



cutting through complexity™

**Eiendoms-
forvaltningen
i Nøtterøy kommune
Rapport**

Forvaltningsrevisjon 2010

Forord

Kontrollutvalget i Nøtterøy kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon rettet mot organiseringen av eiendomsforvaltningen og vedlikehold av kommunale eiendommer.

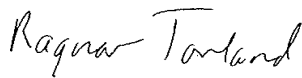
Denne rapporten er svar på kontrollutvalgets bestilling.

Oppbygging av rapporten

Våre konklusjoner og anbefalinger er tatt inn i rapportens hovedbudskap. I kapittel 2 og 3 gis en omtale av metoden og revisjonskriterier som har vært brukt. Revisjonskriterier er listet og utdypet i vedlegg til rapporten. I kapittel 4 er fakta tatt inn. I kapittel 5 er våre vurderinger. I kapittel 6 er rådmannens uttalelse inntatt. Rapportens vedlegg inneholder en ansvarsoversikt for eiendomsavdelingen, oversikt over bygg som ikke tilfredsstiller myndighetskrav, oversikt over investeringsprosjekter i 2009 med budsjettavvik og bakgrunnsdata for sammenligning av KOSTRA tall for Nøtterøy med andre kommuner.

KPMG vil takke for verdifull hjelp fra Nøtterøy kommune.

Tønsberg 14. januar 2010



Ragnar Torland
Partner

Innhold

Hovedbudskap	4
1 Innledning	7
2 Metode	8
3 Revisjonskriterier	9
4 Fakta	9
4.1 Organisering av eiendomsforvaltningen	9
4.1.1 Eierrollen	9
4.1.2 Forvalterrollen (bestiller-/utførermodellen)	9
4.1.3 Brukerrollen	10
4.1.4 Mål og måloppnåelse for bestiller-/utførermodellen	10
4.1.3 Endringer i bestiller-/utføremodellen i 2010	11
4.2 Produktivitet	12
4.2.1 Sammenligning med andre kommuner	12
4.3 Kritiske faktorer	13
4.3.1 Kritiske faktorer på et strategisk nivå	13
4.3.2 Kritiske faktorer på et forvalternivå	13
4.3.3 Kritiske faktorer på et brukernivå	16
4.4 Budsjettrealisme	17
4.4.1 Driftsbudsjett og budsjett avvik 2006- 2009	17
4.4.2 Budsjett og budsjettavvik for investeringsprosjekter 2009	19
4.5 Bruk av vedlikeholdsmidler	19
4.5.1 Oversikt over bruk av vedlikeholdsmidler	19
4.5.2 Prioritering av vedlikeholdsmidler	20
4.6 Omfanget av vedlikeholdet	21
4.6.1 Faktiske vedlikeholdsutgifter 2009	21
4.6.2 Vedlikeholdsutgifter ut fra normtall 2009	22
4.6.3 Kartlegging av vedlikeholdsbehov	22
4.7 Overtakelse av bygg	24
4.7.1 Rutiner	24
5 Vurdering	25
6 Rådmannens uttalelse	28

Hovedbudskap

Denne forvaltningsrevisjonen har undersøkt organisering av eiendomsforvaltningen, ressursbruk og finansiering knyttet til vedlikeholdet av kommunens eiendommer.

Nedenfor er våre konklusjoner og anbefalinger.

Problemstilling 1: Hvordan er eiendomsforvaltningen pr. i dag organisert?

Eiendomsforvaltningen er siden 2003 organisert etter en bestiller-/utførermodell. Sommeren 2010 ble vesentlige deler av bestiller-/utførermodellen reversert. Vaktmesterkorpset ble flyttet fra bygningservice (utførerenheten) til eiendomsavdelingen (bestillerenheten). I dag ligger renholdstjenesten igjen hos bygningservice. De øvrige funksjonene i eiendomsforvaltningen er organisert i eiendomsavdelingen. Etter vår vurdering er det lite igjen av en reell bestiller-/utførermodell i den kommunale eiendomsforvaltningen.

Problemstilling 2: Hvilke overordnede mål ble satt for omorganiseringen?

Omorganiseringen sommeren 2010 er ment å løse problemer som ble knyttet til bestiller-/utførermodellen og i sær kommunens vaktmestertjeneste. Omorganiseringens målsetninger er:

- Klarere ansvars plassering.
- Forenkle styringen av eiendomsforvaltningen.
- Bedre beslutningsvei mellom brukere av formålsbygg¹ og eiendomsforvaltningen.
- Bedre utnyttelse av vaktmesterkompetansen.
- Reduksjon i eiendomsforvaltningen med 0,5 årsverk.

Etter vår vurdering er det for tidlig å vurdere om målene som ble satt ved omorganiseringen av bestiller-/utførermodellen sommer 2010 er nådd.

Anbefaling

Vi anbefaler at måloppnåelse evalueres når endringene i større grad har "satt seg"; høsten 2011 anbefales.

Problemstilling 3: Hvordan er produktiviteten i kommunens eiendomsforvaltning i forhold til sammenlignbare kommuner?

KOSTRA tall viser at Nøtterøy har høye utgifter til eiendomsforvaltningen og således en lavere produktivitet enn sammenlignbare kommuner².

Problemstilling 4: Hva er kritiske faktorer for en tilfredsstillende eiendomsforvaltning og i hvilken grad etterlever kommunen disse?

Etter vår vurdering ivaretar kommunen kritiske faktorer for eiendomsforvaltningen på et *strategisk nivå*³. Kommunen har politisk vedtatte mål og planer for eiendomsforvaltningen, og det rapporteres løpende fra administrasjonen til politisk nivå ved den faste bygge- og vedlikeholdskomiteen.

¹ Med formålsbygg menes skoler, barnehager, institusjoner mv. Kommunale utleieboliger/leiligheter regnes ikke som formålsbygg i rapporten.

² Nøtterøy er sammenlignet med kommuner som tilhører samme kommunegruppe som Nøtterøy.

³ Det strategiske nivået ivaretas av kommunestyret som er eier av kommunale bygg og eiendommer.

Etter vår vurdering ivaretar kommunen bare delvis kritiske faktorer for eiendomsforvaltningen på et *forvalternivå*⁴:

- På den ene siden er det et merforbruk i forhold til driftsbudsjettene, kommunale bygg har fått anmerkninger etter tilsyn, det er bygninger som ikke tilfredsstillende myndighetskrav, og ikke alle pålegg fra myndigheter oppfylles innenfor frister.
- På den andre siden har kommunen tilpasset organiseringen av eiendomsforvaltningen for å løse problemer med styring av eiendomsforvaltningen. Ansvar for oppgaver innenfor eiendomsavdelingen er klarlagt.

Etter vår vurdering ivaretar ikke kommunen kritiske faktorer for eiendomsforvaltningen på et *brukernivå*⁵. Det er et vedlikeholdsetterslep på kommunale bygg som til dels er betydelig og det varierer i hvilken grad de kommunale byggene tilfredsstillende brukerbehov. Kommunikasjon mellom brukere av kommunale formålsbygg og eiendomsforvaltningen har fremdeles et forbedringspotensial.

Etter vår vurdering kan innføring av nye brukeravtaler mellom eiendomsavdelingen og brukere av formålsbyggene bidra til å bedre samhandlingen mellom eiendomsforvalternivået og brukernivået.

Anbefaling

Vi anbefaler at eiendomsavdelingen utarbeider mer konkrete planer/tilstandsrapporter for hvert bygg/enhet med fremdrift for nødvendige utbedringer, som også inkluderer oppfølging av pålegg fra myndigheter. Planene bør oppdateres og ajourføres. Det kan med fordel lages planer for hhv. vedlikehold som skal finansieres over driftsbudsjettet og påkostninger som skal finansieres over investeringsbudsjettet.

Problemstilling 5: I hvilken grad ivaretar rådmannen kommunelovens krav til budsjettrealisme for vedlikehold?

Gjennomgang av driftsbudsjett og regnskap for vedlikehold og vedlikeholdsrelaterte poster for 2006-2009 viser at det har vært budsjettavvik. Avvikene har vært tildels store, og innenfor flere områder vist en økende tendens. Etter vår vurdering viser dette at kommunen ikke har en realistisk budsjettering, og således ikke klarer å innfri kommunelovens krav til realisme for kommunens vedlikeholdsbudsjett.

Etter vår vurdering viser dette også at budsjettene ikke har vært store nok til å være forsvarlige for bygningsmessig tilfredsstillende vedlikehold, slik at ikke verdier forringes.

Problemstilling 6: Hvilke enheter/bygg får midler avsatt for vedlikehold?

Det er fra kommunens side ikke lagt fram dokumentasjon over gjennomførte vedlikeholdstiltak før 2009. Dokumentasjon for 2009 og 2010 viser at kommunen bruker mest vedlikeholdsmidler til skoler og boliger/leiligheter og minst til kirkebygg.

Kommunen har en politisk vedtatt rehabiliteringsplan som prioriterer vedlikeholdstiltak. Dette er positivt. Etter vår vurdering er iverksatte tiltak bare delvis forankret i prioriteringene i planen.

⁴ Eiendomsavdelingen og bygningservice ivaretar forvaltningen av kommunens bygg og eiendommer og utgjør forvalternivået.

⁵ Bestyrere i barnehager, rektorer i skoler, ledere av institusjoner mv. representerer brukerinteressene knyttet til kommunale bygg og eiendommer.

Grunner til at prioriteringer i planen ikke alltid følges er ad hoc behov for utbedringer og pålegg fra myndigheter som fører til at tiltak må iverksettes.

Problemstilling 7: Hvor omfattende bør vedlikeholdet av den kommunale eiendomsmassen være?

Ut fra etablerte normtall for vedlikehold bør det kommunale vedlikeholdet beløpe seg til ca 114 kr. pr. kvm. Normtallene forutsetter at det ikke fins et vedlikeholdsetterslep.

Vi har estimert at kommunen brukte 278 kr. i 2009 til vedlikehold. Det er 164 kr. mer enn normtallet, noe som indikerer at vedlikeholdsetterslepet pr. kvm. er 164 kr. eller større. Utgifter til vedlikehold i 2009 indikerer hva kommunen minst må bruke og har evne til å bruke for å vedlikeholde kommunale bygg.

