

Eiendomsforvaltning

Nore og Uvdal kommune

Sammendrag

Bestilling

Kontrollutvalget
sak 46/22
20.09.2022

Formål

Prosjektets formål er å undersøke om kommunen har et system og praksis for å sikre at kommunale bygg og eiendom er tilstrekkelig ivaretatt, samt at kommunen har en oversikt over nåværende og fremtidig boligbehov.

Problemstillinger

1. Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunale bygg?
2. På hvilken måte følges vedtatt vedlikeholdsplan for kommunale bygg opp, herunder evalueringer og rapporteringer?
3. I hvilken grad kan kommunen tilby boliger i tråd med hva brukere har behov for?
4. I hvilken grad forvalter og vedlikeholder Nore og Uvdal den kommunale boligmassen i tråd med brukernes behov?

OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Revisjonen vurderer at Nore og Uvdal kommune har system og praksis som i noen grad sikrer at kommunale bygg og eiendom blir tilstrekkelig ivaretatt. Undersøkelsen viser imidlertid at det er flere forbedringspunkter.

Kommunen har i noen grad etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunens bygg. Eiendomsavdelingen har en klar rollefordeling, systemer for regelmessig kartlegging av kommunens eiendomsmasse, samt en vedlikeholdsplan som strekker seg over flere år. Kommunen mangler imidlertid overordnede strategier for eiendomsforvaltning og vedlikehold, samt mangler systemer som i større grad tilrettelegger for rapportering til politisk nivå. De økonomiske midlene stilt til rådighet for vedlikehold er under normtallene, noe som medfører at planlagt vedlikehold til tider må vike for akutte tiltak. Dette vanskeliggjør et langsiktig verdibevarende vedlikehold. I praksis kan man se dette ved at svært få av de tiltakene som stod på vedlikeholdsplanen er gjennomført. Det er også i liten grad fulgt opp med evalueringer og rapporteringer av vedlikeholdsplanen.

Kommunen kan i hovedsak tilby bolig i tråd med hva brukere har behov for. Kommunen har et system for tildeling av boliger og har oversikt over boligmassen opp mot ulike brukerbehov. Gjennom Temaplan for boligutvikling 2023-2026 har kommunen kartlagt nåværende og fremtidig boligbehov. Kommunen har god dekning av boliger, men behov for å skifte ut deler av boligmassen og erstatte med nye og hensiktsmessige boliger. Blant annet er det behov for store familieboliger, boliger som er tilrettelagt for omfattende pleie og omsorg, universell utforming og behov for bolig med personalbase for målgruppen rus og psykiatri. Kommunen dokumenterer og rapporterer på eventuelle mangler i boligtilbudet i Temaplan for boligutvikling, men det bør vurderes om det er behov for ytterligere rapportering for å sikre at politisk nivå har tilstrekkelig informasjon om boligtilbudet i kommunen.

Kommunens boligpolitikk og boligstrategi fremgår av Temaplan for boligutvikling 2023-2026 samt tidligere Boligpolitisk handlingsplan 2015-2020. Temaplanen for boligutvikling 2023-2026 med handlingsplan gir føringer for kommunens boligpolitikk for målområdene generell boligutvikling, boligsosialt arbeid og organisering av boligforvaltning. Revisjonen er ikke kjent med at kommunen har evaluert eller rapportert på måloppnåelse i tidligere boligpolitisk handlingsplan.

Kommunen forvalter og vedlikeholder boligmassen til dels i tråd med brukernes behov. Kommunen har systemer for å sikre at boligene ikke blir stående tomme og det jobbes forebyggende og tverrfaglig for å sørge for at husleie kreves inn. Etter revisjonens vurdering er det også lagt til rette for et brukervennlig system for å melde inn avvik og forbedring i boligene, både gjennom direkte registrering i LAFT eller via sentralbord, eiendomsforvalter og flyktningekoordinator. Avvikene blir håndtert gjennom et felles system for hele kommunens eiendomsmasse.

Basert på opplysninger gitt i undersøkelsen er det revisors oppfatning at det kan være slik at tilstanden i enkelte boliger ikke har en tilfredsstillende standard. Vedlikeholdsetterslepet for boligene er stort, og avsatte midler til vedlikehold er lavere enn anbefalte normtall for et verdibevarende vedlikehold. Det er enkelte boliger som ikke har blitt tildelt eller vurderes solgt på grunn av standarden.

Anbefalinger

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale kommunedirektør / Nore og Uvdal kommune å gjennomføre følgende:

- Kommunen bør ha en eiendomsstrategi og overordnet strategi for vedlikehold vedtatt av kommunestyret.
- Kommunen bør sørge for at de økonomiske rammene muliggjør et verdibevarende vedlikehold.
- Kommunen bør sørge for rapportering på måloppnåelse.
- Kommunen bør sørge for at vedlikeholdsplanen følges opp.

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektør til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse i brev av 24.07.2023 er vedlagt rapporten

Nore og Uvdal tar forvaltningsrevisjonen til etterretning og kommunen kommer til å følge opp de anbefalingene som er gitt i rapporten. Det er ingen merknader til innholdet i rapporten utover dette.

Metode og praktisk gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt i "*RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon*".

- Samtaler og dialog med ledere og ansatte i kommunens enheter
- Gjennomgang av skriftlige dokumentasjon, prosedyrer og rutiner på området
- Tilgjengelige statistikk og rapporter på ulike tjenesteområder

I forbindelse med høringsrunden ble det bedt om tilbakemelding fra kommunen på faktabeskrivelsene i rapporten. Det ble ikke gitt noen særskilt tilbakemelding på dette og fakta benyttet i rapporten anses derfor som verifisert.

Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene har vi i hovedsak benyttet:

- Plan og bygningsloven¹
- Sosialtjenesteloven²
- Helse- og omsorgstjenesteloven³
- Folkehelseloven⁴
- Forskrift om tekniske krav til byggverk⁵
- NOU 2004:22 - Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren
- NOU 2011:15 «Rom for alle – en boligpolitikk for fremtiden»
- Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)
- Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, En veileder for folkevalgte og rådmenn, KS.
- God kommunal eiendomsforvaltning, Statens byggt tekniske etat.
- Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – Fordypning for folkevalgte, Statens byggt tekniske etat.
- Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde, MulitConsult & PriceWaterhouseCooper.
- Kommunens egne målsettinger og vedtak

¹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) – Lov 2008-06-2 nr. 71

² Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) – Lov 2009-12-18-131

³ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m (helse og omsorgstjenesteloven) – Lov 2011-06-24-30

⁴ Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) – Lov 2011-06-24-29

⁵ Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggt teknisk forskrift) - FOR 207-06-19 nr. 840

Innhold

1.	Innledning.....	6
1.1.	Bakgrunn for prosjektet.....	6
1.2.	Formål og problemstillinger.....	6
1.3.	Avgrensning av undersøkelsen.....	6
2.	Metode.....	7
3.	Revisjonskriterier.....	9
3.1.	Vedlikehold av kommunale bygg.....	9
3.2.	Boligbehov.....	15
3.3.	Forvaltning av boligmassen.....	17
4.	Om kommunen.....	19
5.	Vedlikehold av kommunale bygg.....	21
5.1.	Roller og ansvar.....	21
5.2.	System og rutiner.....	26
5.3.	Vurdering.....	34
6.	Boligbehov.....	37
6.1.	Kommunens boligpolitikk.....	37
6.2.	Kommunens boligtilbud og behov.....	39
6.3.	Fremtidig boligbehov.....	44
6.4.	Boligtildeling.....	45
6.5.	Vurdering.....	47
7.	Forvaltning av boligmassen.....	50
7.1.	Forvaltning av leieforhold.....	50
7.2.	Vedlikehold i boligene:.....	51
7.3.	Husleie.....	52
7.4.	Vurdering.....	53
8.	Oppsummering og konklusjon.....	55
9.	Anbefaling.....	56
	Referanser.....	57
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektøren.....	59
	Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon.....	60
	Vedlegg 3 – Metode.....	62

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Nore og Uvdal vedtok i sitt møte 20.09.2022 (sak 46/22) at Viken kommunerevisjon IKS skal gjennomføre en forvaltningsrevisjon på området eiendomsforvaltning. Prosjektet har sin bakgrunn i risiko- og vesentlighetsanalyse for Nore og Uvdal - 2020.

Prosjektplan ble bestilt i kontrollutvalgets møte 21.juni 2022, sak 32/22. Prosjektplan og dens problemstillinger følger av en diskusjon i kontrollutvalget med utgangspunkt i notat utarbeidet av revisor med temaene eiendomsforvaltning og boligsosial politikk. På bakgrunn av dette laget Viken kommunerevisjon IKS en prosjektplan med eiendomsforvaltning som tema.

1.2. Formål og problemstillinger

Prosjektets formål er å undersøke om kommunen har et system og praksis for å sikre at kommunale bygg og eiendom er tilstrekkelig ivaretatt, samt at kommunen har en oversikt over nåværende og fremtidig boligbehov.

Formålet belyses med følgende problemstillinger.

1. Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunale bygg?
2. På hvilken måte følges vedtatt vedlikeholdsplan for kommunale bygg opp, herunder evalueringer og rapporteringer?
3. I hvilken grad kan kommunen tilby boliger i tråd med hva bruker har behov for?
 - a) Er det boliger som er hensiktsmessige av ulike brukergrupper med behov for bolig?
 - b) Hva er kommunens boligpolitikk og boligstrategi og hvordan følges denne opp?
 - c) Er det kartlagt hva fremtidige boligbehov er i kommunen?
4. I hvilken grad forvalter og vedlikeholder Nore og Uvdal den kommunale boligmassen i tråd med brukernes behov?
 - a) Hvordan innhenter kommunen informasjon om boligens tilstand?
 - b) Hva slags system er det for å melde avvik og forbedringspunkter på de kommunale boligene?
 - c) Hvordan følges disse avvikene opp?

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Som det går fram av problemstillingene i kulepunktene i kapittel 1.2, er det vedtatt relativt konkrete problemstillinger for forvaltningsrevisjonen. Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under de problemstillingene som fremgår av kapittel 1.2. Vurderinger og konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede, definerte områdene eller temaene.

Problemstillingenes rekkefølge vil være noe endret fra det som er vedtatt i prosjektplanen. Dette er gjort av hensyn til en naturlig oppbygging av rapporten.

Undersøkelsen avgrenses til kommunens eiendomsmasse. I tillegg omtales boliger leid inn fra det private utleiemarkedet for fremleie ettersom dette er en del av kommunens boligtilbud.

2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på *"RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon"*⁶ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Rapporten har et systemperspektiv, og det er derfor vurdert som hensiktsmessig å samle inn data fra aktører som har informasjon om kommunen fra dette perspektivet. Systemtilnærmingen begrunnes i et ønske om å se nærmere på system og praksis for å sikre at kommunale bygg og eiendom er tilstrekkelig ivarettatt, samt at kommunen har oversikt over nåværende og fremtidig boligbehov.

Som ledd i informasjonsinnhenting/kartleggingen i prosjektet har vi hentet inn dokumentasjon fra kommunen og gjennomført 8 intervjuer.

Det er gjennomført dokumentanalyse ved at sentrale dokumenter på området er gjennomgått: Planer, rapportering, organisering, rutiner, roller og ansvarsområder, oversikt over eiendomsmasse og utleieboliger, samhandling og kartlegginger.

I tillegg er det gjennomført intervjuer med: Kommunalsjef for Næring, miljø og kommunalteknikk, virksomhetsleder Eiendom, teamleder drift og vedlikehold, eiendomsforvalter, virksomhetsleder hjemmetjenesten Helse og omsorg, NAV leder, rektor Uvdal skole og styrer i Rødberg barnehage. Tjenestene kan, som brukere av kommunens bygg, gi informasjon om hvordan byggene og forvaltningen av byggene oppleves.

Referater fra intervjuene er sendt til intervjuobjektene for kontradiksjon/verifisering.

Det er ikke innhentet informasjon fra leietakerne i kommunens boliger direkte, men dette er søkt belyst gjennom intervjuer med ansatte i kommunen som har en viktig rolle i boligtildeling: eiendomsforvalter, virksomhetsleder hjemmetjeneste helse og omsorg samt NAV leder.

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren for kontradiksjon og uttalelse. Uttalelsen er vedlagt rapporten.

⁶Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

I forbindelse med høringsrunden ble det bedt om tilbakemelding fra kommunen på faktabeskrivelsene i rapporten. Det ble ikke gitt noen særskilt tilbakemelding på dette og fakta benyttet i rapporten anses derfor som verifisert

For ytterligere beskrivelse av metode, se vedlegg⁷.

⁷Vedlegg 3 – Metode

3. Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene⁸ har vi i hovedsak benyttet

- Plan og bygningsloven⁹
- Sosialtjenesteloven¹⁰
- Helse- og omsorgstjenesteloven¹¹
- Folkehelseloven¹²
- Forskrift om tekniske krav til byggverk¹³
- NOU 2004:22 - Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren
- NOU 2011:15 «Rom for alle – en boligpolitikk for fremtiden»
- Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)
- Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, En veileder for folkevalgte og rådmenn, KS.
- God kommunal eiendomsforvaltning, Statens byggt tekniske etat.
- Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – Fordypning for folkevalgte, Statens byggt tekniske etat.
- Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde, MulitConsult & PriceWaterhouseCooper.
- Kommunens egne målsettinger og vedtak

Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av arbeidet innenfor området. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og regelverket den forvalter.

3.1. Vedlikehold av kommunale bygg

Eiendomsforvaltningsutvalget 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» er en sentral utredning og veiledning for kommunenes arbeid med eiendomsforvaltningen. Utvalget gjennomgikk og evaluerte eiendomsforvaltningen i kommuner og hadde i oppdrag å utarbeide kriterier for god eiendomsforvaltning.

I sin rapport tar utvalget til ordet for at organisering av eiendomsforvaltningen bør ta utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av eiendommene. Den vanligste modellen er at kommunestyret ivaretar eierrollen, at et bygg- og eiendomskontor ivaretar forvalterrollen og at fagetatene som skole og helse/omsorg, samt lag/foreninger, ivaretar brukerrollen for sine respektive bygninger. KS peker også i

⁸ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med fakta beskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

⁹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) – Lov 2008-06-2 nr. 71

¹⁰ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) – Lov 2009-12-18-131

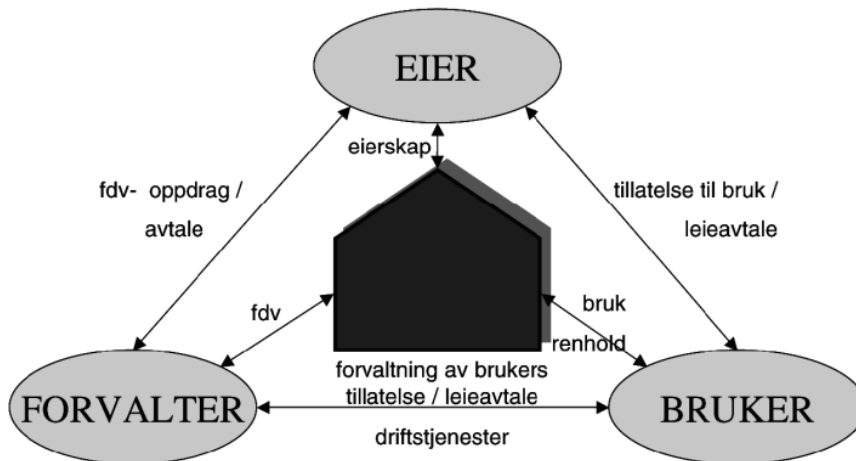
¹¹ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m (helse og omsorgstjenesteloven) – Lov 2011-06-24-30

¹² Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) – Lov 2011-06-24-29

¹³ Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggt teknisk forskrift) - FOR 207-06-19 nr. 840

sin veileder¹⁴ på at en god organisering innebærer at ansvar og oppgaver er kjent og fordelt mellom eier, forvalter og bruker av byggene.

EIER-, FORVALTER- OG BRUKERROLLEN



Figur 1: Rollene som eier, forvalter og bruker (NOU 2004:22, 30). FDV står for forvaltning, drift og vedlikehold.

God eiendomsforvaltning ble av utvalget definert som «det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulig rammevilkår for brukernes virksomhet over tid¹⁵». Basert på et sett med krav som til sammen realiserer eiers, brukers og samfunnets mål og interesser til forvaltning av eiendommen ble det utarbeidet kriterier for god eiendomsforvaltning:¹⁶

1. Eier fastsetter mål, prioriteringer og rammer som eiendomsforvaltningen skal styres etter
2. Et rasjonelt(målrettet) system for planlegging og styring av eiendomsforvaltning foreligger. Forvalter bør ha informasjon om eiendommens arealer, teknisk tilstand, verdi, inntekter/kostnader og brukernes langsiktige planer.
3. Generelle kriterier:
 - 3.1 Prioriterte brukerbehov tilfredsstilles
 - 3.2 Effektiv arealutnyttelse
 - 3.3 Verdibevarende vedlikehold
 - 3.4 Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - 3.5 Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - 3.6 Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - 3.7 Økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.
4. Lovpålagte krav ovenfor eier og bruker blir ivarettatt»

I henhold til det første kriteriet bør kommunen, i kraft av sin rolle som eier, fastsette politisk bestemte mål, prioriteringer og planer som eiendomsforvaltningen skal styres etter. Dette bør utformes skriftlig og

¹⁴ Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for folkevalgte og rådmenn s.7

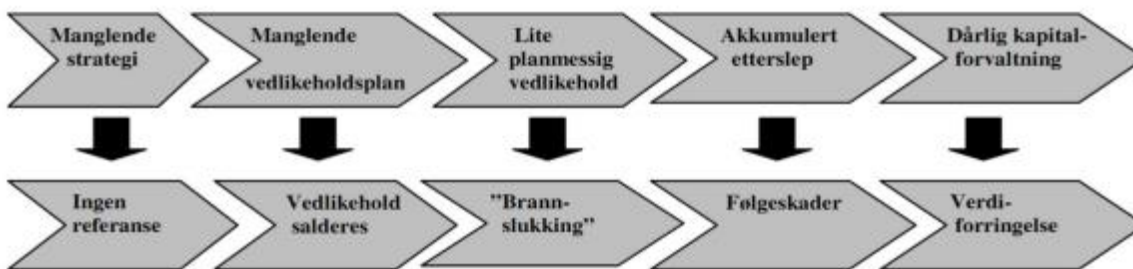
¹⁵ NOU 2004: 22 s. 34

¹⁶ NOU 2004:22 s. 38-39

vedtas formelt.¹⁷ Det er naturlig at slike valg avgjøres av kommunestyret og eiendomsstrategien vil her være sentral. Av eiendomsstrategien fremgår det hva som er formålet og målet med å eie eiendom, hvilke eiendommer det er interessant å eie, fremgangsmåten for å anskaffe, forvalte, avhende samt mål og rammebetingelser for administrativt nivå.

Et naturlig ledd i en eiendomsstrategi vil være en overordnet strategi for vedlikehold og utvikling, en vedlikeholdsstrategi. Denne vil si noe om bygningene skal opprettholdes med sine opprinnelige kvaliteter eller oppgraderes kontinuerlig slik at de fremstår som moderne og tidsmessige til enhver tid.¹⁸ Vedlikeholdsstrategien omfatter og konkretiserer målsettinger for vedlikeholdet av bygningsmassen og beskriver hvordan målene skal nås. Som et minimum må de lovpålagte kravene gjennom Plan og bygningsloven tilfredsstilles. Ut over dette må overordnede målsettinger for bygningsmassen og for kommunen som helhet hensyntas. Utarbeidelse av vedlikeholdsstrategi er eiers ansvar.¹⁹

Multiconsult og PriceWaterCoopers påpeker i rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren (2008) at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Eiendomsstrategien må forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter. Rapporten viser til at manglende strategi ofte fører til ubevisst «akuttstrategi», det vil si lite planmessig vedlikehold som totalt sett gir høyere utgifter.



Figur 2: Veien til verdiforringelse (Multiconsult og PricewaterhouseCoopers 2018, 18)

Også det statlige Eiendomsutvalget påpekte i «Velholdte bygninger gir mer for alle, s. 22 at planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt; mangelfullt vedlikehold av eiendommene gir dårlig totaløkonomi over tid. Effekten av dårlig vedlikehold rammer ikke umiddelbart, og i en anstrengt budsjettsituasjon kan det være fristende, eller til og med nødvendig, å utsette vedlikeholdet. De negative virkningene for eiendommens verdiutvikling blir først synlig på lengre sikt.

