

FORVALTNINGSREVISJON

Eiendomsforvaltning

*RAPPORT*



Holtålen kommune

Mars 2021

FR 1148



## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Holtålen kommunes kontrollutvalg i perioden oktober 2020 til februar 2021.

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 og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger<sup>1</sup>.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Eirik Gran Seim, prosjektmedarbeider Arve Gausen, samt kvalitetssikrere Marit Ingun Holmvik og Leidulf Skarbø. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Holtålen kommune, jf kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs<sup>2</sup> 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](http://www.revisjonmidt norge.no).

Inderøy, 12.03.2021

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Holtålen kommune har revisor undersøkt om eiendomsforvaltningen i kommunen gjøres på en tilfredsstillende måte. Det er lagt vekt på å undersøke system for vedlikehold, samt oppfølging av politiske vedtak vedrørende eiendomsforvaltning.

Kommunen har ikke skriftlige rutiner eller et IT-basert FDV-system (forvaltning, drift, vedlikehold) for å styre arbeidet med vedlikehold av bygningsmassen. Vedlikeholdsarbeidet styres av de behov som meldes inn fra vaktmestere, enhetsledere m.m, samt det overblikket som enhetsleder og kommunedirektør til enhver tid har. Det foreligger for øvrig ikke en skriftlig oversikt over behovet for vedlikehold på de ulike byggene kommunen disponerer. Det kan argumenteres for at dagens ordning kan være tilstrekkelig i en relativt liten kommune. Revisjonen vurderer likevel saken dithen at formaliserte rutiner og et IT-basert FDV-system trolig vil føre til et mer effektivt vedlikehold.

Kommunen har ikke en skriftlig oversikt over ubenyttet bygningsmasse, som er på rundt 1400 kvadratmeter. Revisjonen vurderer at det på dette punktet bør foreligge et skriftlig dokument, av hensyn til åpenhet og dokumentasjon. Det er altså ikke tilstrekkelig med det overblikket som enhetsleder og kommunaldirektør til enhver tid har.

Det gjøres kostnads- og nyttevurderinger knyttet til kommunens ulike bygninger. Vurderingene skjer uformelt, og ikke på en måte som sikrer tilfredsstillende sporbarhet, og som sikrer deltagelse av de ulike partene som berøres av utfallet av slike vurderinger.

Årsaken til det høye antall kvadratmeter formålbygg pr innbygger i kommunen er, slik revisjonen ser det, demografiske endringer i kommunen og et naturlig etterslep i tilpasning av bygningsmassen.

Kommunen har lavere vedlikeholdskostnader pr kvadratmeter enn sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet.

Kommuneadministrasjonen følger stort sett de føringer innen eiendomsforvaltning som er vedtatt i kommunestyre og formannskap. Enkelte vedtak angående riving av bygningsmasse er imidlertid ikke fulgt opp, grunnet avveininger knyttet til investeringskostnader kontra driftskostnader.

# INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode .....	7
1.4 Bakgrunn.....	8
1.5 Begreper .....	9
2 System for vedlikehold.....	10
2.1 Problemstilling .....	10
2.2 Revisjonskriterier.....	10
2.3 Data .....	10
2.4 Vurdering.....	13
3 Kostnads- og nyttevurderinger av ulike bygg .....	15
3.1 Problemstilling .....	15
3.2 Data/Tittel.....	15
3.3 Revisors kommentarer .....	16
4 Areal kommunale bygg pr innbygger .....	17
4.1 Problemstilling .....	17
4.2 Data .....	17
4.3 Revisors kommentarer .....	18
5 Utgifter til vedlikehold .....	19
5.1 Problemstilling .....	19
5.2 Data .....	19
5.3 Revisors kommentarer .....	19
6 Politiske føringer innen eiendomsforvaltning.....	20
6.1 Problemstilling .....	20
6.2 Revisjonskriterium .....	20
6.3 Data .....	20
6.4 Vurdering.....	23
7 Høring .....	24
8 Konklusjoner og anbefalinger .....	25
8.1 Konklusjon.....	25
8.2 Anbefalinger .....	25
Kilder.....	26

Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....27

# 1 INNLEDNING

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

## 1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, har kontrollutvalget i Holtålen kommune bestilt en forvaltningsrevisjon med tema Eiendomsforvaltning. Kontrollutvalget godkjente prosjektplan til forvaltningsrevisjonen i møte 12.11.20, sak 32/2020

## 1.2 Problemstillinger

1. Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av bygninger?
2. Har administrasjonen gjort kostnads- og nyttevurderinger knyttet til å besitte de ulike eiendommene kommunen disponerer?
3. Hva er årsaken til at antall kvadratmeter formålsbygg pr innbygger ifølge KOSTRA er høyere i Holtålen kommune enn i sammenlignbare kommuner?
4. Hva er utgiftene til vedlikehold pr kvadratmeter kommunale bygg i Holtålen kommune?
5. Følger administrasjonen eventuelle føringer som gjelder eiendomsforvaltning fra kommunestyret?

Merk at problemstilling 2, 3 og 4 er beskrivende problemstillinger, som det ikke er knyttet revisjonskriterier til. Det gjøres ikke vurderinger knyttet til disse problemstillingene, men innholdet drøftes under «revisors kommentarer».

## 1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er basert på intervjuer og dokumentgjennomgang.

Det er gjennomført intervjuer med kommunedirektøren, enhetsleder bygg, enhetsleder pleie og omsorg, enhetsleder barnehage samt enhetsleder grunnskole. Revisjonen har dessuten hatt korrespondanse på telefon og epost med kommuneadministrasjonen i etterkant av intervjuene, for å få besvart oppfølgingsspørsmål. Det har vært et godt samarbeid, og administrasjonen har vært meget behjelpelig med å fremskaffe nødvendig informasjon.