Størstedelen av tiltakene i 2009 er finansiert over investeringsbudsjettet. Vedlikehold har for en stor del blitt utført ved at det er gjort større arbeider som derfor er behandlet som påkostninger, dvs. graden av arbeid har vært så omfattende at det ikke fremstår som bare vedlikehold.

Etter vår vurdering har en sammenblanding av utgifter til løpende vedlikehold og påkostninger i eiendomsavdelingen gjort det vanskeligere å etterprøve hvilke utgifter som går med til løpende vedlikehold og hvilke som går med til påkostninger.

Etter vår vurdering har ikke kommunen gode nok systemer og rutiner for kartlegging av vedlikeholdsbehovet. Vedlikeholdsbehov kartlegges i dag på ulike måter, og grad av systematikk i kartleggingen varierer.

Kommunens egen rehabiliteringsplan legger opp til at det for 2010-2013 skal brukes 283 kr. pr. kvm. hvert år. Dette er 169 kr. mer enn normtallet (114 kr).

De årlige avsetningene i planen for 2010-2013 harmonerer med faktisk medgåtte utgifter til tiltak i 2009. Etter vår vurdering bør kommunen minimum følge de planlagte avsetningene i planen for å redusere vedlikeholdsetterslepet.

Anbefaling

Vi anbefaler at eiendomsavdelingen gjennomgår, utarbeider og formaliserer rutiner for kartlegging av alle kommunale bygg og boliger. Kartleggingen bør følges opp med vedlikeholdsplaner for hvert bygg, jfr. anbefaling til problemstilling 4.

Vi anbefaler at eiendomsavdelingen får et eget kostnadssted, slik at kostnader til løpende vedlikehold vises igjen og kan skilles ut. Dette vil også gi et bedre grunnlag for planlegging /budsjetteringsprosessen.

Problemstilling 8: Hvilke rutiner har kommunen for overtakelse av bygg der overtakelsen er i sluttfasen?

Etter vår vurdering har kommunen hensiktsmessige rutiner for overtakelse av bygg, herunder rutiner for mindre bygg som er tilpasset disse, samt rutiner for større bygg som er basert på NS Standarder.

1 Innledning

Kontrollutvalget har bestilt forvaltningsrevisjon rettet mot organisering av eiendomsforvaltningen og vedlikeholdet av kommunale bygg. I kommunens plan for forvaltningsrevisjon for 2008-2011 er eiendomsforvaltningen og vedlikehold prioriterte områder.

Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke organiseringen av eiendomsforvaltningen, samt ressursbruk og finansiering knyttet til vedlikeholdet av kommunens eiendommer.

Problemstillinger

Problemstillingene har vært:

1. Hvordan er eiendomsforvaltningen pr. i dag organisert?
2. Omorganisering av eiendomsforvaltningen:
 - a. Hvilke overordnede mål ble satt for omorganiseringen?
 - b. I hvilken grad er målene nådd?
3. Hvordan er produktiviteten i kommunens eiendomsforvaltning i forhold til sammenliknbare kommuner?
 - a. Kartlegging med basis i KOSTRA tall
4. Hva er kritiske faktorer for en tilfredsstillende eiendomsforvaltning?
 - a. I hvilken grad etterlever kommunen disse?
5. I hvilken grad ivaretar rådmannen kommunelovens krav til budsjettrealisme for vedlikehold?
 - a. Hvordan har utviklingen i budsjettrealismen vært i perioden 2006-2009?
6. Hvilke enheter/bygg får midler avsatt for vedlikehold?
 - a. På hvilket grunnlag prioriteres enheter/bygg for vedlikehold?
7. Hvor omfattende bør vedlikeholdet av den kommunale eiendoms masse være?
 - a. Ut i fra etablerte normtall for vedlikehold
 - b. Hvordan kartlegger kommunen vedlikeholdsbehovet?
8. Hvilke rutiner har kommunen for overtakelse av bygg der overtakelsen er i slutfasen?

2 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kravene i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon. Følgende teknikker er brukt for å samle inn data:

Intervju

Det har vært gjennomført til sammen 6 semistrukturerte samtaler. Utvalg av personer for samtale har vært basert på informasjonsverdi, personenes erfaring og nærhet til temaet, samt formelt ansvar i forhold til rapportens formål og problemstillinger. Referat fra intervjuene er verifisert, dvs. at referatene er sendt respondentene for gjennomlesing og eventuell korrigerings. Intervjuer har vært gjennomført med eiendomssjefen⁶, rådmannen, leder for fast bygge- og vedlikeholdskomite, leder for Bygningsservice og koordinator for vaktmestrene i eiendomsavdelingen.

I tillegg har det vært samtaler med økonomisjefen og tidligere eiendomssjef for å innhente svar på spørsmål.

Skriftlige spørsmål

Vi har innhentet svar på spørsmål i tre undersøkelser. Undersøkelsene har vært rettet mot vaktmestre, øvrige ansatte i eiendomsavdelingen og brukere av kommunale formålsbygg. Innenfor hver undersøkelse har spørsmålene til respondentene vært like.

Av forespurte vaktmestre har åtte svart, dvs. 67 %. Av forespurte ansatte i eiendomsavdelingen har 5 svart, dvs. 56 %. Av forespurte brukere av kommunale bygg har 21 svart, dvs. 75 %.

Dokumentanalyse

Det er samlet inn dokumentasjon fra kommunen og dokumentasjonen er gjennomgått og analysert opp mot revisjonskriterier. Det er fortløpende gitt referanser til dokumentasjon som er brukt i rapporten. I vedlegget er metoden som er brukt nærmere beskrevet.

Analyse av KOSTRA tall

KOSTRA tall for produktivitet er samlet inn for Nøtterøy kommune og sammenlignbare kommuner, dvs. kommuner i samme kommunegruppe som Nøtterøy. Tallene er sammenstilt og produktiviteten i Nøtterøy kommune er sammenlignet med andre kommuner.

Normtall for vedlikehold

For beregning av vedlikeholdsetterslepet på kommunale bygg er det ved siden av kommunens egne tall, brukt normtall for estimerte vedlikeholdsutgifter pr. kvm. kommunal bygningsmasse pr. år. Vi har ikke etterprøvd grunnlaget for beregningen av normtallene, som fremkommer av rapporten *Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger* utarbeidet av Forum for Offentlige Bygg og eiendommer (FOBE) i 2006.

Datainnsamlingen ble avsluttet den 22.12.2010.

Rapporten er sendt rådmannen til uttalelse.

⁶ Det har vært to samtaler med eiendomssjefen.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen blir revidert i forhold til⁷. I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonskriterier vært utledet av formannskapsvedtak, kommuneloven og teori. Revisjonskriterier er listet og utdypet i vedlegget til rapporten.

4 Fakta

Kapittel 4 gir en sammenfattende beskrivelse av data samlet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer og spørsmål til ansatte i kommunen.

4.1 Organisering av eiendomsforvaltningen

4.1.1 Eierrollen

Kommunestyret eier kommunens bygg. Gjennom vedtakelse av budsjett og planer er det fastsatt mål og økonomiske rammer for eiendomsforvaltningen.

Kommunestyret har opprettet en fast bygge- og vedlikeholdskomite (FBV). Komiteen skal:

- Ivareta bygherrerollen innenfor kostnadsrammene som kommunestyret har vedtatt.
- Straks rapportere til formannskapet ved overskridelse av kostnadsrammene.
- Følge opp de enkelte prosjekter så ofte dette anses nødvendig.
- Vedlikeholde bygningsmassen og utarbeide vedlikeholdsplaner for kommunens bygninger.

FBV behandler vedlikehold -, rehabilitering - og investeringssaker som skal finansieres med lån over investeringsbudsjettet, og bevilger midler til tiltakene. Eiendomssjefen møter i komiteen på vegne av rådmannen.

Borgheim Sentrumsbygg AS

Selskapet eies i sin helhet av Nøtterøy kommune. Borgheim Sentrumsbygg AS har som formål å drive med utleie av fast eiendom. En av de viktigste oppgavene er å sørge for hensiktsmessige lokaler for kommunens administrasjon. Kommunen er leietager i bygg som selskapet har. Eiendomssjefen opplyser:

”Det er ikke noe samarbeid mellom eiendomsavdelingen i Nøtterøy kommune og Borgheim Sentrumsbygg AS om eiendomsforvaltningen eller vedlikeholdet av byggene som hhv. kommunen og selskapet eier.”

Vi presiserer at disse byggene ikke er del av det som kommer frem i denne rapporten.

4.1.2 Forvalterrollen (bestiller-/utførermodellen)

⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Norges Kommunerevisorforbund.

Fra 1.9.2003 ble det innført en bestiller- utførermodell for eiendomsforvaltningen⁸. Eiendomsforvaltningen av kommunale bygg og eiendommer i Nøtterøy kommune ivaretas av to enheter - en bestillerenhet og en utfører enhet.

I en bestiller-/utførerorganisering⁹ skilles det mellom rollene som ivaretaker av brukernes interesser og politiske prioriteringer (bestillerrollen) og produksjon av tjenestene (utførerrollen). Bestillerenheten omformer kommunens behov for å ha en optimal eiendomsforvaltning til konkrete krav overfor utfører. Utfører leverer tjenestene på byggene i tråd med kravene til innhold og kvalitet. Bruker- /utførermodellen representerer en kontraktsstyring. I stedet for å styre gjennom myndighet skal styringen skje gjennom forhandlinger og kontrakter mellom bestiller og utfører. Modellen legger blant annet til rette for å konkurranseutsette arbeidet.

Bestillerenheten

Bestillerfunksjonen ivaretas av eiendomsavdelingen, som har ansvar for budsjett og bestilling av renholdstjenester fra utfører enheten.¹⁰ Eiendomsavdelingen er organisatorisk en del av fellestjenestene i Nøtterøy kommune. Fellestjenestene ligger organisatorisk direkte under rådmannen. Eiendomsavdelingen ledes av en eiendomssjef som rapporterer til rådmannen.