KS gjennomførte i 2012-2013 et FoU-prosjekt med støtte fra Forskningsrådet om kommunesektorens bygninger og infrastruktur. Rapporten «Forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur – dilemmaer og løsninger» s. 4 anbefaler «å satse på veiledning, verktøyer og stimuleringsmidler for å styrke kommunenes arbeid med hovedplaner (kommunedelplaner) for bygg, veg, vannforsyning og avløp. Dette grunngis med at relativt få kommuner i dag har en politisk vedtatt strategi, spesielt for bygg og veg. Vi mener det er viktig for lokaldemokrati og avgjørende for god realkapitalforvaltning at slike strategier er på

¹⁷ NOU 2004:22 s.107 og 32.

¹⁸ NOU 2004:22 s. 32-33

¹⁹ Multiconsult 2008 s. 17

plass og politisk forankret. Langsiktig, strategisk planlegging og mer systematisk arbeid i hverdagen er også viktig for at kommunene skal være i stand til å møte nye utfordringer de neste tiårene».

I henhold til det andre kriteriet for god kommunal eiendomsforvaltning bør kommunen ha et rasjonelt system for planlegging og styring. Dette innebærer at eiendomsforvaltningen *planlegger* sine aktiviteter og sin ressursbruk ut fra vedtatte mål og *rapporterer tilstand*, prosesser og resultater i forhold til målene tilbake til de folkevalgte.²⁰

Vedlikeholdsplanen er et viktig verktøy for å få oversikt over det reelle vedlikeholdsbehovet for den enkelte bygning i et flerårig perspektiv. En slik plan gir oversikt over tilstand og behov både på kort og lang sikt. Vedlikeholdsplanen vil fungere som et grunnlag for utarbeidelse av realistiske budsjetter, settes det av tilstrekkelig midler er det mindre sjanse for at vedlikehold forsømmes.²¹ Riksrevisjonen²² poengterer også i sin undersøkelse av kommunens ansvar for skolebygninger at periodiske vedlikeholdsplaner er et viktig styringsredskap for å utnytte ressursene best mulig.

Informasjon om eiendommens og forvaltningens tilstand må innhentes for å vurderes opp mot vedtatte mål og standarder. Dette gir grunnlag for hvilke tiltak det er hensiktsmessig å sette i verk for at målene skal bli oppfylt.²³ Tilstandsinformasjon om byggene sikrer at vedlikeholdsarbeidet blir *faktabasert*. Det gir også kommunen grunnlag til å foreta *prioritering* av bygninger og de respektive tiltakene i planleggingen.²⁴

Av hensyn til kostnadseffektivitet bør omfanget av evaluering og planleggingssystemer tilpasses eiendommassen.²⁵ KS har likevel uttrykt at det som et minimumskrav rapporteres tilstand på all kommunal bygningsmasse med forslag til prioriteringer og beregnede kostnader for utbedring. Denne rapporten bør inngå i kommunens årsrapport.

Ifølge KS²⁶ er god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalter det som kjennetegner kommunene som får til et godt vedlikehold. Eiendomsforvalter får anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene. Folkevalgte må stille krav til god forvaltning og rapportering, ettersom det gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. Videre fremheves det at: *«Kommunestyret må gi forvalter i oppgave å rapportere i hvilken grad bygningene og de offentlige kravene er tilfredsstillt. Rapporteringen må også inneholde forslag til tiltak.*

Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) sin rapport «Bedre eierskap i kommunene» (2007,20) poengterer også at eierrollen må utvikles i samspill mellom forvaltningen og de folkevalgte. Forvaltningen (administrasjonen) har her ansvar for informasjon, opplæring og rapportering, samt be om

²⁰ NOU 2004:22

²¹ Multiconsult 2009 – Levetider i praksis

²² Riksrevisjonens undersøkelse av kommunens ansvar for skolebygninger – Riksrevisjonen (2005, 2).

²³ NOU 2004:22 s. 38

²⁴ KS 2008, 18

²⁵ NOU 2004:22 s. 38

²⁶ Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, 2008, 4

nødvendige tiltak. De folkevalgte blir dermed klar over sitt ansvar og at det finnes en eiendomsforvalter som arbeider for dem som eiere.

Også Multiconsults «Tilstandsbarometeret 2013 s. 10) konkluderer med at «i den enkelte kommune er det behov for å etablere oversikter over tilstand og kostnadsbehov, samt systematisere arbeidet med tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner, som grunnlag for dokumentasjon og kommunikasjon med administrativ og politisk ledelse i kommunen».

KS²⁷ sier videre: «Kontroll handler i korte trekk om å ha et plan og ledelsessystem som fungerer gjennom hele organisasjonen – fra politisk nivå og helt ut til driftsledet. Å ha en oppdatert oversikt over hva kommunen eier av bygg, veger og VA-anlegg er en viktig basis. Videre er det behov for informasjon om anleggenes tekniske tilstand og funksjonalitet, samt kommunens fremtidige behov innen disse områdene. Ut fra dette anbefales det å etablere en strategi med konkrete mål og tilhørende tiltak, som skal bringe en dit en vil. På veien trengs gode systemer for kvalitetssikring (inkludert internkontroll), som blant annet skal fortelle hvem som skal gjøre hva og når, samt angi rutiner for kontroll og rapportering».

Verdibevarende vedlikehold:

Vedlikehold defineres i Standard Norges «Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og klassifisering»²⁸ som tiltak som er nødvendige for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid. Utgifter som øker kapasiteten eller funksjonaliteten, eller som utvider eller endrer bruksområdet, klassifiseres som påkostning, det vil si investeringsutgift.

Av kommentarene til Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner²⁹ § 7, fremgår det følgende:

«Departementet minner for øvrig om at løpende vedlikeholdsutgifter fortsatt skal utgiftsføres i driftsregnskapet. Som vedlikehold av bygninger regnes tiltak for å holde en bygning i stand, med en standard tilsvarende da bygningen stod ferdig som nybygg. Tiltak som fører bygningen til en annen stand eller bedre standard enn den har vært tidligere, regnes som påkostning, (dvs. investering.»

I følge kommunal regnskapsstandard nr. 4 er vedlikehold utgifter for å holde eiendelen i samme standard som på opprinnelig tidspunkt, det vil si anskaffelsestidspunktet. Vedlikehold kan for eksempel være bygninger som males på bytt, vinduer skiftes uten vesentlig standardøkning eller deler av datanettverk som fornyes. Påkostninger kan være at ventilasjon skiftes ut til en høyere standard, vegger og gulv fornyes, ombygging som følge av strengere lovkrav, samt påbygging.

Som påkostning etter regnskapsstandarden regnes tiltak som fører eiendelen til en annen eller høyere standard enn den var opprinnelig. Påkostning kan eksempelvis være ombygging eller påbygging,

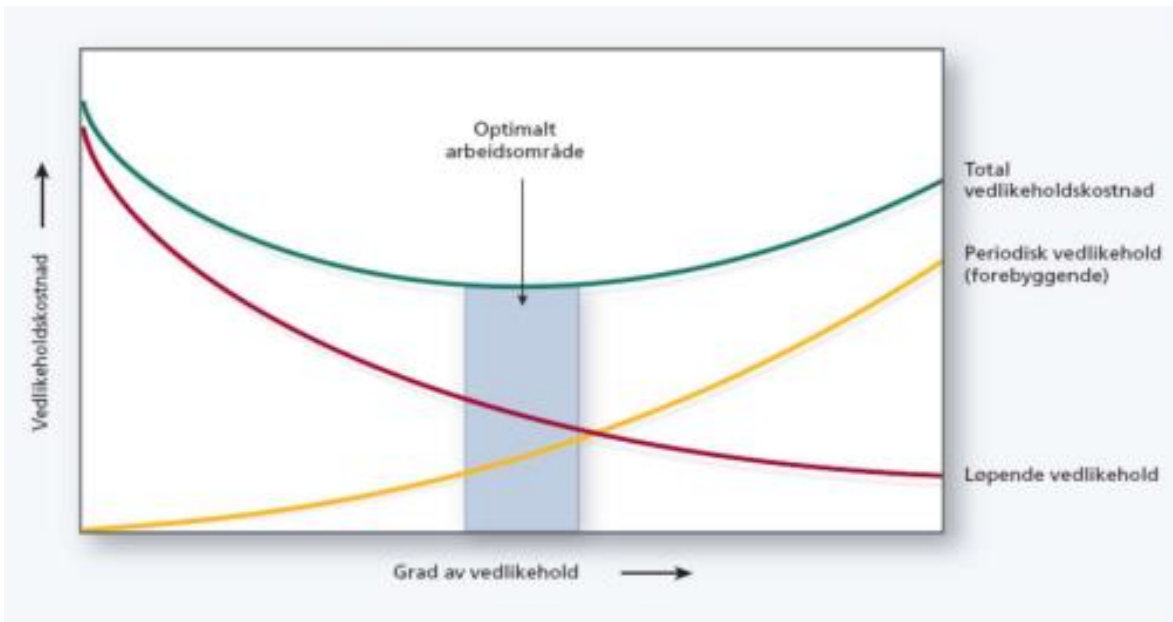
²⁷ KS 2008, 23

²⁸ NS 3454, 2013

²⁹ Kommunaldepartementet - Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner

utskiftning av ventilasjon og varslingsanlegg, gulv og tak fornyes eller ombygging som følge av strengere lovkrav.

SINTEF Byggforsks rapport *Fra «brannslukking og skippertak» til forsvarlig forvaltning av skolebygg i kommunene*³⁰ påpeker at dersom det utføres for lite forebyggende vedlikehold, vil det oppstå akutte skader som må prioriteres. «Brannslukking» og «skippertak» for å ta igjen forsømt vedlikehold er lite lønnsomt i det lange løp. SINTEF Byggforsk har utarbeidet en modell for optimalt vedlikehold:



Figur 3: SINTEF Byggforsk *Fra «brannslukking og skippertak» til forsvarlig forvaltning av skolebygg i kommunene* (2004, 17).

Løpende vedlikehold bør balanseres mot periodisk (forebyggende og planmessig) vedlikehold. Skal en eiendom opprettholde sin verdi og tilstand, kreves tilstrekkelige ressurser over bygningens levetid.

På vegne av KS gjorde Multiconsult og PwC i 2008 en omfattende undersøkelse av norske kommuners bygninger. I rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren - "Fra forfall til forbilde" ble det gitt estimerte normtall for langsiktig vedlikehold. Årlig vedlikeholdsbehov ble i 2008 anslått til 100 kr pr kvm ved 30 års levetid og 170 kr pr kvm ved 60 års levetid (inkludert nødvendige oppgraderinger). Tilsvarende undersøkelse ble gjort på nytt av Multiconsult og NBEF (Norges bygg- og eiendomsforening) i *Tilstandsbarometeret*³¹. Oppdaterte normtall var da på henholdsvis på 130 kr pr kvm for bygg med levetid på 30 år og 200 kr pr kvm for bygg med levetid på 60 år.

Rådgivende Ingeniørers forening utarbeidet i 2019 dokumentet «Norges tilstand». Det ble gjennomført en undersøkelse av kommunale og fylkeskommunale bygg og hvor det ble konkludert med at det totale vedlikeholdsetterlepet totalt på 1450 milliarder kroner vil øke dersom det ikke gjøres store

³⁰ SINTEF (2004), 16

³¹ 2013 s.4

endringer. Det er henvist til at normtallet for vedlikehold av kommunale bygg vil være kr 230 pr kvm., med lik fordeling på periodisk vedlikehold og utskiftning.

Normtallene er omtrentlige og må sees over bygningsmassens livsløp. For nye bygg vil vedlikeholdsutgiftene naturlig ligge noe lavere de første årene. Med bakgrunn i de økte materialkostnadene vil man kunne anta at dagens normtall vil ligge en del over 200 kr pr kvm.

I veilederen "Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold" s.9 presiserer KS at dersom nivåene skal opprettholdes kreves det vedlikeholdsinnsetts:

"Uten, eller ved lavt vedlikehold vil bygget være nedslitt etter 12-20 år og man blir "løpende" mellom akutte situasjoner og offentlige pålegg som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold tvinger frem en tidligere total rehabilitering som koster mange millioner og som finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av årlige renter og avdrag som kan utgjøre langt mer enn 100 kr pr kvm per år. Et godt løpende vedlikehold er lønnsomt".

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstilling 1 og 2:

Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunale bygg?

På hvilken måte følges vedtatt vedlikeholdsplan for kommunale bygg opp, herunder evalueringer og rapporter?

- Rollefordelingen i eiendomsforvaltningen bør være klar.
- Kommunen bør ha et rasjonelt system for å styre og planlegge eiendomsforvaltningen
- Kommunen bør ha oversikt over byggenes tilstand og vedlikeholdsbehov. En vedlikeholdsplan som strekker seg over flere år, bør foreligge.
- Kommunens byggs tilstand bør kartlegges regelmessig.
- Kommunen bør i tilstrekkelig grad drive verdibevarende vedlikehold.

3.2. Boligbehov

Kommunen har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte i boligmarkedet. Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes:

"Personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Disse befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner: er uten egen bolig, står i fare for å miste boligen sin eller bor i uegnet bolig eller bomiljø³²"

³² Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020) s.9

Kommunens ansvar for å sikre bolig til vanskeligstilte kan ses som en medvirkningsplikt. Den enkelte innbygger har ikke en lovbestemt rett til en kommunal utleiebolig, men kommunen har en plikt til å gi bistand til den som har problemer med å skaffe egnet bolig. Medvirkningsplikten er derfor ikke knyttet direkte opp mot etablering i kommunale boliger, men til å skaffe en bolig. Kommunal bolig kan derfor være det mest realistiske eller hensiktsmessige, avhengig av den enkeltes situasjon og situasjonen på boligmarkedet.³³

Kommunens ansvar er i dag hjemlet i fire lover: Folkehelsesloven, plan og bygningsloven, helse og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven. Folkehelseslovens § 5 stiller krav til ansvar for å ha oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer som virker inn. Bolig er her nevnt som en av faktorene. Plan og bygningsloven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. I lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-7 er det spesifisert at kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for de som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker. Av sosialtjenestelovens § 15 fremgår det at kommunen skal medvirke til å skaffe bolig til vanskeligstilte som ikke selv kan ivareta sine interesser i boligmarkedet. Kommunen er dessuten forpliktet til å finne midlertidig botilbud til akutt bostedsløse som ikke klarer dette selv³⁴, jf., sosialtjenestelovens § 27.

Boligutvalgets NOU 2011:15 «Rom for alle – en boligpolitikk for fremtiden» ga anbefalinger om det boligsosiale arbeidet. Det ble der lagt vekt på at kommunens ansvar for det boligsosiale arbeidet er sammensatt, krevende og at det fordrer eierskap og kompetanse i den kommunale organisasjonen. Utvalget pekte på at mange kommuner mangler oversikt over boligbehov og egen boligmasse, samt tilstrekkelige rutiner for å få fornyet boligmassen. Ifølge utredningen er det sentralt at kommunene setter mål for og integrerer det boligsosiale arbeidet i det øvrige planverket (boligsosial handlingsplan). Videre at kommunene må utvikle gode rutiner for saksbehandling, vedtak og ventelister.

Kommunen kan ha retningslinjer for hvem som skal prioriteres, og slik sette rammer for behovet for boliger.

Fra og med 1. juli 2023 vil *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet tre i kraft*³⁵. Loven klargjør kommunenes ansvar og har som formål å gi et tydeligere og mer samlet regelverk. Loven gir fremdeles ikke enkeltpersoner rett til en bolig, men rett til individuelt tilpasset bistand for de som ikke klarer å skaffe seg eller beholde egnet bolig på egenhånd. Når loven trer i kraft vil den stille krav om at kommunen har oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte i boligmarkedet. Denne oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi etter plan og bygningslovens § 10-1. I tillegg skal kommunen i sitt arbeid med kommuneplanen etter plan- og bygningslovens kapittel 11 fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet. For kravene til planstrategi og kommuneplan har loven en overgangsbestemmelse som gir kommunene fire år på å oppfylle kravene.

³³ NOU 2011:15 s. 77

³⁴ Bolig for velferd 201-22020 s. 33

³⁵ Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet – Lov 2022-12-121

Følgene problemstilling er utledet for problemstilling 3:

I hvilken grad kan kommunen tilby boliger i tråd med hva bruker har behov for?

- a. Er det boliger som er hensiktsmessige av ulike brukergrupper med behov for bolig?
 - b. Hva er kommunens boligpolitikk og boligstrategi og hvordan følges denne opp?
 - c. Er det kartlagt hva fremtidige boligbehov er i kommunen?
- Kommunen skal ha et system for å tildele boliger.
 - Kommunen bør ha oversikt over sin boligmasse opp mot ulike brukerbehov
 - Kommunen bør dokumentere og rapportere på eventuelle mangler i boligtilbudet
 - Kommunen bør ha en oversikt over fremtidig boligbehov. (F.eks handlingsplan for boligtilbudet)

3.3. Forvaltning av boligmassen

Avtaleforholdet mellom utleier og leier reguleres av husleieloven.³⁶ Hovedregelen er at loven ikke kan fravikes med mindre det er til gunst for leietaker, jmf. § 1-2. Loven har blant annet viktige bestemmelser om regulering av husleie, leietaker og utleiers vedlikeholdsplikter i leietiden samt regler om leieforholdets varighet. Etersom kommunen leier ut boliger til vanskeligstilte i boligmarkedet er det visse særregler som gjelder i henhold til § 11-1.

NOU 2011:15 pekte på at bolig er en viktig velferds- og levekårskomponent. Kvalitet på boliger og bomiljø skal være god, også for vanskeligstilte. Kompetanse om og gode rutiner for vedlikehold ble også fremhevet som viktig for en god kommunal utleiesektor.

Norsk kommunalteknisk forening har utarbeidet en *Mal for kravspesifikasjon for kommunale boliger*.³⁷ Det er henvist til at kravspesifikasjonen kan brukes til å bestille oppføring av nye utleieboliger og omsorgsboliger og kan brukes som et hjelpemiddel ved oppgradering av eksisterende boliger. Kravspesifikasjonen omfatter ikke kriterier for hardbruksboliger eller psykiatri ettersom målgruppene har spesielle behov som må kartlegges og hensyntas i hvert enkelt tilfelle.

Følgende temaer er omtalt i kravspesifikasjonen:

- Byggeteknisk forskrift (TEK 17)
- Lov om offentlige anskaffelser
- Krav fra Husbanken
- Trygghet og velferdsteknologi
- Brannsikkerhet
- Elektriske installasjoner
- Ekom-installasjoner

³⁶Lov om husleieavtaler, av 26 mars 1999, nr.17

³⁷ Norsk kommunalteknisk forening (versjon 190815) Relansert 2019

- Universell utforming og tilgjengelighet – anbefalinger og krav
- Anbefalinger og krav – trygghets- og velferdsteknologi
- Anbefalinger og krav – livssyklus kostnader
- Anbefalinger og krav – klima og miljø
- Råd for detaljprosjektering av boliger for personer med demens

Det er dyrt for kommunene å ha en boligmasse som er dårlig vedlikeholdt, og som i noen tilfeller ikke kan tas i bruk på grunn av dårlig standard. Opprustning av dårlige utleieboliger vil føre til at kommunen kan øke tilbudet uten å måtte bygge eller kjøpe nye boliger som bedre dekker den enkelte husstands behov.