Det er dessuten gjort en gjennomgang av dokumentasjon fra rådgivningsfirma over tilstanden til bygningsmassen i kommunen. For å besvare problemstilling 5 er det gjort en gjennomgang av politiske vedtak innen eiendomsforvaltning i kommunen.

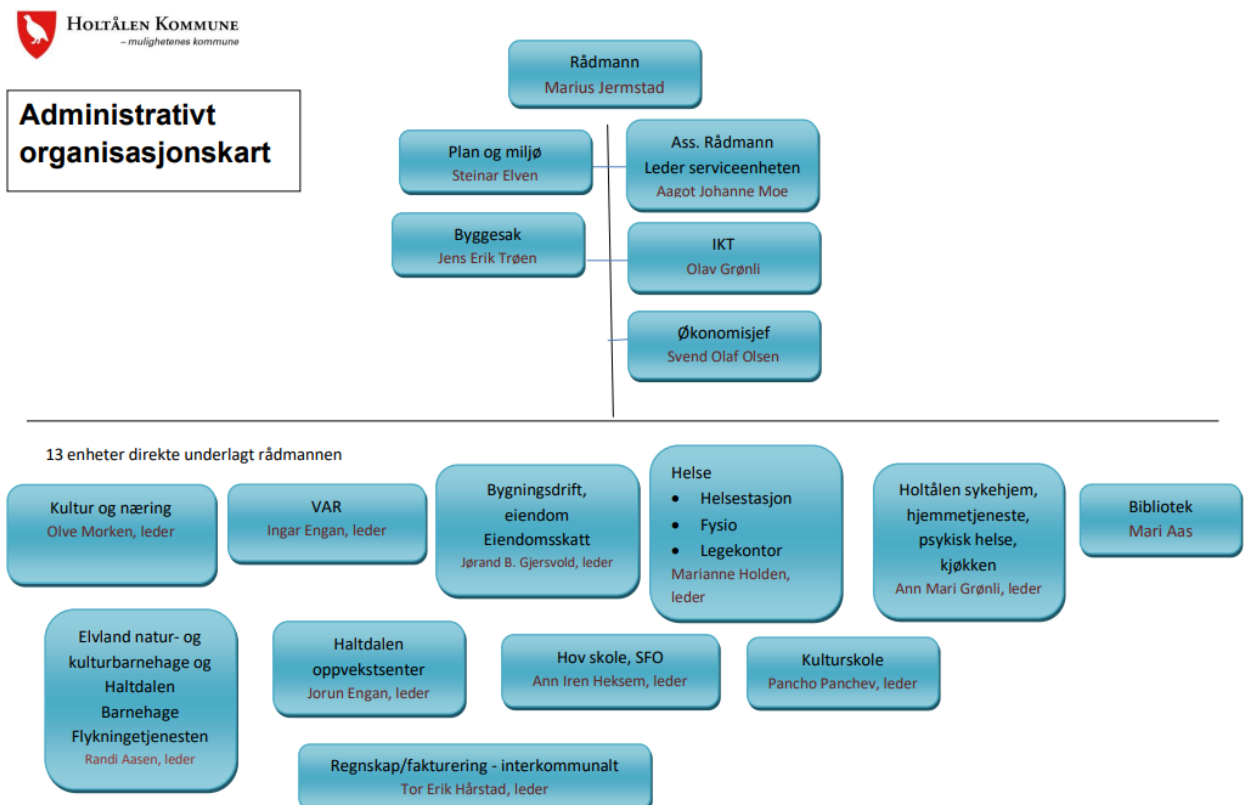
Revisor har ikke vært tilstede i kommunen og sett kommunens bygningsmasse fysisk grunnet smittevern hensyn, og dette kan anmerkes som en metodisk svakhet. Imidlertid er en viktig datakilde i et slikt prosjekt den skriftlige dokumentasjonen i saken.

Datagrunnlaget til rapporten vurderes som relativt pålitelig, og metode og faktagrunnlag vurderes som tilstrekkelig til å besvare problemstillingene i prosjektet.

I denne forvaltningsrevisjonen er det ikke vurdert hvorvidt det er rasjonelt for kommunen å besitte ulike eiendommer. Derimot er det undersøkt om kommunen faktisk *har gjennomført* slike vurderinger, og i hvilke fora disse eventuelt er blitt gjort.

## 1.4 Bakgrunn

Det er enhet bygningsdrift, eiendom og eiendomsskatt som har ansvaret for vedlikehold av bygningsmasse i kommunen. Enheten har 12,3 årsverk inkludert enhetslederen, som rapporterer direkte til kommunedirektøren.





## 1.5 Begreper

Vedlikehold: Vedlikehold er utgifter som påløper for å holde en bygning i samme relative standard tilsvarende som det var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt slik at det kan brukes til tiltenkt formål innenfor bygningens forventede økonomiske levetid. Tiltak som har karakter av løpende vedlikehold skal alltid regnes som vedlikehold og ikke som en påkostning eller investering.

Driftsaktiviteter: Som driftsaktiviteter regnes løpende drift, renhold, vakthold, sikring, energi og vann, avløp og renovasjon.

Kommunale formålsbygg: kommunale bygninger som skoler, helsebygninger og andre bygninger som huser kommunens administrative og tjenesteytende virksomhet. Formålsbyggene utgjør normalt hovedtyngden av bygningsmassen i kommunen. Utleieboliger og omsorgsboliger regnes ikke som formålsbygg.