Utfører enheten

Utførerfunksjonen ivaretas av bygningservice som organiserer renholdstjenesten. Bygningservice har en driftsleder og er del av drifts- og anleggsseksjonen. Drifts – og anleggsseksjonen er organisatorisk en del av teknisk sektor. Teknisk sektor ledes av en kommunaldirektør, som rapporterer til rådmannen. Med unntak for renholdstjenesten er all eiendomsforvaltning av kommunale bygg organisert i eiendomsavdelingen.

Det er ingen formell bestilling av renholdstjenester fra eiendomsavdelingen til bygningservice. Bestillingen ligger i budsjettet som gjennomgås en gang årlig. Eventuelle renholdsoppdrag på nye bygg tas opp i forbindelse med budsjettarbeidet.

4.1.3 Brukerrollen

Brukere av kommunale bygg er ledere/ansatte ved kommunale formålsbygg som skoler, barnehager, institusjoner, kulturbygg m.v.

4.1.4 Mål og måloppnåelse for bestiller-/utførermodellen

Følgende mål ble satt ved opprettelsen av bestiller-/utførermodellen i 2003:

- Tilrettelegge for å konkurranseutsette hele eller deler av tjenesten.¹¹
- Bedre samordning og utvendig og innvendig drift av kommunens bygg og anlegg.¹²

Nøtterøy kommune foretok i 2009 en evaluering av bestiller-/utførermodellen¹³. Evalueringen avdekket svakheter ved modellen. Nedenfor oppsummeres vurderinger og konklusjoner i prosjektrapporten i forhold til målene.

Målet om å tilrettelegge for konkurranseutsetting:

⁸ Avtale av 07.01.05 om levering av tjenester for teknisk service og vedlikehold, formålsbygg, Nøtterøy kommune.

⁹ Ref. Omorganiseringen av vaktmester- og renholdstjenesten, prosjektrapport 17.6.2009, Nøtterøy kommune.

¹⁰ Ref. Omorganisering av vaktmester- og renholdstjenesten, prosjektrapport 17.6.2009, Nøtterøy kommune.

¹¹ Ref. prosjektrapport av 17.6.2009 om organisering av vaktmester- og renholdstjenestene, Nøtterøy kommune.

¹² Formannskapssak 203/03, Nøtterøy kommune.

¹³ Ref. Organisering av vaktmester – og renholdstjenesten, prosjektrapport av 17.6.2009, Nøtterøy kommune.

- Siden 2003 har det vært liten grad av konkurranseutsetting av renholds- og vaktmestertjenester.
- Noen renholdstjenester har vært konkurranseutsatt for noen kommunale bygg i oppvekst- og kultursektoren¹⁴.
- Å beholde bestiller-/utførermodellen for renholdstjenestene legger til rette for ytterligere konkurranseeksponering for å oppnå effekter med hensyn til effektivitet, kvalitet og pris.
- For vaktmestertjenester er det gjennomført en konkurranse, hvor oppdraget ble tildelt bygningsservice.
- For vaktmestertjenesten har ikke bestiller-/utførermodellen vist effekt med hensyn til å synliggjøre pris, effektivitet og kvalitet.

Målet om en bedre samordning av driften:

- For renholdstjenesten ble det ikke identifisert vesentlige svakheter ved bruk av bestiller-/utførermodellen.
- For vaktmestertjenesten ble det identifisert flere problemer, som ble knyttet til organiseringen av tjenestene i en bestiller-/utførermodell. Problemene gjaldt i hovedsak:
 - Uklarhet om tolkning av avtaler og ansvarsfordeling.
 - Bestillinger fra brukere tar lang tid, lange beslutningsveier.
 - Ikke god nok kommunikasjonen mellom bestiller og utfører.
 - Dårlig system for økonomioppfølging.
 - Uenighet om kostnadsfordeling mellom eiendomsavdelingen og bygningsservice.
 - Uklarhet og usikkerhet rundt ressursbruken.
 - For dårlig samordningen mellom vaktmesteroppgaver/daglig drift og langsiktig utvikling/ rehabilitering av byggene.

Problemene førte til omorganiseringen¹⁵ av vaktmestertjenesten i 2010.

4.1.3 Endringer i bestiller-/utføremodellen i 2010

Fra 1. juli 2010¹⁶ ble vaktmestertjenesten overført fra bygningsservice til eiendomsforvaltningen¹⁷. Bestiller-/utførermodellen ble dermed avvirket for vaktmestertjenestene.

Ved overføring av vaktmestertjenesten til eiendomsforvaltningen ble bygningsservice delt, og det ble lagt til grunn at omorganiseringen skulle munne ut i en effektivisering/reduksjon på 0,5 årsverk.¹⁸

Andre forventede effekter av omorganiseringen er¹⁹:

- Kortere beslutningsveier og mindre fare for kommunikasjonsproblemer. Lettere å håndtere uforutsette forhold.
- Ansvar plassert et sted med kun en organisasjon å forholde seg til for brukerne av formålsbyggene.
- Mer enhetlig system og organisering i forhold til økonomistyring.
- Vaktmesternes kompetanse kan i større grad benyttes ved vurdering av behov for rehabilitering.
- Komplisert avtalestyring mellom bestiller og utfører utgår.

¹⁴ Dette gjelder Føyland skole, Oserød skole, Hårkollhallen og Hårkollen dagsenter.¹⁴

¹⁵ Formannskapssak 195/09, Nøtterøy kommune.

¹⁶ Formannskapssak 195/09, Nøtterøy kommune.

¹⁷ Nøtterøy formannskap, sak 195/09.

¹⁸ Formannskapssak 195/09, Nøtterøy kommune.

¹⁹ Formannskapssak 195/09, Nøtterøy kommune.

- Den faglige kompetansen innen bygningsdrift og vedlikehold samles i en enhet.

4.2 Produktivitet

4.2.1 Sammenligning med andre kommuner

Vi har sammenlignet produktiviteten i eiendomsforvaltningen i Nøtterøy kommune med sammenlignbare kommuner.

Sammenligningen er basert på KOSTRA tall for 2009. Sammenligningen bygger på produktivitetsindikatorer for utgifter pr. kvm. for utvalgte kommunale formålsbygg og eiendomsforvaltningen. Nøtterøy er sammenlignet med kommuner som hører til samme kommunegruppe som Nøtterøy. Vi viser til metodekapittelet og vedlegget for en beskrivelse av hvordan sammenligningen er gjort. I vedlegg til rapporten er også inntatt en tabell og figurer som viser sammenligningen mellom Nøtterøy og andre kommuner. Nedenfor er resultatet av sammenligningen oppsummert.

Eiendomsforvaltningen

For eiendomsforvaltningen sett under ett viser sammenligningen at Nøtterøy kommune med ett unntak har høyere driftsutgifter til eiendomsforvaltningen per kvadratmeter enn sammenlignbare kommuner.

- I Nøtterøy ligger driftsutgifter²⁰ til eiendomsforvaltningen 258 kr. høyere pr. kvm. enn i sammenlignbare kommuner. Nøtterøy brukte 882 kr. til driftsutgifter i 2009 pr. kvm. Kommunene som hadde lavest utgifter brukte 624 kr.
- I sin kommunegruppe er Nøtterøy blant de kommuner som samlet sett bruker nest minst ressurser på vedlikehold av kommunale eiendommer. Nøtterøy brukte 69 kr pr. kvm. til løpende vedlikehold. Kommunene som brukte minst brukte 35 kr. pr. kvm. Kommunen som brukte mest brukte 154 kr. pr. kvm.

Vedlikeholdsutgifter til formålsbyggene

Sammenlignet med andre kommuner bruker Nøtterøy lite penger på vedlikehold på formålsbyggene. Tabellen rangerer vedlikeholdskostnader fra største til minste avvik når Nøtterøy sammenlignes med andre kommuner:

Formålsbygg	Hvor mye mer andre kommuner bruker til vedlikehold enn Nøtterøy (i kr pr kvm)
Idrettsbygg	+118 kr. pr. kvm.
Førskole	+ 50 kr. pr. kvm
Skoler	+ 24 kr. pr. kvm
Institusjon	+19 kr. pr. kvm

Organisering av eiendomsforvaltningen i kommuner med lave utgifter

Blant kommunene som har lave driftsutgifter til eiendomsforvaltning i 2009 er Ås, Stokke, Bømlo og Ørsta kommune. Forvaltningen av kommunale formålsbygg er i kommunene organisert i egne etater, enheter eller virksomheter.²¹ Bømlo kommune²² har skilt ut eiendomsforvaltningen av kommunale boliger til et eget selskap, Bømlo kommunale eiendomsselskap AS. Selskapet

²⁰Driftsutgifter er brutto ressursinnsats til produksjon av tjenester i kommunens egenregi, herunder lønn, administrative utgifter mv.

²¹ Ref. nettsidene til kommunene Ås, Stokke og Ørsta kommune.

²² Ref. daglig leder i Bømlo kommunale Eiendomsselskap AS.

har svært lave utgifter til administrasjon. All drift og vedlikehold knyttet til boligene bestilles fra selskapets avtaleparter.

4.3 Kritiske faktorer

4.3.1 Kritiske faktorer på et strategisk nivå

Mål

Nøtterøy kommune har politiske vedtatte arbeidsmål og strategier for eiendomsavdelingen/forvaltningen²³. Målene er retningsgivende for eiendomsavdelingen og styrende for hvilke økonomiske bevilgninger eiendomsavdelingen ber om. Eiendomssjefen opplyser:

"De politiske målene evalueres og følges opp. Dette er en kontinuerlig prosess."

Rapportering

Administrasjonen rapporterer til FBV en gang hver måned:

- Siden 2009 legges det fram prosjektrengskap for hvert investeringsprosjekt som avsluttes.
- Det rapporteres i større prosjekter, herunder om fremdrift og forbruk av tildelte prosjektmidler.
- Det legges fram saker for FBV som gjelder planer, budsjettarbeid i eiendomsavdelingen, saker som skal ut på anbud og årsrapporter.

