

Forvaltningsrevisjon | Tønsberg kommune

Vedlikehold av kommunale bygg



Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget, har Deloitte gjennomført forvaltningsrevisjon av vedlikehold av Tønsberg kommunes yrkesbygg. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å kartlegge i hvilken grad Tønsberg kommune har en organisering og prosedyrer som fungerer hensiktsmessig i forhold til målsetninger, kostnadseffektivitet og i forhold til å oppnå en god, langsiktig eiendomsforvaltning. Revisjonen har gjennomført dokumentanalyse av sentrale dokumenter knyttet til vedlikehold, intervjuet ansatte i Tønsberg kommunale Eiendom KF og brukere av bygg.

Tønsberg kommune eier totalt 78 yrkesbygg. Dette inkluderer administrasjonsbygg, skoler, barnehager, idrettshaller, bo- og behandlingssentre, svømmehaller m.m. Yrkesbyggene leies i hovedsak ut til kommunale virksomheter. Ansvar for eierskap, forvaltning og drift av yrkesbyggene er tillagt Tønsberg kommunale Eiendom KF (TkE). Tønsberg kommunale Eiendom KF er organisert som et kommunalt foretak og ble opprettet 1. januar 1998.

Rolle- og ansvarsfordelingen tilknyttet vedlikehold i Tønsberg kommunes yrkesbygg fremstår som tydelig og avklart, og ansatte i TkE opplever at foretaket har en hensiktsmessig organisering. Fra brukersiden blir det gitt uttrykk for at samarbeidet og kommunikasjonen med TkE fungerer godt, men enkelte brukere yrter ønske om regelmessige møter mellom partene.

Undersøkelsen viser at det er registrert tiltak for vedlikehold og oppgradering til dagens standard for ca. 80 millioner på yrkesbygg, og at vedlikeholdsetterslepet i hovedsak er tilknyttet enkeltbygg. Både TkE og brukerne opplever at hoveddelen av Tønsberg kommunes yrkesbygg er i samsvar med lover og forskrifter. Av Tønsberg kommune sine 18 kommunale barnehager og 15 grunnskoler er det kun Kongseik ungdomsskole som ikke er helsevern godkjent. Tønsberg kommune har på en rekke områder system for å kontrollere etterlevelse av krav i regelverket og TkE har utarbeidet skriftlige rutiner for relevante områder. Det er revisjonens oppfatning at TkE har god oversikt over byggenes tilstand og at TkE har fokus på å iverksette nødvendige tiltak for å lukke avvik fra lover og forskrifter. Samtidig vurderer revisjonen at kommunen har et forbedringspotensial vedrørende å registrere og følge opp innmeldte avvik og behov.

Vedlikeholdsposten på driftsbudsjettet er kuttet med 5 millioner kroner i 2012, og det blir i intervju vist til at vedlikeholdsetterslepet i kommunen i hovedsak skyldes begrenset økonomi. I tillegg vurderer flere av de som er intervjuet vedlikeholdsarbeidet i kommunen som preget av "brannslukking" og "skippertak" framfor å være løpende og forebyggende. Gjennom å bevilge penger til bygging av skoler og barnehager har Tønsberg kommune redusert noe av vedlikeholdsetterslepet. Kutt i vedlikeholdsbudsjettet utgjør imidlertid en risiko for at kommunen ikke vil klare å opprettholde standarden over tid og revisjonen vil derfor understreke viktigheten av at Tønsberg kommune i tilstrekkelig grad følger opp vedtatt målsetning om å prioritere vedlikehold av kommunens eiendommer.

Innhold

1. Innledning	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Formål og problemstillinger	5
1.3 Avgrensinger.....	6
2. Revisjonskriterier	7
2.1 Innledning	7
2.2 Organisering og fordeling av ansvar	7
2.3 Ulike former for vedlikehold.....	8
2.4 Kommunehelsetjenesteloven med forskrifter	8
2.5 Arbeidsmiljøloven	9
2.6 Opplæringsloven	9
2.7 Referansenivå for vurdering av tilstand.....	10
2.8 Internkontroll.....	11
2.9 Overordnede kommunale målsetninger	11
3. Metode	12
3.1 Innledning	12
3.1.1 Dokumentanalyse	12
3.1.2 Intervju	12
3.1.3 Verifisering og høring.....	12
4. Data	13
4.1 Om Tønsberg kommunes bygg.....	13
4.2 Organisering og ansvarsfordeling	13
4.2.1 Organisering Tønsberg kommunale Eiendom KF.....	13
4.2.2 Rolle- og ansvarsfordeling i TkE	13
4.2.3 Rolle- og ansvarsfordeling mellom TkE og brukere av bygg	15
4.2.4 Kompetanse og kapasitet i TkE.....	15
4.3 Samarbeid og kommunikasjon med brukere av kommunale bygg	15
4.4 Strategi og mål for vedlikehold av kommunale bygg	16
4.5 Utøvelse av vedlikeholdsarbeidet	17
4.6 Økonomiske ressurser til vedlikeholdsarbeid.....	18
4.6.1 Prioritering av de økonomiske ressursene	19
4.7 Helsevern godkjenning av skoler	19
4.8 Tilstanden til byggene.....	20
4.8.1 Inneklimaet i bygningene.....	21
4.9 Internkontroll.....	21
4.9.1 Kartlegging av byggenes tilstand og behov for vedlikehold	22
4.9.2 Rutiner for rapportering av avvik	22
4.9.3 Rutiner for oppfølging av registrerte avvik.....	23
5. Vurderinger	25
5.1 Rolle- og ansvarsfordeling.....	25
5.2 Kapasitet og kompetanse	25
5.3 Vedlikeholdsarbeidet	25
5.3.1 Oversikt over tilstanden til yrkesbyggene	25
5.3.2 Identifiserte vedlikeholdsbehov	25
5.4 Kommunale mål for vedlikehold og inneklima.....	26
5.5 Internkontroll.....	27
5.5.1 Overordnet system	27
5.5.2 Avvikssystem	27
5.5.3 System for kartlegging og iverksetting av tiltak	27

6. Forslag til tiltak	29
Vedlegg 1: Rådmannen sine kommentarer	30
Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	32

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i prosjektplan og bestilling fra kontrollutvalget 7.2.2012, sak nr 08/12, utarbeidet en forvaltningsrevisjonsrapport om vedlikehold av kommunale bygg i Tønsberg kommune.

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge i hvilken grad Tønsberg kommune har en organisering og prosedyrer som fungerer hensiktsmessig i forhold til målsetninger, kostnadseffektivitet og i forhold til å oppnå en god, langsiktig eiendomsforvaltning.