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstilling 4:

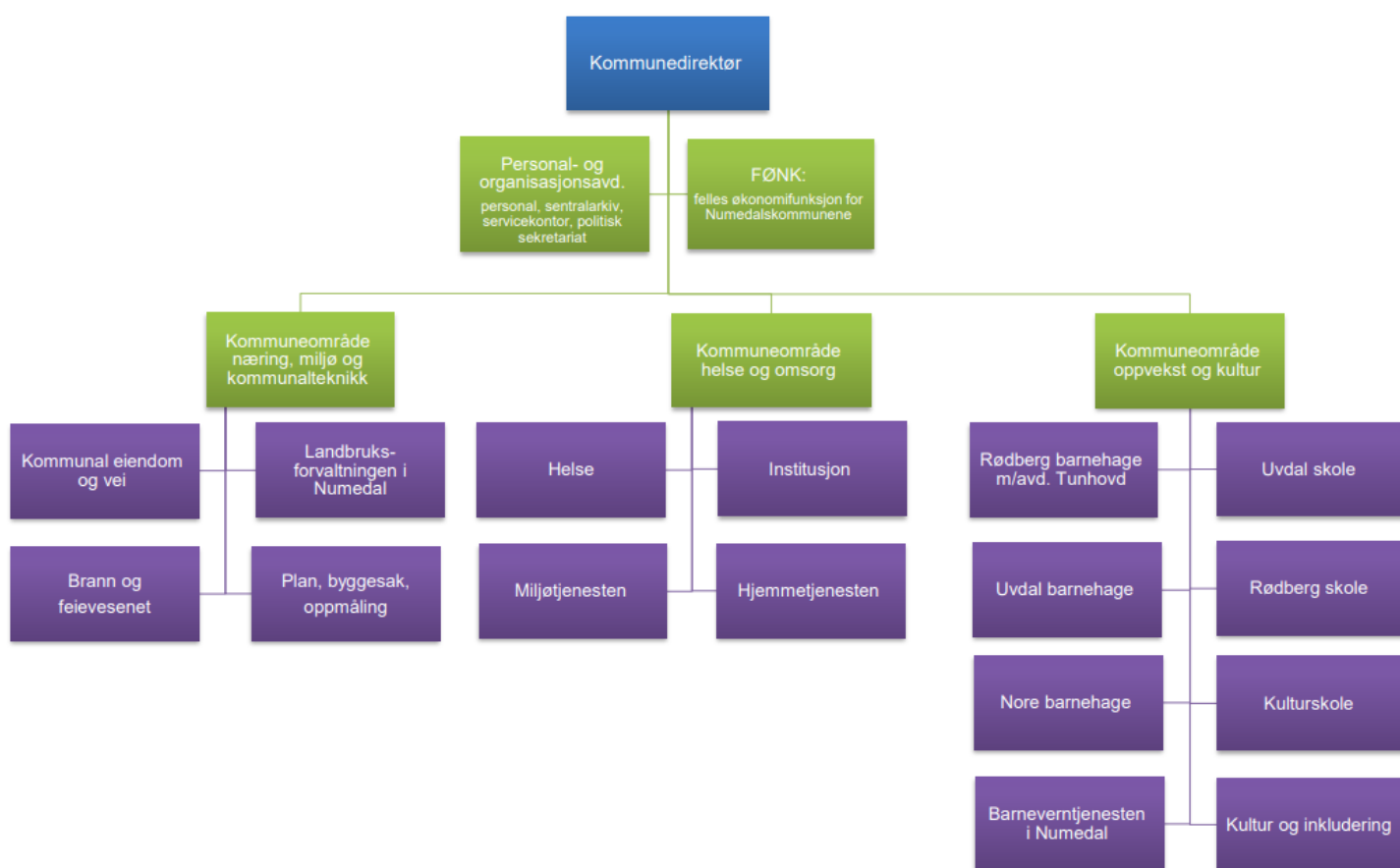
I hvilken grad forvalter og vedlikeholder Nore og Uvdal den kommunale boligmassen i tråd med brukernes behov?

- a) Hvordan innhenter kommunen informasjon om boligens tilstand?
 - b) Hva slags system er det for å melde avvik og forbedringspunkter på de kommunale boligene?
 - c) Hvordan følges disse avvikene opp?
- Boligene bør ha en tilfredsstillende standard.
 - Tilstrekkelig verdibevarende vedlikehold bør gjennomføres.
 - Kommunen bør ha systemer som sikrer at boliger ikke blir stående tomme.
 - Avtalt husleie skal inndrives.

4. Om kommunen

Ved utgangen av 4. kvartal 2022 hadde Nore og Uvdal kommune totalt 2486 innbyggere. Over tid har befolkningsutvikling vært negativ og SSBs prognoser tyder på at trenden vil fortsette i årene som kommer.³⁸ Befolkningsframskrivninger viser at aldersgruppen 67 år og eldre vil øke med 34 % fram mot 2040, mens det for aldersgruppen 66 år og yngre vil være en nedgang i folketallet på 28 %.³⁹

Nore og Uvdal kommune er organisert med tre kommuneområder med hver sin kommunalsjef. Eiendomsforvaltningen er lagt til virksomhet "Eiendom" under kommuneområdet "Næring, miljø og kommunalteknikk".

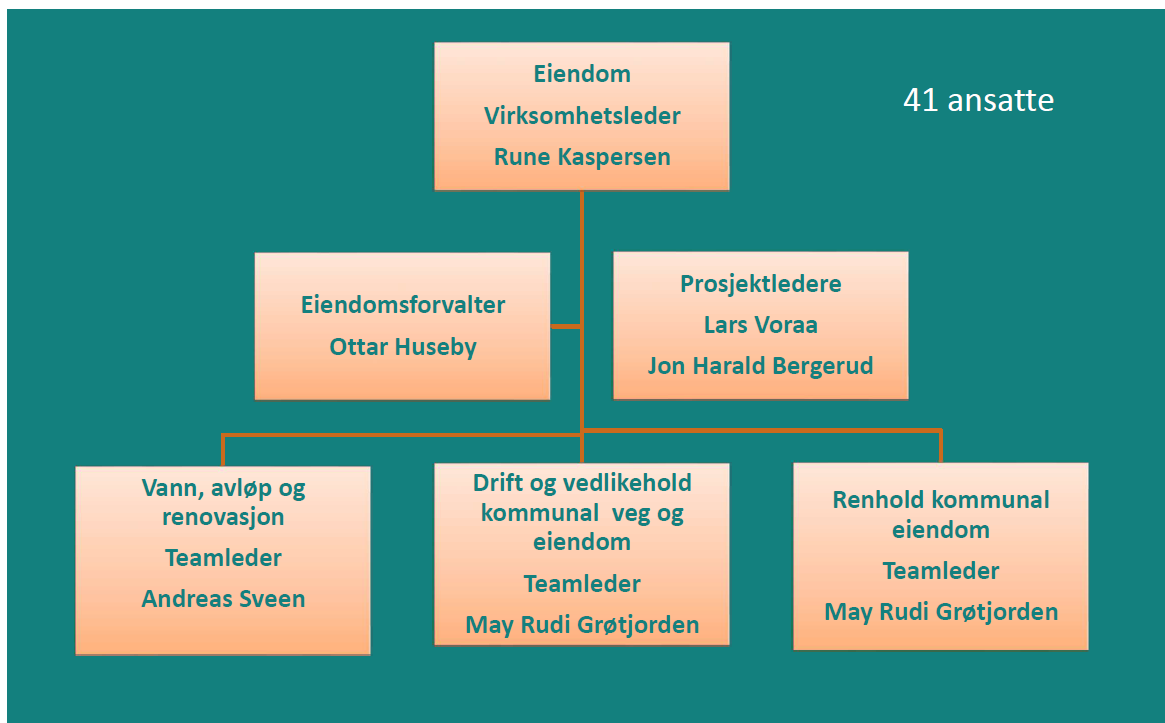


Figur 4: Organisasjonskart Nore og Uvdal kommune

³⁸ [Kommunefakta Nore og Uvdal - SSB](#) Hentet 12.04.23

³⁹ Temaplan for bolig 2023-2026 s. 9

Virksomhet "Eiendom" er organisert i tre team: «Vann, avløp og renovasjon», "Drift og vedlikehold kommunal vei og eiendom», samt "Renhold kommunal eiendom". I tillegg er det en eiendomsforvalter og to prosjektledere. Det er 41 ansatte i virksomheten⁴⁰.



Figur 5: Organisering av virksomhet Eiendom

⁴⁰ Organisasjonskart eiendom 2023 – Power Point presentasjon

5. Vedlikehold av kommunale bygg

Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunale bygg?

På hvilken måte følges vedtatt vedlikeholdsplan for kommunale bygg opp, herunder evalueringer og rapporter?

Revisjonskriterier utledet i kapittel 3.1:

- Rollefordeling i eiendomsforvaltningen bør være klar.
- Kommunen bør ha et rasjonelt system for å styre og planlegge eiendomsforvaltningen
- Kommunen bør ha oversikt over byggenes tilstand og vedlikeholdsbehov. En vedlikeholdsplan som strekker seg over flere år, bør foreligge.
- Kommunens byggs tilstand bør kartlegges regelmessig.
- Kommunen bør i tilstrekkelig grad drive verdibevarende vedlikehold.

5.1. Roller og ansvar

En god organisering av eiendomsforvaltningen innebærer at ansvar og oppgaver er kjent og fordelt mellom eier, forvalter og bruker av byggene.

Kommunestyret i Nore og Uvdal kommune har, som øverste organ i kommunen, eierrollen av de kommunale eiendommene. Det er derfor naturlig at kommunestyret gjør politiske prioriteringer og vedtar strategiske føringer for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunens bygningsmasse.

Virksomhet Eiendom ivaretar forvalterrollen og utgjør det taktiske og operative nivået. Eiendom forvalter, drifter og vedlikeholder de kommunale eiendommene. Dette innebærer blant annet å leie ut festetomter, næringsbygg, kommunale boliger, samt fremleie av boliger og leiligheter. Videre leier virksomheten grunn, selger festetomter, næringstomter, boligtomter samt kjøper grunn og eiendom. Eiendom utarbeider beslutningsgrunnlaget for vedlikeholdsplanen og har ansvar for å gjennomføre strategier tatt på strategisk nivå. På det taktiske nivået utfører Eiendom fysiske tiltak gjennom detaljerte arbeidsordrer fra et FDVU system.

Brukerne av de kommunale byggene i Nore og Uvdal er mange. Eksempler på dette er skole, helse og omsorgstjenester, ansatte, skoleelever, beboere på sykehjem og leietakere i boligene.

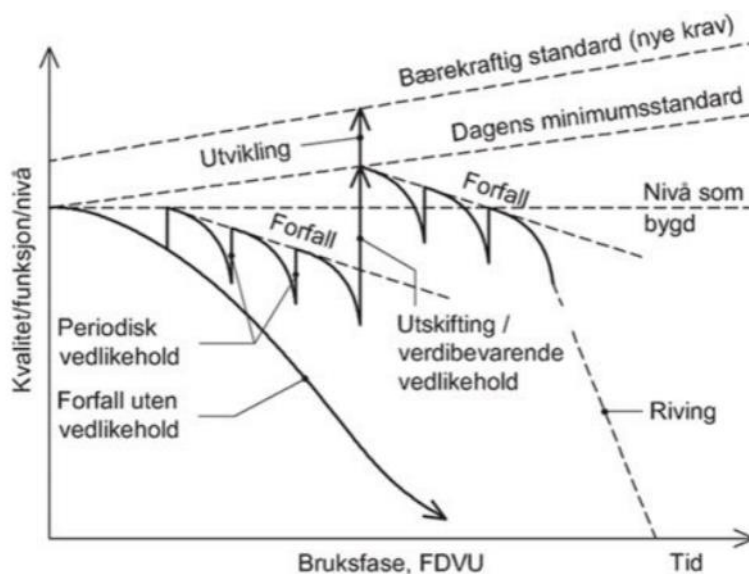
Figur 6 viser oppdelingen i organisasjonen for byggeteknisk drift. Vedlikeholdsplan 2019-2023 s. 6.



Strategier

I Nore og Uvdal kommune er det ikke vedtatt en eiendomsstrategi eller overordnet strategi for vedlikehold.⁴¹

Kommunestyret vedtok⁴² i 2019 dokumentet *Vedlikeholdsplan 2019-2023*⁴³, sammen med en prioritert tiltaksoversikt (vedlikeholdsplanen i Excel)⁴⁴ for de fire neste årene. Der fremgår det at Nore og Uvdal kommune ønsker en langsiktig og forutsigbar forvaltning av sine eiendommer. Videre at tiltak prioriteres etter alvorlighetsgrad. Kommunen hadde ikke hatt noen vedlikeholdsplan før 2019.⁴⁵ Det vises til at fortløpende og riktig vedlikehold er en forutsetning for økonomisk bærekraftig bygningsforvaltning og at dersom nødvendig vedlikehold utsettes, vil det skape et vedlikeholdsetterslep.



Figur 7: Skissen viser utvikling av kvalitet eller standard avhengig av om bygningen vedlikeholdes. *Vedlikeholdsplan 2019-2023* s. 5

Av saksfremlegget til behandling av *Vedlikeholdsplan 2019-2023* fremgår det at eiendomsmassen i Nore og Uvdal kommune er preget av manglende planmessig vedlikehold gjennom flere år. Akutt vedlikehold har blitt gjennomført uten en samlet vurdering eller strategi for vedlikehold. Det ble pekt på behovet for en overordnet plan for å unngå at etterslepet øker ytterligere, at det må velges en strategi for vedlikehold, økte årlige bevilgninger til planmessig vedlikehold samt gjøres valg knyttet til ekstraordinær innsats på enkelte bygg.

Det ble også vist til at det for boligmassen må vurderes å sanere/selge bygg. En kombinasjon av stort vedlikeholdsbehov og uhensiktsmessige bygg gjør at deler av vedlikeholdsbehovet ville kunne

⁴¹ Intervju med kommunalsjef og virksomhetsleder

⁴² Kommunestyrevedtak 27.05.2019, sak 27/19.

⁴³ *Vedlikeholdsplanen 2019-2023* Nore og Uvdal kommune

⁴⁴ *Vedlikeholdsplan FDV*, Nore og Uvdal kommune, datert 23.04.2019.

⁴⁵ Intervju med kommunalsjef og virksomhetsleder

erstattes gjennom salg og erstatningskjøp. Sett i sammenheng med et planmessig vedlikehold og en omorganisering av vaktmester og håndverkertjenesten, ville dette redusere vedlikeholdsbehovet ytterligere fremover.

For å følge opp Vedlikeholdsplan 2019-2023 og tiltaksplanen (vedlikeholdsplanen i Excel) ble det for planperioden 2020-2023 vedtatt følgende ambisjon:

1. Mål om å budsjettere med 3,5 millioner kroner, eks mva, årlig til vedlikehold av kommunal bygningsmasse.
2. Mål om å budsjettere med 5 millioner kroner inkl. mva årlig til nødvendige/lovpålagt oppgradering av kommunal bygningsmasse i investeringsbudsjettet.
3. Plan for salg av kommunal boligmasse må revideres på bakgrunn av vedlikeholdsplanen. Dette gjennomføres i samarbeid mellom kommuneområdene næring, miljø og kommunalteknikk, samt helse og omsorg for å sikre hensiktsmessige boliger i forhold til kommunens totale behov.
4. I forbindelse med vedlikehold må energisparetiltak vurderes.

Fokusområder

Virksomhetsplan for Eiendom viser fokusområder for året og målsettinger for virksomhet Eiendom.

Fokusområder og prosjekter nevnt i *Virksomhetsplan for Eiendom 2022* var blant annet:

- Boligpolitisk plan:
 - Bidra til større effektivitet og mer samkjørt boligpolitikk ved å klargjøre samhandlingsrutinene mellom de ulike virksomhetene i kommunen.
 - Gjennomføre tiltak i henhold til handlingsdel i bolig politisk plan.
 - Evaluere de viktigste målgruppene for kommunale boliger.
- Videreutvikle organisering og rutiner for behandling av boligsøknader i samarbeid med Helse og omsorg, samt revidere «Reglement for tildeling av kommunal bolig».
- Digitalisere oppfølging av drift av kommunale bygg og boliger.
- Videreutvikle rutiner for internkontroll av kommunale bygg.
- Vedlikeholdsplan for kommunale boliger og formålsbygg
 - Utføre planlagt vedlikehold
 - Rullere vedlikeholdsplan
- Plan for eiendomsporteføljen.
- Vedtatt planstrategi: ROS analyse for kommunal eiendom.

Målsettinger i *Virksomhetsplanen for Eiendom* er blant annet følgende prosjekter:

- Boligpolitisk plan:
 - Bidra til større effektivitet og mer samkjørt boligpolitikk ved å klargjøre samhandlingsrutinene mellom de ulike virksomhetene i kommunen i 2021.
 - Gjennomføre tiltak i henhold til handlingsdel i boligpolitisk plan i 2021.
 - Revidere «Reglement for tildeling av kommunal bolig» i 2021.
- Plan for eiendomsporteføljen:

- Oppfølging av bolig politisk plan. Utarbeide plan for kjøp, bygging, salg og totalrenovering i 2021. Samtidig revidere «reglement for salg av kommunal eiendom».
- Digitalisere oppfølging av drift av kommunale bygg og boliger:
 - Utvide bruk av IK-Bygg
- Etablere rutiner for internkontroll av kommunale bygg.
 - Skal dokumenteres i IK-Bygg
- Vedlikeholdsplan for kommunale boliger og formålsbygg
 - Rullere vedlikeholdsplanen. Utføre planlagt vedlikehold 2022.
- Tilstandsvurdering bygninger
 - Siden bygningene begynner å eldes burde det gjennomføres en tilstandsanalyse av all bygningsmasse som tilhører vann og avløp slik at det kan utføres vedlikehold på byggene etter en systematisk plan.

Ansvarsfordeling i eiendomsavdelingen

Arbeidsoppgavene for virksomhet Eiendom angis i dokumentet Virksomhetsplan for Eiendom 2022. Oppgavene kategoriseres innenfor områdene: Vann, avløp, slam, renovasjon, kommunale vegger, samt forvaltning, drift og vedlikehold av kommunal eiendom. Oppgavene ivaretas av de tre teamene: Vann avløp og renovasjon, renhold, samt drift og vedlikehold kommunal vei og eiendom.

Arbeidsoppgavene tilhørende området Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunal eiendom fremgår av tabellen nedenfor.

Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunal eiendom	
Kommunale formålsbygg	Forvaltning, drift og vedlikehold: <ul style="list-style-type: none"> • Renholdstjenesten, vaktmestertjenesten • Håndverkertjenesten
Kommunale boliger og boligtomter	Forvaltning, drift og vedlikehold: <ul style="list-style-type: none"> • Håndverkertjenesten • Utleie • Kjøp og salg • Framleie av innleide boenheter
Kommunale næringsbygg og næringsarealer	Forvaltning, drift og vedlikehold: <ul style="list-style-type: none"> • Håndverkertjenesten • Utleie • Kjøp og salg
Festetomter	Forvaltning og drift: <ul style="list-style-type: none"> • Bortfeste • Innløsning

Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunal eiendom	
Grøntanlegg	Drifte og vedlikeholde parker, anlegg og grøntområder/beplantning.
Utvikling	Utvikling av kommunal eiendom gjennom medvirkning i prosjekter, reguleringsarbeider med mer.

Virksomhet Eiendom forvalter, drifter og vedlikeholder både formålsbygg og de kommunale boligene. Formålsbyggene består av fire barnehager, tre skoler, tre haller, to industribygg, oppvekstsenter, pleiehjem, kommunehuset, brannstasjon, tre lager og dagsenter.⁴⁶ Boligporteføljen består av 120 boliger.⁴⁷ Kommunens bygninger har et samlet bruttoareal på 40 411 kvm. Av dette utgjør boligene 4 639 kvm.⁴⁸

Bygg	Brutto areal
Administrasjonsbygg	2579
Barnehager	2026
Undervisning	4725
Kultur/idrettsbygg	8394
Boliger	4639
Helse og omsorg	12014
Kommunalteknikk	6034
Sum kommunens bygg	40 411

Virksomhetsleder og kommunalsjef forteller at eiendom har vært gjennom en stor og krevende organisasjonsprosess, med blant annet omorganisering av arbeidet til byggdrifterne. Fra å ha ansvar for hver sine bygg er de fleste byggdrifterne nå blitt del av et flytsystem, noe som gir et bedre eierskap til vedlikeholdsplanen i Excel. Det er også ansatt teamleder for byggdrifterne og ny virksomhetsleder. Virksomhetsleder Eiendom forteller at ansatte som jobber med vedlikehold har god kompetanse, syv av de åtte personene som jobber mot kommunale bygg har fagbrev.

Teamleder utdyper at byggdrifterne har faste ansvarsområder. Byggdrifter 1 (hovedansvar) har daglig oversikt og vedlikehold. Byggdrifter 2 bistår. Tidligere organisering innebar at det kun var en byggdrifter, en nøkkelperson, på hvert bygg. Dette var mer sårbart. Teamleder oppgir at dagens organisering fungerer godt.

⁴⁶ Formålsbygg, Power Point presentasjon

⁴⁷ Temaplan for bolig 2023-2026

⁴⁸ Arealplan Eiendom 2023-2024

Ansvarsfordeling mellom eiendom og brukerne

Det er utarbeidet en ansvarsoversikt⁴⁹ mellom Næring, miljø og kommunalteknikk som forvalter og brukerne av formålsbyggene som leietakere. Oversikten viser at Næring, miljø og kommunalteknikk har ansvar for basistjenester og fastmontert inventar som ikke er brukerspesifikt. Leietaker har ansvar for inventar som er brukerspesifikt, både løst og fastmontert. Videre har leietaker ansvar for hvite- og brunevarer samt utvendig inventar, også det som er fastmontert.