FBV - lederen opplyser:

"FBV får god informasjon fra administrasjonen og har et godt beslutningsgrunnlag. Saksbehandlere fra eiendomsavdelingen møter i møtene, og kan svare på våre spørsmål. Vi har direkte kontakt med de som har jobbet med sakene, noe jeg opplever som positivt. Det virker som om eiendomsavdelingen jobber svært bra under den nye lederen. Jeg opplever arbeidet som strukturert og systematisk. Det er gjort en jobb for å rydde i det økonomiske, dvs. hvor utgiftene skal føres, det er jobbet med sikkerhet i byggene, man har sett på bruken av skolebyggene og leieinntektene fra sosiale boliger. For flere år på rad fikk vi ikke inn de leieinntekter vi skulle ha, det er nå tatt tak i, slik at vi får bedre data på innbetaling av leieinntekter. Som leder er jeg komfortabel med samarbeidet mellom FBV- komiteen og administrasjonen/eiendomsavdelingen."

Kommunestyret får årlig informasjon om eiendomsforvaltningen i kommunens årsberetning.

4.3.2 Kritiske faktorer på et forvalternivå

Organisering

Rådmannen opplyser at dagens organisering av eiendomsforvaltningen bidrar til en god forvaltning av kommunens bygg/eiendommer. Det er lett for brukere av kommunale bygg å henvende seg til eiendomsforvaltningen, og brukere får tilbakemeldinger fra eiendomsforvaltningen. Organiseringen innebærer også at vaktmesterkompetansen utnyttes på en profesjonell måte i forvaltningen av kommunale bygg.

Ansvarsfordeling

²³ Ref. bl.a. økonomiplan for 2010-2013, Nøtterøy kommune og årsrapport for eiendomsforvaltningen for 2009.

Eiendomsavdelingen har laget en ansvarsoversikt, som viser hvilke oppgaver som påhviler hver ansatt, se vedlegg til rapporten. Eiendomssjefen opplyser:

"Vi har ikke opplevd vanskeligheter i prosjekter som skyldes at det har vært uklart hvem som har ansvar for hvilke oppgaver. Det var noen slike utfordringer da jeg begynte som eiendomssjef, men ikke nå lenger."

I eiendomsavdelingen tas det referat fra de faste tirsdagsmøtene, hvor alle ansatte deltar. I prosjektene lages møtereferater ved behov.

Kompetanse

Eiendomsavdelingen besitter kompetanse på eiendomsforvaltning herunder drift, vedlikehold og forvaltning. For gjennomføring av større utbygginger har avdelingen opprettet midlertidige stillinger til bygge- og prosjektledelse. Rådmannen opplever at kommunen har god kompetanse på eiendomsforvaltning.

Eiendomsavdelingen har liten kompetanse på renhold. Renhold utføres av bygningservice.

Innenfor økonomiområdet har ikke driftsutgifter og investeringsutgifter blitt korrekt regnskapsført. Eiendomssjefen opplyser:

"Eiendomsavdelingen var ikke klar over begrensningene i bruk av investeringsmidlene. Vi visste ikke at investeringsmidler ikke kunne brukes til rene driftsoppgaver, som løpende vedlikehold. Økonomiavdelingen har heller ikke gitt oss rettleiding i forhold til rett bruk av investeringsmidler. Vi ser at vi har en utfordring i forhold til å definere hva som er løpende vedlikehold, som skal finansieres over driftsbudsjettet, og hva som er påkostninger som finansieres over investeringsbudsjettet."

Økonomiavdelingen har våren 2010 kurset eiendomsavdelingen og bistår eiendomsavdelingen ved behov. Økonomiavdelingen ser at det fremdeles er et forbedringspotensial i forhold til å få ført utgiftene til løpende vedlikehold rett. Når økonomiavdelingen ved kontroller oppdager at utgifter er ført feil, så tas dette tak i med en gang, slik at dette kan rettes opp i.

Ressurser

Rådmannen opplyser at bevilgninger til vedlikehold over driftsbudsjettet ikke er tilstrekkelig til å dekke kommunens utgifter til løpende vedlikehold og drift. Blant annet skyldes dette at driftsutgifter til strøm har økt mye. Driftsbudsjetter for eiendomsforvaltningen overholdes ikke. For 2006- 2009 har det vært et merforbruk i forhold til budsjettene, jfr. kapittel 4.4 og delkapittel 4.4.1. For 2009 hadde eiendomsavdelingen et budsjettavvik på ca 4,9 millioner kr, noe som utgjorde et avvik på 13 % i forhold til vedtatt budsjett.

Bevilgningene til investeringer blir ikke brukt opp. Kommunen har ikke nok ressurser eller nok ansatte til å ha god nok fremdrift i alle prosjektene. Eiendomssjefen opplyser at det er manglende kapasitet i eiendomsavdelingen og blant vaktmestrene i forhold til oppgavene.

Eiendomsavdelingen har også ansvaret for budsjettet til renholdstjenesten. Eiendomssjefen opplyser:

"Eiendomsavdelingen har i sitt budsjett fått en budsjettpott til renhold. Eiendomsavdelingen har liten kontroll på hva renholderne gjør eller hva renholderne koster. Sånn har det vært i flere år. Dagens løsning er ikke optimal. Kostnadskontrollen ligger ikke i eiendomsavdelingen."

Vedlikeholdsplaner

Vedlikeholdsplaner vedtas av kommunestyret sammen med budsjettet. Vedlikeholdsplaner og budsjett sees i sammenheng når planene lages. Planer og budsjett revideres og vedtas årlig.

Myndighetskrav

Kommunale bygg i Nøtterøy tilfredsstillter ikke alle myndighetskrav. Det ble i 2010 gitt pålegg fra tilsynsmyndigheter om utbedringer ved kommunale skolebygg og en barnehage. Ett av påleggene følges opp i 2011.

Tidligere år (2006-2009) er det også gitt flere pålegg etter tilsyn fra arbeidstilsynet og mattilsynet. Det er også tidligere gitt pålegg i forbindelse med miljørettet helsevern blant annet rettet mot barnehager, samt pålegg etter brannverntilsyn. Omfanget av pålegg har variert fra år til år, herunder med hyppigheten av tilsyn. Ingen av skolene eller barnehagene i Nøtterøy kommune er godkjent i forhold til krav om miljørettet helsevern. Dette skyldes eldre pålegg som eiendomsavdelingen enten har planer på, eller pålegg som går på bruker.²⁴

Eiendomssjefen opplyser at eiendomsavdelingen etterlever pålegg/påbud fra myndigheter så langt de klarer. Det skjer at pålegg/påbud ikke gjennomføres innenfor frister. Flest (40 %) av respondentene i en undersøkelse rettet mot eiendomsavdelingen mener at pålegg i middels grad følges opp innenfor frister.

Når påleggene ikke kan gjennomføres innenfor frister ber eiendomsavdelingen om utsatt frist. Kommunen har ikke fått mulkt som følge av at frister oversittes. Rådmannen opplyser at alle pålegg fra myndigheter har prioritet i kommunens eiendomsforvaltning.

Det er flere årsaker²⁵ til at pålegg ikke blir fulgt opp innen frister:

- Koster mye å utbedre.
- For lite ressurser.
- Korte frister.
- Ressurser brukes til akutte behov i stedet, på bekostning av oppfølging av pålegg.
- Treghet i systemet.

Kommunikasjon

Det er regelmessig møter mellom rådmannen og eiendomssjefen om eiendomsforvaltningen, herunder kommuniseres om investeringssaker i FBV, budsjettsaker og budsjettprosessen.

Mellom eiendomsavdelingen og bygningservice er det lite kommunikasjon om renhold av kommunale bygg. Kommunikasjonen rundt renhold foregår i praksis mellom bygningservice og brukerne. Leder for Bygningservice opplyser:

"Bygningservice og renhold er en selvgående enhet, og det oppleves ikke som noe problem at det ikke kommer bestillinger fra eiendomsavdelingen."

Det er noe uklare samarbeidslinjer opp mot brukere (rektor, styrer). Disse vil bli strammet opp med nye skriftlige brukeravtaler.²⁶ Nye brukeravtaler om vaktmestertjenestene inngås høsten 2010 mellom eiendomsavdelingen og brukere av formålsbygg.

Mellom eiendomsavdelingen og brukerne av kommunale bygg er det daglig kommunikasjon. Behov for utbedringer /endringer kommuniseres gjennom datasystemet Datastream. Den siste tiden er brukere og eiendomsavdelingen blitt flinkere til å bruke dette systemet for å kommunisere behov for utbedringer /endringer. Eiendomssjefen opplyser at siden det meste av

²⁴ Opplysninger fra eiendomsavdelingen.

²⁵ Ref. Respondenter i spørreundersøkelsen rettet mot vaktmestre.

²⁶ Omorganiseringen av vaktmestertjenesten, 1.6.2010 eiendomsavdelingen, Nøtterøy kommune.

kommunikasjon med brukere følger dette systemet, så har eiendomsavdelingen en bedre oversikt over oppgavene enn før og et bedre grunnlag for ressursstyringen i eiendomsforvaltningen.

De fleste (47,6 %) av respondentene blant brukere av kommunale formålsbygg mener at oppfølgingen av forhold ved kommunale bygg som må endres eller utbedres i middels grad er hensiktsmessig²⁷. Mer enn 30 % mente at oppfølgingen i liten og svært liten grad var hensiktsmessig.

Ca 40 % av respondentene i en undersøkelse hos eiendomsavdelingen mente at det i liten grad er en hensiktsmessig kommunikasjon om behov for vedlikeholdsutbedringer²⁸. Om årsakene til at kommunikasjonen ikke er god, svarte respondentene slik (*vår oppsummering*):

- Det er ikke vedtatt hvordan dette skal foregå og når beslutningen skal tas på ulike nivåer.
- Det er manglende dokumentasjon av utførte og planlagte oppgaver.
- Det kommer ikke frem til rette instans - viktig at de nye rutine for innmelding av saker (arbeidsanmodninger) benyttes.
- Det er for liten forståelse av viktigheten rundt å drive kontinuerlig vedlikehold og oppgradering av bygninger.
- Det skilles ikke mellom forvaltning, drift og vedlikehold i budsjettoppsett for kommunale bygg. Vet for lite hva dette koster.