Med bakgrunn i formålet ble det formulert følgende problemstillinger:

1. Har Tønsberg kommune etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et godt, langsiktig vedlikehold av kommunale bygg?
 - a. I hvilken grad har Tønsberg kommune oversikt over hvilken tilstand de kommunale byggene er i, og eventuelle endringer i tilstanden?
 - b. Hva er identifiserte vedlikeholdsbehov ved kommunale bygg?
 - c. I hvilken grad har Tønsberg kommune satt egne mål for vedlikehold og inneklima i kommunale bygg?
 - d. I hvilken grad har kommunen fulgt opp eventuelle egne målsetninger og vedtak for vedlikehold og inneklima i kommunale bygg?
2. I hvilken grad er ansvaret for vedlikehold i kommunale bygg organisert på en hensiktsmessig måte?
 - a. Har kommunen en tydelig rolle- og ansvarsfordeling tilknyttet vedlikehold i kommunale bygg?
 - b. Har kommunen tilstrekkelig med kapasitet og kompetanse til å ivareta oppgaver knyttet til vedlikehold i kommunale bygg?
3. Har Tønsberg kommune etablert et internkontrollsystem i samsvar med krav i regelverket?
 - a. Har Tønsberg kommune et velfungerende avvikssystem i forbindelse med problemstillinger tilknyttet vedlikehold i kommunale bygg?
 - b. Har kommunen et system for å kartlegge og sette i verk tiltak for å sikre at krav i regelverket blir overholdt?

1.3 Avgrensinger

Tønsberg kommune har en bygningsmasse bestående av både yrkesbygg og boliger. Denne forvaltningsrevisjonen har i hovedsak fokus på vedlikehold av yrkesbygg. I noen sammenhenger vil likevel informasjon i rapporten omfatte begge typer bygg, blant annet fordi ansvaret for vedlikehold er lagt til samme enhet i kommunen.

Revisjonen vil ikke gjøre en byggteknisk vurdering av tilstanden ved kommunens bygg. Derimot har revisjonen fokus på å gjennomgå og vurdere kommunens system og rutiner knyttet til vedlikehold av bygningsmassen, samt om disse er hensiktsmessige i forhold til å utøve et god langsiktig vedlikehold av byggene.

2. Revisjonskriterier

2.1 Innledning

Innsamlede data er vurdert opp mot revisjonskriterier i form av lover, regelverk og relevante kommunale vedtak og retningslinjer. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon¹. Tønsberg kommunes bygningsmasse består av ca. 200.000 m² yrkesbygg i form av administrasjonsbygg, skoler, barnehager, idrettshaller, bosenter, svømmehaller m.m. Regelverket har til en viss grad ulike krav til vedlikehold og inneklima i bygg, med bakgrunn i bruksformålet. Dette vil gå frem av beskrivelsen av de aktuelle revisjonskriteriene under.

2.2 Organisering og fordeling av ansvar

Kommuner og fylkeskommuner har mulighet til å velge ulike måter å organisere arbeidet med vedlikehold og inneklima på. Det er likevel gitt en del anbefalinger for god eiendomsforvaltning, som blant annet omfatter organiseringen. Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon av 21. november 2003 et utvalg for å gjennomgå og evaluere eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget skulle blant annet stille opp kriterier for god eiendomsforvaltning. Eiendomsforvaltningsutvalget ga sin rapport gjennom NOU 2004:22. I denne blir det vist til at det er vanlig å skille mellom rollene som eier, forvalter og bruker av et bygg². I hovedsak er det eier som har det rettslige ansvaret når det gjelder tilstanden til et bygg, og forvalter som på vegne av eier har ansvaret for gjennomføringen av de fleste vedlikeholdsoppgaver. Eiendomsforvaltningsutvalget viser videre til at et av kriteriene for god kommunal eiendomsforvaltning er tilfredsstillende av brukerbehov.

Eiendomsforvaltningsutvalget peker på at et kriterium for god eiendomsforvaltning er at det foreligger en

«(...) hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen, som legger til rette for god faglig kompetanse på alle nivåer i eiendomsforvaltningen, et godt samarbeid og en god gjensidig rolleforståelse med klare ansvarsforhold i trekantforholdet mellom eier, forvalter og bruker.»³

Også ECON og Multiconsult presiserer i en rapport fra 2002⁴ viktigheten av en klar og entydig definering av roller, oppgaver og ansvar som en forutsetning for at en eiendomsforvaltningsorganisasjon skal kunne drive effektivt⁵. Der ansvaret for eiendomsforvaltningen ikke ligger hos brukerne av bygget, anbefaler ECON og Multiconsult regelmessige møter mellom brukerne av bygget og de som er ansvarlige for eiendomsforvaltningen, da dette kan bidra til å skape en felles forståelse av virkeligheten og kjennskap til og forståelse for hverandres roller og situasjoner.

ECON og Multiconsult peker også på viktigheten av å bevisstgjøre politikerne når det gjelder vedlikehold av kommunale bygg, da det er på politisk nivå de viktigste avgjørelsene omkring eiendomsforvaltningen blir tatt. I denne sammenheng er analyser og oversikter viktige virkemidler for å øke bevisstheten om viktigheten av god eiendomsforvaltning, og for å oppnå bedre ressursutnyttelse av

¹ RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon

² NOU 2004:22.

³ NOU 2004:22, side 39.

⁴ ECON og Multiconsult (2002): *Organisering av kommunal eiendomsforvaltning*. Rapport 18/02, Econ, Oslo

⁵ ECON og Multiconsult (2002): *Organisering av kommunal eiendomsforvaltning*. Rapport 18/02, Econ, Oslo

kapital og driftsmidler.

2.3 Ulike former for vedlikehold

Ifølge St.prp.nr.61 (2005 – 2006) er det «en sentral målsetting at dagens vedlikeholdsetterslep fjernes, samtidig som man unngår at nytt etterslep oppstår»⁶.

I en rapport fra Norges Byggforskningsinstitutt (Byggforsk) blir det vist til at levetiden til et skolebygg blir forlenget ved ulike typer vedlikehold. I rapporten går det frem at «vedlikeholdskostnader blir lavest ved en fornuftig kombinasjon av løpende og forebyggende vedlikehold»⁷. Former for vedlikehold som blir regnet som lite lønnsomme, er «brannslukning»⁸ og «skippertak»⁹.

Også eiendomsforvaltningsutvalget peker i NOU 2004:22 på at planmessig vedlikehold er lønnsomt over tid, og vil medføre lavere forvaltningskostnader enn dersom vedlikeholdet blir utført etter «brannslukningsmetoden». Eiendomsforvaltningsutvalget definerer «planmessig vedlikehold» slik:

«(...) tiltak som tar sikte på å opprettholde kvaliteten eller forsinke forringelsen av de tekniske egenskapene som er nødvendige for at bygningsdelene skal kunne funksjonere som forutsatt. I dette inngår også utskifting av komponenter, for eksempel utskifting av fugemasse, utskifting av listverk, dører, vinduer osv.»¹⁰

Eiendomsforvaltningsutvalget viser til at et utbredt alternativ til planmessig vedlikehold er å la et bygg forfalle gradvis for deretter å gjennomføre en større rehabilitering. Dette skjer gjerne i forbindelse med ombygging av bygget for å tilpasse det til endrede krav eller behov.