Basistjenester består av tilsynstjenester, lovpålagte eieroppgaver og renholdstjenester. Dette inngår i de faste driftskostnadene. Valgfrie tjenester er ikke inkludert, men kan bestilles for leietakers regning og spesifiseres i egne avtaler. Næring, miljø og kommunalteknikk er forpliktet til å administrere og levere tjenestene som fremgår av oversikten for valgfrie tjenester. Leietaker kan også bestille tjenester utover spesifiserte valgfrie tjenester som Næring, miljø og kommunalteknikk har kompetanse og kapasitet til å utføre. En fullstendig oversikt fremgår av produkt og tjenestekatalogen.

Representanter fra tjenestene som er intervjuet i undersøkelsen opplever i hovedsak at rollene er tydelige og det er klart hva som er Eiendom sitt ansvar og hva som er tjenestene sitt ansvar.

Ansvarsfordeling mellom næring, miljø og kommunalteknikk som forvalter/utleier og leietakerne som brukerne av de kommunale utleieboligene reguleres av husleiekontrakten. Dersom en leietaker sier opp et leieforhold sender eiendomsforvalter en bekreftelse på mottatt oppsigelse.⁵⁰ Det gjennomføres en overtakelsesbefaring hvor det blir undersøkt om leiligheten er godt nok vasket og ryddet eventuelt om det er noe som har blitt fjernet, skadet eller ødelagt. Når leietaker flytter ut av en kommunal bolig har leietaker ansvar for at boligen er vasket og tømt for private eiendeler. Nore og Uvdal kommune har en egen sjekklister⁵¹ for ordinære kommunale utleieboliger som spesifiserer hva leietaker skal vaske og rydde.

5.2. System og rutiner

Styring og planlegging

Arbeidsverktøy og systemer

For å holde oversikt over kommunens bygningsmasse og planlegge vedlikehold har Eiendom fagsystemer, systemer for observasjon og kartlegging, registrering av avvik/arbeidsordre, vernerunder og møte med tjenestene.

Det benyttes tre fagsystemer, LAFT, IK-bygg og Holteportalen. LAFT er et system for forvaltning, drift og vedlikehold. Systemet benyttes som verktøy for tilstandsrapportering og planlegging.

I arbeidsordremodulen innrapporteres, gjennomføres og registreres tiltak. Dette kobles til aktuelt bygg og det lages nødvendige rapporter. Avvik som blir innmeldt registreres i LAFT. Per i dag er vedlikeholdsplanen utformet i Excel, men ny plan og mer detaljert vedlikeholdsplan er planlagt

⁴⁹ Produkt og tjenestekatalog- oversikt over hvilke tjenester Næring, miljø og kommunalteknikk leverer.

⁵⁰ Brevmal svar på oppsigelse av kommunal bolig

⁵¹ Sjekklister ved flytting/utvask av kommunal bolig – Nore og Uvdal kommune

integreert i LAFT. Teamleder drift og vedlikehold oppgir at LAFT bidrar med synlighet, kontroll og årlige rutiner. Oppgavene kommer automatisk ut og systemet gir mer oversikt over hva byggdrifterne bruker tid på. Teamleder for byggdrifterne styrer planleggingen mot LAFT. Dette omfatter både akutt og planlagt vedlikehold. IK-bygg inneholder årshjul, samt informasjon om byggene. I Holteportalen finner man virksomhetens HMS system.

I tillegg til de nevnte fagsystemene opplyser virksomhetsleder og kommunalsjef at det gjennomføres:⁵²

- Vernerunder
- Gjennomgang av bygg ved utflytting, eller ved bekymringsmeldinger.
- Overtakelsesbefaring med forvalter og byggdrifter i boligene. Det skrives rapport og eventuelle arbeidsordre registreres i LAFT.
- Renhold har rutiner for å melde ifra om feil og mangler gjennom LAFT
- Rutine for kontroll av brannvarsling en gang i året i enkelte boliger. I utsatte boliger med høy slitasje vurderes det å legge inn rutiner 2 ganger i året.
- Felles forum: Møte helse og oppvekst hvor byggdrifter og teamleder er med. Tjenestene kan melde inn behov og det drøftes hva det er mulig å gjøre noe med. Det utarbeides så en trafikklysmoell. Før pandemien ble slike møter gjennomført en gang i måneden, det er ifølge virksomhetsleder et ønske om å starte opp igjen med disse møtene.

Teamleder forteller at det er flere forhold som gjør at teamet holder oversikt over byggenes kvalitet og hva som må gjøres for at den er tilfredsstillende:

- Teamet har ansatte med riktig bakgrunn som kan ha den overordnede oversikten og vite hva som bør gjøres.
- Gjennomgang av bygget et par ganger i uka, ansatte er mye på alle byggene
- Brukere/tjenestene som sier ifra om feil og mangler

I utleieboligene har leietakere sitt ansvar og skal si ifra ved feil eller mangler, ellers får Eiendom en oversikt ved befarung når leietaker flytter ut

Registrering av arbeidsordre

Arbeidsordre, eller avvik, registreres i LAFT, dette gjøres av flere aktører. Byggdrifterne, renhold, eiendomsforvalter, koordinator i flyktningtjenesten og en utpekt ansvarshavende fra tjenesten på hvert formålsbygg. Dette er ofte rektor, styrer i barnehage eller virksomhetsleder. Arbeidsorden har ofte et bilde og en kommentar om avviket.

Leietaker i kommunens boliger kan melde inn feil eller vedlikeholdsbehov på epost, sms eller ved telefonkontakt til eiendomsavdelingen via kommunens servicekontor. Eiendomsforvalter registrerer avviket i LAFT. Teamleder opplyser at det er få henvendelser som gjelder feil og mangler fra boligene. Flykninger bosatt i boligene melder inn til koordinator i flyktningtjenesten som registrerer i LAFT. I tillegg har Eiendom organisert eiendomsvakt utenom ordinær arbeidstid. Teamleder oppgir at

⁵² Intervju med virksomhetsleder og kommunalsjef

leietakerne er flinke til å melde ifra. I mange tilfeller kan henvendelsene være knyttet til brukerfeil og ikke feil ved boligen.

Teamleder for drift og vedlikehold gjør en vurdering av om arbeidsorden er innenfor Eiendoms sitt ansvar, i henhold til kontrakt mellom Eiendom og bruker av bygget eller boligen. Teamleder forteller at de i større grad fakturerer tjenestene nå enn tidligere, dersom Eiendom utfører arbeid utover sitt ansvarsområde. Teamleder fordeler deretter ordren til aktuell byggdrifter, i hovedsak til byggdrifter 1 eller 2. Både teamleder, aktuell byggdrifter og den som har registrert arbeidsorden kan se status.⁵³ Oppfølging skjer enten via virksomhetens egen oppfølging, eller via eksternt firma.

Teamleder for drift og vedlikehold oppgir at det er god praksis knyttet til å legge inn avvik, men det kan også bli bedre. På sikt skal det iverksettes en egen renholdsmodul i LAFT, dette vil kunne redusere antall telefonhenvendelser om avvik fra renholdspersonalet fordi de blir mer kjent med systemet. LAFT fungerer godt med rutiner og arbeidsordre i det daglige, men tilgjengelige systemer kunne i større grad vært benyttet.

Både kommunalsjef, virksomhetsleder og teamleder opplever å ha god kontroll over bygningsmassen. LAFT beskrives som et godt og innovativt system.

Tjenestene som er intervjuet i undersøkelsen uttrykker også at LAFT fungerer veldig bra og at kommunikasjonen og samarbeidet med Eiendom er godt. Dersom det meldes fra om akutte behov eller mindre skader eller mangler blir dette raskt tatt tak i, mens større vedlikehold slik som beising av fasade, bytte av tak, utbedring av heiser og liknende har tatt tid. Når slikt vedlikehold starter opp, opplever tjenestene at de involveres tidlig i prosessen og at deres ønsker og behov blir forsøkt ivarettatt. Tjenestene oppgir at de melder inn behov og prioriteringer gjennom vernerunden, men de er ikke kjent med arbeidet med ny vedlikeholdsplan.

Tjenestene gir uttrykk for at byggene er funksjonelle, men at mye av kommunens bygningsmasse er gammel og slitt og at det ikke har vært rom i budsjettet til å kunne følge opp alt. Det er nå planlagt eller nylig gjennomført store utbedringer for både Bergtun, Rødberg barnehage og Uvdal skole. Når dette er på plass opplever tjenestene at byggene er eller vil bli bra. Eksempelvis har Bergtun vært gjennom en stor ombygging og heisene vil bli skiftet ut etter en periode med store utfordringer.

Egenregi eller kjøp av tjenester:

Eiendom benytter både egne ansatte til vedlikehold og kjøper inn tjenester ved behov. Snekker og flislegger er blant annet kompetanse som virksomheten selv har og utfører i egenregi, mens elektrisk arbeid og rørleggertjenester blir kjøpt.⁵⁴ Teamleder forteller at man prøver å gjøre mest mulig enkle reparasjoner/vedlikehold selv, for eksempel å stenge lekkasjer, sparkle en vegg eller enkel oppussing i boliger. Teamleder viser til at byggdrifterne har en overvåkningsrolle, de ansatte har bred faglig

⁵³ Intervju med teamleder drift og vedlikehold

⁵⁴ Intervju med virksomhetsleder og kommunalsjef

kunnskap slik at de kan ta en vurdering av situasjonen. Ved å kjøpe inn tjenester kan arbeid bli utført selv om det internt ikke er ressurser der og da.

Vedlikeholdsplan 2019-2023

Våren og sommeren 2018 ble det utført en tilstandsanalyse på et utvalg av kommunens eiendommer, som grunnlag for det politisk vedtatte dokumentet Vedlikeholdsplan 2019-2023. Rapporten ble utført i henhold til NS 3424 og NS 3451.

Handlingsplanen i Vedlikeholdsplan 2019-2023 viser hvilke bygg det er utført tilstandsrapport på, antall kvadratmeter, samt at Nore og Uvdal kommune vil prioritere tiltak etter alvorlighetsgrad. Det vil si mangler som kvalifiserer til tilstandsgrad 3 (TG3) med konsekvensgrad 2 eller 3 (KG2 eller KG3).⁵⁵ Handlingsplanen gjør ikke en vurdering av hvilke tiltak som prioriteres. Vedlikeholdsplanen 2019-2023 viser til at det under tilstandsregistreringen ble avdekket forhold som det var nødvendig å undersøke nærmere, og derfor behov for å ta høyde for en relativt stor andel uforutsette kostnader ved utarbeidelsen av budsjett. Mange av avvikene er oppgaver som er beregnet utført med kommunens egne ressurser.

Vedlikeholdsplanen i Excel viser plan for vedlikehold av formålsbygg og boliger. Tiltaksoversikten er bygd opp av separate oversikter for skole, barnehage, sykehjem, kultur og idrettsbygg, administrasjonsbygg, boliger og andre bygg som samles i en totaloversikt. For hvert enkelt bygg angis det arealer, bygningsdel med beskrivelse, tilstandsgrad, konsekvensgrad, samt beregnet kostnad. Beregnet kostnad fordeles til vedlikehold eller utvikling for perioden 2019-2022. Det er spesifisert for drift og investering.

Verdibevarende vedlikehold

Tilstandsanalysen har kartlagt et vedlikeholdsbehov på kr 46 millioner. Tabellene nedenfor viser de beløp som var planlagt brukt i vedlikeholdsplanen for årene 2019-2022, samt avsatte budsjettmidler for samme periode.

	2019	2020	2021	2022	Totalt
Vedlikehold	Kr 2 122 500	Kr 15 186 750	Kr 11 706	Kr 605 250	Kr 29 618 500
Utvikling/investering	Kr 11 482 500	Kr 3 065 000	Kr 1 800 000	Kr 300 000	Kr 16 647 500
					Kr 46 266 000

	2019	2020	2021	2022	Totalt
Budsjett vedlikehold	Kr 2 600 000	Kr 3 100 000	Kr 3 600 000	Kr 3 600 000	Kr 12 900 000

Oversiktene viser at avsatte budsjettmidler for perioden er om lag 33 mill. kr lavere enn behovet som tilstandsanalysen viser. Dette er henholdsvis for vedlikehold 16,7 mill kr og utvikling av bygg 16,6 mill. kr,

⁵⁵ TG0: ingen symptomer, TG1: svake symptomer, TG2: middels kraftige symptomer, TG3: kraftige symptomer (også sammenbrudd og total funksjonssvikt). KG0: ingen konsekvenser, KG1: små og middel konsekvenser, KG2: vesentlige konsekvenser, KG3: store og alvorlige konsekvenser.

i alt 33,3 mill kr. Vedlikeholdsplanen viser ikke noen budsjettmidler til byggutvikling (investeringsutgifter).

Virksomhetsleder har på forespørsel gått igjennom vedlikeholdsplanen og utarbeidet en oversikt over hvilke tiltak i planen som er gjennomført i perioden. Av virksomhetsleders oversikt ser vi at det er gjennomført enkelte tiltak for byggutvikling. Tallene kan derfor være noe lavere.

Kommunens egen rapportering⁵⁶ av utgifter til vedlikehold per kvadratmeter til KOSTRA viser:

	2019	2020	2021	2022
Nore og Uvdal	86	97	48	124

Av tabellen ser vi at kommunen har rapportert størst vedlikehold i 2022.

Status for Vedlikeholdsplan 2019-2023 er ifølge virksomhetsleder⁵⁷, blitt påvirket av flyktningkrisen, korona og kapasitetsproblemer hos entreprenører. Det er også bygget to leilighetsbygg med ni leiligheter som har tatt mye ressurser.

Det fremgår ikke av Vedlikeholdsplanen i Excel hvilke tiltak som er utført, hvilke tiltak som man har måtte prioritere bort og hvilke tiltak som eventuelt ikke stod på planen som det allikevel har vært nødvendig å utføre.

Som nevnt over har virksomhetsleder gjennomgått vedlikeholdsplanen og utarbeidet en oversikt over hvilke tiltak i planen som er gjennomført i perioden. Tallene viser den kostnaden som tiltaket ble beregnet å koste på tidspunktet hvor vedlikeholdsplanen ble utarbeidet. Tallene viser altså ikke den reelle kostnaden kommunen har hatt. Det er opplyst at noen tiltak kan ha blitt noe billigere ved at egne medarbeidere er benyttet mens andre igjen kan ha blitt dyrere med tanke på den kostnadsutviklingen som har vært.

	Vedlikehold 2019 -2022	Antall kvm	Vedlikehold pr kvm pr år
Skole	135 750	4 725	7,20 kr
Barnehage	117 000	2 026	14,50 kr
Helse og omsorg	310 500	12 014	6,50 kr
Kultur og idrettsbygg	490 500	8 394	14,60
Administrasjonsbygg	0	2 579	0
Boliger	933 500	4 639	50,30 kr
Andre bygg	514 500	6 034	21,30 kr
Sum	2 501 750	40 411	15,50 kr
Budsjett ifølge vedlikeholdsplan	12 900 000		79,80 kr

Av tabellen ser vi at kommunen har fått gjennomført svært lite av de tiltakene som har stått på

⁵⁶ Kostra tabell 12051 – Utvalgte nøkkeltall eiendomsforvaltning Nore og Uvdal kommune

⁵⁷ Svarbrev til revisjonen

vedlikeholdsplanen i perioden. Budsjettet til vedlikehold har vært på nesten 13 mill. kr mens de gjennomførte tiltakene har utgjort 2,5 mill. kr. Av tabellen ser vi videre at det er gjennomført mest planlagt vedlikehold på boliger. Det var for hele bygningsmassen budsjettert med et gjennomsnitt pr kvm på om lag kr 80 men det er brukt i overkant av kr 15 i gjennomsnitt pr kvm.

Som nevnt over er det redegjort for flere grunner til at tiltak ikke er gjennomført. Det har i perioden også oppstått nye behov som man har vært nødt til å utbedre løpene. For å fange opp slike utgifter har vi tatt utgangspunkt i kommunens regnskap og de utgifter som kan vurderes som vedlikehold. Slike tall vil være beheftet med en del usikkerhet. Det kan være kostnader ført som vedlikehold som kan eksempelvis dreie seg om enkelte reparasjoner og service oppdrag. For eventuelt å avdekke dette måtte man ha gått nøye igjennom alle posteringer på området, dette er ikke gjennomført. Etter vår vurdering vil de tallene vi presenterer likevel gi et rimelig innblikk i hvor mye kommunen har benyttet på vedlikehold i perioden.

Regnskap 2019-2022

Regnskapene⁵⁸ for årene 2019-2022 er gjennomgått for å avdekke kostnader brukt på vedlikehold i perioden. Tallene vil inneholde de tiltak som også var en del av vedlikeholdsplanen. I de tilfeller hvor kommunen har benyttet egne ansatte til arbeidet vil bare material kostnaden være medtatt. Lønnskostnader er ikke inkludert i tallene i tabellen under. Alle transaksjoner er ikke gjennomgått detaljert slik at tallene er beheftet med noe usikkerhet. Vi har også fått oversendt en oversikt over regnskapstall fra kommunen. Tallene fra kommunen er noe justert i forbindelse med at noen konti etter vår vurdering ikke vil bli å betrakte som vedlikehold. Tallene i tabellen under vil altså inneholde noe usikkerhet, men vil etter vår vurdering gi en god indikasjon på hvor mye kommunen har brukt på vedlikehold av sine bygninger i perioden.

	Vedlikehold 2019 -2022	Antall kvm	Vedlikehold pr kvm pr år
Skole	890 046	4 725	47 kr
Barnehage	943 067	2 026	116 kr
Helse og omsorg	2 377 837	12 014	49,50 kr
Kultur og idrettsbygg	2 252 342	8 394	67 kr
Administrasjonsbygg	1 072 123	2 579	104 kr
Boliger	1 708 372	4 639	92 kr
Andre bygg	870 723	6 034	36 kr
Sum	10 114 510	40 411	62,60 kr

Av tabellen kan vi se at kommunen i gjennomsnitt har brukt i overkant av kr 60 på vedlikehold pr kvm i perioden. De største beløpene er brukt på barnehager, administrasjonsbygg og boliger.

I forbindelse med eventuelle rehabiliteringer og påkostninger på byggene som finansieres med investeringsmidler, kan det også være tiltak som har effekt for vedlikehold av kommunens bygninger. Vi har ikke gjennomgått investeringer for å se om det er gjennomført slike tiltak. Det er blant annet opplyst

⁵⁸ Konti: 12310, 12311, 12312, 12322, 12340, 12341, 12342, 12350, 12501, 12550

at det er totalrenovert 3 boliger i perioden. Den reelle vedlikeholds effekten på kommunens bygg kan derfor være noe høyere enn de tallene vi presenterer.

Virksomhetsleder forteller at det er god internkontroll knyttet til om kostnader føres på drift eller investering i regnskapet, økonomikontoret bistår også i dette arbeidet

Teamleder opplever at Vedlikeholdsplanen i Excel er enkel å forholde seg til, et styringsverktøy og et godt plandokument med oversikt over hva som må gjøres. Det er likevel potensiale for at planen kunne vært brukt bedre.

Kommunalsjef forteller at man ikke har klart å bruke Vedlikeholdsplanen i Excel slik den var ment, Organisasjonen var ikke moden og det oppstod uforutsette hendelser. Han peker også på at det nok ikke har vært satt av nok penger til vedlikehold i budsjettene.

Arbeidet med ny vedlikeholdsplan

Sommeren 2023 er det planlagt at en ny vedlikeholdsplan for perioden 2023-2027 skal være ferdig. Det blir ikke laget en ny takstrapp som grunnlag for denne planen, men det vil fremkomme hva som er gjort og hva som gjenstår å gjøre på de ulike byggene. Den nye vedlikeholdsplanen skal inneholde alle bygg og være et levende dokument som revideres to ganger i året. I denne gjennomgangen blir nye vedlikeholdsbehov satt opp og eventuelt utførte oppdrag arkivert og lagret. Det blir også satt opp investeringsbehov. Det gjennomføres egne møter med avdelingsledere og prosjektledere for å dekke oppståtte investeringsbehov.

I arbeidet med den nye vedlikeholdsplanen gjennomgås LAFT og arbeidsordre opp mot nye vedlikeholdsbehov, årlige vernerunder og månedlige driftsmøter med brukerne. Det gjennomføres også årlige møter med brukergruppene for innspill og behov, samt samarbeid med miljørettet helsevern/samfunnshelse og bedriftshelsetjenesten. Revidering og planlegging av tiltakene i vedlikeholdsplanen skjer med byggdrifterne, og om nødvendig, innleid byggfaglig kompetanse eller tilstandsrapport fra takseringsfirma.