Rammeavtaler

Gjennom samarbeidet med VOIS²⁹ er Nøtterøy kommune tilknyttet ca. 40 rammeavtaler, som også eiendomsforvaltningen kan benytte. I 2009 ble det laget rammeavtaler med firmaer i følgende bransjer; arkitekt- og prosjektoppfølgning, byggentreprenør, elektro, glass, kjøll og varme, maler, rørlegger, skadedyr, soppsanering og ventilasjon. Det vil fremdeles være områder hvor det kan anskaffes rammeavtaler. Inngåelse av rammeavtaler sparer eiendomsforvaltningen for tid som ellers vil måtte gå med til innhenting av anbud³⁰.

4.3.3 Kritiske faktorer på et brukernivå

Vedlikehold av kommunale bygg

Respondentene i en undersøkelse hos brukere av kommunale formålsbygg viser at det er ulike syn på om byggene er tilfredsstillende vedlikeholdt. Et flertall (52,4 %) mener at byggene i middels grad er godt vedlikeholdt, mens 33 % mener at byggene i liten og svært liten grad er vedlikeholdt. 14,3 % mener byggene i stor og svært stor grad er tilfredsstillende vedlikeholdt.

En undersøkelse hos eiendomsavdelingen viser at 60 % av respondentene mener at byggene er tilfredsstillende vedlikeholdt, mens 40 % mener byggene i liten og svært liten grad er vedlikeholdt.

Respondentene i en undersøkelse mot vaktmestre viser og at det er delte meninger om hvor godt vedlikeholdet er. Like mange (37,5 %) mener at byggene i middels grad og i liten grad er tilfredsstillende vedlikeholdt.

²⁷ Med hensiktsmessig oppfølging menes respondentenes opplevelse av hvor god oppfølgingen er av forhold som må rettes eller utbedres .

²⁸ Spørsmålet er generelt formulert, slik at respondenter her har svart på om de opplever kommunikasjonen rundt vedlikeholdsbehov i kommunen som hensiktsmessig. Listen over årsaker til hvorfor kommunikasjonen eventuelt ikke oppleves som hensiktsmessig utdyper respondentenes synspunkter.

²⁹ Vestfold offentlige innkjøpsamarbeid.

³⁰ Ref. Eiendomsforvaltningens årsrapport 2009, Nøtterøy kommune.

Eiendomssjefen opplyser at det er et vedlikeholdsetterslep på kommunale bygg. Vedlikeholdsetterslep finnes i forhold til alle kommunale bygningstyper; skoler, barnehager, institusjoner osv. Eiendomssjefen opplyser:

”Det er vanskelig å si hvor omfattende vedlikeholdsetterslepet er. Vi kjenner tilstanden på de kommunale byggene og vet således hvilke bygg som har et vedlikeholdsbehov, og hvilke som er godt vedlikeholdt. Kostnaden som vedlikeholdsetterslepet utgjør er vanskelig å kjenne. For 3-4 år siden ble vedlikeholdsetterslepet beregnet til 150 millioner kr.”

Kartlegging av vedlikeholdsbehov er nærmere omtalt i delkapittel 4.6.3.

Rådmannen opplyser at det er politisk vilje til å prioritere vedlikehold, men at kommunen ikke har kapasitet til å utføre alle oppgavene innenfor den anslåtte tidsramme. På investeringssiden har kommunen satt av flere midler enn kommunen har klart å bruke. Slik har det vært i flere år. I 2010 dreier det seg om ca 10 millioner kr som ikke vil bli brukt. For 2011 tas det ut tidligere gitte bevilgninger i økonomiplanen til Rehabiliteringsplan og boligfornyingsprogrammet. Før det bevilges ”friske” midler forutsettes det at tidligere bevilgninger benyttes fullt ut.

Ivaretakelse av brukerbehov

Respondentene i en undersøkelse hos brukere av kommunale formålsbygg viser at det er delte meninger om forvaltningen av byggene ivaretar behovene brukerne har. Flertallet (57,1 %) mener at forvaltningen i middels grad ivaretar behovene. 28 % mener at forvaltningen i liten og svært liten grad ivaretar brukernes behov. Om årsaken til at forvaltningen ikke ivaretar behovene sier respondentene (*vår oppsummering*):

- Økonomi /ressursmangel.
- Prioriteringer.
- Mangelfullt vedlikehold gjennom mange år.
- Dårlig planlegging av vedlikehold.
- Tar lang tid fra vedtak om at arbeid kan påbegynnes til det blir påbegynt.
- Dårlig tid.
- Stadige misforståelser om hvem som gjør hva.
- Uenighet om standard mellom bruker og forvalter.
- Vaktmestertjenesten fungerer ikke. Vaktmestre har for liten tid til jobben sin.
- Organiseringen kan bli bedre.

4.4 Budsjettrealisme

4.4.1 Driftsbudsjett og budsjett avvik 2006- 2009

Eiendomsavdelingen

Det føres eget budsjett og regnskap for eiendomsavdelingen som dekker drift og vedlikehold. Tabellen nedenfor viser budsjett³¹ og budsjettavvik for eiendomsavdelingen for 2006-2010.³²: Alle tall for 2010 er foreløpige tall. (*Beløp i kr. I tabellen viser (+) et merforbruk.*)

	Budsjett	Budsjettavvik	Avvik i %
2006	29 806 000	+ 224 061	0,7 %
2007	32 750 000	+ 763 311	2,3 %
2008	34 082 000	+ 4 641 945	13,6 %

³¹ Alle utgifter og inntekter, inklusive budsjettendringer er inkludert.

³² Tallene er hentet fra ansvar 170, som er eiendomsforvaltningens ansvarsområde.

2009	37 791 000	+ 4 959 605	13,1 %
2010	41 049 000	+ 3 081 132	7,5 %

Tabellen viser at eiendomsavdelingen har hatt et økende merforbruk i forhold til budsjett i perioden 2006- 2009. Rådmannen opplyser at tidligere ble ikke driftsbudsjettene til eiendomsavdelingen justert for hvert år, men videreført for hvert år.

Vaktmestertjenesten

Det ble ført eget budsjett og regnskap for vaktmestere fram til 1.7.2010. Budsjetterte midler og påløpte utgifter for vaktmestere fordeler seg på vedlikeholdsoppgaver og driftsoppgaver. Tabellen nedenfor viser budsjettavvik for driftsbudsjettet for hele vaktmestertjenesten (ansvar 447) for 2006-2010. Tallene for 2010 er foreløpige tall. (*Beløp i kr., (-) = ingen avvik, + = merforbruk.*)

	Budsjett	Budsjettavvik	Avvik i %
2006	11 734 000	-	-
2007	12 264 000	+ 376 481	3 %
2008	13 888 000	+ 13 172	0,09 %
2009	14 721 000	+287 647	1,9 %

Tabellen viser at det i perioden har variert om det har vært et merforbruk i forhold til vaktmesterbudsjettet.

Kjøp av varer og tjenester for vedlikehold

Tabellene nedenfor viser budsjett og budsjettavvik for vedlikeholdsutgifter til varer og tjenester ved kommunale formålsbygg og boliger³³. Tallene for 2010 er foreløpige tall. (*I tabellene er beløp i kr., (-) = ingen avvik, + = merforbruk.*)

Førskolelokaler/barnehager

	Budsjett	Avvik	Avvik i %
2006	47 000	+ 268 834	572 %
2007	217 000	+ 92 432	42,5 %
2008	217 000	+ 321 258	148 %
2009	96 000	+ 490 557	510 %
2010	90 000	+ 114 041	126 %

Skolelokaler

	Budsjett	Avvik	Avvik i %
2006	1 888 500	+ 1 926 849	102 %
2007	1 173 000	+ 631 976	53 %
2008	1 180 000	+ 2 006 583	170 %
2009	340 000	+ 1 801 308	529 %
2010	351 000	+ 610 842	174 %

Institusjonslokaler

	Budsjett	Avvik	Avvik i %
2006	37 000	+ 352 174	951 %
2007	287 000	+ 395 451	137 %
2008	275 000	+ 545 851	198 %
2009	87 000	+ 1 303 708	1 498 %
2010	44 000	+ 373 437	848 %

Idrettsbygg

³³ Håndbok i kontering av regnskap og budsjett, 2008, Nøtterøy kommune, kontoene 12300- 12505.

	Budsjett	Avvik	Avvik i %
2008	292 000	-	-
2009	412 000	+ 176 009	43 %
2010	533 000	-	-

Kommunale boliger

	Budsjett	Avvik	Avvik i %
2006	3 217 000	-	-
2007	762 000	+ 1 291 259	169 %
2008	788 000	+ 1 340 904	170 %
2009	155 000	+ 2 694 140	1 738 %
2010	153 000	+ 929 064	607 %

For barnehager, skoler og institusjoner har det vært et merforbruk i forhold til budsjett for hvert år i perioden 2006- 2009. For boliger har merforbruket økt fra 2007 til 2009. Budsjettene varierer i perioden.

4.4.2 Budsjett og budsjettavvik for investeringsprosjekter 2009

FBV- komiteen bevilget i 2009 midler til 57 prosjekter, som ble avsluttet i løpet av 2009 eller 2010. Totalt ble det i 2009 bevilget 20 079 377 kr., mens det ble brukt 17 985 061 kr.

Av de 57 prosjektene var det et underforbruk i 33 prosjekter, et merforbruk i 17 prosjekter, mens fem prosjekter gikk i balanse. I 2009 varierte merforbruket i forhold til bevilget sum mellom 0,7 og 80 %. Om årsaken til overskridelsene, opplyser eiendomssjefen:

"Det er ikke alltid lett å vite hva tiltakene vil koste. Vi har hatt prosjekter hvor det underveis har blitt avdekket et større behov for rehabilitering enn først antatt. For eksempel har vi oppdaget at bygg har hatt større skader enn antatt og at dette først kommer fram når vi tar opp gulvene. Det har også hendt at det ikke har vært tatt høyde for kostnadene ved å gjennomføre myndighetskrav, for eksempel i forhold til brannsikring av bygg."