2.4 Kommunehelsetjenesteloven med forskrifter

Kommunehelsetjenesteloven kapittel 4a omhandler miljørettet helsevern. Av § 4a-1, første ledd, fremgår det at «miljørettet helsevern omfatter de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Disse omfatter blant annet biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer».

Videre fremgår det av § 4a-2 at det er kommunestyret som skal ha tilsyn med de faktorer som er nevnt i § 4a-1, første ledd.

Forskrift om miljørettet helsevern har som formål å fremme folkehelse og medvirke til gode miljømessige forhold, samt å sikre befolkningen mot faktorer i miljøet som kan ha negativ innvirkning på helsen. Det overordnede kravet i forskrift om miljørettet helsevern fremgår av § 7:

«Virksomheter og eiendommer skal planlegges, bygges, tilrettelegges, drives og avvikles på en helsemessig tilfredsstillende måte, slik at de ikke medfører fare for helseskade eller helsemessig ulempe.

Med helsemessig ulempe menes forhold som etter en helsefaglig vurdering kan påvirke helsen negativt og som ikke er helt uvesentlig.»

⁶ St.prp.nr.61 (2005-2006): "Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 (kommuneproposisjonen)", s. 22.

⁷ Norges Byggforskningsinstitutt, 2004: 5.

⁸ "Brannslukning" blir benyttet for å beskrive en situasjon der det blir utført for lite forebyggende vedlikehold, og det oppstår akutte skader som må prioriteres. Dette kan for eksempel være en taklekkasje.

⁹ "Skippertak" beskriver en situasjon der vedlikeholdet er forsømt over flere år, og det må gjøres et "skippertak" for å ta igjen det forsømte.

¹⁰ NOU 2004:22, side 28.

Av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler fremgår det hvilke krav som gjelder spesielt for innemiljøet i skoler og barnehager. I § 6 blir det stilt krav om at «*virksomheter som omfattes av forskriften (...) skal være godkjent av kommunestyret*». For virksomheter som allerede var i drift da forskriften trådte i kraft, ble det satt en frist til 31.12.1998 for å få ny godkjenning.

Av § 7 fremgår det at:

«Virksomheter som omfattes av forskriften, skal være helsemessig tilfredsstillende.

Virksomhetene skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at forskriftens bestemmelser om trivsels-, helse-, hygiene- og sikkerhetsmessige forhold oppfylles på en allment akseptert måte.»

2.5 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven gjelder for virksomheter som sysselsetter arbeidstakere. Kapittel 4 omtaler krav til arbeidsmiljøet, og av § 4-1 fremgår det blant annet at «*arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. (...)*»

Videre fremgår følgende av § 4-4:

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

2.6 Opplæringsloven

Opplæringsloven kapittel 9a fungerer som «*barnas arbeidsmiljølov*». Paragrafen trådte i kraft 1. april 2003, og av § 9a-2 fremgår følgende:

«Skolane skal planleggjast, byggjast, tilretteleggjast og drivast slik at det blir teke omsyn til tryggleiken, helsa, trivselen og læringa til elevane.

Det fysiske miljøet i skolen skal vere i samsvar med dei faglege normene som fagmyndighetene til kvar tid anbefaler. Dersom enkelte miljøtilhøve avvik frå desse normene, må skolen kunne dokumentere at miljøet likevel har tilfredsstillande verknad for helsa, trivselen og læringa til elevane. [...]»

Utdanningsdirektoratet har utformet en brosjyre som omtaler elevenes skolemiljø, og da i hovedsak innholdet i og iverksettingen av § 9a¹¹. Av brosjyren fremgår følgende:

«Siden alle elever har rett til et godt fysisk miljø, må lysforholdene i undervisningsrommene og gangene være gode. Det må ikke være for mye støy. Det må ikke være for varmt eller kaldt innendørs. Lokalene der elevene oppholder seg, skal være rene og hygieniske. Luften skal være frisk og god å puste i og ikke inneholde skadelige stoffer eller gasser. WC og andre sanitærrom skal ha god standard og hygiene. Både ute- og inneforholdene skal være trivelige og slik utformet at risikoen for at elevene skal skade seg, er liten.»

¹¹ Utdanningsdirektoratet: "Elevenes skolemiljø. Kapittel 9a i opplæringsloven".

I forarbeidene til opplæringsloven, Ot.prp.nr.72 (2001-2002), er det gjort nærmere rede for hva som ligger i kravet om at miljøet skal ha en «tilfredsstillende» virkning. Her vises det blant annet til at spørsmålet om i hvilken grad situasjonen/ tilstanden er «tilfredsstillende», må bli vurdert i hvert enkelt tilfelle, og at en må benytte faglig skjønn. Det som er avgjørende er hvilken virkning for eksempel inn klimaet har, eller kan antas å ha, på helsen, trivselen og læringen til elevene. Videre står det at grunnkravet bør «knyttast til verknaden av miljøet på den enkelte elev, snarare enn å knytte det direkte til miljøet»¹².

Videre fremgår følgende av merknadene til opplæringsloven § 9a-1:

«At verknaden skal være tilfredsstillende, vil seie at skolemiljøet ikkje skal forårsake eller forsterke helseplager eller mistrivsel, eller øydeleggje, hindre eller forstyrre læringa. Kravet gjeld både det fysiske og det psykososiale miljøet.

Kravet gjeld uavhengig av skolen si økonomiske stilling. Det kan ikkje dispenserast frå føresegna.»

Av Odelstingsproposisjonen påpekes det at «føre vår prinsippet inneber at ein ikkje bør vente til problema oppstår, men vere i forkant»¹³. I merknadene til § 9a-2 er dette nærmere forklart:

«Enkelte elevar vil på grunn av allergiar eller anna overfølsemd reagere raskare på negativ miljøpåverknad enn andre. Forutan at skulemiljøet ikkje vil vere tilfredsstillende for denne gruppa, vil medlemmene fungere som «røykvarslarar» som kan gi indikasjonar på at fleire elevar vil bli plaga på lengre sikt om tilhøva ikkje blir betra. Sjukdom og plager utviklar seg ofte over tid, og det er derfor viktig å ta også mindre plager på alvor.»

2.7 Referansenivå for vurdering av tilstand

For å beskrive tilstanden til et bygg, er det viktig å ha et entydig og allment akseptert referansenivå for graderinger av tilstand. I denne forvaltningsrevisjonen benytter vi derfor tilstandsgradene som fremgår av Norsk Standard 3424, «Tilstandsanalyse for byggverk. Innhold og gjennomføring»¹⁴. I NS 3424 blir fire graderinger for vurdering av tilstandsgrad for et bygg presentert. Disse er gjengitt i tabell 1 under.

