.2015	12.01.2015	7
Hovedinngang	Lekkasje fra sprinklør i taket.	12.02.2015	13.02.2015	1

Garderobe	Løse fliser og mugglukt på dusj og wc.	06.05.2015	15.09.2015	129
11	Indikasjon på vannlekkasje i taket. Maling flasser av og det ser ut som rustvann er i ferd med å trenge igjennom.	01.12.2015	03.12.2015	2
5	Lukt av fukt/mugg.	20.07.2017	14.11.2017	114
20	Gulvet buler i overgang soverom/bad. Mulig vannskade.	10.08.2017	15.08.2017	5
19	Ofte fukt på gulv bak wc. Indikasjon på mugg.	26.10.2017	08.11.2017	12
10	Gulvet buler. Fukt under?	25.09.2018	27.09.2018	2
2	På nytt mugglukt i leilighet, og det drypper vann fra samlestock i veggen mellom gang og bad.	20.05.2019	21.05.2019	1

Kilde: Logg fra internkontrollsystemet for kommunale bygg

Loggen inneholder opplysninger om når de innmeldte oppdragene ble innmeldt, når de var ferdig utført, og hvilken driftsoperatør som gjorde jobben. Den har imidlertid ikke opplysninger om hvilket konkret arbeid som ble gjort for å utbedre innmeldte oppdrag.

Av de 16 oppdragene som kunne gi indikasjoner på vannskader og mugg opplyser loggen at 12 ble utført i løpet av 1-16 kalenderdager. De resterende 4 tok betydelig lengre tid. For leilighet nr. 4 ble det meldt om vannlekkasje mellom kjøkken og bod og råtnet vegg den 1. februar 2011. Loggen forteller at oppdraget var ferdig utført 2. juli 2012 (etter 511 kalenderdager), men sier altså ikke noe om hva som faktisk ble gjort. For leilighet nr. 6 ble det meldt om vannansamling etter dusjing og behov for terskel den 29. april 2014. Ifølge loggen var oppdraget ferdig utført 19. august 2016 (etter 830 kalenderdager). Det ble meldt om løse fliser og mugglukt på dusj og wc i personalgarderoben den 6. mai 2015. Loggen informerer om at arbeidet var ferdig 15. september 2015 (etter 129 kalenderdager). For leilighet nr. 5 ble det meldt om lukt av fukt og mugg den 20. juli 2017. Loggen angir at arbeidet var utført 14. november 2017 (etter 114 kalenderdager).

Revisjonen har forespurt avdelingsleder for bygningsavdelingen om utdypende dokumentasjon av de tiltakene som ble utført for de 16 oppdragene. Vi har fått tilbakemelding om at det ikke finnes noen dokumentasjon av dette. Det finnes heller ikke dokumentasjon på hvorfor det tok så lang tid å effektivere 4 av bestillingene. Det ble nevnt som en mulig forklaring at utkvittering for utført oppdrag kan ha vært avglemt og datert i ettertid.

I kommunedirektørens høringsuttalelse til rapporten vises det til følgende data:

I forbindelse med behandling av handlingsplanarbeidet for perioden 2020-2023, våren 2019, ble det fremmet ønske om bevilgning til oppgradering av 22 bad ved BOAS1. (punkt 2.1.38). Her ble det bedt om kr. 4,4 mill. til oppgradering av badene. På dette tidspunkt var det ikke påvist store mengder mugg og sopp sporer i inneluften ved sentrert. I samme sak ble det bedt om bevilgning til brannsikkert ladepunkt for elektriske rullestoler (2.1.37 – kr. 0,6 mill.) og til utvendig maling av Boas1 (2.1.39 – kr. 1,4 mill.). Disse tiltak er innarbeidet i pågående rehabiliteringsprosjekt med tillegg for etablering av nye, egne ventilasjonsløsninger, for hver leilighet.