Eiendomssjefen opplyser at eiendomsavdelingen har rutiner for oppfølging av fremdriften i prosjekter og kontroll med forbruket i prosjektet. For å følge med på fremdriften gjennomføres befaringer og det lages fremdriftsrapporter. Det er alltid en ansvarlig saksbehandler for hvert prosjekt, som har ansvaret for oppfølging/fremdriften. Når det gjelder budsjettkontroll, så skal den ansvarlige saksbehandleren for prosjektet rapportere eventuelle avvik. På de månedlige møtene i FBV- komiteen rapporteres om pågående investeringsprosjekter.

Vedlagt er en tabell som viser detaljer for budsjettavvik i investeringsprosjektene.

4.5 Bruk av vedlikeholdsmidler

4.5.1 Oversikt over bruk av vedlikeholdsmidler

Kommunen har dokumentasjon for 2009 og 2010 som viser hvilke bygg det er gjennomført vedlikehold og påkostninger på. Tiltakene favner både løpende vedlikehold og påkostninger og alle tiltakene er gjennomført med midler fra investeringsbudsjettet.³⁴

Eiendomsavdelingen har ikke lagt fram dokumentasjon på gjennomført vedlikehold fra før 2009.

³⁴ Ref. eiendomssjefen for eiendomsavdelingen, Nøtterøy kommune.

For 2009 og 2010 er det gjennomført 65 tiltak. Eiendomsavdelingen opplyser at 28 av tiltakene regnes som vedlikeholdstiltak mens 37 tiltak regnes som påkostninger.

Tabellen nedenfor viser hvilke bygg som fikk vedlikehold i 2009/2010 og beløpene som ble brukt:

Bygningstype	kr
Skoler	698 613
Førskoler/barnehager	372 029
Institusjoner	97 581
Boliger/leiligheter	476 009
Idrettshaller	93 789
Kirkebygg	71 394
Diverse bygg	129 743
Totalt	1 939 160

Tabellen nedenfor viser hvilke bygg som fikk påkostninger i 2009/2010 og beløpene som ble brukt:

Bygningstype	kr
Skoler	5 633 459
Førskole/barnehage	2 215 527
Institusjoner	3 868 368
Boliger /leiligheter	6 025 985
Diverse bygg	478 881
Totalt	18 222 220

4.5.2 Prioritering av vedlikeholdsmidler

Planer

Kommunen har en rehabiliteringsplan for 2010-2013 som er vedtatt av kommunestyret og som viser hvilke tiltak som er prioritert. Samlet for perioden 2010-2013 er det planlagt brukt 95 millioner kr på tiltak.

Rehabiliteringsplanen omfatter alle kommunale bygg. Rehabiliteringsplanen inneholder både en registrering av alle kartlagte tiltak, samt en prioritering av tiltakene.

Rehabiliteringsplan for 2010-2013 lister både tiltak som skal finansieres over investeringsbudsjettet og tiltak som skal finansieres over driftsbudsjettet³⁵. Kommunen har ikke en egen vedlikeholdsplan for løpende vedlikeholdstiltak som skal finansieres over driftsbudsjettet.

Valg av vedlikeholdstiltak

FBV- komiteen fatter vedtak om hvordan investeringsmidlene skal brukes. FBV- lederen opplyser at det er de sakene som "brenner" mest som får prioritet.

Når det gjelder løpende vedlikehold så er det eiendomsavdelingen som avgjør hvilke vedlikeholdstiltak som skal prioriteres. Eiendomssjefen opplyser at til grunn for eiendomsavdelingens prioritering av vedlikeholdstiltak ligger at:

³⁵ Ref. eiendomssjefen for eiendomsavdelingen i Nøtterøy kommune.

- HMS – kravene skal oppfylles for byggene.
- Byggene skal skape trivsel og kunne brukes i forhold til forutsetningene.
- Sikkerhet i forhold til bygningsmassen.

Det hender at eiendomsavdelingen må fravike eller utsette planlagte tiltak. Årsaken er ad hoc oppgaver som må prioriteres. Eiendomssjefen opplyser:

”Bakgrunnen for tiltakene som ble prioritert i 2009 og 2010 var dels at tiltakene lå inne i den tidligere planen og dels ad hoc vedlikeholds- og utbedringsbehov som følge av statlig tilsyn og pålegg.”

Av respondenter i undersøkelsen til eiendomsavdelingen mener 75 % at vedlikeholdstiltak som settes i gang i liten grad er prioritert i kommunens planer.

4.6 Omfanget av vedlikeholdet

4.6.1 Faktiske vedlikeholdsutgifter 2009

Kartlegging på bakgrunn av kommunens regnskap

Basert på regnskapstall fra drifts- og investeringsregnskapet brukte kommunen i 2009 kr 278 pr. kvm. til vedlikeholdstiltak. Regnskapmessig er det forskjell på vedlikehold over driftsregnskapet og påkostning over investeringsregnskapet. Større tiltak regnes som påkostninger, dvs. graden av arbeid har vært så omfattende at det ikke fremstår som bare vedlikehold. Vi viser til vedlagt regnskapsstandard.

1) Vedlikehold finansiert over driftsregnskapet.

I 2009 gikk det med 122 kr. pr. kvm. til vedlikehold finansiert driftsbudsjettet i 2009, se tabellen nedenfor:

	Utgifter (kr)
Regnskapsførte utgifter til vedlikehold ³⁶	6 947 346
Andel av lønn til vaktmestrene knyttet til løpende vedlikehold ³⁷	900 000
Andel av lønn/sosiale utgifter til ansatte i eiendomsavdelingen knyttet til vedlikehold ³⁸	2 400 000
Sum	10 247 346
Sum/ BRA i 2009 (83 743 kvm)³⁹	122

2) Tiltak finansiert over investeringsregnskapet.

Enkelte tiltak er i kommunen gjennomført som følge av et behov for å vedlikeholde byggene og som følge av forsømt vedlikehold. Det er knyttet usikkerhet til hvor stor del av investeringene som er begrunnet i behov for vedlikehold alene eller i behov for vedlikehold i kombinasjon med ombygging, utvikling eller nybygging. Anslagsvis brukte kommunen i 2009 156 kr. pr. kvm. til tiltak finansiert over investeringsregnskapet, hvor tiltaket i større eller mindre grad er knyttet til

³⁶ Konto art 230, 240 og 250 for skoler, barnehager, institusjoner, idrettsbygg, lokaler til barnevern og sosialtjenesten/Nav og boliger/leiligheter.

³⁷ Opplysninger fra Bygningsservice.

³⁸ Basert på opplysninger fra eiendomsavdelingen om hvor stor del av personalet som har vedlikeholdsoppgaver.

³⁹ Basert på eiendomsavdelingens oversikt over eiendomsporteføljen for kommunen for 2009. Bygg som tilhører Borgheim Sentrumsbygg er ikke tatt med,

behov for vedlikehold. Bakgrunnen for anslaget fremgår av tabellen nedenfor og er basert på opplysninger fra eiendomsavdelingen:

	Anslåtte utgifter (kr)
Tiltak begrunnet i behov for vedlikehold	Kr. 3,4 millioner
Tiltak begrunnet i behov for vedlikehold og ombygging/utvikling	Kr. 6,6 millioner
Tiltak begrunnet i behov vedlikehold og nybygg.	Kr. 3,1 millioner
Sum	Kr. 13,1 millioner
Sum/ BRA i 2009 (83 743 kvm)	Kr. 156 pr. kvm

Totalt var investeringsbudsjettet for 2009 på 69 millioner. Investeringsutgifter relatert til vedlikehold utgjorde i 2009 såldes anslagsvis 13,1 millioner eller 19 % av investeringsregnskapet. Til sammenligning anslår normtall⁴⁰ at gjennomsnittlig 30 % av midler kommuner bruker til byggetiltak over investeringsbudsjettet bunner i vedlikeholdsbehov.

Kartlegging på bakgrunn av KOSTRA tall

KOSTRA tall for Nøtterøy kommune viser at kommunen i 2009 brukte 69 kr. pr. kvm. til løpende vedlikehold/ vedlikeholdsrelaterte aktiviteter. Tallene inkluderer ikke vedlikehold finansiert over investeringsbudsjettet. Tallene omfatter utgifter til vedlikeholdsaktiviteter for eiendomsforvaltningen. Sosiale utgifter er ikke omfattet.

4.6.2 Vedlikeholdsutgifter ut fra normtall 2009

Retningsgivende normtall for årlige vedlikeholdskostnader pr. kvm. pr. år er 114 kr/kvm. pr. år (2009 kroneverdi). Normtallet inkluderer vedlikeholdsutgifter finansiert over drifts- og investeringsbudsjettet. Normtallet forutsetter at det ikke er et vedlikeholdsetterslep.

Tabellen viser estimerte faktiske vedlikeholdsutgifter for 2009 for kommunale bygg⁴¹, hva vedlikeholdsutgiftene burde ha vært (normerte vedlikeholdsutgifter) og differansen/avviket:⁴²

(Tall i kr pr kvm, + = merforbruk i forhold til normtall)

BRA	Estimerte utgifter til vedlikehold	Normerte utgifter Til vedlikehold	Avvik pr kvm
83 743	278	114	+146

I 2009 brukte kommunen 146 kr. mer pr. kvm. til vedlikehold enn normtallet (114 kr.)

Rehabiliteringsplanen til kommunen anslår å bruke 95 millioner i løpet av en 4 års periode. Med utgangspunkt i kommunal eiendomsmasse i 2009 innebærer dette at det er planlagt brukt 283 kr. pr. kvm. årlig til vedlikehold og påkostninger.⁴³

4.6.3 Kartlegging av vedlikeholdsbehov

Eiendomsavdelingen kartlegger vedlikeholds- og oppgraderingsbehovet for hvert bygg og beregner konkret behovet for midler ut fra dette. Eiendomssjefen opplyser videre:

⁴⁰ Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger, rapport utarbeidet av Forum for Offentlige Bygg og eiendommer (FOBE) i 2006.

⁴¹ skoler, institusjoner, idrettsbygg, lokaler til barnevernet og sosialtjenesten/Nav, samt boliger og barnehager

⁴² I følge eiendomssjefen skal oversikten over BRA for byggene omfatte alle kommunale bygg i 2009.