Tabell 1: Kartlegging av tilstand jamfør NS 3424 og Multiconsult¹⁵

Tilstandsgrad	Symptom	Beskrivelse
0	Ingen symptomer	Meget god standard uten feil og mangler og kun ubetydelig slit og elde fra nybyggstandard.
1	Svake symptomer	God, tilfredsstillende standard, hvor alle lover og forskrifter er ivaretatt. Noe slitasje og elde fra nybyggstandard.
2	Middels kraftige symptomer	Et visst omfang av feil og mangler som krever teknisk utbedring og/eller avvik fra lover og forskrifter.
3	Kraftige symptomer	Omfattende skader, feil og mangler. Mye slitasje. Betydelig behov for teknisk utbedring. Avvik fra lover og forskrifter.

¹² Ot.prp.nr.72 (2001-2002), punkt 6.2.1 om "Det fysiske miljøet".

¹³ Ot.prp.nr.72 (2001-2002), punkt 6.2.1 om "Det fysiske miljøet"

¹⁴ Heretter omtalt som NS 3424

¹⁵ Matrisen er utarbeidet av Multiconsult med utgangspunkt i NS3424.

Det finnes anbefalte verdier og tilstandsgrader gitt av ulike fagmyndigheter også for inneklimaet – for eksempel normer for CO₂-innhold i luften, anbefalt støynivå, anbefalte innetemperaturer og normer for belysning for eksempel i klasserom. Det har ikke vært benyttet måleinstrument i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, og revisjonen vil derfor ikke gå nærmere inn på detaljene i disse anbefalingene.

2.8 Internkontroll

Av kommuneloven § 23, andre ledd, fremgår det at «*administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*».

I § 5 i internkontrollforskriften¹⁶ står det at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Det blir likevel også stilt krav om blant annet skriftlige målsetninger, skriftlig fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet, skriftlig risikovurdering, skriftlige rutiner for å avdekke og forebygge overtredelser og skriftlig dokumentert gjennomgang av internkontrollen.

Norges byggforskningsinstitutt viser til at kommunene plikter å «*gjennomføre dokumentert egenkontroll av at regelverket blir overholdt. En god forvalter av skolebygg (...) har (...) et system for kartlegging, rapportering og retting av avvik i forhold til de offentlige kravene som stilles*»¹⁷.

Eiendomsforvaltningsutvalget viser til at første kriteriet for god eiendomsforvaltning er at eieren av et bygg fastsetter de målsetningene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter¹⁸. Andre kriterium, ifølge eiendomsforvaltningsutvalget, er at det må være et rasjonelt (målrettet) system for planleggingen og styringen av eiendomsforvaltningen, bygd på tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak.

ECON og Multiconsult viser til at regelmessige kontroller av bygg er viktig, og da spesielt i forhold til bygningsmessige forhold som det ikke kan forventes at brukerne vil gi tilbakemeldinger om. I tillegg sier ECON og Multiconsult at det bør «*innhentes systematiske tilbakemeldinger fra brukerne om drifts- og vedlikeholdspersonalets arbeid*»¹⁹.

2.9 Overordnede kommunale målsetninger

Av kommuneplanens måldel 2008-2020 fremgår det et overordnet mål for vedlikeholdsarbeidet i kommunen:

«Vedlikehold av kommunens eiendommer prioriteres»²⁰.

¹⁶ FOR 1996-12-06 nr 1127: Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).

¹⁷ Norges byggforskningsinstitutt, 2004: 7.

¹⁸ NOU 2004:22.

¹⁹ ECON og Multiconsult (2002): *Organisering av kommunal eiendomsforvaltning*. Rapport 18/02, Econ, Oslo. s. 43.

²⁰ Tønsberg kommune, Kommuneplanens Måldel 2008 – 2020 – Vedtatt av Bystyret 16. april 2008 s.27.

3. Metode

3.1 Innledning

I prosjektet er det benyttet dokumentanalyse og intervju som metode. For å sammenligne vedlikeholdsutgiftene i Tønsberg kommune med andre kommuner kan man benytte KOSTRA-tall. Fra Tønsberg kommunale Eiendom blir følgende opplyst:

«I forbindelse med et samarbeidsprosjekt med andre kommuner i Vestfold vedrørende KOSTRA-rapportering har det nylig fremkommet at Tønsberg kommune trenger flere kontoer for å kunne skille mellom drift og vedlikehold i regnskapsføringen. Dette vil bli endret i løpet av 2012. For årene 2009-2012 inneholder derfor vedlikeholdsposten også driftsutgifter.»

Dette innebærer at tallene som er registrerte i KOSTRA ikke er sammenlignbare, og tallene er derfor ikke presentert i rapporten.

3.1.1 Dokumentanalyse

Dokumenter i form av blant annet lover og lovforarbeid, undersøkelser og teori på det aktuelle feltet, samt dokumentasjon fra kommunen er brukt som bakgrunnsdata, revisjonskriterier og faktagrunnlag. Dokumentasjonen fra kommunen omfatter hovedsakelig oversikt over kommunens yrkesbygg og organisering av vedlikeholdsarbeidet, samt saksdokumenter, planer, husleieavtaler, budsjettdokumenter og rutiner for virksomheten.

3.1.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med ti personer i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Både representanter fra forvaltersiden og brukersiden er intervjuet.

Revisjonen har intervjuet daglig leder²¹ for Tønsberg kommunale Eiendom KF (TkE) og avdelingsleder for Drift og vedlikeholdsavdelingen. I tillegg har ytterligere to ansatte i Tønsberg kommunale Eiendom KF blitt intervjuet.

Videre har revisjonen intervjuet seks representanter for brukere av bygg i kommunen. Dette omfatter virksomhetsledere/avdelingsledere ved Rådhuset, utvalgte skoler, et bo- og behandlingssenter, samt to verneombud. Utvalget av brukerne ble gjort på bakgrunn av en oversikt fra TkE som viste hvilke kommunale bygg som hadde stort vedlikeholdsetterlep eller utfordringer knyttet til regeletterlevelse.

Alle intervjureferatene er verifisert av intervjuobjektene.

3.1.3 Verifisering og høring

Høringsutkast av rapporten har vært sendt til rådmannen i Tønsberg kommune for verifisering og uttalelse. Påpekte feil i datadelen av rapporten er rettet opp, og rådmannen sine kommentarer ligger som vedlegg til rapporten.

²¹ Vedkommende startet i stillingen 20. februar 2012.

4. Data

4.1 Om Tønsberg kommunes bygg

Tønsberg kommune eier totalt 78 yrkesbygg. Dette utgjør en bygningsmasse på ca. 200.000 m², i form av administrasjonsbygg, skoler, barnehager, idrettshaller, bo- og behandlingssentre, svømmehaller m.m. Yrkesbyggene leies i hovedsak ut til kommunale virksomheter.