3.4 Vurdering

3.4.1 System og rutiner for å avdekke dårlig inneklima

De data som er presentert i avsnitt 3.3.1 har blitt vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dårlig inneklima i kommunale bygg blir avdekket og rettet opp.

Kommunen har etablert systemer og rutiner for å sikre luft og temperatur i kommunale bygg. I tillegg er det rutiner for måling av radon. I nye bygg installeres det også fuktsensorer i bad og våtrom som varsler ved lekkasjer. Utfordringen ligger i at det ikke er systematiske måling av lukter og partikler (muggsopp) som pustes inn og som indikerer dårlig inneklima. Dette må varsles fra de som arbeider i den enkelte bygning. Ved varsel vil byggavdelinga gå inn og undersøke årsaker til dårlig inneklima, og eventuelt rette disse opp.

Det er en ulik forståelse av rutinene for å avdekke og rette opp dårlig inneklima blant ansatte som bør ha oppmerksomhet i kommunen, dette for å sikre en felles oppfatning av rutinene. Videre er det ulik oppfatning av om inneklimaet er tilfredsstillende i kommunale bygg blant respondentene, noe som også må gis oppmerksomhet.

Revisjonen vurderer risikoen for dårlig inneklima som størst i de eldste byggene. Disse har ikke like gode løsninger for sentral driftskontroll som de nyeste. Etter vår vurdering tilsier dette at kommunen bør vie spesiell oppmerksomhet mot inneklimaet i disse byggene.

3.4.2 Oppfølging av inneklimaproblemet ved BOAS

Vi har vurdert hendelsesforløpet for problemene ved BOAS opp mot følgende revisjonskriterium:

Avvik knyttet til inneklimaet skal følges opp med adekvate tiltak uten ugrunnet utsettelse.

Etter revisjonens vurdering har arbeidet med å avdekke årsakene til fuktskader og dårlig inneklima ved BOAS vært mangelfullt, og det er for svakt dokumentert hvilke tiltak som ble iverksatt da det kom meldte indikasjoner på slike problem.

Mangler ved BOAS knyttet til inneklima er ikke varslet via kommunens kvalitetssystem, men som oppdragsbestilling via internkontrollsystemet IK bygg. Det kan være grunn til å se på om varsel knyttet til dårlig inneklima også burde vært varslet via kommunens kvalitetssystem for å sikre at kravene i interkontrollforskriften er oppfylt.

For alle oppdragene som er innmeldt er det kvittert ut at oppdraget er utført og av hvem. For flere av oppdragene har det tatt lang tid å kvittere de ut, noe som bør ha oppmerksomhet i bygningsavdelingen. Det er ikke dokumentert hva som er utført av arbeid på det enkelte oppdrag, og vi har heller ikke fått informasjon om dette etter forespørsel. Revisjonen kan følgelig ikke se at dette finnes. Dette medfører at det mangler dokumentasjon i internkontrollsystemet over utført arbeid på BOAS for perioden 2011-2019, noe som etter revisors vurdering er en alvorlig mangel i internkontrollsystemet.

Etter revisjonens vurdering ga innmeldte vedlikeholdsoppdrag fra BOAS indikasjoner på råteskader allerede i februar 2011. Tendens til begynnende mugg ble nevnt i et oppdrag i mai 2012, og det ble meldt om mugglukt i personalgarderoben i mai 2015. Dette ifølge loggen fra IK Bygg. Bygningsavdelingen igangsatte undersøkelser i 2017 og avdekket fuktskader, og iverksatte utskifting av rørkoblinger. Det viste seg imidlertid at det ble stilt mangelfull diagnose for årsaksforholdet, og at det lå betydelige fuktskader i bygget som ikke ble avdekket. Manglende avdekking skyldtes blant annet at måling av soppkonsentrasjon i luften ikke viste unormale verdier. Dette medførte dårlig inneklima til ansatte og brukere på BOAS frem til i dag, noe revisor ser alvorlig på. Revisor ber kommunen høste erfaringer fra denne hendelsen. Dette for å sikre på best mulig måte at tilsvarende situasjoner ikke oppstår på nytt i kommunen.