## 2 SYSTEM FOR VEDLIKEHOLD

### 2.1 Problemstilling

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

### 2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er brukt for overnevnte områder:

- Kommunen bør ha klart mål og strategi for vedlikehold av kommunens bygningsmasse
- Kommunen bør ha rutiner for regelmessig vurdering av tilstand og vedlikeholdsbehov på kommunens bygningsmasse, dette bør omfatte et system for:
  - innmelding av vedlikeholdsbehov
  - organisering/koordinering/prioritering av vedlikeholdsoppgaver (umiddelbare og langsiktige vedlikeholdsbehov)
  - tilbakemelding til brukere av bygg (om igangsatt/utsatt/utført vedlikehold)
- ansvar for oppgavene er tydelig fordelt
- Kommunen bør holde løpende oversikt over ubenyttet bygningsmasse

Utledningen av revisjonskriteriene er vist i vedlegg 1.

### 2.3 Data

#### Generelt

Det vises til kommunens økonomiplan pkt. 14.1, som har en fast formulering hvor det heter:

*«Bygningsdrift har som formål å forvalte kommunes eiendomsmasse, da alle tjenestebygg, omsorgsboliger og ordinære utleieboliger inngår i denne porteføljen. Bygningsdrift dreier seg om ca. 23.000 kvm bygg, og da med et ikke ubetydelig utomhus område. Bygningsdrift har det hele ansvaret for kommunens eiendomsmasse, vaktmestertjeneste og renhold inngår i Bygningsdrift.»*

## Mål og strategi for vedlikehold

Kommunen har ikke et selvstendig dokument som fastsetter mål og strategi for vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Målsettinger for vedlikehold er likevel beskrevet i økonomiplanen:

*«En bestreber å kunne ha tjenestebygg og boliger i god stand og godt vedlikeholdt, slik at de fremstår som formålstjenlig til de forskjellige brukere av bygningsmassen. Hovedmålsetting for rammeområdet er å drifte bygningsmassen på en effektiv og hensiktsmessig måte, og sterkt fokus på å klare å utføre løpende vedlikehold for å unngå etterslep videre. (...)*»

## Rutiner for vedlikehold

Kommunen har ikke et såkalt FDV-system (forvaltning, drift og vedlikehold), som kan brukes til å melde inn, planlegge og koordinere vedlikehold av bygningsmassen. Slike systemer har vanligvis en funksjon for tilbakemelding til innmeldere, om aktuelle vedlikeholdsbehov er kvittert ut eller ikke.

Vedlikeholdsbehov meldes ifølge enhetsleder bygningsdrift inn muntlig eller pr epost fra vaktmestere og de ulike enhetslederne i kommunen, til enhetsleder bygningsdrift. Vedlikeholdsbehov meldes dessuten av og til inn fra de ulike brukerne av de aktuelle byggene.

Kommunen mangler vedlikeholdsplan. De ulike vedlikeholdsoppgavene prioriteres av enhetsleder bygningsdrift, og noen ganger involveres kommunedirektøren i dette arbeidet. Det brukes ikke noe planleggingsdokument, årshjul, matrise eller lignende som fastsetter vedlikeholdsintervall på oppgaver som skal gjøres fast (for eksempel årlig / månedlig ettersyn, bytting av komponenter i ulike anlegg etc).

Daglig oppdukkende vedlikehold blir håndtert fortløpende samt eventuelle påpekninger fra el- og branntilsyn.

I budsjett-og økonomiplanen 2021 - 2024 er det angående vedlikehold beskrevet:

*«Budsjetter for 2021 er stramt, og det er lite handlingsrom. Hovedoppgave blir å holde kostnadene nede, og bare helt nødvendige tiltak i bygningsmassen blir gjort, der pålegg fra el og brann vil bli fulgt opp. Dette er selvsagt ikke godt nok, da forventninger fra brukerne av bygga i mange sammenhenger er høyere enn hva en kan klare å få til av økonomiske årsaker.»*

Når det gjelder samarbeidet mellom enhet bygningsdrift og de ulike andre enhetene i kommunen, opplever enhetene dette på forskjellige måter. Noen er tilfreds med

vedlikeholdsarbeidet som blir utført samt mulighetene man har for å melde inn behov. Andre er noe mindre tilfreds.

Enhetsleder pleie og omsorg opplyser at man har et godt samarbeid med enhetsleder bygningsdrift. Likevel opplever enhetsleder pleie og omsorg at det er utfordringer i form av at vedlikeholdsoppgaver og andre praktiske oppgaver som skal utføres av vaktmesterne enten tar meget lang tid, gjøres for sent eller ikke blir utført. Også innen barnehagene deles oppfatningen om at vedlikehold ikke alltid blir utført på en tilfredsstillende måte og at innmelding av vedlikeholdsbehov er vanskelig. Det er frustrasjon i barnehagene grunnet dette. Ifølge enhetsleder barnehage, finnes det for eksempel en vaktmesterbok i en barnehage, der oppdøkkende vedlikehold kan skrives ned og leses av vaktmester. Noterte oppdrag blir ifølge enhetsleder ikke lest, og personalet har sluttet å skrive i boka. Vedlikeholdsbehov må meldes per telefon eller mail til enhetsleder bygningsdrift.

I grunnskolen opplever man ifølge aktuelle enhetsleder at vedlikeholdstjenestene stort sett utføres på en god måte. Mindre vedlikeholdsbehov meldes inn direkte til vaktmester, og større oppgaver meldes inn til enhetsleder byggdrift.

### **Rambølls tilstandsvurdering av byggene**

Rådgivningsfirmaet Rambøll utførte en tilstandsvurdering av bygningsmasse og vedlikeholdsbehov i kommunen i 2014. Revisjonen har blitt forelagt rapportene fra Rambøll for de ulike byggene som kommunen disponerer. Rapportene gir en detaljert beskrivelse av tilstanden til de ulike byggene, med tilstandsgrad etter TG-systemet (TG 0 til 3). Rapportene gir også anbefalinger om nødvendige vedlikeholdstiltak, inkludert tilhørende kostnadsoverslag for hvert bygg.