⁴³ Beregningen er basert på 95 millioner/4 år/ 83 743 BRA.

"Vi har ikke tilfredsstillende rutiner for kartlegging og tilstandsrapporter av kommunal boliger. Kartlegginger skjer på forskjellige måter."

Av respondenter i undersøkelsen til eiendomsavdelingen svarte 75 % at kommunen har tilstrekkelig oversikt over vedlikeholdsbehovet til kommunale bygg. På spørsmål om vedlikeholdsbehovet for kommunale bygg kartlegges svarte 60 % at dette gjøres i middels grad. 40 % mente at vedlikeholdsbehovet ble kartlagt i stor grad.

Kartleggingen er basert på en vurdering av innspill fra saksbehandlere i eiendomsavdelingen, brukere av formålsbygg og vaktmestere. Kartleggingen foregår ved at:⁴⁴:

- Den enkelte forvalter beskriver behovet og det samles i ett dokument ved budsjett. Ellers løpende.
- Ved befaringer og fra vaktmestere og forvaltere som melder om problemer. Det gjennomføres også kartlegging fra konsulenter ved bygg som trenger omfattende vedlikehold.
- Tiltak rapporteres inn av brukere, driftspersoner og andre. Tiltak blir logget og satt i system.
- Lages tiltaksplaner
- Informasjon ligger på den enkeltes PC.

Av respondenter i undersøkelsen til vaktmestrene var det delte meninger om vaktmestrenes kompetanse brukes når vedlikeholdsbehovet for kommunale bygg kartlegges. Vaktmestre bidrar i kartleggingen ved:

- Årlig kartlegging av større prosjekter.
- Melder fra om slitasje, feil, mangler og behov for vedlikehold.
- Felles gjennomgang av byggene med forvalteren.

Formålsbygg - kartlegging

Eiendomssjefen opplyser at eiendomsavdelingen har et bra system for å kartlegge vedlikeholdsbehov ved skoler, barnehager, sykehjem og idrettsbygg.

I 2009 inkluderte eiendomsavdelingen brukere av skoler og barnehager i kartleggingen av vedlikeholdsbehov. Også vaktmestre ved skolene og barnehagene deltok i kartleggingen. Eiendomssjefen opplyser:

"Det er meningen å innhente synspunkter på vedlikeholdsbehov fra alle brukere av kommunale formålsbygg årlig. I de nye brukeravtalene mellom eiendomsforvaltningen og brukerne av de kommunale byggene er det tatt inn at dette skal gjennomføres."

I undersøkelsen til brukere av formålsbygg mente 47,7 % av respondentene at brukernes kunnskap /erfaring i middels grad ble brukt i kartleggingen av vedlikeholdsbehovet. 42 % mente at brukernes kunnskap/erfaring i liten grad ble brukt.

Boliger/leiligheter - kartlegging

Rehabiliteringsplanen for 2010- 2013 er ikke like detaljert for kommunale boliger/leiligheter som for andre kommunale bygg. Eiendomssjefen opplyser at det ikke er et like bra system for å kartlegge vedlikeholdsbehov for boliger. For boliger må eiendomsavdelingen bli flinkere til å beskrive vedlikeholdsbehov og få på plass bedre dokumentasjon.

⁴⁴ Ref. Respondenter i undersøkelsen til eiendomsavdelingen.

Kommunen har mange boliger og det er mange beboere som ikke er flinke til å bo. Dette medfører at det er stor slitasje på boligene. Eiendomssjefen opplyser at man ikke har funnet en god måte å registrere standarden på boligene på, og hva som må utbedres.

Eiendomssjefen opplyser også at eiendomsavdelingen henger etter i forhold til å få kartlagt vedlikeholdsbehovet på hver enkelt bolig/leilighet. Årsaken er at eiendomsavdelingen ikke har de nødvendige ressursene for denne kartleggingen.

4.7 Overtakelse av bygg

4.7.1 Rutiner

Eiendomsavdelingen bruker en overtakelsesprotokoll som bygger på NS 8430A, overtakelsesprotokoll i næringsforhold. Denne protokollen brukes ved overtagelse i mindre prosjekter. Protokollen innebærer at følgende forhold gjennomgås og fylles ut:

- Hvilken kontrakt overtagelse gjelder.
- Hvem som er kontraktpartnere; byggherre/tiltakshaver (Nøtterøy kommune) og entreprenør.
- Representanter for byggherre og entreprenør.
- Dokumentasjon som er fremlagt i tilknytning til overtagelsen eventuelt angivelse av frist for fremleggelse. Dokumentasjonslisten omfatter blant annet:
 - Prøvedrift av teknisk anlegg.
 - Tekniske funksjoner i overensstemmelse med spesifiserte krav.
 - Drifts – og vedlikeholdsinstruks (FDV).
 - Serviceavtaler i henhold til lover og forskrifter, for eksempel for heis, løfteinnretninger, sprinkelanlegg osv.
 - Samsvarserklæring for elektriske anlegg.
 - Sluttrapport for avfallshåndtering.
 - Branndokumentasjon.
 - Plan og instruks for rømning ved brann.
 - Ajourførte tegninger.
 - Sikkerhetsstillelse i reklamasjonstiden.
- Om byggherre/tiltakshaver har forsikret kontraktsarbeidet fra overtagelsen.
- Kontraktsarbeid som er omfattet av overtagelsen men som ikke er besiktiget, herunder hva som er årsaken til dette og nytt befaringsstidspunkt.
- Eventuelle mangler dokumenteres.
- Eventuelt overtagelse.

Protokollen underskrives i to eksemplarer av Nøtterøy kommune (byggherre/tiltakshaver) og entreprenør.

Ved store prosjekter bruker eiendomsavdelingen protokoll utarbeidet av Norsk Standard.

5 Vurdering

Organisering

Omorganiseringen sommeren 2010 medfører at bestiller-/utførermodellen, som ble innført i 2003, er blitt delvis reversert. Dette har sammenheng med at bestiller-/utførermodellen ikke innfridde som forvaltningsmodell for deler av eiendomsforvaltningen.

Etter vår vurdering har de største utfordringene i eiendomsforvaltningen vært internt i forvaltningen mellom bestillerenheten (eiendomsavdelingen) og utførerenheden (bygningsservice), samt mellom forvaltningen og brukere av kommunale formålsbygg.

Omorganiseringen sommeren 2010 er ment å løse problemer som knyttes til bestiller-/utførermodellen. Målsetninger er blant annet:

- Klarere ansvars plassering.
- Forenkle styringen av eiendomsforvaltningen.
- Bedre beslutningsvei mellom brukere av formålsbygg og eiendomsforvaltningen.
- Bedre utnyttelse av vaktmesterkompetansen.

Etter vår vurdering er det for tidlig å vurdere om målene som ble satt ved omorganisering av bestiller-/utførermodellen sommer 2010 er nådd. Fakta viser at kommunen arbeider med gjennomføringen av omorganiseringen, eksempelvis med nye brukeravtaler. Vi anbefaler derfor at måloppnåelse evalueres når endringene har "satt seg".

Produktivitet

Etter vår vurdering har Nøtterøy sammenlignet med andre kommuner høye utgifter til eiendomsforvaltningen og således en lav produktivitet målt pr. kvm.

Derimot er det vår vurdering at Nøtterøy har lave utgifter i forhold til det løpende vedlikeholdet som finansieres over driftsbudsjettet. Pr. kvm. brukte Nøtterøy i 2009 kr. 69 til vedlikehold. Kommunene som brukte minst brukte 35 kr. pr. kvm. Kommunen som brukte mest brukte 154 kr. pr. kvm.

Kritiske faktorer

Etter vår vurdering ivaretar kommunen kritiske faktorer for eiendomsforvaltningen på et strategisk nivå:

- Det er vedtatt politisk mål for eiendomsforvaltningen, samt vedlikeholdsplaner.
- Rådmannen rapporterer til politisk nivå i større investeringssaker, herunder om fremdrift og budsjettforbruk. Det legges frem prosjektrengskaper for avsluttede investeringer.

Etter vår vurdering ivaretar kommunen delvis kritiske faktorer for eiendomsforvaltningen på forvalternivå:

- Driftsbudsjetter for eiendomsforvaltningen har ikke blitt overholdt for 2006-2009, noe som viser at det er forbedringspotensial i forhold til budsjettprosess/budsjettering. Foreløpige tall for 2010 viser også et merforbruk ift. budsjett.

- Rapporter fra tilsynsmyndigheter viser at kommunale bygg ikke alltid tilfredsstillende myndighetskrav, herunder er det gitt pålegg om rettinger/utbedringer i 2010.
- Etter vår vurdering er iverksatte vedlikeholdstiltak bare delvis forankret i prioriteringer i vedtatte planer. Tiltak må også settes i verk som følge av ad hoc behov og pålegg fra myndigheter.
- Eiendomsavdelingen klarer ikke å oppfylle alle pålegg om rettinger/utbedringer innenfor frister som settes av tilsynsmyndigheter.
- Etter vår vurdering har ikke kompetansen innenfor økonomi og regnskapsstyring vært tilstrekkelig i eiendomsforvaltningen, noe som har medført at løpende vedlikehold har blitt finansiert over investeringsbudsjettet. Det er positivt at dette tas tak i og søkes endret.

Det er også kritiske faktorer som eiendomsforvaltningen imøtekommer:

- Kommunen har gjort endringer og tilpasninger i organiseringen for å løse problemer knyttet til styring av eiendomsforvaltningen. Det gjenstår å se om endringene innfrir målene.
- Ansvarsfordeling blant ansatte i eiendomsavdelingen er klargjort og forankret i en utarbeidet ansvarsoversikt.
- Eiendomsforvaltningen bidrar til utarbeidelse av planer, som lister og prioriterer vedlikeholds – og påkostningstiltak for mange kommunale bygg.
- Eiendomsavdelingen har arbeidet for å få på plass flere rammeavtaler, noe som bidrar til å effektivisere innkjøp.