4.2 Organisering og ansvarsfordeling

4.2.1 Organisering Tønsberg kommunale Eiendom KF

Ansvar for eierskap, forvaltning og drift av Tønsberg kommunes bygninger er tillagt Tønsberg kommunale Eiendom KF (TKE). Tønsberg kommunale Eiendom KF er organisert som et kommunalt foretak og ble opprettet 1. januar 1998²². Daglig leder i TKE rapporterer til et politisk valgt styre samt bystyret i Tønsberg kommune. Det holdes styremøter én gang i måneden. I tillegg har daglig leder og styreleder uformelle møter med jevne mellomrom. Det er bystyret som gir de økonomiske rammene for TKE. Daglig leder av TKE og rådmannen har månedlige møter, der både samarbeid, spesielle utfordringer og strategier drøftes.

I intervju gir ansatte i TKE uttrykk for at det er hensiktsmessig at TKE er organisert som et kommunalt foretak. Det blir blant annet vist til at foretaket har en annen råderett over tildelte midler enn de ville hatt som en kommunal avdeling. Videre oppleves det at organiseringen har ført til større engasjement og fokus fra politikerne i kommunen når det gjelder vedlikehold av bygg, siden det er aktive politikere som utgjør foretakets styre.

Frem til 01.01.2009 var Eiendoms- og bygningsforvaltningen i Tønsberg kommune organisert etter en bestiller/ utfører-modell. Vaktmestrene og renholderne tilhørte da Bygningsservice som hadde ansvaret for utøvende vedlikeholds-/ renholdsarbeid og TKE var bestiller. I 2009 ble vaktmestrene og renholderne lagt inn under TKE og bestiller- og utførerrollen er nå samlet i én virksomhet. Dette mener de ansatte i TKE er en mer hensiktsmessig organisering enn tidligere. Fra TKE blir det opplyst at dette er positivt fordi det nå er en kortere linje mellom TKE og vaktmestrene/renholderne som drifter byggene, og at TKE dermed har mer innflytelse på opplæring, utførelse og rutiner hos driftspersonalet.

4.2.2 Rolle- og ansvarsfordeling i TKE

TKE har totalt ca. 170 ansatte. Foretaket består av tre hovedavdelinger: *drift og vedlikehold*, *utbygging* og *bolig*, i tillegg til stab- og støttfunksjoner (*økonomi* og *personal*).

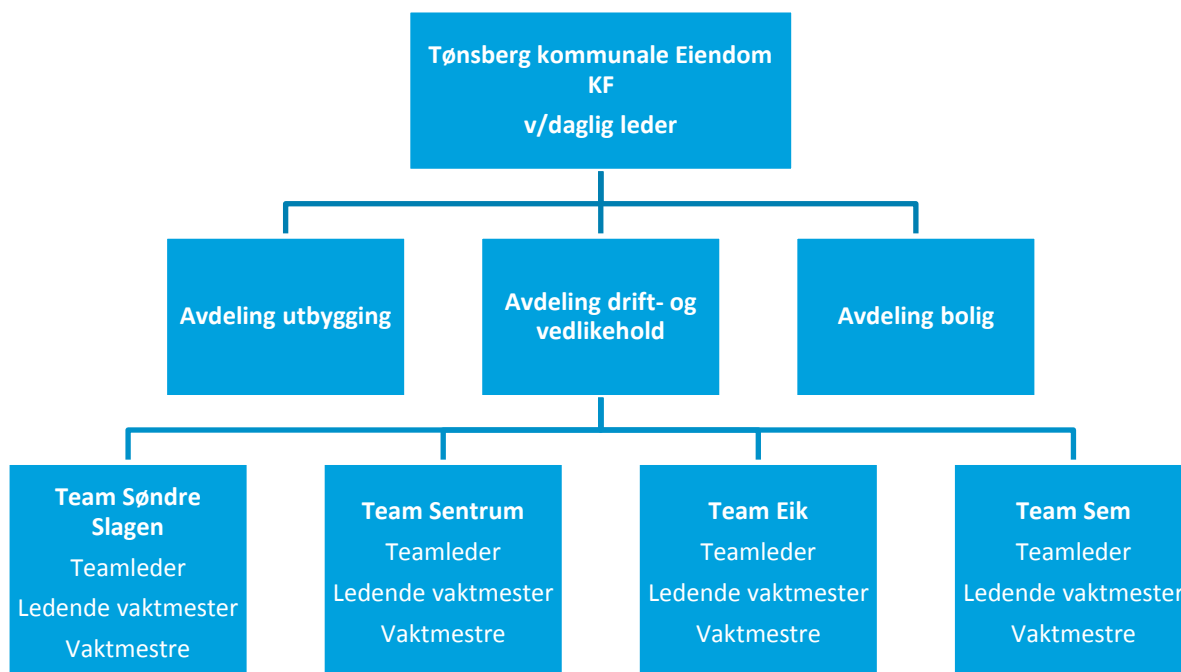
Hovedansvaret for vedlikehold og inneklima ved de kommunale byggene i Tønsberg kommune er lagt til Drift og vedlikeholdsavdelingen i TKE. Både vaktmestrene og renholderne er organisert i team som har ansvar for hver sine geografiske områder. Som det fremgår av figuren under, er det fire vaktmesterteam. Teamene er ledet av en *teamleder*, som i hovedsak har administrative oppgaver. Disse administrative oppgavene innebærer blant annet å koordinere ressursene og arbeidsoppgavene, utarbeide tiltaksplaner, påse at teamet er riktig bemannet og har riktig kompetanse, behandle avvik og avholde teammøter. Teamlederne inngår i administrasjonen i TKE. Underordnet teamleder har teamene

²² Virksomhetsplan for Tønsberg kommunal Eiendom KF, Gode bygg for alle, 2011, s.3.

en *ledende vaktmester*, som fungerer som operativ arbeidsleder med ansvar for den daglige tekniske driften innad i teamet. Ledende vaktmester er nærmeste overordnet for ca. fire til fem andre vaktmestere i teamet.

Drift og vedlikeholdsavdelingen har i dag 25 vaktmestre/håndverkere og ca. 100 renholdere.

Figur 1: Organiseringen av vedlikeholdsarbeid yrkesbygg, avdeling drift og vedlikehold²³:



Det er i utgangspunktet faste vaktmestere og renholdere ved hvert bygg, men vaktmesterne kan også bli brukt til å utføre oppdrag ved andre bygg etter behov. Det gjennomføres regelmessige teammøter der forhold ved hvert enkelt bygg blir gjennomgått. I tillegg har teamlederne møter med ledende vaktmestere hver 6.uke. Teamlederne har daglig kontakt med ledende vaktmestere, men også hyppig kontakt med vaktmesterne ved de ulike byggene. Det gjennomføres avdelingsmøter for samtlige ansatte i drifts- og vedlikeholdsavdelingen omtrent fire til fem ganger i året.