Rambøll anbefalte at de foreslåtte vedlikeholdstiltakene skulle gjennomføres innen syv år fra befaringen ble utført i 2014. Det er blitt gjennomført en del vedlikehold i henhold til anbefalingene, men mye gjenstår fortsatt pr 2021. Kommunen førte oversikt over gjennomførte tiltak de første to-tre årene etter Rambølls befaring, men har i dag ikke en oppdatert oversikt over hva som er utført / ikke utført av de vedlikeholdstiltakene som Rambøll anbefalte.

Kommunen har ikke en oppdatert skriftlig oversikt over dagens vedlikeholdsbehov på bygningsmassen.

Når kommunen har prioritert mellom de ulike anbefalte tiltakene fra Rambøll, er dette gjort i samarbeid mellom enhetsleder bygg, og de ulike enhetslederne for de byggene det gjelder.

Enhetsleder bygg peker på manglende bevilgninger som årsaken til at ikke alle anbefalte tiltak er blitt gjennomført. Man tilstreber for øvrig å gjennomføre de fleste tiltakene ved hjelp av eget personell (vaktmestere m.m.), og disse har ikke alltid tilstrekkelig kapasitet.

Rambøll anbefalte videre at det ble gjort en dybdekartlegging av byggene (for eksempel bak vegger), men dette er ikke blitt gjort.

Rambøll anbefaler en vektet tilstandsgrad på rundt 1, for byggene det gjelder. De fleste byggene som ble undersøkt var i dårligere stand enn dette (høyere enn tilstandsgrad 1)<sup>3</sup>.

### **Ansvarsfordeling for vedlikeholdsoppgaver**

Det er kommunedirektøren som har ansvaret for at vedlikehold av bygningsmassen i kommunen blir utført. Videre er det enhetsleder bygningsdrift som har det daglige ansvaret og som til daglig koordinerer og iverksetter vedlikeholdet. Enhetsleder bygningsdrift styrer vaktmesterressursen som består av fem vaktmestere samt en snekker, og rapporterer til kommunedirektøren.

Vaktmesterressursen, sammen med stillingen som enhetsleder bygningsdrift, utgjør til sammen 4,3 årsverk. Enhetsleder bygningsdrift har dessuten ansvaret for renholdsressursen på åtte årsverk.

### **Oversikt over ubenyttet bygningsmasse**

Kommunen har ikke en skriftlig oversikt over ubenyttet bygningsmasse. Kommunedirektøren og enhetsleder bygningsdrift opplyser for øvrig at det er rundt 1400 kvadratmeter ubenyttet bygningsmasse i kommunen i dag. Se forøvrig kapittel 4.2 angående dette.

## **2.4 Vurdering**

### **Mål og strategi for vedlikehold**

---

<sup>3</sup> Tilstandsgrader angis med verdiene 0 til 3, der 0 er ingen avvik; 1 er mindre eller moderate avvik; 2 er vesentlige avvik og 3 er stort eller alvorlig avvik.

Kommunen har ikke et eget strategidokument som fastslår mål for drift og vedlikehold av bygninger, annet enn det som står beskrevet i budsjett- og økonomiplanen. Etter revisjonens syn er de strategier og målsettinger som er beskrevet i budsjett- og økonomiplanen på et generelt og overordnet nivå. Anbefalingene i NOU 2004:22 (se vedlegg med utledning av kriterier) tilsier at kommunen kan vurdere å utarbeide et noe mer detaljert og eksplisitt strategidokument.

### **Rutiner for vedlikehold**

Kommunen har ikke skriftlige rutiner eller et IT-basert FDV-system (forvaltning, drift, vedlikehold) for å styre arbeidet med vedlikehold av bygningsmassen. Vedlikeholdsarbeidet styres av de behov som meldes inn fra vaktmestere, enhetsledere m.m, samt det overblikket som enhetsleder og kommunedirektør til enhver tid har. Det foreligger for øvrig ikke en skriftlig oversikt over behovet for vedlikehold på de ulike byggene kommunen disponerer. Det kan argumenteres for at dagens ordning kan være tilstrekkelig i en relativt liten kommune. Revisjonen vurderer likevel saken dithen at formaliserte rutiner og et IT-basert FDV-system, trolig vil føre til et mer ressurseffektivt vedlikehold. Dagens system er dessuten personavhengig, og sårbart ved eventuelle endringer i organisasjonen.

### **Ansvar for oppgaver**

Revisjonen vurderer ansvarsfordelingen for vedlikehold til å være tydelig plassert i kommunen, med en dedikert person (enhetsleder bygg) som har det daglige ansvaret for å styre vedlikeholdsressursen på fem vaktmestere.

### **Oversikt over ubenyttet bygningsmasse**

Kommunen har ikke en skriftlig oversikt over ubenyttet bygningsmasse. Revisjonen vurderer at det på dette punktet bør foreligge et skriftlig dokument, av hensyn til åpenhet og dokumentasjon. Det er altså ikke tilstrekkelig med det overblikket som enhetsleder og kommunaldirektør til enhver tid har.

## 3 KOSTNADS- OG NYTTEVURDERINGER AV ULIKE BYGG

### 3.1 Problemstilling

Har administrasjonen gjort kostnads- og nyttevurderinger knyttet til å besitte de ulike eiendommene kommunen disponerer?

### 3.2 Data/Tittel

Kommunedirektøren opplyser at det ikke på en formell måte er gjort kostnads- og nyttevurderinger knyttet til det å besitte de ulike byggene som kommunen disponerer. Det er for eksempel ikke gjort slike vurderinger skriftlig i noen av kommunens plandokumenter eller lignende. Kommunedirektøren opplyser imidlertid at slike vurderinger hele tiden blir gjort, men da på en uformell måte. Et eksempel på dette er kommunedirektørens regnestykke på besparelser som ble oppnådd i forbindelse med å flytte lokaler brukt som kommunehus.