4 HØRING

En foreløpig rapport er sendt på høring til kommunedirektøren i Oppdal kommune den 26.11.2020. Høringsvaret er mottatt i e-post den 8.12.2020 og er vedlagt i rapportens vedlegg 3. Revisor har lagt til kommunedirektøren merknader i datadelen i tråd med tilbakemeldingene. Rapporten er for øvrig ikke endret.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av bygninger?

Revisor konkluderer med at Oppdal kommune har svakheter i system og rutiner for å ivareta et godt, langsiktig vedlikehold av kommunale bygninger. Til grunn for konklusjonen har revisor lagt stor vekt på at kommunen ikke har utarbeidet og vedtatt overordnede mål og strategier for forvaltning av kommunens bygningsmasse. Videre har revisor lagt vekt på at dokumentasjon av tilstanden til kommunens bygningsmasse er ajourført over tid, men at den er noe mangelfullt utredet jf. faglige standarder og manglende kostnadsestimat av tiltakene. Videre at kompetanse er på plass, men at brukeravtalene mellom bygningsavdelingen og enhetene kunne vært bedre avklart og forankret. Kommunens praksis for å budsjettere vedlikehold finner revisjonen lite egnet for å ivareta et langsiktig planlagt vedlikehold. Vi finner det kritikkverdig at det er en manglende rapportering til kommunestyret over bygningenes tilstand og vedlikeholdsbehov. Kommunens rutiner og system for innmelding og oppfølging av løpende vedlikeholdsbehov i bygningsmassen synes å være tilfredsstillende.

Ble mugg- og soppskadene ved BOAS fanget opp og grepet tak i på en tilfredsstillende måte?

Revisor konkluderer med at kommunen i hovedsak har rutiner og systemer for å varsle og utbedre dårlig inneklime i kommunale bygg. Det er imidlertid ulik forståelse og praksis for rutinene. Rutinene bør gjennomgås for å sikre en felles oppfatning og praksis knyttet til bruken av disse.

Revisor konkluderer videre med at det er mangler i kommunens egne systemer over dokumentasjon av hva som ble utført av arbeid knyttet til bestilte oppdrag ved BOAS. Det er også revisor forståelse at det ble innmeldt vedlikeholdsbehov med indikasjoner på mugg- og soppskader flere år før det ble grepet skikkelig tak i. I tillegg ble det i 2017 stilt mangelfull diagnose over årsaken til vannskadene. Dette medførte at ansatte og brukere hadde et dårlig inneklime i BOAS frem til renoveringen av byggene ble igangsatt i 2020.

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunen følgende:

- Kommunen bør utarbeide mål og strategier for forvaltning av kommunens bygningsmasse
- Kommunen bør innføre en rapportering over tilstanden til kommunens bygningsmasse som også synliggjør behovet for vedlikehold.
- Kommunen bør ta lærdom av hendelsene knyttet til BOAS og sikre at slike forhold ikke gjentar seg for kommunens ansatte og brukere.

KILDER

Lover:

- Kommuneloven (gml) LOV-1992-09-25-107
- Kommuneloven (ny) LOV-2018-06-22-83
- Arbeidsmiljøloven LOV-2005-06-17-62

Forskrifter:

- Internkontrollforskriften FOR-1996-12-06-1127

NOU:

- Norges offentlige utredninger 22-2004, velholdte bygninger gir mer til alle, om eiendomsforvaltning i kommunesektoren

Oppdal kommune:

- Dokumenter som er relevante for vedlikehold av kommunens bygninger
- Dokumenter som er relevante for mugg- og soppskader ved BOAS

Andre kilder:

- KS: rapport fra Multiconsult og PWS om tilstanden i kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse - Fra forfall til forbilde" (2008).
- KS: Veileder i vedlikehold av kommunal bygningsmasse: bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (2009)
- KS: forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur, Civitas (2013)

Nettsider:

- <https://www.oppdal.kommune.no/>
- <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Revisjonskriterier for problemstilling nr 1.