I intervju gir ansatte i TkE uttrykk for at rolle- og ansvarsfordelingen internt fungerer tilfredsstillende. For Drift og vedlikeholdsavdelingen er det utarbeidet stillingsinstrukser for de fleste stillingene. TkE har gjennomført en medarbeiderundersøkelse blant renholderne og vaktmestrene, der resultatene stort sett har vært gode. Det blir vist til at enkelte vaktmestre kunne tenke seg noe tettere dialog med administrasjonen i TkE.

²³ Figuren er forenklet og tar utgangspunkt i avdelingen *Drift og vedlikehold* som har hovedansvaret for vedlikehold av kommunale yrkesbygg. Stabsfunksjoner fremgår ikke av modellen. For fullstendig organisasjonskart, se: http://www.tkekf.no/pdf/organisasjonskart_2012.pdf.

4.2.3 Rolle- og ansvarsfordeling mellom TKE og brukere av bygg

Både ansatte i TKE og brukerne av byggene gir i intervju uttrykk for at ansvarsfordelingen mellom TKE og brukerne er tilstrekkelig avklart. TKE benytter husleieavtaler for å regulere dette ansvarsforholdet. Brukerne opplever at det er avklart hvem som har ansvar i forbindelse med vedlikehold og inneklima i byggene og hvem de skal kontakte i TKE angående disse forholdene. Samtidig blir det fra brukersiden pekt på enkelte tilfeller der oppfølgingen av husleieavtalen ikke har vært tilstrekkelig fra TKE sin side. En representant for brukersiden forteller i intervju at det ikke er utarbeidet husleieavtale mellom TKE og virksomheten for inneværende år (2012). Husleieavtalen virksomheten mottok for 2012 var datert 2010. Vedkommende har av denne grunnen ikke signert og levert husleieavtalen, og TKE har ikke har etterlyst denne per juni 2012. Andre brukere gir uttrykk for at TKE følger opp innholdet i husleieavtalen på en god måte. I forbindelse med verifisering av datadel av rapporten opplyser rådmannen at det ikke utstedes nye leiekontrakter hvert år, og at virksomheten skal forholde seg til kontrakt utstedt i 2010.

4.2.4 Kompetanse og kapasitet i TKE

De ansatte i TKE som er intervjuet opplever at foretaket har god fagkompetanse. Det fremheves at TKE har relativt erfarne folk på alle områder. De ansatte gir videre uttrykk for at det er tilstrekkelig bemanning i organisasjonen. TKE kjøper inn tjenester hvis det skulle være behov utover tilgjengelig kapasitet. Dette blir vurdert fortløpende.

Avdelingen kartlegger behov for kompetanse gjennom medarbeiderundersøkelse og i medarbeidersamtaler. I tillegg er det utarbeidet en opplæringsplan som er tema på avdelingsmøter og på ledende vaktmester-møter. Både teamleder og ledende vaktmester har ansvar for å kartlegge behovet for opplæring av vaktmestre.

Det blir opplyst at TKE har diskutert å opprette et teknisk team av vaktmestre. TKE vil da ansette flere personer med teknisk bakgrunn, som rørleggere, el- og VVS-eksperter, men dette er ikke endelig avgjort.

4.3 Samarbeid og kommunikasjon med brukere av kommunale bygg

Teamlederne i TKE fungerer som kontaktpersoner for brukerne av de kommunale byggene. I intervju blir det opplyst at teamlederne kommuniserer med brukerne via telefon, e-post og ved befaringer/ besøk på byggene. I tillegg har daglig leder i TKE som målsetning å være ute på ett bygg hver uke, sammen med teamleder og vaktmester knyttet til det aktuelle bygget. Brukere av bygg melder i hovedsak inn behov for vedlikehold eller avvik via en vaktmesterbok, som er tilgjengelig for alle ansatte. Behov og/eller avvik kan også meldes via telefon eller e-post direkte til teamleder.

TKE har en skriftlig rutine på at det skal gjennomføres virksomhetsmøte med befaring på hvert enkelt bygg hvert eller annet hvert år. Under virksomhetsmøtet går partene gjennom forhold ved bygningen (som vedlikeholdsbehov, status sikkerhet, brannsikkerhet, inneklima m.m.) og punktene i husleieavtalen. Byggets vedlikeholdsplan/tiltaksliste vil deretter oppdateres i samsvar med funn og innspill. Fra TKEs side møter teamleder, ledende vaktmester og vaktmesteren som er tilknyttet bygget. Fra virksomheten møter virksomhetsleder, verneombud og brannansvarlig. Møter utover dette blir eventuelt avtalt etter behov. Ansatte i TKE uttrykker at de er opptatt av å ha god kommunikasjon med brukere av kommunale bygg, samtidig som det blir pekt på at det alltid vil finnes forbedringspotensial på dette området.

De fleste representantene for brukersiden som er intervjuet gir uttrykk for at både kommunikasjonen og samarbeidet med administrasjonen og vaktmestrene i TKE fungerer godt. Flere brukere gir imidlertid uttrykk for at de savner regelmessige møter med TKE. Slik det fungerer i dag er det i hovedsak brukerne selv som ved behov initierer eventuelle møter med TKE. Flere brukere forteller videre at de selv har måttet ta initiativ til virksomhetsmøte med befaring. Brukerne poengterer imidlertid at TKE stiller raskt opp dersom virksomheten ber om samtaler/møter.

Det varierer i hvilken grad brukerne som er intervjuet opplever å bli tilstrekkelig orientert om planlagt og utført vedlikehold ved byggene. Enkelte gir uttrykk for å bli godt informert, mens andre i liten grad opplever å bli informert. En ansatt i TKE opplyser at når TKE bestiller oppdrag fra en entreprenør skal det inngå i bestillingen at entreprenøren avklarer oppstart av arbeid med virksomhetsleder (med kopi til vaktmester ved bygget). Det blir videre opplyst at TKE ikke har rutiner for systematisk å innhente tilbakemeldinger fra brukerne etter utført vedlikeholdsarbeid, men at brukerne selv i stor grad gir tilbakemeldinger dersom vedlikeholdsarbeidet ikke er utført på en tilfredsstillende måte. En bruker opplyser at TKE ber om særskilte tilbakemeldinger på gjennomførte tiltak, noe vedkommende opplever som svært positivt. Vedkommende opplever også at tilbakemeldingene blir tatt på alvor av TKE. En annen bruker opplyser at virksomhetene ikke alltid blir involvert i viktige avgjørelser som har konsekvenser for brukerne av bygget, slik som for eksempel reduksjon av brukerservice. Dette omhandler hvilke type oppgaver vaktmestrene utfører og hvilke oppgaver brukerne selv er ansvarlige for.