Ifølge virksomhetsleder vil den nye planen synliggjøre behov for eventuelle omprioriteringer bedre for politikerne. Videre kan involveringen av byggdrifterne gi et bedre eierskap til den nye vedlikeholdsplanen. I år blir vedlikeholdsplanen utarbeidet i Excel, men det er planlagt at den skal utarbeides i LAFT når systemet er klart for dette. Informasjon om vedlikeholdsplanen deles på Teams slik at alle som skal ha informasjon kan følge oppdateringer i planen der.⁵⁹

Prioritering

Handlingsplanen angir at Nore og Uvdal kommune prioriterer tiltak etter alvorlighetsgrad, men det fremgår ikke hvordan tiltakene prioriteres. Vedlikeholdsplanen i Excel viser heller ikke hvilke tiltak som skal gjennomføres de ulike år. Det er ikke avsatt eget budsjett til uforutsette kostnader og akutt vedlikehold avhenger derfor av ekstrabevilgninger eller omprioriteringer. Det blir ofte bevilget ekstra

⁵⁹ Presentasjon av Eiendom, Power Point og intervju med kommunalsjef og virksomhetsleder og epost fra Virksomhetsleder 13.06.23

midler til konkret vedlikehold eller ekstraordinære tiltak, men ikke nok til i tilstrekkelig grad drive løpende verdibevarende vedlikehold.⁶⁰

Virksomhetsleder forteller at prioritering av tiltak skjer løpende og ut ifra faglige vurderinger. I utgangspunktet er det TG3 som prioriteres, sammen med en vurdering av om noe eventuelt skal selges. Teamleder forteller at de akutte tilfellene hvor det ikke bevilges ekstra, må bygget stenges eller det må omprioriteres. Bygg hvor man ønsker videre bruk prioriteres fremfor bygg som kanskje bør rives på sikt, slik at det blir en form for brannslukking. I slike tilfeller kan det være at bruker til tider ikke får sine behov og ønsker oppfylt. Det som er viktig for bruker er nødvendigvis ikke så viktig for bygget.

Både virksomhetsleder og kommunalsjef peker på at kommunen har mange gamle boliger. Det har vært et ønske om å etablere ordninger som leie til eie, men enkelte boliger krever så mye vedlikehold at de heller bør vurderes solgt for deretter å bygge eller kjøpe nytt. I boligene er det generelt høy slitasje og mange leietakere med lav boevne. Det er fra Eiendoms side et ønske om å vurdere en strategi for salg av boliger når de når en alder mellom 10-15 år. Vedlikehold øker da betraktelig, boligene kan gjøres tilgjengelig for andre og kommunen kan reinvestere i nye boliger.⁶¹ Ifølge tall kommunen har rapportert til Kostra er det i perioden 2019-2022 solgt henholdsvis 12, 4, 0 og 1 bolig. I 2022 ble det kjøpt 17 boliger, de andre årene er det rapportert om at det ikke har blitt solgt noen boliger.⁶²

Det er også flere formålsbygg med stort vedlikeholdsbehov, men som det er politisk vedtatt at kommunen ikke skal selge. Teamleder viser til at det må gjøres noen valg, alt kan ikke leve evig og på et tidspunkt må vedlikehold avsluttes for bygg som ikke lenger dekker dagens behov og man må tenke nytt bygg.

Rapportering

Til undersøkelsen er det bedt om dokumenter fra rapportering fra Eiendom til politisk nivå, politiske saker som angår vedlikehold og årsberetning for området de siste 2-3 årene, men dette er ikke mottatt. Det er likevel kjent at både Vedlikeholdsplan 2019-2023 (med handlingsplan og vedlikeholdsplan i Excel) og vedtak om ekstrabevilgning i akutte saker er politisk behandlet. I undersøkelsen har det også blitt informert om en politisk sak i forbindelse med salg av eiendom.

Både kommunalsjef, virksomhetsleder og teamleder for drift og vedlikehold gir uttrykk for at det er behov for systemer og tydeliggjøring/ dokumentering av vedlikeholdsbehovet til politisk nivå. Det hender at det blir stilt spørsmål knyttet til vedlikehold fra politisk nivå til, men det er ikke etterspurt mer informasjon enn det som rapporteres i dag.

⁶⁰ Intervju med kommunalsjef og virksomhetsleder

⁶¹ Svar til forvaltningsrevisjon, tilleggsinformasjon 31.03.23

⁶² SSB endringer i beholdningen av kommunalt eide boliger, tabell 12011. Hentet 12.06.23

5.3. Vurdering

I Nore og Uvdal kommune ivaretar Kommunestyret eierrollen og Virksomhet Eiendom har forvalterrollen. Ansvarsforholdet mellom eiendom og tjenestene/leietakerne er regulert i ansvarsoversikt og husleiekontrakt. Ansvarsforholdet internt i eiendomsavdelingen angis i Virksomhetsplanen.

Revisors vurdering er at kommunen har klare roller i sin eiendomsforvaltning. Tilbakemelding fra tjenestene er også at ansvarsfordelene i hovedsak oppleves som klare. Rollefordelingen samsvarer også med Eiendomsforvaltningsutvalgets anbefaling.

Kommunen har per i dag ingen eiendomsstrategi eller overordnet strategi for vedlikehold. Uten slike strategier har eiendomsforvaltningen i liten grad politisk bestemte mål å styre. Dette gjelder både for kommunens formål med å eie eiendom, hvilke eiendommer kommunen ønsker å eie eller avhende og hvilket nivå kommunestyret ønsker at vedlikeholdsarbeidet skal utføres etter. Uten en langsiktig overordnet strategi vil dette ofte medføre en ubevist «akuttstrategi» med lite planmessig vedlikehold og totalt sett høyere utgifter. Kommunestyret har i Vedlikeholdsplanen 2019-2022 med handlingsplan gitt signaler om prioritering ved å vedta at tiltak skal prioriteres etter alvorlighetsgrad, men slik vedlikeholdsplanen fremstod var det ikke klart hvordan prioritering innenfor vedtatt budsjett skal gjøres.

Revisjonen er av den oppfatning at kommunen bør vurdere å utarbeide eiendomsstrategi og overordnet strategi for vedlikehold, i tråd med Eiendomsutvalgets anbefaling. Kommunestyret har i sin rolle som eier ikke gitt overordnede politisk bestemte mål, prioriteringer og planer for eiendomsforvaltningen slik det er anbefalt av Eiendomsforvaltningsutvalget.

Eiendomsforvaltningen rapporterer i sin rolle som forvalter i liten grad til kommunestyret. Vi registrerer at Vedlikeholdsplanen 2019-2022 er vedtatt i kommunestyret og at enkelte akutte saker behandles politisk. Utover dette er det ikke mottatt dokumentasjon på politiske saker eller annen informasjon fra årsberetninger. Politisk nivå har likevel ikke etterspurt mer informasjon enn det som rapporteres i dag. Behov for et system for dokumentering av vedlikeholdsbehovet til politisk nivå blir bekreftet i intervjuene.

Revisjonen er av den oppfatning at det bør utarbeides systemer som legger til rette for rapportering på måloppnåelse gjennom året, samt redegjøres for hvorfor man eventuelt ikke nådde de fastsatte målene for vedlikehold. Dette vil gi kommunestyret nyttig informasjon om eiendomsmassens tilstand og hva som er utført av vedlikehold på de ulike byggene. En slik rapportering forutsetter likevel at kommunestyret har utarbeidet overordnede mål som Eiendomsforvaltningen kan prioritere etter. KS har uttrykt at det som et minimumskrav bør rapporteres tilstand på all kommunal bygningsmasse med forslag til prioriteringer og beregnede kostnader for utbedring. Videre at denne rapporten bør inngå i kommunens årsrapport.

Eiendom benytter fagsystemene LAFT, IK-bygg og Holteportalen for å holde oversikt over kommunens bygningsmasse og planlegge vedlikehold. LAFT inneholder en oversikt over kommunens bygg og rutiner. Systemet lager arbeidslister for vedlikeholdsoppgaver som skal utføres. I tillegg har Eiendom rutiner for observasjon og kartlegging av eiendomsmassen. Behov for vedlikehold meldes inn i LAFT av både ansatte i Eiendom og utvalgte personer hos tjenestene. Tilbakemeldingene i undersøkelsen har

vært at dette systemet er enkelt og fungerer godt. Vedlikeholdsplanen utarbeides inntil videre i Excel, men det er planlagt integrasjon av vedlikeholdsplanen i LAFT. Dette vil kunne bidra til enklere planlegging og rapportering av tilstand.

Revisors vurdering er at kommunen har hensiktsmessige rutiner og fagsystemer som legger til rette for en rasjonell styring og planlegging av vedlikeholdsarbeidet. Dette er i tråd med eiendomsutvalgets anbefaling.

Et utvalg av kommunens eiendommer er kartlagt gjennom tilstandsanalyse i 2018. På bakgrunn av analysen ble vedlikeholdsplanen i Excel for perioden 2019–2022 utarbeidet. Planen synliggjør det kartlagte behovet for vedlikehold og byggutvikling på kr 46 millioner. Selv om ikke hele bygningsmassen er tilstandsvurdert, gjennomføres jevnlig observasjon av de enkelte bygg. Eiendom opplever at de har god oversikt over bygningsmassen og dette er også tilbakemeldingen fra tjenestene.

Revisjonens vurdering er at Eiendom har systemer og rutiner som legger til rette for regelmessig kartlegging av byggenes tilstand og vedlikeholdsbehov. Det anses som positivt at kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsplan og at denne er vedtatt av kommunestyret.

Kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsplan for perioden 2019–2022. Planen synliggjør ikke hvilke tiltak som er utført, hvilke tiltak som man har måtte prioritere bort og hvilke tiltak som eventuelt ikke stod på planen som det allikevel har vært nødvendig å utføre. Eierskapet til planen har vært varierende og planen har ikke vært i daglig bruk. Eiendom er nå i ferd med å utarbeide en ny vedlikeholdsplan som skal være et levende dokument og hvor byggdriifere og brukerne skal involveres i større grad. Det er også planlagt vurderinger hvert halvår.

Revisors vurdering er at kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsplan som går over flere år slik Eiendomsutvalget anbefalte. Det ses også som positivt at kommunen er i gang med å utarbeide en ny vedlikeholdsplan hvor behov og eventuelle endringer i behov og prioriteringer vil kunne synliggjøres i større grad.

Et verdibevarende vedlikehold innebærer at verdien på bygningene opprettholdes, gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold. Gjennomgang av regnskapet viser at kommunen i gjennomsnitt har brukt kr 62 til vedlikehold i perioden 2019–2022. Dette ligger under anbefalte normtall for verdibevarende vedlikehold på kr 200, noe som medfører at kommunen ikke får tatt igjen vedlikeholdsetterlepet. Byggenes verdi vil også forringes, og det kan oppstå følgeskader med behov for akutte tiltak og derav øke kostnader til vedlikehold. En gjennomgang av planlagt vedlikehold har vist at svært få av tiltakene som stod på vedlikeholdsplanen i perioden er gjennomført. Av budsjettet på tilnærmet 13 mill kr utgjør de gjennomførte tiltakene kun 2,5 millioner kroner.

Kommunen har ikke avsatt eget budsjett til uforutsette kostnader og akutt vedlikehold og er derfor avhengig av ekstrabevilgninger eller omprioriteringer. I undersøkelsen har administrasjonen gitt uttrykk for at det ofte blir bevilget ekstra midler til konkret vedlikehold eller ekstraordinære tiltak, men ikke nok til i tilstrekkelig grad å gjennomføre løpende verdibevarende vedlikehold.

Revisors vurdering er at kommunen ikke har lagt til rette for et tilstrekkelig verdibevarende vedlikehold. Selv om det er knyttet noe usikkerhet til tallene, er det etter vår vurdering en indikasjon på behov for

mer langsiktig planlegging for å unngå at store deler av de tiltak som utføres er akutte hendelser som må løses. I undersøkelsen er det ikke vurdert om enkelte av tiltakene i investeringsbudsjettet er av en slik karakter at de burde betraktes som driftsutgifter og således øke de faktiske beløp som kommunen bruker på vedlikehold. Dette er konkrete vurderinger ut ifra regelverket i kommunal regnskapsstandard nr. 4. På generelt grunnlag vil revisor likevel påpeke viktigheten av skillet mellom drift og investering i regnskapet.

Samlet vurdering kapittel 5

Samlet sett er det revisjonens vurdering at kommunen i noen grad har etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunens bygg. Eiendomsavdelingen har en klar rollefordeling, systemer for regelmessig kartlegging av kommunens eiendomsmasse, samt en vedlikeholdsplan som strekker seg over flere år. Kommunen mangler imidlertid overordnede strategier for eiendomsforvaltning og vedlikehold, samt mangler systemer som i større grad tilrettelegger for rapportering til politisk nivå. De økonomiske midlene stilt til rådighet for vedlikehold er under normtallene noe som medfører at planlagt vedlikehold til tider må vike for akutte tiltak. Dette vanskeliggjør et langsiktig verdibevarende vedlikehold. I praksis kan man se dette ved at svært få av de tiltakene som stod på vedlikeholdsplanen er gjennomført. Det er også i liten grad fulgt opp med evalueringer og rapporteringer av vedlikeholdsplanen.

6. Boligbehov

I hvilken grad kan kommunen tilby boliger i tråd med hva brukere har behov for?

- a. Er det boliger som er hensiktsmessige av ulike brukergrupper med behov for bolig?
- b. Hva er kommunens boligpolitikk og boligstrategi og hvordan følges denne opp?
- c. Er det kartlagt hva fremtidige boligbehov er i kommunen?

Revisjonskriterier utledet i kapittel 3.2:

- Kommunen skal ha et system for å tildele boliger.
- Kommunen bør ha oversikt over sin boligmasse opp mot ulike brukerbehov
- Kommunen bør dokumentere og rapportere på eventuelle mangler i boligtilbudet
- Kommunen bør ha en oversikt over fremtidig boligbehov. (F.eks. handlingsplan for boligtilbudet)

6.1. Kommunens boligpolitikk

Kommunestyret vedtok⁶³ i mars 2023 Temaplan for boligutvikling i Nore og Uvdal 2023-2026 med handlingsplan. Temaplan for boligutvikling ble vedtatt i planstrategien i 2020-2023 og bygger på tidligere Boligpolitisk handlingsplan 2015-2020. Temaplanen er et politisk styringsdokument som angir mål, tiltak og prioriteringer. Handlingsplanen rulleres årlig og tiltak konkretiseres i angitt år og innarbeides i budsjett. Temaplanen har tatt utgangspunkt i kommuneplanens samfunnsdel, i tillegg til at utkast til kommuneplanens arealdel til en viss grad er innarbeidet.⁶⁴

Temaplan for boligutvikling gir føringer for kommunens boligpolitikk 2023-2026 for målområdene:

- Generell boligutvikling
- Boligsosialt arbeid
- Organisering av boligforvaltning.

Generell boligutvikling har to delmål: Tilby attraktive tomter for private utbyggere, bidra til vekst og utvikling på boligmarkedet, samt tilgang på nok utleieenheter i boligmarkedet. Boligsosialt arbeid har de to delmålene: vanskeligstilte i boligmarkedet skal bosettes i egnet bolig, med tjenester etter behov og at det ved utbygging skal prioriteres attraktive fellesareal som bidrar til felleskap og samvær i bomiljøet. Organisering av boligforvaltning har to delmål: Sikre planmessig styring av kommunens boligpolitikk og vurdering av fremtidig bruk og disponering av dagens boligmasse.

⁶³ Kommunestyrevedtak 27.03.2023 sak 27/2023

⁶⁴ Saksfremlegg til Temaplan for bolig, kommunestyresak 27/2023

I forbindelse med at ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet trer i kraft fra 1.juli 2023 har kommunen begynt å jobbe noe med dette inn i ny temaplan for bolig.⁶⁵

I tidligere Boligpolitisk handlingsplan for 2015-2020, lå det 6 overordnede målsettinger til grunn for boligpolitikken med tilhørende strategier og tiltak. I det følgende omtales utvalgte strategier og tiltak samt hvordan disse er fulgt opp.

Mål 1: Kommunen skal disponere en boligmasse tilpasset framtidige behov, både når det gjelder standard, utforming, beliggenhet og antall enheter.

For strategi 1.2 «Etablere hensiktsmessig organisering og gjennomgå retningslinjer og rutiner» lyder tiltak 1.2.2 «Det innføres et system for FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) av boliger». Undersøkelsen har gitt informasjon om at drift og vedlikehold av kommunale boliger administreres i FDV systemet LAFT. Forvaltning av leieforholdene skjer derimot via en Excel-oversikt, men det er planlagt å integrere en egen utleiemodul i LAFT. Dette er nærmere omtalt under system og rutiner, punkt 5.2. For tiltak 1.2.4 «Prinsipp om verdibevarende vedlikehold innføres som gjeldende rettesnor for forvaltning av kommunens boliger» viser budsjetterte og regnskapsmessige tall for vedlikehold pr kvadratmeter i boligene at dette er lavere enn anbefalte normtall for verdibevarende vedlikehold. Dette er omtalt i rapporten under punkt 5.2. For tiltak 1.2.5 «Det innføres kostnadsdekkende husleie for alle kommunale boliger for å samordne seg mot husleienivå hos private boligaktører» følger det av det politiske vedtak i 2011⁶⁶ at husleieprisen fastsettes med grunnlag i antall kvadratmeter og boligens standard. Det er ikke gjort andre politiske vedtak i ettertid, men vurdering av markedsleie er satt til politisk behandling i ny temaplan for boligutvikling.

Strategien 1.4 «Vurdering og fremtidig bruk og omdisponering av dagens eiendomsmasse» har tiltak 1.4.1 «Vurdering av kommunens boligportefølje, herunder antall boliger og salg av kommunale boliger. Egen sak til politisk behandling.» Kommunen har i ny Temaplan for boligutvikling kartlagt boligene kommunen disponerer, både de kommunen eier selv og innleide fra det private utleiemarkedet. Det foretas løpende vurderinger knyttet til bruk, mulig omdisponering, etterbruk, salg og eventuell rivning og nybygg, men en helhetlig plan for politisk behandling er ikke klargjort ennå.

Mål 2: Kommunen skal tilby boliger til personer som er vanskeligstilte i det ordinære boligmarkedet.

Strategi 2.5 «Kommunal innleie av private egnede boliger til framleie» har tiltak 2.5.1 «Samarbeid med private utleieaktører om leie av bolig til spesielle formål». Kommunen har for å bosette flyktninger fra Ukraina benyttet det private utleiemarkedet og fremskaffet et stort antall boliger for fremleie. Utleiemarkedet viste seg å være større enn antatt og innleide boliger for fremleie økte med 25 enheter fra 2021 til 2022. Dette er nærmere omtalt i rapporten punkt 6.2 I tillegg har kommunen i 2021 henvendt seg til det private utleiemarkedet ved å utlyse en tilvisningsavtale⁶⁷ for inntil 6 boliger. Ved å benytte det

⁶⁵ Intervju med NAV leder.

⁶⁶ Kommunestyresak 05.09.2011, sak 56/11

⁶⁷ Tilvisningsavtale er ifølge Husbanken.no et virkemiddel for kommunen for å skaffe flere egnede utleieboliger i samarbeid med private utbyggere og Husbanken. Avtalen gjelder i minst 20 år og gir kommunen rett til å henvise boligsøkere. Utleier kan søke om lånefinansiering på inntil 85 % fra Husbanken.