Av den gamle kommuneloven § 23, andre ledd, fremgår det at

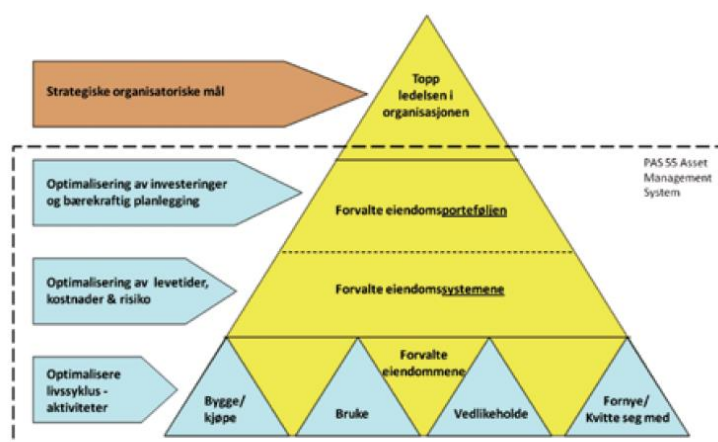
administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Denne bestemmelsen var i kraft til 1. januar 2020. Internkontrollbestemmelsene i den nye kommunelovens kap. 25 trer først i kraft fra 1. januar 2021. I overgangsreglene for 2020 heter det i kommunelovens § 31-3 a):

Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.

Hva innebærer dette for eiendomsforvaltningen? Vi vil utlede dette nærmere fra NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle», som har legitimitet i kommunesektoren. Selv om det ikke er direkte fastsatt i lov eller forskrift, finnes det flere dokumenter som gir faglige anerkjente føringer for hva som er god eiendomsforvaltning. Å etablere strategiske mål er grunnleggende i dette arbeidet, og bør være styrende for utvikling av bygningsmassen. Kravene til relevante anbefalinger for forvaltning av bygninger, er illustrert nærmere i neste figur:

Figur 1. Livssyklusforvaltning av bygningsporteføljen



Figur: Integrert perspektiv på livssyklusforvaltning av bygningsporteføljer. Kilde: IAM 2008

Kilde: Kommunalteknikk nr. 04-2011, s. 48

NOU 2004:22 fremhever at det må stilles krav til eiendomsforvaltningens planleggings- og styringssystem. Tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i et rasjonelt og målrettet system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Det kan derfor fremsettes som et kriterium for god eiendomsforvaltning at et slikt system er etablert. Behovet for tilstandsinformasjon vil kunne variere fra kommune til kommune, og mellom aktørene eier, bruker og forvalter. Generelt kan man imidlertid si at eiendomsforvaltningen bør ha informasjon og data som gjelder følgende områder:

- Overordnede politiske mål for styring og forvaltning av bygninger.
- System for planlegging og styring av bygningsmassen.
- System for å sikre verdibevarende vedlikehold, effektiv arealutnyttelse og vedlikehold av den enkelte bygning.

Multiconsult og PwC gjennomførte på oppdrag fra KS i 2008 en undersøkelse om tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. Rapporten avdekket et betydelig vedlikeholdsetterlep i kommune-Norge og framhevet viktigheten av å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element.

Vi vil for denne problemstillingen benytte følgende utledede revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha klare mål og strategi for vedlikehold av kommunens bygningsmasse.
- Kommunen bør ha en oppdatert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen.
- Kommunen bør ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta bygningsmassen, og organiseringen bør reflektere ansvarsforholdene.
- Kommunedirektøren bør rapportere til kommunestyret om tilstanden og vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen på en systematisk måte.
- Kommunen bør ha system og rutiner som sikrer at innmeldte vedlikeholdsbehov fra de tjenesteytende enhetene følges opp.