Det er plassert en TKE-hylla i hvert bygg der dokumentasjon knyttet til bygget, rutiner (for eksempel brannperm) og informasjon fra TKE er samlet. Det blir opplyst at TKE har rutiner for å sikre at dokumentasjonen her er oppdatert til enhver tid. Brukerne oppgir i intervju at TKE-hyllen er noe som alle de ansatte kjenner til og at de har god kjennskap til det som finnes av dokumentasjon der.

4.4 Strategi og mål for vedlikehold av kommunale bygg

TKE utarbeidet i 2011 en virksomhetsplan for foretaket. Virksomhetsplanen er et av de overordnede styringsdokumentene for TKE og definerer foretakets målsetninger på kort og lang sikt. Av virksomhetsplanen går det fram at det er et overordnet mål for TKE at «verdiene av bygningene skal opprettholdes, samtidig som de ulike brukerne skal tilbys funksjonelle og tilfredsstillende lokaler og boliger i henhold til brukernes behov og krav.»²⁴ Virksomhetsplanen skal revideres hvert andre år.

Av virksomhetsplanen fremgår følgende mål for TKE i 2011 og 2012:

- «Kvalitetshåndbok utarbeides (2011),
- Vaktordning finner sin form (2011-2012),
- Valg av FDV-system (2011) og implementering (2012),
- ENØK-prosjekt – fem-årig prosjekt (2011-2015),
- TKE-hylla innføres i alle virksomheter (2011),
- Rammeavtaler fornyes (2011) og nye inngås (2012),
- Brukerservice justeres (2011),
- Årlig befarings og gjennomgang av bygningen sammen med virksomhetsleder,
- Levere konkurransedyktig og godt renhold,
- Bruke vaktmestertjenesten riktig,
- Brannvern; dokumentasjon, rutiner ved utleie idrettshaller og overnatting skoler.»²⁵

I tillegg er det utarbeidet et strategidokument for TKE som inngår som en del av virksomhetsplanen. Strategidokumentet ble utarbeidet i 2011 og er basert på arbeid i strategigruppen bestående av ordfører, varaordfører, opposisjonsleder, rådmann, styreleder TKE, 2 styremedlemmer TKE og daglig leder.²⁶

Av strategidokumentet fremgår det at følgende områder vil ha sterkt internt fokus i 2011:

- «Kvalitetshåndbok m/rutiner for alle i TKE,
- Energi og ENØK tiltak på bygningsmassen,

²⁴ Virksomhetsplan for Tønsberg kommunal Eiendom KF, Gode bygg for alle, 2011, s.3.

²⁵ Virksomhetsplan for Tønsberg kommunal Eiendom KF, Gode bygg for alle, 2011, s.9.

²⁶ Strategi Tønsberg kommunale Eiendom KF, Tønsberg kommune, behandlet i styret 14.06.2011.

- Innføring av nye datasystemer,
- Bedre synliggjøring av TKE,
- Rett bemanning på renhold og teknisk service/vaktmester,
- Kompetanseheving av de ansatte,
- Muligheter for å innarbeide resultatgrad i budsjett.»²⁷

Videre står det i strategidokumentet at «man i 2011-2012 må la TKE få tid til å konsolidere sin organisasjon og intern arbeidsmetodikk. Det er viktig at man etter en større omorganisering klarer å få rutiner og arbeidsmetodikk på plass slik at man sikrer en trygg og effektiv arbeidsgjennomføring for alle ansatte.»²⁸

I intervju blir det opplyst at fokusområdene og målene som er fastsatt i virksomhetsplanen og strategidokumentet er styrende for TKEs arbeid i det daglige. Daglig leder og ansatte i TKE opplever at TKE er i rute når det gjelder å nå målene for 2011 og 2012. Det blir samtidig opplyst at målsetningen om årlig befarings bare er delvis gjennomført. I kvalitetshåndboken har målet om befarings blitt justert til annet hvert år, noe TKE mener er mer realistisk med det ambisjonsnivået som er lagt. Det blir vist til at det er tett dialog mellom virksomhetsledere, vaktmestere og teamledere etter behov. Det blir videre opplyst at kvalitetshåndboken er omtrent 90 % ferdigstilt. Når kvalitetshåndboken er ferdig vil den bli oppdatert årlig, slik at rutiner oppdateres og at nye rutiner blir utarbeidet ved behov. TKE er i gang med å implementere FDV-systemet ISY-Eiendom. TKE er i rute med vaktordninger og TKE har besatt lederstillinger innen renhold. Arbeidet med rutiner for utleie av idrettshaller og overnatting på skoler slutføres i november 2012. Det blir kommentert at kompetanseheving er noe organisasjonen må arbeide med kontinuerlig. For de resterende målsetningene blir det opplyst at TKE er i rute. I intervju vises det til at virksomhetsplanen er moden for rullering.

4.5 Utøvelse av vedlikeholdsarbeidet

TKE har en vedlikeholdsplan med tiltaksliste for hvert enkelt bygg. Det blir i intervju opplyst at dette fungerer som et levende dokument, der tiltakslisten skal oppdateres når det avdekkes/meldes inn behov som ikke kan utbedres umiddelbart. Det skal også registreres når forholdet er utbedret. Daglig leder opplyser at det er en utfordring at avdekte behov/avvik og utført vedlikeholdsarbeid ikke alltid blir skriftlig dokumentert i vedlikeholdsplanen. Fra ledelsen i TKE er det et ønske om at disse forholdene i større grad dokumenteres skriftlig. Som et eksempel blir det vist til at det gjerne sendes e-post om ting som skal utbedres ved byggene, uten at det registreres i vedlikeholdsplanen for bygget.

Ansatte i TKE mener at kommunen har et visst vedlikeholdsetterslep ved bygg, men at det i dag er mer oversiktlig og håndterbart enn tidligere. Det blir opplyst at det er gjort flere store rehabiliteringer av skoler de siste årene, blant annet er det installert nye ventilasjonsanlegg ved flere skoler. Samlet sett har dette redusert vedlikeholdsetterslepet i kommunen.

Revisjonen får opplyst at det er registrert tiltak for vedlikehold og oppgradering til dagens standard for ca. 80 millioner på yrkesbygg, og at det reelle behovet antageligvis er over 80-100 millioner. En ansatt i TKE viser til at kommunen har enkelte bygg som har store etterslep, for eksempel Trelleborg bo- og behandlingssenter og Messehall A. Det blir også vist til at rådhuset og Byfogdløkken er bygg der innklimaet er en utfordring. Vedkommende mener etterslepet i hovedsak skyldes stram økonomi i kommunen, noe som har ført til at TKE har hatt mindre penger til vedlikehold inneværende år. Konsekvensen har vært at TKE må foreta harde prioriteringer.