Etter vår vurdering ivaretar ikke kommunen kritiske faktorer for eiendomsforvaltningen på et brukernivå.

- Det er et vedlikeholdsetterslep på kommunale bygg som er betydelig, og ikke alle behov for utbedringer kan dekkes, men må tas over tid.
- Det varierer om de kommunale byggene tilfredsstillende brukerbehov.
- Kommunikasjon i forhold til brukere av kommunale bygg har fremdeles et forbedringspotensiale, selv om opplysninger i fakta indikerer at kommunikasjonen er blitt bedre.

Budsjettrealisme

Gjennomgang av driftsbudsjett og regnskap for vedlikehold og vedlikeholdsrelaterte poster for 2006-2009 viser at det har vært budsjettavvik, som har vært tildels store og innenfor flere områder vist en økende tendens. Etter vår vurdering viser dette at kommunen ikke har en realistisk budsjettering, og således ikke klarer å innfri kommunelovens krav til realisme for kommunens vedlikeholdsbudsjett.

Det er budsjettavvik i et mindretall av investeringsprosjektene som var gjennomført i 2009. Av 57 prosjekter var det et merforbruk i 17 prosjekter. Imidlertid viser tall fra kommunen at avvikene svinger mye, fra 0,7 og 80 %. Totalt ble det i 2009 bevilget 20 079 377 kr. til investeringsprosjekter, mens det ble brukt 17 985 061 kr.

Bruk av vedlikeholdsmidler

Kommunen har dokumentasjon for 2009 og 2010 som viser at kommunen bruker mest vedlikeholdsmidler til skoler og boliger/leiligheter og minst til kirkebygg.

Kommunen opplyser å ha finansiert løpende vedlikehold over investeringsbudsjettet, hovedsakelig i 2009, Det dreier seg totalt om estimerte 1,9 millioner kr. I tillegg er det to prosjekter i 2010 som oppgis å være vedlikeholdstiltak som til sammen beløper seg til estimerte 112 000 kr. Dette er uheldig, da det gjør det vanskeligere å få oversikt over faktiske kostnader til hhv. påkostning kontra løpende vedlikehold. Dette er også i strid med reglene for kommunal regnskapsføring. Dette svekker også grunnlaget for nye budsjetteringer. Samtidig fører sammenblandingen av utgifter til at det blir vanskeligere og synliggjøre vedlikeholdsetterslepet. Det svekker også grunnlaget for å gjøre prioriteringer. Det er positivt at kompetansen om korrekt regnskapsføring er styrket i eiendomsavdelingen og at eventuelle feil blir rettet med en gang de oppdages.

Kommunen har en politisk vedtatt rehabiliteringsplan. Dette er positivt. Etter vår vurdering er det uheldig at denne også innehar tiltak som er løpende vedlikehold og som skal finansieres over driftsbudsjettet. Etter vår vurdering tyder opplysninger fra flere hold på at iverksatte tiltak bare delvis er forankret i prioriteringene i planen. Etter vår vurdering oppstår ad hoc behov for tiltak som en konsekvens av manglende vedlikehold som har utviklet et behov for utbedringer, samt som følge av pålegg fra myndigheter.

Omfanget av vedlikeholdsmidler

Etter vår vurdering har kommunen et vedlikeholdsetterslep. Videre kommer det også frem at kommunen i 2009 brukte mer til vedlikehold enn normtall tilsier:

- Kommunen brukte estimert 278 kr. pr. kvm. i 2009.
- Normtallet var 114 kr. pr. kvm. i 2009.
- Differansen er på 164 kr.

Etter vår vurdering er størstedelen av tiltakene i 2009 finansiert over investeringsbudsjettet som påkostninger, herunder tiltak som er begrunnet i et behov for vedlikehold alene eller i behov for vedlikehold i kombinasjon med oppgradering, utvikling eller ombygging. Av de 278 kr. kom 156 kr. fra investeringsbudsjettet mens 122 kr. kom fra driftsbudsjettet. Det er erfaringsvis vanlig at kommuner tar igjen forsømt vedlikehold med bevilgninger over investeringsbudsjettet.

Størrelsen på vedlikeholdet som finansieres over investeringsbudsjettet forteller at det er et betydelig etterslep.

Rehabiliteringsplanen til kommunen legger opp til at det for 2010-2013 skal brukes 283 kr. pr. kvm. hvert år. I tillegg kommer kommunes bevilgninger til løpende vedlikehold over driftsbudsjettet. Kommunen budsjetter synes satt opp etter økonomisk evne og ikke etter det reelle behovet. Vi viser til at kommunen ikke har gode nok systemer og rutiner for kartlegging av vedlikeholdsbehovet og heller ikke tilstandsrapporter eller lignende for kommunale bygg.

Etter vår vurdering bør rutiner for kartlegging av vedlikeholdsbehov forbedres og formaliseres. Dette gjelder også dokumentasjon/planer for hvert bygg/enhet som viser hva vedlikeholdsbehovet er samt et estimat for hva det vil koste å gjennomføre nødvendige tiltak for å vedlikeholde bygget.

Overtakelse av bygg

Etter vår vurdering har kommunen hensiktsmessige rutiner for overtakelse av bygg, herunder rutiner for mindre bygg som er tilpasset disse, samt rutiner for større bygg som er basert på NS Standarder. Kommunens rutiner fungerer etter vår vurdering som en sjekklister, som bidrar til å

sikre at krav til dokumentasjon ved overtagelse oppfylles, samt at feil/mangler fra entreprenørene kan avdekkes og rettes.

6 Rådmannens uttalelse

Nedenfor er inntatt rådmannens uttalelse til rapporten.

Rådmannens kommentar til rapporten

Rådmannen takker for forvaltningsrevisjonen rettet mot organiseringen av eiendomsforvaltningen (EF) og vedlikehold av kommunale bygninger, og for de innspillene som rapporten av 5.januar 2011 gir. Dagens organisering av EF er av forholdsvis ny dato, og etablering av rutiner, prosedyrer og ansvarslinjer pågår med stort fokus på samarbeid og kompetanseutveksling.

Rapportens konklusjoner stemmer godt overens med Rådmannens kjennskap til tjenestene.

I følge rapporten viser KOSTRA tall at Nøtterøy kommune har høye utgifter til eiendomsforvaltning i forhold til sammenlignbare kommuner. Etter rådmannens oppfatning er hovedgrunnen til dette at det er tatt tak i det vedlikeholdsetterslepet som finnes på de kommunale byggene.

Det foregår kontinuerlig tilsyn av kommunens bygg og virksomheter. Resultatet er ofte myndighetskrav til bygning eller drift. EF gir kravene prioritet. Der kravene går på driften i bygget, gis det svar på eventuelle bygningsmessige krav direkte til virksomhetsleder som så svarer på myndighetskravene i sin helhet.

I de tilfeller hvor det finnes bygningsrelaterte pålegg ønsker EF å se disse i sammenheng med helheten i bygningen og eventuelt andre planer/ønsker som foreligger for det aktuelle bygget. Det hender derfor at tiltak blir utsatt slik at de kan utbedres som en del av en helhetlig plan. Dette opplyses det om i svaret til myndigheten som har rettet kravet.

Det arbeides med bedre rutiner for å kartlegge vedlikeholdsbehov. Forvalterne har fordelt formålsbyggene og boligene mellom seg, og hver forvalter har oversikt over sine bygg og hva som bør prioriteres. Driftspersonalet ute (vaktmesterne) rapporterer avvik til eiendomsforvalterne.

Vedlikehold av bygningsmassen er en del av driftsbudsjettet og med begrensede økonomiske ressurser hender det at mindre vedlikeholdsoppgaver blir utsatt frem til de kan tas med som en del av en større oppgradering i investeringsbudsjettet.

Gjennomgang av driftsbudsjett og regnskap for vedlikehold og vedlikeholdsrelaterte poster for 2006-2009 viser at det har vært budsjettavvik. Avvikene har vært til dels store, og innenfor flere områder vist en økende tendens. I følge rapporten viser dette at kommunen ikke har hatt en realistisk budsjettering i forhold til de faktiske utgifter.

I denne tidsperioden ble budsjettet satt opp med bakgrunn i forrige års regnskap og budsjett. Kvalitetssikring av budsjettert kostnad og ambisjonsnivå medførte avvik. Dette har det vært jobbet mye med de siste to årene. Hele avdelingen med alle ansatte er mer involvert i økonomien enn tidligere.

Det er satt opp ett relativt stramt budsjett for 2011, men i samråd med EF mener rådmannen dette er realistisk, forutsatt at iverksetting av tiltak tilpasses de økonomiske rammene. Eventuelle avvik blir rapportert i tertialrapporter og ved månedlig rapportering til rådmannen.

På grunn av vedlikeholdsetterslep oppstår ad hoc vedlikehold på kommunens bygningsmasse. Det kan være gammelt utstyr som burde vært skiftet som plutselig ryker. Dette er vanskelig å budsjettere samtidig som det er utgifter som må tas umiddelbart. Konsekvensen av dette i fremtiden må bli at andre budsjetterte tiltak må utsettes, eller det må gis tilleggsbevilgninger. For å få færre slike hendelser er det fokus på å ta igjen vedlikeholdsetterslepet.

KPMG har intervjuet en del av brukerne og kommet frem til at kommunikasjon mellom brukerne av kommunale formålsbygg og EF fremdeles har et forbedringspotensial. Nye brukeravtaler med skolene og barnehagene er inngått. Rådmannen mener dette vil bedre på forholdet mellom EF og brukerne. Brukeravtalene vil hele tiden være under utvikling. Som en del av brukeravtalen ble det også sendt ut et rapporteringsskjema fra EF til alle rektorer og barnehagestyrere i slutten av året, der de kan gi tilbakemeldinger på oppgaver EF skal ivareta. Brukeravtaler på idrettshallene og sykehjem er under utvikling.

Rådmannen er tilfreds med de positive konklusjonene og de anbefalingene som fremkommer i rapporten. Dette vil følges opp, forslagene til forbedringer slik de er beskrevet i rapporten skal bli ivaretatt.

Rådmannen og administrasjonen takker for godt samarbeid under forvaltningsrevisjonen.