I ny kommunelov er det gitt utdypende krav til kommunens internkontroll. Lovbestemmelsene er enda ikke gjeldende, og revisor har derfor ikke vektlagt vekt disse. Bestemmelsene vil gi føringer for krav til internkontrollen for kommunens eiendomsforvaltning fremover.

§ 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

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

§ 25-2. Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

Revisjonskriterier for problemstilling nr 2.

Temaet dreier det seg om inneklime i kommunale bygg. Revisjonskriteriene vil vi utlede fra Arbeidsmiljøloven med tilhørende internkontrollforskrift (FOR-1996-12-06-1127). Arbeidsmiljølovens kapittel 4 angir kravene til arbeidsmiljøet, hvor det i § 4-4 (1) heter:

Fysiske arbeidsmiljøfaktorer som bygnings- og utstyrmessige forhold, inneklime, lysforhold, støy, stråling o.l. skal være fullt forsvarlig ut fra hensynet til arbeidstakernes helse, miljø, sikkerhet og velferd.

De relevante bestemmelsene for arbeidsgivers plikter i denne sammenheng henter vi fra internkontrollforskriftens § 5, pkt 7, som sier at internkontroll innebærer at virksomheten skal:

Iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse- miljø- og sikkerhetslovgivningen.

Forskriften stiller som krav at rutinene skal være dokumentert.

På grunnlag av dette har vi utledet følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at dårlig inneklime i kommunale bygg blir avdekket og rettet opp.
- Avvik knyttet til inneklimate skal følges opp med adekvate tiltak uten ugrunnet utsettelse.

VEDLEGG 2 – SPØRREUNDERSØKELSE

Driftsoperatører:

Den ene spørreundersøkelsen var rettet mot driftsoperatørene i Oppdal kommune. I undersøkelsen ble driftsoperatørene først bedt om å ta stilling til påstander om mål og planmessighet for bygningsvedlikeholdet (6 påstander), kompetanse, kapasitet og rollefordeling (6 påstander), innmelding og oppfølging av vedlikeholdsbehov (5 påstander), status for bygg der den enkelte er driftsoperatør (10 påstander), og vedlikeholdssystemene for de samme byggene (5 påstander). For hver påstand ble respondentene bedt om å angi hvorvidt de var «helt enig», «delvis enig», «nøytral» (verken eller), «delvis uenig» eller «helt uenig». Alle påstander inkluderte også svarkategorien «vet ikke». Etter påstandene ba vi driftsoperatørene oppgi fra hvem de mottar meldinger om vedlikeholdsbehov. På dette spørsmålet kunne de krysse av for flere av følgende svaralternativer: «fra enhetene som disponerer bygg jeg har ansvar for», «fra min nærmeste sjef», «andre (vennligst spesifiser)», «jeg mottar ikke melding om vedlikeholdsbehov» og «vet ikke».

Vi ba deretter driftsoperatørene oppgi hvilken kommunikasjonsform som er mest vanlig ved innmelding av vedlikeholdsbehov til dem. De måtte her velge ett av følgende svaralternativer: «E-post», «telefon (SMS og muntlig)», «egen dataløsning», «interne møter (koordineringsmøter for driftsoperatører - muntlig)», «uformelle møter (muntlig)», «annet (vennligst spesifiser)» eller «vet ikke». Endelig var det 6 spørsmål om mulige konsekvenser av manglende vedlikehold av de byggene de tar hånd om. Disse spørsmålene var formulert som ja/nei spørsmål, med mulighet for å svare vet ikke. Avslutningsvis gav vi driftsoperatørene anledning til å komme med kommentarer til undersøkelsen, eller informere om andre relevante forhold i et åpent kommentarfelt.