Det har for øvrig, ifølge kommunedirektøren, blitt gjort noen forsøk på diskusjoner politisk og administrativt knyttet til kost-nyttevurderinger av ulike bygg. Dette skal ha fått en del politisk motstand.

Kommunen står ifølge kommunedirektøren overfor en balansegang mellom å bruke dagens arealer (som er relativt store), og å bygge nye bygg tilpasset dagens demografi (med tilhørende investeringskostnader).

I kommunens økonomiplan pkt 14.1 heter det: *«Mye av bygningsmassen er av eldre årgang, noe som medfører en del uforutsette hendelser og kostnader gjennom året. En må ha en tanke om at ledig bygningsmasse bør avhendes så fort en ser at en ikke har bruk for den, noe som også delvis er gjennomført de siste åra, og som vi fortsatt har muligheter til.»*

Grunnen til at dagens ubenyttede areal på rundt 1400 kvadratmeter ikke blir revet, er ifølge kommunedirektøren at man ved å rive byggene i dag uten å ha alternativ bruk av tomta, vil måtte føre rivningskostnadene som driftskostnader og dermed tape økonomisk på dette. Da er det ifølge kommunedirektøren bedre å vente til man kan bygge noe nytt på samme tomten og føre rivningskostnadene som investeringskostnader.

### **3.3 Revisors kommentarer**

Det gjøres, som påpekt av kommunedirektøren, kostnads- og nyttevurderinger knyttet til kommunens ulike bygninger. Vurderingene skjer likevel uformelt, og ikke på en måte som sikrer tilfredsstillende sporbarhet, og som sikrer deltagelse av de ulike partene som berøres av utfallet av slike vurderinger. Revisor tar ikke stilling til vurderingene som blir gjort av kommunen, men ser kun på om slike vurderinger blir utført eller ikke.



## 4 AREAL KOMMUNALE BYGG PR INNBYGGER

### 4.1 Problemstilling

Hva er årsaken til at antall kvadratmeter formålsbygg pr innbygger ifølge KOSTRA er høyere i Holtålen kommune enn i sammenlignbare kommuner?

### 4.2 Data

Tabell 1. Samlet areal i kvadratmeter formålsbygg per innbygger, 2019.

Holtålen	KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
8,16	6,75	4,94

Kilde: SSB

Tabell 1 viser at kommunen har et betraktelig mye mer areal pr innbygger enn KOSTRA-gruppa, og nesten dobbelt så mye som i landet uten Oslo.

Tabell 2. Areal i kvadratmeter fordelt per bruker for kommunale formålsbygg etter funksjon, i 2019.

	Holtålen	KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
Administrasjonslokaler	0,5	0,8	0,5
Barnehagelokaler og skyss	14,2	15,3	12,3
Skolelokaler	26,6	21,9	19,1
Institusjonslokaler	149,6	193,8	137,2
Idrettsbygg og idrettsanlegg	0	0,6	0,6
Kulturbygg	2,1	0,5	0,4

Kilde: SSB

Som vist i tabell 2 er antall kvadratmeter pr bruker en del høyere enn landsgjennomsnittet innen helse og omsorg samt innen grunnskole og barnehage. Spesielt grunnskolen peker seg ut med forholdsvis store arealer. Kvadratmeter pr bruker er likevel ikke spesielt høyt i Holtålen innen helse og omsorg samt barnehage, sammenlignet med KOSTRA-gruppa. Årsaken til at

Holtålen står oppført med null kvadratmeter innen idrettsbygg er at kommunen har et flerbruksbygg for kultur / idrett og dette er registrert som et kulturbygg.

Ifølge kommunedirektøren er det en betydelig bygningsmasse i pleie og omsorg og i grunnskolen, og det er dette som gir utslag i statistikken på antall kvadratmeter.

Den største skolen i kommunen (Hov skole) ble bygd i 1968 og ble dimensjonert utfra barnekullene på den tiden. I dag er det færre barn, og da blir det mye areal per elev i kommunen. Det er to grunnskoler i kommunen.

Kommunedirektøren har gjort en beregning knyttet til skolene og det viste seg at Holtålen oppvekstsenter hadde 4 kvadratmeter mindre pr elev enn Hov skole og det ble anslått at kommunen samlet sett hadde 800 kvm for mye skolebygg i denne beregningen.

### **4.3 Revisors kommentarer**

Kommunedirektørens oppfatning om årsaken til det høye antallet kvadratmeter formålsbygg pr innbygger i kommunen, underbygges stort sett i opplysningene fra SSB. Revisjonens vurdering er at demografiske endringer i kommunen og et naturlig etterslep i tilpasning av bygningsmassen, medfører et høyt antall kvadratmeter pr innbygger. Dette gjelder spesielt innen grunnskole samt i helse og omsorg.

## 5 UTGIFTER TIL VEDLIKEHOLD

### 5.1 Problemstilling

Hva er utgiftene til vedlikehold pr kvadratmeter kommunale bygg i Holtålen kommune?

### 5.2 Data

Som vist i tabell 3, er årlige utgifter til vedlikehold pr kvadratmeter kommunale bygg en del lavere i Holtålen enn i KOSTRA-gruppa og i landet for øvrig.

Tabell 3. Årlige utgifter i kroner til vedlikehold pr kvadratmeter kommunale bygg, 2019

Holtålen kommune	KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
34	83	101

Kilde: SSB

Ser man derimot på utgifter til driftsaktiviteter pr kvadratmeter, er disse en del høyere i Holtålen enn i sammenlignbare kommuner, som vist i tabell 4.