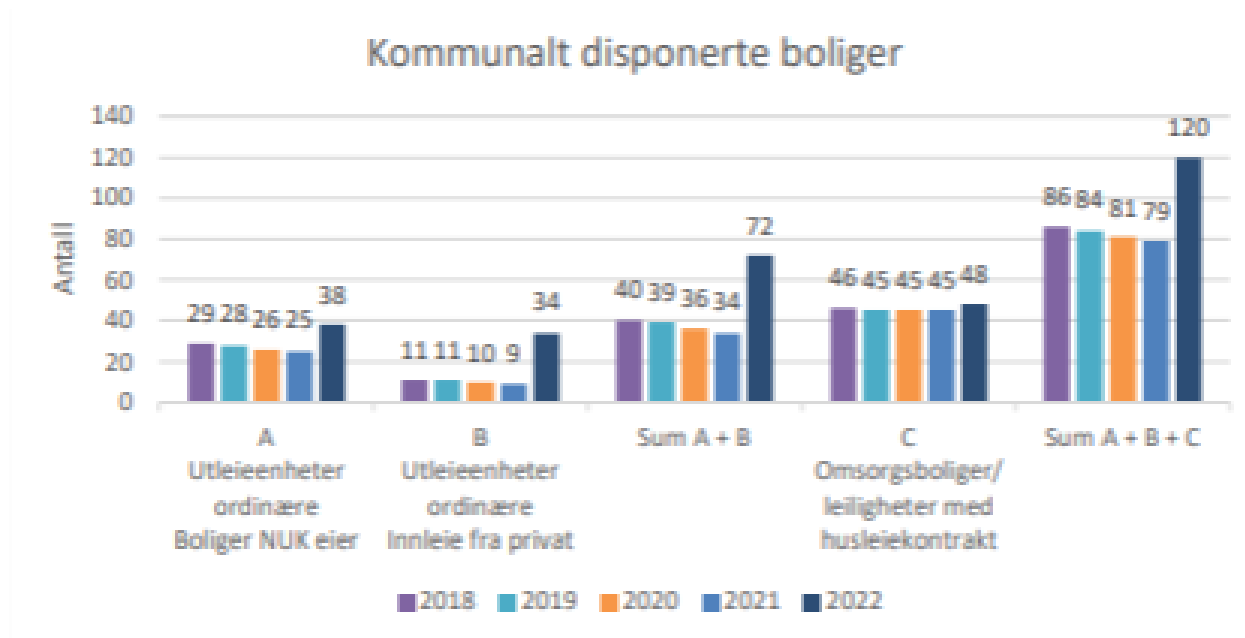
private utleiemarkedet har kommunen også fremskaffet boliger til flyktninger i henhold til tiltak 2.4.2 i strategi 2.4 «Kommunale boliger for vanskeligstilte».

6.2. Kommunens boligtilbud og behov

Kommunalt disponerte boliger er boliger, eller leiligheter, som kommunen eier eller leier inn for videre framleie. Nore og Uvdal kommune hadde per 31.12.2022 totalt 120 kommunalt disponerte boliger. Dette er en økning fra 79 boliger ved utgangen av 2021. Blant annet økte innleide boliger for fremleie med 25 enheter i denne perioden, samtidig som kommunen i 2022 bygde to modulhus med til sammen 9 nye leiligheter.

Det var 48 kommunalt disponerte boliger i Nore og Uvdal per 1000 innbyggere ved inngangen til 4. kvartal 2022. Dette er en økning fra 2021 hvor tallet var 32⁶⁸. For andre kommuner i Kostragruppe 6 er tilsvarende tall 35 for 2022. Dette indikerer at Nore og Uvdal har god dekning av boliger sammenliknet med andre kommuner.

Kommunalt disponerte boliger	Antall leiligheter
Omsorgsboliger	48
Ordinære utleieboliger eid av kommunen	38
Ordinær utleiebolig for fremleie	34
Sum	120



Figur 8: Utviklingen i kommunalt disponerte boliger 2018-2022. Hentet fra Temaplan for bolig 2023-2026.

⁶⁸ Temaplan for bolig 2023-2026 s. 14

Omsorgsboliger

En omsorgsbolig er en kommunal utleiebolig utformet med tanke på at leietaker kan bo, selv med omfattende pleie- og omsorgsbehov. Nore og Uvdal kommune eier 48 slike boliger. Boligen er beboers private hjem og er tildelt etter kommunalt vedtak fra Helse og omsorg. Til forskjell fra sykehjemsplass vil det i omsorgsboliger signeres husleiekontrakt for boligen.

Type bolig	Sted	Antall leiligheter
Omsorgsbolig	Norefjord	4
Omsorgsbolig	Uvdal	4
Aldersboliger	Rødberg	16
Bergtun omsorgssenter	Bergtun omsorgssenter	16
Skogenberget	Skogenberget	8
Sum		48

Mange av kommunens omsorgsboliger er tilpasset beboers pleie og omsorgs behov, men ikke alle. Av Temaplan for bolig 2023-2026 fremgår det at kun en del av boligmassen er egnet for innbyggere som på grunn av alder eller funksjonsnedsettelse har behov for tilrettelegging. Videre at boligene er relativt utfordrende å tilpasse, og at det derfor er beboere i dag som ikke har en optimal bosituasjon.⁶⁹ Temaplanen gjør ikke noe anslag av fremtidig behov for denne typen boliger.

Kommunens rapportering til Kostra viser at kommunen har 34 boliger tilgjengelig for rullestolbrukere. Dette er en økning på en leilighet fra 2021 til 2022. Sammenliknet med andre kommuner i kommunegruppe 6 har Nore og Uvdal kommune en lavere andel boliger tilrettelagt for denne brukergruppen.⁷⁰

Eiendomsforvalter forteller at det i kommunens boligmasse mangler boliger med universell utforming.⁷¹ Teamleder drift og vedlikehold forteller videre at enkelte bygg, slik som Bergtun, ikke er bygd etter dagens krav. Ved behov vil man forsøke å gjøre enkle tilretteleggingstiltak.⁷² Virksomhetsleder hjemmetjenesten Helse og omsorg peker i tillegg på boligenes beliggenhet, omsorgsboligene ligger på fjellet og for denne brukergruppen er det utfordrende å gå opp dit. Mange ønsker seg derfor en leilighet som ligger på Rødberg hvor terrenget er mer flatt.⁷³ Omsorgsboligene har ikke bemanning, men ligger samlet, og dette kan oppleves trygt for beboerne.

I Temaplanen fremgår det at Nore og Uvdal kommune ønsker å legge til rette for bygging av boliger tilpasset eldre og personer med funksjonsnedsettelse, slik at de som ønsker å bo hjemme kan gjøre dette så lenge som mulig. Anslag⁷⁴ viser at det vil være behov for 14 flere boliger med heldøgns omsorg⁷⁵ enn det som disponeres i dag. Behovet vil ikke dekkes med dagens 39 sykehjemsplasser.

⁶⁹ Temaplan for bolig 2023-2026 s. 14

⁷⁰ Kostra kommunalt disponerte boliger tabell 12008

⁷¹ Intervju med eiendomsforvalter

⁷² Intervju med teamleder drift og vedlikehold

⁷³ Intervju med virksomhetsleder hjemmetjeneste helse og omsorg

⁷⁴ Telemarksforsknings analyse av beforlningsutviklingen mot år 2040, Temaplan for boligutvikling s.19

⁷⁵ Med heldøgns omsorg menes sykehjemsplass, eller omsorgsbolig med heldøgns personalbase.

Boligene vil være et trinn før sykehjem og omtales som OmsorgPluss. I OmsorgPluss beskrives et fremtidig behov med økende antall eldre, hvor man unngår å bygge flere institusjonsplasser, ved å omgjøre 16 av dagens omsorgsboliger til boliger med heldøgnsbemanning på Bergtun. Temaplanen peker på muligheten for å bygge ordinære omsorgsboliger som erstatning for boligene på Bergtun ulike steder i Nore og Uvdal.

For personer med særskilte behov har Nore og Uvdal kommune bygd 8 omsorgsboliger på Skogenberget, Disse er tilpasset barn og unge med særskilte behov. 1-2 av boligene skal benyttes som avlastning og treningsboliger og de 6-7 resterende skal leies ut. Det vises til at Skogenberget er forventet å dekke behovet kommunen per i dag har for denne gruppen i kommende 10 års periode. Kommunen har tidligere hatt boliger på Norefjord for personer med nedsatt funksjonsevne, disse er avviklet ovenfor opprinnelig målgruppe og etterbruken av boligene skal utredes. Skogenberget er et døgnbemannet og rullestoltilpasset bygg.

Nore og Uvdal kommune har ikke egne boliger definert til gruppen med utfordringer knyttet til rus og psykiatri. Det er et kjent behov for boliger tilpasset denne brukergruppen. Temaplanen viser til at enkelte i denne målgruppen bor veldig dårlig i dag, og har stort behov for annen og bedre bolig. Kommunen ønsker å styrke botilbudet ved å satse på forebygging og tilrettelagt bolig som vil være en viktig brikke. Det anslås et behov for 1-2 boliger med personalbase. Per dags dato fremgår det at det ikke er behov for en særskilt akuttbolig tilpasset brukergruppen, men behovet kan oppstå. Som et alternativ til å etablere bolig for få brukere i egen kommune, pekes det på interkommunale løsninger for flere personer i større boenheter⁷⁶.

Både virksomhetsleder hjemmetjenesten Helse og omsorg, NAV leder og eiendomsforvalter bekrefter behov for egnet bolig til denne brukergruppen. Både bemanning og rett beliggenhet oppgis som vesentlig for brukere med utfordringer knyttet til rus og psykiatri.

Virksomhetsleder hjemmetjenesten Helse og omsorg opplever at kommunen i dag stort sett har de boligene det er behov for. I noen tilfeller kjøpes det tjenestetilbud utenfor kommunen, eksempelvis i saker hvor det er behov for tett bemanning, men dette er knyttet til tjenestebehov og ikke boligen.

Ordinære kommunale utleieboliger

Kommunen eier 19 utleieboliger med til sammen 38 utleieenheter. I tillegg eier kommunen et bygg som ikke er i utleie, Oddmunduset på Hellemo. Kommunen har også leid inn utleieenheter fra private utleiere for å sikre nok utleieboliger. I 2022 ble det leid inn vesentlig flere slike boliger for å dekke bosettingsbehovet til 110 nye flyktninger, de fleste fra Ukraina⁷⁷.

⁷⁶ Temaplan for bolig 2023-2026 s. 20-21

⁷⁷ Temaplan for bolig 2023-2026 s. 14

Type bolig	Sted	Antall leiligheter
Ordinær kommunal utleiebolig	Bakkehaugan 34/36	2
Ordinær kommunal utleiebolig	Bakkehaugan 38/40	2
Ordinær kommunal utleiebolig	Vestsidevegen 900	1
Ordinær kommunal utleiebolig	Bergtunvegen 1	1
Ordinær kommunal utleiebolig	Bergtunvegen 3	1
Ordinær kommunal utleiebolig	Bergtunvegen 5	1
Ordinær kommunal utleiebolig	Øvre Skogen 2/4	2
Ordinær kommunal utleiebolig	Øvre Skogen 14/16	2
Ordinær kommunal utleiebolig	Øvre Skogen 20/22	2
Ordinær kommunal utleiebolig	Liavegen 27	1
Ordinær kommunal utleiebolig	Liavegen 29	1
Ordinær kommunal utleiebolig	Liavegen 32	1
Ordinær kommunal utleiebolig	Sentrum 30/32	2
Ordinær kommunal utleiebolig	Solli 19/21	2
Ordinær kommunal utleiebolig	Fjordvegen 49 A/B	2
Ordinær kommunal utleiebolig	Fjordvegen 49 D/E/F/G	4
Ordinær kommunal utleiebolig	Fjordvegen 57	2
Ordinær kommunal utleiebolig	Norehaugvegen 1	6
Ordinær kommunal utleiebolig	Åsbøgrendvegen 2/4/6	3
Private boliger for fremleie		34
Sum		72

For flyktninger vises det i temaplanen til at det i «normale år» er behov for 3-5 boliger årlig, samt at spredt bosetting og nærhet til servicefunksjoner er sentralt. I ekstraordinære situasjoner, slik som 2022-2023 med krig i Ukraina, vil behovet være et helt annet. I 2022 ble det bosatt godt over 100 personer og kommunen så da at det private utleiemarkedet faktisk eksisterer og åpnet seg opp for å kunne tilby husrom da behovet var størst. Det pekes videre på at trenden de siste årene er at en del av tidligere flyktninger ønsker å flytte tilbake til kommunen etter å ha prøvd å bo andre steder. I tillegg til innleie av bolig fra det private utleiemarkedet ble det kjøpt inn nye modulhus med leiligheter til bruk for flyktninger.

For lavinntektsfamilier vises det i Temaplanen 2023-2026 til «Leie til eie» eller startlån som virkemidler for reduserte bostgifter og mer stabilt leieforhold. Planen viser ikke til om det har vært noe kartlegging av dagens boligtilbud eller fremtidig behov tilpasset målgruppen. I forbindelse med utlysning av tilvisningsavtalen i 2021 fremkom det likevel at kommunen manglet gode, sentrumsnære leiligheter for familier med 2-3 soverom. Dette indikerer at kommunen har gjort en slik vurdering selv om det ikke kommer direkte frem av Temaplanen. Eiendomsforvalter oppgir også at det kan være utfordrende å finne boliger med tre soverom og boliger til store og barnerike familier, eventuelt generasjonsboliger.

Det er få bostedsløse i kommunen. Det er heller ingen som har bodd i midlertidig bolig i mer enn tre måneder⁷⁸. NAV leder har ikke inntrykk av at leietakerne har vært misfornøyd med hverken beliggenhet eller boligens beskaffenhet. De fleste boligene har tilgang til offentlig kommunikasjon. Kommunen har også større boliger og eneboliger som passer for familier. Tilgangen til skole og barnehage for familier har også blitt ivaretatt ved at kommunen i stor grad har leid inn boliger for fremleie. Modulboligene som ble kjøpt inn for bosetting av flyktninger kan flyttes rundt og dette pekes på som en fordel.

Tilgangen på boliger

Både eiendomsforvalter, NAV leder og virksomhetsleder for hjemmetjenester helse og omsorg oppgir at kommunen har god tilgang på kommunale boliger. Det er på undersøkelsestidspunktet ingen som venter på bolig fra kommunen. NAV leder forteller også at bruker i de fleste tilfellene kan bosettes direkte i en bolig med leiekontrakt, og slik unngå vedtak om midlertidig bolig etter sosialtjenesteloven.

Når det gjelder tilgangen på leieboliger i det private utleiemarkedet forteller NAV leder at dette har økt etter flyktningkrisen. Bosettingen av flyktninger ser ut til å ha aktivert mye boliger som tidligere var ute av det private leiemarkedet, og kommunen håper at disse også vil bli værende i markedet etter krisen. Eiendomsforvalter bekrefter også at det ikke har vært noe utfordring å skaffe boliger for fremleie i det private leiemarkedet. Gjennom befaringer og veiledning har eiendomsforvalter og flyktningetjenesten skaffet boliger for fremleie. I den forbindelse har kommunen måttet takke nei til flere tilbud om leie av bolig fra private.

I Nore og Uvdal peker NAV leder på «distriktsmarkedssvikten», at næringslivet ikke tør satse på å etablere et utleiemarked. NAV leder peker også på diskusjonen knyttet til om kommunen, ved å benytte mye fremleie, er med på å presse opp utleieprisen i det private leiemarkedet. Hun forteller at kommunen derimot ønsker å regulere bort markedssvikten. Når husleieprisen ligger noe høyere, vil det være mer lønnsomt å leie ut og en privat aktør kan forsvare en investering. Virksomhetsleder hjemmetjenesten Helse og omsorg viser til at private aktører vil kunne avlaste kommunens boliger i fremtiden, dersom de private leilighetene har universell utforming og rett beliggenhet. For eksempel nevnes Rødberg som et sted mange eldre kunne tenke seg å bo.⁷⁹

NAV leder er av den oppfatning at i Nore og Uvdal har kommunen tatt et ansvar utover det mange andre kommuner kan gjøre på grunn av kommunens økonomi. Innbyggerne er vant til at kommunen har et tilbud og det er derfor en prosess for å få innbyggerne til å bygge sine egne lettstelte og tilrettelagte leiligheter før de har behov for bistand fra kommunen.

⁷⁸ Kostra tabell 12015 – Midlertidig botilbud og natthjem

⁷⁹ Intervju med virksomhetsleder hjemmetjeneste helse og omsorg

6.3. Fremtidig boligbehov

Nore og Uvdal kommune har gjort flere kartlegginger av boligbehov, både til Boligsosial handlingsplan i 2015-2020 og i nylig vedtatte Temaplan for boligutvikling 2023-2026. Temaplanen viser en oversikt over kommunens boligtilbud til ulike brukergrupper, både på kort og lang sikt. For enkelte brukergrupper uttrykker planen, som gjennomgått ovenfor, konkret behov for flere boliger i fremtiden.

Kommunen har god dekning av boliger, men behov for å skifte ut deler av boligmassen og erstatte med nye og hensiktsmessige boliger. Som en løsning ble tilvisningsavtale⁸⁰ på inntil 6 nye utleieboliger for vanskeligstilte vedtatt av kommunestyret⁸¹ og utlyst i oktober 2021. Det er også bygd 8 rullestoltilpassede boliger med døgnbemannning på Skogenberget og kjøpt inn 6 modulbygg med leiligheter som kan flyttes rundt. I tillegg har kommunestyret vedtatt⁸² bygging av tre nye boliger, et hvert år i 2023, 2024 og 2025. Formål og beliggenhet er ikke fastsatt, men settes ut ifra behov og interesse.

Da kommunestyret i 2019 vedtok Vedlikeholdsplanen 2019-2023 ble det også vedtatt en fire punkts ambisjon for å følge opp. Blant de fire punktene var revidering av plan for salg av kommunens boligmasse. Dette skulle skje på bakgrunn av vedlikeholdsplanen. Virksomhetsleder Eiendom oppgir at det ikke har blitt utarbeidet en detaljert plan for salg ennå. Dette arbeidet er planlagt påbegynt etter at formål og beliggenhet for de tre nye boligene som skal bygges i perioden 2023-2025 er avklart.⁸³

Eiendomsforvalter bekrefter at det har vært en plan om å selge gammelt og kjøpe nytt, samt inngå avtaler med private utleiere. Krigen i Ukraina førte likevel til stort press på kapasiteten i de ordinære kommunale boligene og dette stanset salget av en bolig som over tid hadde stått ledig, men som det nå var behov for å ta i bruk. Videre var det ønske om å rive og bygge nytt i kommunens omsorgsboliger ved Bergtun, men boligene ble allikevel pusset opp for videre utleie et par år til. Eiendomsforvalter uttrykker ønske om å være mer involvert i planlegging av vedlikehold for å kunne bidra inn med kompetanse om eksempelvis muligheter for å flytte leietakere til andre boliger for å frigjøre hele boliger for salg.

Mulige utfordringer i kommunens boligtilbud fremover kan ifølge både NAV leder og virksomhetsleder Hjemmetjenesten helse og omsorg være alderssammensetning og eldrebølgen. Det er lite egnede boliger tilgjengelig for kjøp til denne gruppen. Det er også en utfordring at pensjonister ikke tar ansvar for egen alderdom ved å ha en privat egned bolig. Dette vil kunne gi større press på kommunens boliger i fremtiden. Et sentralt spørsmål i den videre boligplanleggingen vil være i hvilken grad kommunen, i samarbeid med Husbanken, skal ta ansvar for bygging av boliger, eller om man i større grad skal ta i bruk det private leiemarkedet/boligmarkedet.⁸⁴

⁸⁰ Tilvisningsavtale er ifølge Husbanken.no et virkemiddel for kommunen for å skaffe flere egnede utleieboliger i samarbeid med private utbyggere og Husbanken. Avtalen gjelder i minst 20 år og gir kommunen rett til å henvise boligsøkere. Utleier kan søke om lånefinansiering på inntil 85 % fra Husbanken.

⁸¹ Kommunestyrevedtak 21.06.2021 sak 49/2021

⁸² Kommunestyrevedtak 12.12.2022 Budsjett 2023. Økonomiplan 2023-2026.Sak 95/2022.

⁸³ Intervju med virksomhetsleder Eiendom.

⁸⁴ Intervju med NAV leder

Rapportering

Temaplan for boligutvikling med handlingsplan 2023-2026 beskriver boligsituasjonen og har planer for boligutviklingen. Utover dette rapporteres det ikke om manglende boliger eller boligtilbud utover saker til politisk behandling om kjøp, salg, bygging og annen boligutvikling, samt saker som kommunestyret på eget initiativ bestiller⁸⁵.

6.4. Boligtildeling

Boligteam, omsorgsteam og Flysam

I Nore og Uvdal kommune innebærer tildeling å beslutte om søker er berettiget leie av kommunal bolig, samt hvilken bolig søker skal tilbys å leie.⁸⁶ Tildeling av boliger forvaltes av et boligteam og et omsorgsteam. Teamene har hver sine definerte boliger som de tildeler.