Ledere:

Denne spørreundersøkelsen var rettet mot enhetsledere og avdelingsledere som benytter bygninger hvor vedlikeholdet utføres av kommunens bygningsavdeling. Respondentene ble bedt om å ta stilling til påstander om mål og planmessighet for bygningsvedlikeholdet (6 påstander), kommunens kompetanse, kapasitet og rollefordeling for bygningsforvaltning (6 påstander), og rutinene for innmelding og oppfølging av vedlikeholdsbehov (5 påstander). Respondentene ble deretter bedt om å ta stilling til påstander om bygg som deres enhet disponerer (10 påstander). For hver påstand ble de bedt om å angi hvorvidt de var «helt enig», «delvis enig», «nøytral» (verken eller), «delvis uenig» eller «helt uenig». Alle påstander inkluderte også svarkategorien «vet ikke».

I neste omgang ba vi respondentene oppgi hvilken kommunikasjonsform enheten primært benytter ved førstegangs innmelding av vedlikeholdsbehov. De måtte her velge ett av følgende svaralternativer: «e-post», «telefon (SMS og muntlig)», «egen dataløsning», «uformelle møter (muntlig)», «annet (vennligst spesifiser)» eller «vet ikke». Endelig fikk respondentene 6 spørsmål om mulige konsekvenser av manglende vedlikehold av bygg deres enhet disponerer i løpet av det siste året. Disse spørsmålene hadde svarkategoriene «ja» og «nei» i tillegg til mulighet for å svare «vet ikke». Avslutningsvis gav vi respondentene anledning til å komme med kommentarer til undersøkelsen eller informasjon om andre relevante forhold i et åpent kommentarfelt.

Verneombud

Den tredje spørreundersøkelsen ble rettet mot verneombudene ved de enkelte byggene. De først bedt om å ta stilling til påstander om bygg som deres enhet disponerer (6 påstander) med svarkategoriene «helt enig», «delvis enig», «nøytral» (verken eller), «delvis uenig» eller «helt uenig». Alle påstander inkluderte også svarkategorien «vet ikke».

Deretter ble verneombudene bedt om å angi hvordan de meldte inn behov for vedlikehold til næreste leder. De måtte her velge ett av følgende svaralternativer: «e-post», «telefon (SMS og muntlig)», «egen dataløsning», «uformelle møter (muntlig)», «annet (vennligst spesifiser)» eller «vet ikke». Deretter fikk respondentene 6 spørsmål om mulige konsekvenser av manglende vedlikehold av bygg deres enhet disponerer i løpet av det siste året. Disse spørsmålene hadde svarkategoriene «ja» og «nei» i tillegg til mulighet for å svare «vet ikke». Avslutningsvis gav vi respondentene anledning til å komme med kommentarer til undersøkelsen eller informasjon om andre relevante forhold i et åpent kommentarfelt.

Tilstrekkelig bygningsmasse for å håndtere en pandemi

Kontrollutvalget ønsket informasjon knyttet til om det er nok bygningsmessig areal til å håndtere en pandemi. Vi har på dette grunnlaget bedt ansatte i de tre spørreundersøkelsene om å gi en tilbakemelding på om det er tilstrekkelig bygningsmasse til å håndtere en pandemi der de arbeider.

Vi spurte driftsoperatørene for bygg de hadde ansvar for om det er tilstrekkelig areal for å håndtere en pandemi. De ga følgende tilbakemelding: 40 prosent av driftsoperatørene er helt eller delvis enig i påstand om at bygg der vedkommende er driftsoperatør har tilstrekkelig areal for å håndtere en pandemi. 40 prosent er nøytral, mens 20 prosent svarer vet ikke.

Vi spurte ledere samme spørsmål, om bygg de er ledere for har tilstrekkelig areal for å håndtere en pandemi. De ga følgende tilbakemelding: 34 % av lederne er helt eller delvis enig

i påstand om at bygg som vedkommendes enhet disponerer har tilstrekkelig areal for å håndtere en pandemi. 15 % er nøytral, mens 52 % er helt eller delvis uenige.