Tabell 4. Årlige utgifter i kroner til driftsaktiviteter pr kvadratmeter kommunale bygg, 2019

Holtålen kommune	KOSTRA-gruppe 2	Landet uten Oslo
704	555	602

Kilde: SSB

Som beskrevet i kapittel 1.5, innebærer vedlikehold det arbeidet som holder en bygning i samme standard gjennom bygningens levetid, for eksempel byggtekniske utbedringer. Driftsaktiviteter innebærer løpende drift som renhold, vann, avløp, energi og renovasjon.

### 5.3 Revisors kommentarer

Tallene i tabell 3 indikerer naturligvis en lav ressursbruk på vedlikeholdsaktiviteter. Tallene er meget lave, noe som dessuten kan skyldes at kommunen har relativt mange kvadratmeter ubenyttede bygg, som de absolutte kostnadene til vedlikehold vil deles på. Utgiftene til vedlikehold *pr kvadratmeter* kan derfor jamfør tallene fremstå som enda lavere enn kommunens prioritering av vedlikehold skulle tilsi.

## 6 POLITISKE FØRINGER INNEN EIENDOMSFORVALTNING

### 6.1 Problemstilling

Følger administrasjonen eventuelle føringer som gjelder eiendomsforvaltning fra kommunestyret?

### 6.2 Revisjonskriterium

Kommuneadministrasjonen skal iverksette formannskapets / kommunestyrets vedtak i aktuelle sak.

### 6.3 Data

Det er i perioden 2018 frem til dags dato behandlet syv saker i politiske organer i kommunen som omhandler eiendomsforvaltning.

Disse sakene er her beskrevet enkeltvis, med en vurdering til slutt om hvorvidt kommunestyrets / formannskapets vedtak er blitt fulgt opp av administrasjonen.

#### **Salg av kommunal bolig, Formannskapet 06.02.2018, sak 18/102**

Politisk vedtak i saken:

*«Holtålen Kommune avhender eiendommen Stasjonssvingen 73, GID 193/39 i Haltdalen. Salgssummen med fratrek av omkostninger avsettes til ubundet investeringsfond. Det engasjeres eksternt eiendomsmegler for å stå for salgsprosessen. Rådmannen gis fullmakt til å godkjenne kjøpekontrakt.»*

Administrasjonens oppfølging:

Eiendommen er avhendet, og tinglyst på ny eier den 14.10.2019.

#### **Kjøp av eiendom, Kommunestyret 03.05.2018, sak 6/18**

Politisk vedtak i saken:

*«Kommunen inngår avtale med Malthus AS om kjøp av lokala for voksenopplæringa i Ålen for flytting til høvelige, midlertidige plasseringer i Haltdalen oppvekstsenter og Elvland barnehage. 2. De skisserte plasseringene virker for omstendelige og kostbare som tilrettelegging for midlertidig bruk. 3. Etter videre-utredning av ev. alternative plasseringer, innhentes tilbud på tomte- og tilknytningskostnader og kostnader for flytting og klargjøring av modulene til ny bruk. 4. Finansiering av prosjektet legges fram som egen sak.»*

Administrasjonens oppfølging:

Lokalene, som er flyttbare brakker, er kjøpt og plassert ved henholdsvis Elvland Barnehage og Haltdalen oppvekstsenter, og benyttes som lokaler til barnehage begge plasser. Det er en prosess i gang for mer permanente barnehagelokaler i Ålen, med sikte på realisering av en barnehage uten bruk av brakker som midlertidige lokaler

#### **Fremtidige biblioteklokaler, Formannskapet 06.10.20, sak 13/20**

Politisk vedtak i saken:

*«Alternativ Ålen senter velges som fremtidig biblioteklokale for Holtålen iht. vedlagt mulighetsstudie. Kostnadene, kr 2,85 mill dekkes med omdisponeringer i investeringsbudsjettet for 2020 som beskrevet i saksfremlegget og tilsvarende for budsjettet for 2021. Prosjektet søkes ferdigstilt innen 01.03.2021.»*

Administrasjonens oppfølging:

Vedtaket er iverksatt, og ombygging til biblioteklokaler er satt i gang med planlagt ferdigstilling i april 2021.

#### **Ålen senter, kjøp av aksjer, Kommunestyret 05.09.2019, sak 34/19**

Politisk vedtak i saken:

*«1. Holtålen kommune kjøper Sb.1 SMN aksjer i Ålen utleiebygg AS for kr 100.000 2. Holtålen kommune kjøper Union eiendomskapitals aksjer i Ålen senter AS for kr 325.000 3. Den samlede kjøpesum, kr 425.000 dekkes ved bruk av Gaulafondet»*

Administrasjonens oppfølging:

Aksjene er kjøpt ved bruk av Gaulafondet, bygningsmassen er overtatt av Holtålen Kommune. Ålen Senter As vil bli avviklet i første halvår 2021.

### **Avhending av boliger, Formannskapet, 02.04.2019, sak 53/19**

Politisk vedtak i saken:

*«Holtålen Kommune avhender eiendommen Rønningsvegen 37 via salg, rådmannen gis fullmakt til å godkjenne endelig kjøpekontrakt. 2: Salgssummen avsettes på ubundet investeringsfond. 3: Holtålen Kommune vedtar riving av eiendommen Graftåsvegen 2-4. Dagens leietakere i boliger tilbys annen ledig kommunal bolig. Tomtearealet beholdes til fremtidig utbygging. Det fremlegges en egen sak om kostnader og finansiering av rivingsarbeidet. 4: De budsjettmessige endringen dette medfører legges frem som egen budsjettendringssak.»*

Administrasjonens oppfølging:

Rønningsvegen 37 er avhendet, Graftåsvegen 2-4 er utflyttet og bygget avstengt. Salgssummen er avsatt på ubundet investeringsfond. Alle leietakere fikk tilbud om annen kommunal bolig. Det er ikke lagt fram sak om kostnader i forbindelse med riving, siden rivingen avventes til det foreligger konkret plan om bygging på tomte.