Boligteamet fatter vedtak om tildeling av ordinære utleieboliger i henhold til vedtatt reglement for tildeling av kommunale boliger⁸⁷. De ordinære boligene omfatter også tildeling av boliger til flyktninger og ansatte i kommunen. Boligteamet har medlemmer fra følgende områder: Næring, miljø og kommunalteknikk, helse og omsorg, oppvekst og kultur, felles økonomitjeneste for Numedal, NAV-Numedal samt Husbanken og felles barnevernstjeneste ved behov. Teamet møtes hver 2. uke. Boligteamets mandat er blant annet å sikre en helhetlig og tverrfaglig forvaltning av alle kommunale boliger. Boligteamet samordner også fagavdelingene/kommunens behov på kort og lengre sikt og kvalitetssikrer beslutningsgrunnlaget⁸⁸. Per i dag er det boligforvalter som er koordinator for Boligteamet. Det er ingen formell venteliste for boligene. I perioden 2020-2022 ble det gjort henholdsvis 11, 8 og 43 vedtak om tildeling av ordinære kommunale utleieboliger (inkludert fremleie)⁸⁹

Omsorgsteamet fatter vedtak om tildeling av omsorgsboliger i henhold til reglement for tildeling av kommunale boliger, samt Helse- og omsorgstjenesteloven. Dette kan eksempelvis være somatikk, rus/psykiatri og mennesker med nedsatt funksjonsevne. Teamet har faste møter hver uke og består av representanter fra kommuneområdet helse og omsorg⁹⁰. Helse og omsorgs digitale verktøy er Profil. Når vedtak om boligtildeling er gjort sendes vedtaket til Eiendom. Boligforvalter sørger for husleiekontrakt, depositumsgaranti og bestilling av strømabonnement. I det videre er det Eiendom som har dialogen med leietaker vedrørende husleiekontrakt og andre boligrelaterte forhold⁹¹.

Forvalter gir uttrykk for at det fungerer greit med to team som tildeler hver sine boliger, men uttrykker et ønske om et overordnet team som tar seg av alle tildelinger, fordi mange søknader inneholder behov for helse og sosialfaglige vurderinger.⁹² Virksomhetsleder opplever også at det fungerer greit med to team og at man ikke lenger sitter på hver sin tue. Det er faste møtetidspunkter, men ved hastesaker gjennomføres det ekstra møter. Dersom det ikke finnes egnet ledig bolig innenfor boligene

⁸⁵ Svar til forvaltningsrevisjon, tilleggsinformasjon 31.03.23, punkt 5.

⁸⁶ Reglement for tildeling av kommunal bolig

⁸⁷ Reglement for tildeling av kommunal bolig, vedtatt av kommunestyret 8.mai 2017, sak 34/2017.

⁸⁸ Mandat for Boligteam – Nore og Uvdal kommune.

⁸⁹ SSB statistikkbank, tabell 13140- tildeling av boliger kommunen disponerer for utleie etter region, statistikkvariabel og år. Omsorgsboligene fremgår ikke av tallgrunnlaget.

⁹⁰ Temaplan for bolig 2023-2026 s. 22

⁹¹ Svarbrev til forvaltningsrevisjon, tilleggsinformasjon 31.03.23

⁹² Intervju med eiendomsforvalter

Omsorgsteam tildeler, tas saken med inn i Boligteam for å drøfte mulig tildeling i de ordinære kommunale boligene.⁹³

I tillegg til Omsorgsteam og Boligteam har Nore og Uvdal et tverretattlig samarbeid om flyktningene, kalt Flysam. Her er det deltakere fra alle de tre kommuneområdene og NAV Numedal. Fra kommuneområdene deltar flyktningetjenesten, skole og barnehage, Frivillighetssentralen, Eiendom, helse (legekontoret).

Nore og Uvdal tok i fjor imot 110 flyktninger. I 2023 har kommunestyret vedtatt å bosette 15 av de 30 flyktningene kommunen ble anmodet om. Alle for i år er bosatt, men det er sannsynlig at kommunen blir anmodet om flere. Eiendomsforvalter oppgir at tilgang på bolig ikke har vært en utfordring ved bosetting, men derimot tilgang på skole og andre tjenester. De ukrainske flyktningene bosettes med husleiekontrakter for 1 år, deretter jobbes det med å bistå inn mot det private leiemarkedet.⁹⁴

NAV har en representant både i Boligteam og i Flysam. Dersom NAV blir kjent med et boligbehov kartlegges brukers behov og eiendomskontoret blir kontaktet, enten via boligteam eller forvalter direkte, for å se på hvilke muligheter som finnes for aktuell bruker. Dersom bruker selv klarer å ta kontakt henvises bruker videre til forvalter direkte. Ofte løses boligutfordringer før saken ender hos NAV som akutt.

NAV leder forteller at det stort sett finnes ledig bolig, noen ganger er det også flere alternativer. I så fall vurderes det i samarbeid hvilken bolig som er mest egnet for bruker. Her kan blant annet forhold som beliggenhet, standard og antall soverom vurderes mot hva bruker har behov for. Grad av hvor akutt henvendelsen er spiller også inn. Ofte kan det unngås midlertidig bolig (NAV sitt ansvar) og heller etableres et ordinært leieforhold med vanlig husleiekontrakt i en kommunal bolig (eiendom overtar). I enkelte tilfeller kan også boliger som ellers ikke ville blitt tildelt benyttes dersom det er behov for akutt bolig. Det er små forhold og både NAV og forvalter kjenner i mange tilfeller brukerne godt. Det er få slike saker i løpet av et år.

Totalt sett opplever NAV leder at kommunen har god kontroll på tildeling og boligmassen. Det er behov for en del oppgradering av boligene, men brukerne med behov for bolig får tildelt dette raskt. Det pekes på at Nore og Uvdal har en eiendomsavdeling med spesialiserte roller (forvalter, drift og vedlikehold) flere arenaer for drøfting (Flysam, Boligteam og Omsorgsteam) og at dette er enkelt å forholde seg til. Strukturen og systemet er god, det er korte veier og gode relasjoner.⁹⁵

⁹³ Intervju med virksomhetsleder hjemmetjenester helse og omsorg

⁹⁴ Intervju med eiendomsforvalter

⁹⁵ Intervju med NAV leder

6.5. Vurdering

Boligtildelingen i Nore og Uvdal skjer i to tverrfaglige boligtildelingsteam, Omsorgsteam og Boligteam. Boligteam fatter vedtak om tildeling av ordinære utleieboliger i henhold til reglement for tildeling av kommunale boliger, vedtatt av kommunestyret. Omsorgsteamet fatter vedtak om tildeling av omsorgsboliger i henhold til reglement for tildeling av kommunale boliger, samt Helse- og omsorgstjenesteloven. I tillegg til Omsorgsteam og Boligteam har kommunen et tverretattlig samarbeid om flyktningene, kalt Flysam. Tildelingene skjer til faste møtetidspunkter og ved behov gjennomføres ekstra møter. Teamene har hver sine definerte boliger som de tildeler, men de samarbeider likevel på tvers. Når vedtak om boligtildeling er gjort sendes vedtaket til Eiendom. Forvalter inngår husleiekontrakt med bruker og i det videre er det forvalter som ivaretar oppfølging av leieforholdet. Organisering av boligtildelingen er beskrevet i Temaplan for boligutvikling. I undersøkelsen oppgir både Eiendom og tjenestene at systemet er fleksibelt og fungerer godt.

Revisors vurdering er at kommunen har et tilfredsstillende system og rutiner som legger til rette for tildeling av boliger.

Kommunen disponerer totalt 120 boliger⁹⁶ for utleie. Disse er inndelt i ordinære kommunale utleieboliger og omsorgsboliger. 72 av leilighetene er kategorisert som ordinære kommunale utleieboliger og leies ut til blant annet flyktninger, barnefamilier eller andre leietakere som ikke har et helsebehov som tilsier at de trenger en omsorgsbolig. De resterende 48 boligene er kategorisert som omsorgsboliger, disse er utformet med tanke på at leietaker kan bo, selv med omfattende pleie- og omsorgsbehov. Slike boliger har gjerne en tilrettelegging, slik som tilgang på bemanning eller universell utforming. Kategorisering av boligene samt oversikt over innleide boliger fremgår av en oversikt i Excel.

Boligene kan være eid av kommunen selv, eller leid inn fra det private utleiemarkedet for videre fremleie. Av de 120 boligene kommunen disponerer er 86 eid av kommunen og 34 er innleid for fremleie. Siden utgangen av 2021 har det vært en økning på 41 enheter. En vesentlig del av økningen skyldes innleie av boliger, samtidig som kommunen har kjøpt inn et modulhus med nye leiligheter og at Skogenberget ble ferdigstilt.

Tilgangen på kommunale boliger i kommunen er god. Dette bekreftes både av Eiendomsforvalter og tjenestene. Det er heller ingen som venter på bolig fra kommunen på undersøkelsestidspunktet og det er få bostedsløse i kommunen. I mange tilfeller kan midlertidig bolig etter sosialtjenesteloven unngås ved at leietaker får en varig leiekontrakt i en kommunal utleiebolig.

Revisjonens vurdering er at kommunen har systemer som tilrettelegger for at kommunen kan ha oversikt over sin boligmasse opp mot ulike brukerbehov. Likevel er oversikter i Excel sårbart og personavhengig. Kommunen planlegger å ta i bruk nye datasystemer for boligforvaltning, både utleiemodul i LAFT og KOBO. Dette ser revisjonen som positivt ettersom slike systemer kan forenkle arbeidet og være mindre sårbart.

⁹⁶ Pr. 31.12.2022

Kommunen har for perioden 2023-2026 en politisk vedtatt temaplan for bolig med en handlingsplan som rulleres årlig. Den nye temaplanen bygger på tidligere Boligpolitisk handlingsplan 2015-2020 som gav uttrykk for kommunens boligstrategi. Temaplan for boligutvikling gir føringer for kommunens boligpolitikk i perioden 2023-2026 for målområdene generell boligutvikling, boligsosialt arbeid og organisering av boligforvaltning.

Temaplanen uttrykker for enkelte brukergrupper konkret behov for boliger. I tillegg ble det politisk vedtatt å kunngjøre en tilvisningsavtale med private utleiery i forbindelse med arbeidet med temaplanen for boligutvikling. Ut over dette har Eiendom informert om at det ikke rapporteres om manglende boliger eller boligtilbud til politisk nivå. Rapportering skjer imidlertid ved kjøp, salg, bygging og annen boligutvikling, samt saker som kommunestyret på eget initiativ bestiller.

Revisjonens vurdering er at kommunen rapporterer til politisk nivå om eventuelle mangler i boligtilbudet. Det bør likevel vurderes om det er behov for ytterligere rapportering for å sikre at politisk nivå har tilstrekkelig informasjon om boligtilbudet i kommunen. I forbindelse med årlig rullering av temaplanens handlingsdel vil politisk nivå ha behov for informasjon om måloppnåelse for å kunne gjøre prioriteringer.

I den nylig vedtatte Temaplan for boligutvikling 2023-2026 har kommunen gjort en kartlegging av fremtidig boligbehov hvor kommunens boligtilbud til ulike brukergrupper, både på kort og lang sikt fremgår. For enkelte brukergrupper uttrykker temaplanen konkret behov for flere boliger i fremtiden. Kommunen har god dekning av boliger, men behov for å skifte ut deler av boligmassen og erstatte med nye og hensiktsmessige boliger.

I kategorien omsorgsboliger er ikke alle boliger tilrettelagt for omfattende pleie og omsorgsbehov. Boligene anses som relativt utfordrende å tilpasse og det er derfor beboere som i dag ikke har en optimal bosituasjon. Videre viser anslag at det vil være behov for 14 flere boliger med heldøgns omsorg, et behov som ikke vil kunne dekkes med dagens 39 sykehjemsplasser. Temaplanen peker på muligheten for å omgjøre 16 av dagens omsorgsboliger til boliger med heldøgnsbemanning på Bergtun, kalt OmsorgPluss.

For personer med særskilte behov har Nore og Uvdal kommune bygd 8 omsorgsboliger på Skogenberget. Dette er forventet å dekke kommunens behov for denne målgruppen den neste 10 års perioden.

Det er ikke egne boliger definert til målgruppen psykiatri, men behovet for bolig tilpasset brukergruppen er kjent. Enkelte bor veldig dårlig og har stort behov for annen og bedre bolig. Det er anslått et behov for 1-2 boliger med personalbase, men per dags dato er det ikke behov for en særskilt akuttbolig.

I kategorien ordinære kommunale utleieboliger er det for flyktninger anslått behov for 3-5 boliger i «normale år». Det går ikke frem av Temaplanen om det er gjort noe kartlegging av boligbehov for lavinntektsfamilier, men kunngjøringen av tilvisningsavtale indikerer at en slik vurdering allikevel kan være gjort. Eiendomsforvalter bekrefter også behov for store familieboliger.

Revisors vurdering er at kommunen har et system som legger til rette for å ha oversikt over det fremtidige boligbehovet. Gjennom Temaplanen for boligutvikling har kommunen også satt mål for- og integrert det boligsosiale arbeidet i det øvrige planverket, slik Boligutvalget anbefalte.

Det foreligger ikke rutiner for kjøp og salg av kommunens boligmasse, slik en eiendomsstrategi naturlig ville gi føringer for. Dette er ikke i tråd med til Boligutvalgets anbefaling. I det videre arbeidet med å fornye boligmassen mener revisjonen at kommunen bør vurdere å knytte dette arbeidet opp mot en eventuell eiendomsstrategi.

Samlet vurdering kapittel 6

Samlet sett er revisjonens vurdering at kommunen i hovedsak kan tilby bolig i tråd med hva bruker har behov for. Kommunen har et system for tildeling av boliger og har oversikt over boligmassen opp mot ulike brukerbehov. Gjennom Temaplan for boligutvikling 2023-2026 har kommunen kartlagt nåværende og fremtidig boligbehov. Kommunen har god dekning av boliger, men behov for å skifte ut deler av boligmassen og erstatte med nye og hensiktsmessige boliger. Blant annet er det behov for store familieboliger, boliger som er tilrettelagt for omfattende pleie og omsorg, universell utforming og behov for bolig med personalbase for målgruppen rus og psykiatri. Kommunen dokumenterer og rapporterer på eventuelle mangler i boligtilbudet i Temaplan for boligutvikling, men det bør vurderes om det er behov for ytterligere rapportering for å sikre at politisk nivå har tilstrekkelig informasjon om boligtilbudet i kommunen.

Kommunens boligpolitikk og boligstrategi fremgår av Temaplan for boligutvikling 2023-2026 samt tidligere Boligpolitisk handlingsplan 2015-2020. Temaplanen for boligutvikling 2023-2026 med handlingsplan gir føringer for kommunens boligpolitikk for målområdene generell boligutvikling, boligsosialt arbeid og organisering av boligforvaltning. Revisjonen er ikke kjent med at kommunen har evaluert eller rapportert på måloppnåelse i tidligere boligpolitisk handlingsplan.

7. Forvaltning av boligmassen

I hvilken grad forvalter og vedlikeholder Nore og Uvdal den kommunale boligmassen i tråd med brukernes behov?

- d) Hvordan innhenter kommunen informasjon om boligens tilstand?
- e) Hva slags system er det for å melde avvik og forbedringspunkter på de kommunale boligene?
- f) Hvordan følges disse avvikene opp?

Revisjonskriterier utledet i kapittel 3.3:

- Boligene bør ha en tilfredsstillende standard.
- Tilstrekkelig verdibevarende vedlikehold bør gjennomføres.
- Kommunen bør ha systemer som sikrer at boliger ikke blir stående tomme.
- Avtalt husleie skal inndrives.

7.1. Forvaltning av leieforhold

Forvaltning av husleieleieforhold, både kommunalt eide og innleide boliger, skjer via en Excel-oversikt kalt Boligregister. Denne er lagret på sikker sone. Plan for bosetting av flyktninger er skilt ut i en egen Excel oversikt, kalt Hovedplan flyktninger. I Boligregister fremgår boligens kvadratmeter og standard (tilstandsklasse), samt hvilke boliger som er ledige eller til vedlikehold. På undersøkelsestidspunktet viste Boligregister syv ubebodde boliger. Tre ledige omsorgsboliger og tre til vedlikehold. To av de ledige boligene internfaktureres helse og omsorg. To ordinære utleieboliger var merket under vedlikehold/rives, dette gjelder adressene Sentrum 30 og 32 (Rødberg Industribygg). Ledige boliger tildeles, som omtalt i kapittel 6, av Boligteam og Omsorgsteam. Kommunens rapporterte tall til Kostra for tidligere år viser at det for henholdsvis 2020 og 2021 var utleid 74 av 79 boliger og 71 av 77 boliger.⁹⁷

Behovet for boliger kan variere. Det hender derfor at enkelte boliger blir stående ledig i noen måneder, før det igjen blir behov. Dette er også spesielt aktuelt ved nybygg slik som i Skogenberget. Dette gir likevel kommunen en fleksibilitet og mulighet til å benytte ledige boliger til eksempelvis treningsbolig eller ved akutt bostedsløshet.⁹⁸

Som et alternativ til Excel baserte oversikter jobbes det med å implementere en egen utleiemodul i LAFT. Dette vil kunne bistå med administrering av husleieforholdene og spesielt ved husleieregulering. I tillegg er KOBO⁹⁹, Husbanken og KS nye digitale system for kommunale utleieboliger aktuelt. Dette vil kunne bli et av verktøyene i forvaltningen av boligsøknader, tildeling av boliger, samt forenkle rapporteringen til KOSTRA. Excel systemer er personavhengig for oppdatering og utvikling og derfor

⁹⁷ KOSTRA – Kommunalt disponerte boliger, tabell 12008

⁹⁸ Intervju med virksomhetsleder hjemmetjenester helse og omsorg og NAV leder

⁹⁹ Prosjekt KOBO er Husbanken og KS samarbeid med en rekke kommuner om utviklingen av et digitalt system for kommunale utleieboliger.

sårbart. Ved å ha LAFT og KOBO, i tillegg til IK-bygg anser Eiendomsforvalter at kommunen som godt rustet.¹⁰⁰

7.2. Vedlikehold i boligene:

Ettersom kommunens utleieboliger er leietakers private hjem, gjennomføres vedlikeholdsarbeid i hovedsak når leietaker har flyttet ut. Dersom det oppstår noe prekært, vil dette likevel utbedres løpende. Ved utflytting er eiendomsforvalter og teamleder eller driftsoperatør med på overtakelsen. Det gjøres en enkel gjennomgang hvor boligen gjennomgås og det tas bilder både før og etter inn- og utflytting. Teamleder for drift og vedlikehold oppgir at det ikke alltid er nødvendig med vedlikeholdstiltak etter utflytting, denne vurderingen blir gjort i fellesskap på befaringen. Eiendomsforvalter registrer deretter vedlikeholdsbehovet som en arbeidsordre i Laft. Dersom det oppstår noe gjennom leietiden er det, som omtalt under registrering av arbeidsordre, også eiendomsforvalter som legger inn dette.

Standard

Ifølge Temaplan for bolig 2023-2026 er vedlikeholdsetterlepet for kommunale boliger stort. En del av boligene begynner å bli gamle slik at standard vedlikehold ikke strekker til. Noen av boligene begynner å få en alder som tilsier større vedlikehold/investeringer og disse bør vurderes solgt og reinvestert i nye boliger. Eiendom opplyser likevel at boligene har tilfredsstillende standard.¹⁰¹

Virksomhetsleder for hjemmetjenesten Helse og omsorg deltar i Omsorgsteam som tildeler omsorgsboliger. Hennes oppfatning er at det har vært vedlikeholdsetterlep på boligene, men at kommunen har gjort en stor jobb med oppussing. I den eldste bygningsmassen er det syv trygdeboliger som har vært utfordrende å tildele på grunn av standarden. Omsorgsteamet har derfor latt vær å tildele disse boligene og heller tildelt de som er pusset opp. Når vedlikehold blir gjennomført beskrives boligene som veldig fine, og enkelte steder har det blitt gjort tiltak for å lage separat soverom.

Tilbakemeldingen til eiendomsforvalter fra leietakerne er at de aller fleste synes standarden i boligene er grei. Forvalter oppgir også at noe av den eldste bygningsmassen, slik som rekkehusene ved Bergtun, er gamle og har spesielt dårlige vinduer og dører.

NAV leder opplever også at kommunen har gammel boligmasse og at en del kan ha behov for større vedlikehold eller utskiftning. Hun peker på at dette er politiske vurderinger knyttet til hva man skal satse på, hvor skal boligene ligge og hvilke formål det skal bygges for.

¹⁰⁰ Intervju med virksomhetsleder Eiendom og eiendomsforvalter

¹⁰¹ Svar til forvaltningsrevisjon, tilleggsinformasjon 31.03.23 s. 4.