Vi spurte verneombud samme spørsmål, om bygg de er verneombud for har tilstrekkelig areal for å håndtere en pandemi. De ga følgende tilbakemelding: 30 prosent av verneombudene er helt eller delvis enige i påstanden om at det er tilstrekkelig areal for å håndtere en pandemi i bygg der vedkommende er verneombud. 10 prosent er nøytrale til påstanden, mens 60 prosent er helt eller delvis uenige.

Oppsummering:

Resultatet viser at 30 til 40 prosent av de som ble spurt mener at det er nok areal i bygninger til å håndtere en pandemi. 52 – 60 prosent er imidlertid uenig i dette. Vi ser og at det er ulik oppfatning mellom driftsoperatører og ledere/verneombud om dette spørsmålet.

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR

SV: Oversendelse av høringsrapport forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltning i Oppdal kommune



Ole Bjørn Moen <olebjorn.moen@oppdal.kommune.no>

Til Arve Gausen

Kopi Anders Nordmo; Leidulf Skarbø; Thorleif Jacobsen

Du svarte på meldingen 08.12.2020 09:45.

Svar Svar til alle Videre send

tir. 08.12.2020 09:

Hei

Viser til høringsutkast (foreløpig rapport) fra forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltningen i Oppdal kommune - avdeling bygg – november 2020 – FR1136.

I vurderinger av mugg- og soppskader mener jeg det bør nevnes at enhet for Tekniske tjenester i forbindelse med behandling av handlingsplanarbeidet for perioden 2020-2023, våren 2019, fremmet ønske om bevilgning til oppgradering av 22 bad ved BOAS1. (punkt 2.1.38). Her ble det bedt om kr. 4,4 mill. til oppgradering av badene. På dette tidspunkt var det ikke påvist store mengder mugg og soppsporer i inneluften ved sentrert.

I samme sak ble det bedt om bevilgning til brannsikket ladepunkt for el.rullestoler (2.1.37 – kr. 0,6 mill) og til utvendig maling av Boas1 (2.1.39 – kr. 1,4 mill). Disse tiltak er innarbeidet i pågående rehabiliteringsprosjekt med tillegg for etablering av nye, egne ventilasjonsløsninger, for hver leilighet.

I hovedtrekk gjennomgår rapporten eiendomsforvaltningen ryddig og oversiktlig, og avsluttes med anbefalinger, som bør kunne innarbeides i overordnede styringsdokumenter for å gi en oversiktlig eiendomsforvaltning i fremtiden.

Med vennlig hilsen

Ole Bjørn Moen
Kommunedirektør
Stab og støtte
Oppdal kommune

72401185

91320288

[E-post](#)

[Hjemmeside](#)

[Facebook](#)



Teksten til e-posten fra kommunedirektøren er gjengitt her:

Hei

Viser til høringsutkast (foreløpig rapport) fra forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltningen i Oppdal kommune - avdeling bygg – november 2020 – FR1136.

I vurderinger av mugg- og soppskader mener jeg det bør nevnes at enhet for Tekniske tjenester i forbindelse med behandling av handlingsplanarbeidet for perioden 2020-2023, våren 2019, fremmet ønske om bevilgning til oppgradering av 22 bad ved BOAS1. (punkt 2.1.38). Her ble det bedt om kr. 4,4 mill. til oppgradering av badene. På dette tidspunkt var det ikke påvist store mengder mugg og soppsporer i inneluften ved sentrert.

I samme sak ble det bedt om bevilgning til brannsikket ladepunkt for el.rullestoler (2.1.37 – kr. 0,6 mill) og til utvendig maling av Boas1 (2.1.39 – kr. 1,4 mill). Disse tiltak er innarbeidet i pågående rehabiliteringsprosjekt med tillegg for etablering av nye, egne ventilasjonsløsninger, for hver leilighet.

I hovedtrekk gjennomgår rapporten eiendomsforvaltningen ryddig og oversiktlig, og avsluttes med anbefalinger, som bør kunne innarbeides i overordnede styringsdokumenter for å gi en oversiktlig eiendomsforvaltning i fremtiden.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no