### **Kjøp av eiendom, kommunestyret 11.06.2020, sak 24/20**

Politisk vedtak i saken:

*«Holtålen kommune kjøper eiendommen Snoen, gnr 26 bnr 11 av Britt Elin Stene for kr 450.000,- iht vedlagt kjøpekontrakt 2. Kjøpesummen, kr 450.000 pluss omkostninger dekkes av kommunens ubundne kapitalfond. Kommunedirektøren gis i oppdrag å utrede fjerning av eksisterende bygningsmasse til neste kommunestyremøte.»*

Administrasjonens oppfølging:

Eiendommen er kjøpt, og eksisterende bygningsmasse er revet. Det er ikke lagt frem en utredning angående fjerning av eksisterende bygningsmasse til det påfølgende kommunestyremøtet. Det er imidlertid igangsatt planarbeid for eiendommen og området rundt, med sikte på å få på plass en reguleringsplan som sier noe om hva eiendommen skal benyttes til i fremtiden.

## **Kommunal boligutleie, kommunestyret 10.09.2020, sak 37/20**

*«1, Holtålen kommune skal ikke drive boligutleie til andre enn de som fyller kriterier for å få omsorgsbolig eller er vanskeligstilt av andre årsaker (bl.a økonomi) 2. I løpet av inneværende økonomiplanperiode avhendes 4 leiligheter (rekkehus) i Saksliå, enebolig med 2 leiligheter i Svarthåggån og 6 borettslagsleiligheter i Nøra Borettslag 3. Leiligheter nevnt i punkt 2 tilbys i første omgang til dagens leietakere til takst 4. Kommunedirektøren får fullmakt til å gjennomføre salgene.»*

Administrasjonens oppfølging:

Vedtaket er pr februar 2021 ikke effektivert. Vedtaket skal ifølge administrasjonen gjennomføres i økonomiplanperioden, og det jobbes for at dette gjennomføres i tråd med vedtaket. Det er startet på arbeidet med deling av rekkehus eiendom i Saksliå, for å klargjøre til et salg.

## **6.4 Vurdering**

De fleste vedtakene i formannskap og kommunestyre som omhandler eiendomsforvaltning, er etter revisjonens vurdering blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte av kommuneadministrasjonen. Imidlertid er administrasjonens arbeid med å følge opp vedtak angående riving av bygningsmasse, ikke blitt fulgt i noen tilfeller. Dette gjelder vedtak i kommunestyret 11.06.2020 sak 24/20, samt i formannskapet 02.04.2019 sak 53/19. Sistnevnte vedtak ble gjort for 1 år og 10 måneder siden, og riving er ikke gjennomført eller planlagt gjennomført. Administrasjonen har heller ikke lagt frem sak om kostnader og finansiering av rivingen. Administrasjonen begrunner dette med at man vil avvente riving til det foreligger en plan for alternativ bruk av tomten. Administrasjonen har en gjengs forklaring på årsaken til at riving ikke er gjennomført. Administrasjonens tilnærming til arbeidet med riving er likevel ikke blitt behandlet politisk, og det er vanskelig for revisjonen å vurdere om administrasjonens arbeid på dette punktet er i henhold til politikernes intensjoner. Administrasjonens arbeid er i alle tilfeller ikke utført i henhold til de aktuelle politiske vedtak slik de er blitt formulert i kommunestyrevedtakene, nemlig å gjennomføre riving av aktuelle bygg.

Når det gjelder vedtaket i kommunestyret 10.09.2020, legger revisjonen mindre vekt på at dette ikke er gjennomført, fordi vedtaket slik det er blitt formulert, åpner for gjennomføring med noe lengre tidshorisont enn frem til dags dato.

## 7 HØRING

Rapporten er sendt på høring til kommunedirektøren, og høringssvarets deler som berører problemstillingene er gjengitt i kursiv nedenfor.

«Rutiner for vedlikehold:

### **I rapporten(høringsutkastet) står følgende under kapitel `Rutiner for vedlikehold`**

*Det brukes ikke noe planleggingsdokument, årshjul, matrise eller lignende som fastsetter vedlikeholdsintervall på oppgaver som skal gjøres fast (for eksempel årlig / månedlig ettersyn, bytting av komponenter i ulike anlegg etc).*

Til dette ønskes å kommentere følgende:

Når det gjelder brann så har brannvernleder sammen med driftspersonell ved hver lokasjon årshjul som går på gjøremål gjennom året, der ettersyn, øvelser og lignede inngår.

Likeledes er det årlig ettersyn av ekstern leverandør på alt av brannslukkeutstyr, og årlig kontroll av sprinkleranlegg.

Brannalarmanlegg har årlig service og ettersyn ev ekstern leverandør.

Elektrisitet:

Det er avtale med ekstern leverandør for årlig gjennomgang av elanlegg. Ikke alle anlegg blir kontrollert årlig, men det er satt opp plan for dette arbeidet om hvilke bygg som tas hvilket år. En etterstreber å lukke de avvik som dukker opp ved denne kontrollen så fort det lar seg gjøre, både av kapasitetsmessige årsaker og økonomiske. Likeledes er det avtale med ekstern leverandør på service og vedlikehold på heiser, og Holtålen Kommune har pr tiden 5 heiser i drift. Det er også service og vedlikeholdsavtaler på varmepumper, der det er jordvarme, samt på noen luft-luft varmepumper.