7.3. Husleie

Husleieprisen i de kommunale utleieboligene i Nore og Uvdal fastsettes med grunnlag i antall kvadratmeter og standard i boligen. I noen tilfeller er hvitevarer og varme inkludert i husleien, men strøm kommer i tillegg ¹⁰². På grunn av vedlikeholdsetterslep har det vært nødvendig å sette ned enkelte husleier på grunn av redusert standard¹⁰³. Vurdering av markedsleie er et av tiltakene som er satt til politisk behandling i 2023, i Temaplanen handlingsdel.

Ettersom Nore og Uvdal har et lite utleiemarked vil kommunens husleiepriser i stor grad påvirke husleienivået for det private utleiemarkedet. Etter kommunestyrets vedtak er ikke lenger husleieprisene i de kommunale utleieboligene lavere enn i det private leiemarkedet og eiendomsforvalter forteller at kommunen nå begynner å få et mer velfungerende privat leiemarked. ¹⁰⁴

Hver husleiekontrakt reguleres etter konsumprisindeks i henhold til husleieloven, altså en gang pr år, men leien reguleres fortløpende gjennom hele året etter kontraktsdato. Tidligere ble dette gjort årlig. Det kunne da i enkelte tilfeller gå opptil nesten to år før første husleieregulering. Økonomiavdelingen i kommunen sender ut fakturaer på husleie. Eiendomsforvalter forteller at utleieinntektene ikke alene går direkte til å drifte/vedlikeholde boliger, men inn i de samlede inntekter til kommunen som igjen i stor grad blir brukt til vedlikehold av formålsbygg.

I det tverrfaglige Boligteamet jobbes det med oppfølging av ubetalt husleie. Økonomiavdelingen gjennomgår restanser og forvalter følger opp ved å kontakte leietaker per telefon. Ved behov lager økonomiavdelingen nedbetalingsavtale, eventuelt oppretter inkassosak dersom nedbetalingsavtalen ikke fungerer. ¹⁰⁵ I ytterste konsekvens sender Eiendom brev om heving av husleiekontrakt på bakgrunn av utbetalt husleie. Dersom boligen ikke fraflyttes innen fristen vil begjæring om utkastelse bli sendt til namsmannen. I slike saker blir også sosialtjenesten varslet. ¹⁰⁶ Eiendomsforvalter forteller at det er lite husleierestanser og lite tap på husleie. Restanselisten for husleie ¹⁰⁷ viser at to personer har utestående husleie, begge har inngått nedbetalingsavtale.

Ved innflytting i kommunal bolig betales det inn depositum tilsvarende 3 måneders husleie, eventuelt depositumsgaranti fra NAV. Eiendomsforvalter oppgir at det er lite omfang av skadeverk/hærverk i boligene.

¹⁰² Kommunestyresak 05.09.2011, sak 56/11

¹⁰³ Boligsosial handlingsplan s.18

¹⁰⁴ Intervju med eiendomsforvalter

¹⁰⁵ Intervju med eiendomsforvalter

¹⁰⁶ Brevmal for heving av flyttevarsel og heving av husleiekontrakt

¹⁰⁷ Aldersfordelt saldo for husleie pr. 13.06.2023

7.4. Vurdering

Vedlikeholdsetterlepet i kommunens boliger er stort. I vedlikeholdsplanen i Excel er det kartlagt et vedlikeholdsbehov i boligene på tilnærmet 23 mill. kr. Dette utgjør omtrent halvparten av det kartlagte behovet for vedlikehold og byggutvikling i den samlede bygningsmassen, totalt kr 46 millioner.

I undersøkelsen er det opplyst om at deler av den eldste boligmassen er utfordrende å tildele på grunn av standarden. Det er også boliger som ikke er i utleie eller som vurderes revet. En del av omsorgsboligene er heller ikke bygd etter dagens krav og mangler universell utforming.

Revisors vurdering er at deler av kommunens boligmasse kan ha en standard som ikke er tilfredsstillende. Det vurderes likevel som positivt at Eiendom mottar lite tilbakemeldinger fra leietakere om feil og mangler i boligene. Leietakerne har mange kanaler for å melde ifra og etter revisjonens vurdering har kommunen lagt til rette for et brukervennlig system for å melde inn avvik og forbedringspunkter i boligene. Det ser også ut til at kommunen har tilstrekkelig oversikt over boligmassens standard. Kommunens ambisjon om salg av kommunal boligmasse, i henhold til kommunestyrets vedtak i 2019 er ikke fulgt opp ennå, men det er planlagt å starte opp igjen en prosess for å avklare hva som kan vurderes solgt. I mangel av overordnede strategier har kommunen lite føringer for hva slags boliger kommunen ønsker å eie, beliggenhet og hvilken standard boligene skal ha. Overordnede føringer vil kunne danne grunnlag for Eiendoms arbeid med boligmassen og rapportering til politisk nivå for dette arbeidet.

Kommunens kostnader brukt til vedlikehold ligger under normtallene for verdibevarende vedlikehold. Dette gjelder også for boligene¹⁰⁸ og vedlikeholdsetterlepet for boligene er stort.

Revisors vurdering er at kommunens system ikke legger til rette for at tilstrekkelig verdibevarende vedlikehold skal kunne gjennomføres i boligene. Det vurderes likevel som positivt at boligene er det området hvor det er gjennomført mest planlagt vedlikehold.

Kommunens leieforhold administreres gjennom Excel baserte oversikter som viser ledige boliger. Det er også faste tidspunkter med boligteamene hvor boliger tildeles. Ved behov gjennomføres det ekstra møter. Eiendom har gjennom samarbeid med tjenestene i kommunen et fleksibelt system slik at ledige boliger kan benyttes også til blant annet treningsbolig eller for å unngå akutt bostedsløshet.

Kommunen har etter revisors vurdering systemer som sikrer at boligene ikke blir stående tomme. Tall for ledighet viser et øyeblikksbilde, men det er etter vår vurdering ikke fremkommet opplysninger som tilsier at kommunen har utfordringer med mange tomme boliger.

Kommunens økonomifunksjon sender ut faktura på husleie og følger opp eventuelle restanser. I Boligteam drøftes saker knyttet til ubetalt husleie og eiendomsforvalter eller flyktningetjenesten følger opp ved å kontakte leietaker på telefon. På undersøkelsestidspunktet var det kun to saker knyttet til ubetalt husleie, begge hadde nedbetalingsavtale.

¹⁰⁸ Verdibevarende vedlikehold er nærmere omtalt i kapittel 5.2

Revisors vurdering er at kommunen har systemer som legger til rette for at avtalt husleie inndrives. Kommunen jobber både tverrfaglig og forebyggende med innkreving av husleie.

Samlet vurdering kapittel 7

Samlet sett er revisjonens vurdering at kommunen til dels forvalter og vedlikeholder boligmassen i tråd med brukernes behov. Kommunen har systemer for å sikre at boligene ikke blir stående tomme og det jobbes forebyggende og tverrfaglig for å sørge for at husleie kreves inn. Etter revisjonens vurdering er det også lagt til rette for et brukervennlig system for å melde inn avvik og forbedring i boligene, både gjennom direkte registrering i LAFT eller via sentralbord, eiendomsforvalter og flyktningskoordinator. Avvikene blir håndtert gjennom et felles system for hele kommunens eiendomsmasse.

Basert på opplysninger gitt i undersøkelsen er det revisors oppfatning at det kan være slik at tilstanden i enkelte boliger ikke har en tilfredsstillende standard. Vedlikeholdsetterslepet for boligene er stort, og avsatte midler til vedlikehold er lavere enn anbefalte normtall for et verdibevarende vedlikehold. Det er enkelte boliger som ikke har blitt tildelt eller vurderes solgt på grunn av standarden.

8. Oppsummering og konklusjon

Revisjonen vurderer at Nore og Uvdal kommune har system og praksis som i noen grad sikrer at kommunale bygg og eiendom blir tilstrekkelig ivaretatt. Undersøkelsen viser imidlertid at det er flere forbedringspunkter.

Kommunen mangler overordnede strategier for eiendomsforvaltning og vedlikehold, samt mangler systemer som i større grad tilrettelegger for rapportering til politisk nivå. De økonomiske midlene stilt til rådighet for vedlikehold er under normtallene noe som medfører at planlagt vedlikehold til tider må vike for akutte tiltak. Dette vanskeliggjør et langsiktig verdibevarende vedlikehold. I praksis kan man se dette ved at svært få av de tiltakene som stod på vedlikeholdsplanen er gjennomført. Det er også i liten grad fulgt opp med evalueringer og rapporteringer av vedlikeholdsplanen.

Det er gitt opplysninger om at ikke alle kommunens boliger har en tilfredsstillende standard i forhold til dagens krav.

Vedlikeholdsetterlepet for boligene er stort, og avsatte midler til vedlikehold er lavere enn anbefalte normtall for et verdibevarende vedlikehold. Det er enkelte boliger som ikke har blitt tildelt eller vurderes solgt på grunn av standarden.

Revisjonen vurderer at kommunen har system og praksis for å holde oversikt over nåværende og fremtidig boligbehov. Kommunen kan i hovedsak tilby bolig i tråd med hva bruker har behov for. Kommunen dokumenterer og rapporterer på mangler i boligtilbudet i Temaplan for boligutvikling, men det bør vurderes om det er behov for ytterligere rapportering for å sikre at politisk nivå har tilstrekkelig informasjon om boligtilbudet i kommunen.

9. Anbefaling

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale Nore og Uvdal kommune:

- Kommunen bør ha en eiendomsstrategi og overordnet strategi for vedlikehold vedtatt av kommunestyret
- Kommunen bør sørge for at de økonomiske rammene muliggjør et verdibevarende vedlikehold
- Kommunen bør sørge for rapportering på måloppnåelse
- Kommunen bør sørge for at vedlikeholdsplanen følges opp.

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektør til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse i brev av 24.07.2023 er vedlagt rapporten.

Drammen, den 3. august 2023.

Torkild Halvorsen
Oppdragsansvarlig revisor

Anne-Lise Stender
Prosjektleder

Even Tveter
Prosjektmedarbeider

Referanser

Lov, forskrift og veiledere

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) – Lov 2008-06-2 nr. 71
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) – Lov 2009-12-18-131
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m (helse og omsorgstjenesteloven) – Lov 2011-06-24-30
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) – Lov 2011-06-24-29
- Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet – Lov 2022-12-20-121
- Lov om husleieavtaler – Lov-1999-03-26-17
- Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggeteknisk forskrift) - For 207-06-19 nr. 840

Stortingsdokumenter:

- NOU 2004:22. «Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren».
- NOU 2011:15 «Rom for alle – en boligpolitikk for fremtiden»
- Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)

Veiledere og retningslinjer:

- KS (2008) Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for folkevalgte og rådmenn
- Statens byggtekniske etat (2011) - God kommunal eiendomsforvaltning
- Statens byggtekniske etat - Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – Fordypning for folkevalgte

Dokumenter fra kommunen

- Vedlikeholdsplan 2019-2022 med vedlikeholdsplan i Excel
- Boligpolitisk handlingsplan 2015-2020
- Temaplan for Boligutvikling 2023-2026
- Virksomhetsplan for Eiendom 2022.

Andre dokumenter:

- MulitConsult & PriceWaterhouseCooper (2008) - Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde,
- Multiconsult (2009) – Levetider i praksis
- Multiconsult (2013) - Tilstandsbarometeret
- Forum for offentlige bygg og eiendommer (2007) - Bedre eierskap i kommunene
- SINTES Byggforsk (2004) - Fra «brannslukking og skippertak» til forsvarlig forvaltning av skolebygg i kommunene

- Telemarksforskning (2022) – Rapport 3052/4/2 Scenarioer for Nore og Uvdal
- Riksrevisjonen (2005). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunens ansvar for skolebygninger
- Norsk kommunalteknisk forening – (2019) Mal for kravspesifikasjon for kommunale boliger
- Civitas (2013) KS FoU-prosjekt - «Forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur – dilemmaer og løsninger»

Revisjonsstandarder:

- RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020.

Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektøren



Nore og Uvdal kommune

Vår referanse: 2022/3831-5
Deres referanse: 758
Løpenummer: 11374/2023

VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS

24.07.2023

Postboks 4197
3005 DRAMMEN

Høring forvaltningsrevisjon Nore og Uvdal - Eiendomsforvaltning

Nore og Uvdal tar forvaltningsrevisjon for eiendomsforvaltning til etterretning og kommer til å følge opp de anbefalingene som er gitt i rapporten. Vi har ingen merknader til innhold i rapporten utover dette.

Med vennlig hilsen

Eva Rismo
Kommunedirektør

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.

Standarden er bygget opp med 34 punkter bestående av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon, hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav. Standarden fastsetter normer for planlegging, gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon i kommuner, fylkeskommuner og i (fylkes)kommunalt eide selskap.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner¹⁰⁹, og kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Denne skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og den skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Punkt	Innhold
	Innledning
1-3	Krav til revisor
4-8	Bestilling og problemstilling
9-13	Revisjonsdialogen
14-15	Revisjonskriterier
16-19	Metode og data
20-22	Vurderinger og konklusjoner
23	Anbefalinger
24-28	Rapport
29-31	Dokumentasjon
32-34	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Krav til revisor:

Det skal utpekes en oppdragsansvarlig for hvert oppdrag i forvaltningsrevisjon, og denne er ansvarlig for å påse at standardens krav er oppfylt. Oppdragsansvarlig revisor skal sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevante metoder, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler. Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver.

Bestilling og problemstilling:

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling, og revisor skal vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre. Revisor skal forsikre seg om at kontrollutvalget og revisor har lik forståelse av oppdraget, at rammene er tilstrekkelig klarlagt, og om nødvendig avklare bestillingen med kontrollutvalget.

Revisor skal sikre at det utarbeides problemstillinger som er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares, og at de er egnet til å besvare kontrollutvalgets bestilling. Dersom det er behov for å endre problemstillinger underveis slik at det kan ha betydning for gjennomføringen av oppdraget, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Revisor skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hver forvaltningsrevisjon, som redegjør for problemstillinger, revisjonskriterier eller grunnlaget for disse, og metodebruk.

¹⁰⁹ LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), syvende del, kapittel 22 til 26, §§ 22-1 til 26-1

Revisjonsdialogen:

Revisor skal iverksette tiltak som er egnet til å sikre god dialog med revidert enhet, øvrige involverte og andre relevante aktører. Senest før datainnsamling starter skal revisor sende oppstartsbrev til kommunedirektøren (alt. selskapet). Som hovedregel skal det avholdes oppstartsmøte hvor det redegjøres for bakgrunn, problemstillinger, revisjonskriterier, informasjonsbehov og planlagt gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Utkast til rapport skal sendes kommunedirektøren (alt. selskapet som er gjenstand for forvaltningsrevisjon), og uttalelsen skal fremgå av rapporten i sin helhet. Endelig rapport skal oversendes kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren (alt. selskapet).

Revisjonskriterier:

Med utgangspunkt i problemstillinger skal revisor etablere revisjonskriterier utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Kildene skal presenteres for revidert enhet, som skal gis anledning til å komme med innspill. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) for problemstillingen, og datainnsamlingen skal gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Metodevalg skal begrunnes og eventuelle svakheter i datamaterialet skal synliggjøres. Det skal innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Data som er fremkommet muntlig skal nedtegnes skriftlig og bekreftes av kilden. Personopplysninger skal behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor skal vurdere innsamlede data opp mot revisjonskriteriene, og dersom det avdekkes vesentlige avvik skal det komme tydelig frem i rapporten. Vurderinger må være objektive, og med bakgrunn i disse skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men skal gis der dette er hensiktsmessig ut fra data, vurderinger og konklusjoner. Anbefalinger skal ikke gis i form av detaljerte løsninger.

Rapport:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt, og rapporten skal utformes så leservennlig som mulig med hensyn til språk og struktur.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger, og det skal være et klart skille mellom hva som er presentasjon av data (fakta) og hva som er revisors vurderinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området skal beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt. Det samme gjelder dersom det avdekkes åpenbare brudd på annet regelverk enn det som inngår i revisjonen. Dokumentasjon skal oppbevares i minst 10 år.

Kvalitetssikring og system for kvalitetskontroll

Utførelse av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, og denne skal dokumenteres. Den skal sikre at undersøkelse og rapport har nødvendig faglig og metodisk kvalitet og følger denne standard.

Revisjonsenheten skal dokumentere et system for kvalitetskontroll.

Vedlegg 3 – Metode

Prinsipper for metodebruk i forvaltningsrevisjon følger av "RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon"¹¹⁰ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Denne bygger i stor grad på samfunnsvitenskapelig metode om etterprøvbarehet av funn, og rettslige prinsipper om at revidert enhet skal kunne få frem sitt syn (kontradiksjon) ut fra vår gjennomgang og vurdering av område vi ser på.

Sett i lys av en forvaltningsrevisjons begrensede ressursramme, samt hensiktsmessigheten i forhold til dens formål, er dokumentasjonen og sikring av denne ikke så omfattende som kravene som settes til vitenskapen og domstolene. Ut fra en vitenskapelig og filosofisk side er det ingen informasjon/dokumentasjon som er helt objektiv eller kilde som er 100% pålitelig.

I forvaltningsrevisjon tilstreber vi at vurderinger og anbefalinger skal gjøres på et objektivt og etterprøvbart grunnlag. Ofte er problemstillingene i en forvaltningsrevisjon mer lukkede og definerte enn forskning og etterforskning. Dette påvirker også våre valg av metode. En av hovedhensiktene med forvaltningsrevisjon er å få til læring og endring om det vurderes behov for dette. Ofte vil dette også skje gjennom prosessen når vi gjennomfører en forvaltningsrevisjon. Ved at det settes fokus på et tema og/eller område, vil ofte den reviderte selv se behov for endring.

Det å pålegge endring er en politisk prosess som er gjenstand for saksbehandling. Av den grunn vil ikke våre vurderinger få direkte virkning for å sette i gang endringsprosesser. Gjennom å fremme vurderinger, og eventuelt anbefalinger, som er relevante for problemstillingene søker vi å bidra til utvikling i den reviderte enhet.

I prosjekter kan vi benytte oss av kvalitative og kvantitative metoder¹¹¹. Kvalitativ metode vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte. De er viktige for å utvikle bedre forståelse av individer, i forhold til for eksempel motivasjon, følelser, holdninger og kognitive prosesser. Kvantitativ metode består av opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer. Det brukes for å analysere et stort antall enheter, som for eksempel land, personer eller bedrifter. Kvalitative og kvantitative metoder er supplerende metoder som ikke kan erstatte hverandre.

Eksempler på aktuelle metoder for innsamling og analyse av informasjon / fakta ved forvaltningsrevisjon:

- Dokumentanalyse
- Samtaler / intervju / gruppeintervju
- Spørreundersøkelser
- Statistiske analyser
- Trendanalyser
- Økonomiske analyser (som regnskapsanalyse)
- Case
- Scenarioanalyse

¹¹⁰ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

¹¹¹ Store norske leksikon – https://snl.no/kvalitativ_metode og https://snl.no/kvantitativ_metode

- Observasjon

I denne revisjonen har vi benyttet følgende metoder:

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse består av å hente informasjon fra planer, rapporter, rutiner, vedtak, referater og lignende.

Styrkene ved dokumentanalyse er at informasjonen er skriftlig, og i mange tilfeller har flere personer vært involvert i utarbeidelsen av den. Er dokumentasjonen utarbeidet av den reviderte kan den antas å ha stor grad av pålitelighet. Er dokumentasjonen utarbeidet av, eller på vegne av, noen med en saksinteresse, er det grunn til å være mer forsiktig i bruken av dem.

Dokumentanalyse er ofte hensiktsmessig i forvaltningsrevisjon, siden det ofte finnes mange dokumenter med relevante data for våre undersøkelser. Svakheten er at dokumentanalyse i seg selv bare fanger opp det som er skriftlig dokumentert. For å motvirke dette vil dokumentanalyse ofte benyttes i kombinasjon med andre metoder.

Samtaler / intervju / gruppeintervju

Samtaler, intervju og/eller gruppeintervju egner seg godt til å undersøke åpne, beskrivende problemstillinger, og særlig der det er begrenset med skriftlig informasjon / dokumentasjon.

Utfordringer er å vurdere om det i tilstrekkelig grad gir et helhetlig og «korrekt» bilde av virkeligheten. Utvalgets størrelse og hvordan man velger ut hvem som skal intervjues vil ha betydning for påliteligheten.

Ved gjennomføring av intervjuer skal det føres referat fra samtalen, og de som er intervjuet skal i ettertid verifisere at referatet gir en riktig fremstilling av deres syn på et tema og/eller område.



Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | vkrevisjon.no

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

Avdelingskontor - Follo

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

Avdelingskontor - Hallingdal

Besøksadresse: Alfarvegen 117, 3540 Nesbyen