Ellers så har jeg ingen andre kommentarer til rapporten.»



## 8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 8.1 Konklusjon

Kommunen har et fungerende system for vedlikehold av bygninger. Det er likevel enkelte mindre mangler innen rutiner for styring av vedlikeholdsressursen.

Det gjøres kostnads- og nyttevurderinger knyttet til kommunens besittelse av ulike bygninger. Vurderingene skjer likevel uformelt, og ikke på en måte som sikrer sporbarhet og som sikrer deltagelse av de ulike partene som berøres av utfallet av slike vurderinger.

Årsaken til at antall kvadratmeter formålsbygg pr innbygger er høyere i Holtålen enn i sammenlignbare kommuner, er demografiske endringer (synkende folketall) i kommunen og et naturlig etterslep i tilpasning av bygningsmassen.

Utgiftene til vedlikehold pr kvadratmeter i kommunen er markant lavere enn i sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet.

Kommuneadministrasjonen følger stort sett de føringer innen eiendomsforvaltning som er vedtatt i kommunestyre og formannskap. Enkelte vedtak angående riving av bygningsmasse er imidlertid ikke fulgt opp, grunnet avveininger knyttet til investeringskostnader kontra driftskostnader.

### 8.2 Anbefalinger

- Kommunen bør innføre mer formaliserte rutiner for vedlikehold, samt et helhetlig system for styring og koordinering av vedlikeholdet
- Kommunen bør gjøre administrasjonens strategi for riving av bygg (utsettelse av dette til bruk av tomtene er avklart), til gjenstand for politisk behandling

## KILDER

- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle»
- Rambølls tilstandsvurderinger av bygningsmasse i Holtålen kommune, 2014

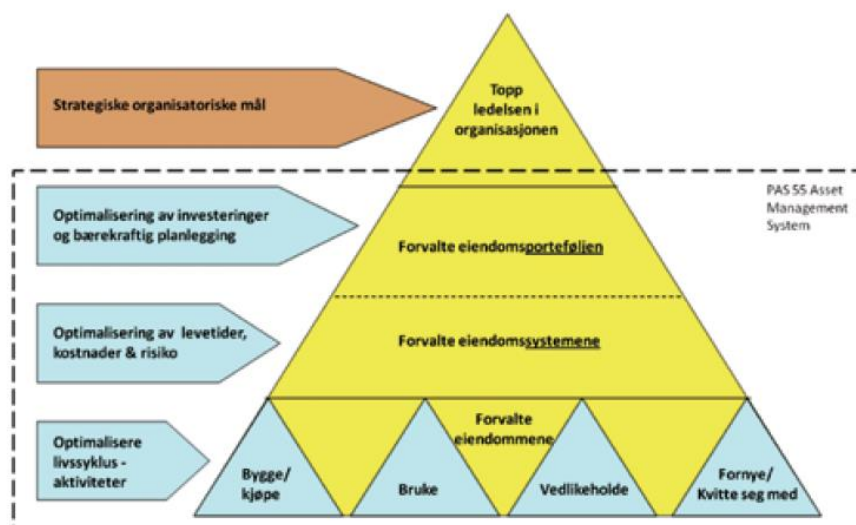
## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) 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:

Av 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». Dette medfører at kommunen må ha etablert et system for internkontroll av eiendomsforvaltningen av eid bygningsmasse.

Når det gjelder hva som ligger i betryggende kontroll innenfor eiendomsforvaltning, utleder vi 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, og nødvendigheten av slike føringer. Det 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: Integriert perspektiv på livssyklusforvaltning av bygningsporteføljer. Kilde: IAM 2008

NOU 2004:22 viser til at forutsetninger for at eiendomsforvaltningen skal kunne foregå på en rasjonell og effektiv måte, må det også stilles krav til eiendomsforvaltningens planleggings- og styringssystem på det taktiske nivået. Tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i et rasjonelt (målrrettet) system, for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Dette kan derfor fremsettes som et kriterium for at et slikt system er etablert, for god eiendomsforvaltning. 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.

Det er ikke gitt spesifiserte krav til forvaltning av grunneiendom, utover de overnevnte krav til eiendomsforvaltningen. Disse gir imidlertid flere viktige føringer for forvaltning av grunneiendom. Både når det gjelder viktigheten av å etablere strategiske målsettinger for styring og system samt planer for forvaltning av bygningsmassen i denne undersøkelsen.

Vi vil i denne problemstillingen se nærmere på følgende utledede revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha klare mål og strategi for vedlikehold av kommunens bygningsmasse
- Kommunen bør ha rutiner for regelmessig vurdering av tilstand og vedlikeholdsbehov av kommunens bygningsmasse, dette bør omfatte et system for:
  - innmelding av vedlikeholdsbehov
  - organisering/koordinering/prioritering av vedlikeholdsoppgaver (umiddelbare og langsiktige vedlikeholdsbehov)
  - tilbakemelding til brukere av bygg (om igangsatt/utsatt/utført vedlikehold)
  - ansvar for oppgavene er tydelig fordelt
- Kommunen bør holde løpende oversikt over arealbruk og ubenyttet bygningsmasse

I ny kommunelov er det gitt følgende krav til kommunens internkontroll, (disse er enda ikke gjeldende og revisor har ikke lagt vekt på disse i denne undersøkelsen). Disse 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.

Frem til overnevnte krav blir gjeldene gjelder kravene fra forrige kommunelov § 23.2 om at rådmannen skal sikre en betryggende kontroll i egen administrasjon:

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



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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

## Revisjonsberetning

---

### Signers:

<i>Name</i>	<i>Method</i>	<i>Date</i>
Seim, Eirik Gran	BANKID	2021-03-12 13:19



**This document package contains:**

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



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