Ansatte i TKE velger å karakterisere vedlikeholdsarbeidet TKE utfører som et sted mellom «løpende og forebyggende» og preget av «brannslukking og skippertak». En av de ansatte i TKE påpeker at jo strammere økonomi foretaket har, jo mer vil vedlikeholdsarbeidet bære preg av brannslukking, for å kunne sikre at kommunens bygg er i samsvar med krav i lover og forskrifter. Ansatte i TKE mener TKE

²⁷ Strategi Tønsberg kommunale Eiendom KF, Tønsberg kommune, behandlet i styret 14.06.2011, s.2.

²⁸ Strategi Tønsberg kommunale Eiendom KF, Tønsberg kommune, behandlet i styret 14.06.2011, s.2.

har fokus på å utføre løpende vedlikeholdsarbeid, men viser til at TKE har begrensede driftsmidler til å vedlikeholde det estetiske ved bygg slik som maling og lignende.

Tre av brukerne som er intervjuet opplever at vedlikeholdsarbeidet er preget av «brannslukking og skippertak», mens én bruker mener vedlikeholdsarbeidet er «løpende og forebyggende.»²⁹ To andre brukere mener vedlikeholdsarbeidet befinner seg et sted midt mellom de to nevnte kategoriene. En bruker opplyser i intervju at TKE ikke gjør mer vedlikeholdsarbeid enn det som er strengt nødvendig og at det er lite fokus på forebyggende vedlikeholdsarbeid knyttet til kommunale bygg. En representant fra rådhuset gir uttrykk for at vedlikeholdsarbeidet ved bygget har vært relativt fraværende i en lengre periode, og at vedlikeholdsarbeidet bærer preg av periodevis «flekking». Dette skyldes i stor grad at rådhuset har vært en «planlagt nedprioritering» som følge av at det har foreligget en plan om å bygge nytt rådhus i kommunen. Planen har imidlertid blitt utsatt på ubestemt tid på grunn av kommunens økonomiske situasjon. Vedkommende opplever å ha blitt godt informert om prosessen og opplyser at det har blitt sendt ut informasjonsskriv til de ansatte ved rådhuset. TKE opplyser at planene om nytt rådhus fortsatt er på vent per september 2012.

4.6 Økonomiske ressurser til vedlikeholdsarbeid

Av virksomhetsplanen til TKE som ble utarbeidet i 2011 fremgår følgende:

«Vedlikeholdskostnadene for yrkesbygg ligger på 75,- kr/m² mot Holtes erfaringstall på 100-150 kr/m². Dette tilsier at en har stramme økonomiske rammer på vedlikeholdsbudsjettet.»³⁰

I intervju blir det opplyst at det som følge av anstrengt kommuneøkonomi er kuttet vesentlig ned på vedlikeholdsposten på driftsbudsjettet i 2012. Budsjettet for vedlikehold yrkesbygg og vedlikehold bolig er totalt redusert med 5 millioner. I forbindelse med verifisering av datadel av rapporten opplyser rådmannen at kuttet er midlertidig. En ansatt gir uttrykk for at budsjettet er betydelig under det som er anbefalt. Det blir opplyst at konsekvensen er at TKE har måttet utsette enkelte arbeidsoppgaver. Blant annet er det per 2012 ikke satt av midler til planlagt utvendig vedlikehold for yrkesbygg. En ansatt viser til at nye bygg koster like mye å drifte og vedlikeholde som de gamle byggene, da de er mer teknisk kompliserte. Det blir videre opplyst at det hender at TKE samler opp flere større vedlikeholdstiltak for å kunne gjennomføre disse som investeringstiltak over kommunens investeringsbudsjett.

Både ansatte i TKE og brukerne av byggene gir uttrykk for at TKE har begrensede midler til å følge opp vedlikeholdsbehov ved kommunale bygg. Det blir samtidig kommentert at politikerne i Tønsberg kommune har hatt høyt fokus på å bevilge midler til bygging av skoler og barnehager de siste årene. Når det gjelder energi- og ENØK-tiltak har bystyret vedtatt en 5 årsplan med en kostnadsramme på 75 millioner kroner.

Tabellen under viser budsjettet for vedlikehold av yrkesbygg fra 2009 og frem til 2012. Ekstraordinære/ ikke planlagte vedlikeholdskostnader inngår under løpende vedlikeholdskostnader i driftsbudsjettet og inngår dermed i summen for «vedlikehold totalt» i tabell 2 under.

²⁹ Brukerrepresentantene uttaler seg i denne sammenhengen om situasjonen ved det eller de byggene der den enkelte har sin arbeidsplass og ikke om kommunens vedlikeholdsarbeid generelt.

³⁰ Virksomhetsplan for Tønsberg kommunal Eiendom KF, Gode bygg for alle, 2011, s.10.

Tabell 2 Tildelinger til vedlikehold yrkesbygg for 2009-2012. Tallene er hentet fra årsbudsjettene til TKE.

Budsjett yrkesbygg (tall i MNOK)	2009	2010	2011	2012
Vedlikehold totalt	19,8	13,9	14,6	10,6

4.6.1 Prioritering av de økonomiske ressursene

Daglig leder opplyser i intervju at TKE tilstreber å få mest mulig ut av de midlene foretaket har til rådighet. Førsteprioritet er å utbedre avvik/mangler i forhold til sikkerhetstiltak eller HMS-krav og tiltak for å etterleve lover og forskrifter. Brukerne av bygg gis mulighet til å komme med innspill om vedlikeholdsbehov blant annet i virksomhetsmøter med befaring eller ved å melde behov direkte til vaktmester/teamleder.

TKE gjør budsjettvurderingen basert på hvert enkelt byggs tiltaksliste. Større registrerte tiltak vurderes særskilt og en prioriteringsliste lages deretter innenfor TKEs budsjett. Ansatte i TKE opplever at brukernes behov blir hensyntatt i budsjettprosessen, men viser til at TKE har for begrenset økonomi til å gjennomføre alles ønsker og behov. Brukerne som er intervjuet opplever at deres innspill blir hørt, men viser til at det i stor grad er TKEs økonomiske situasjon som avgjør hvilke behov som kan følges opp.

4.7 Helseverngodkjenning av skoler

Tønsberg kommune inngår i et interkommunalt samarbeid om Miljørettet helsevern (mellom 12 kommuner i Vestfold) hvor Re kommune er vertskommune. Av Miljørettet helsevern i Vestfold sine nettsider fremgår det at godkjennings- og tilsynsmyndighet etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler er delegert til kommuneoverlegen. Miljørettet helsevern har følgende oppgaver:

- "Mottar og behandler søknader om godkjenning,
- Behandler klager vedrørende forhold som omfattes av forskriften,
- Fører tilsyn, evt. i form av systemrevisjon,
- Gir råd og veiledning til eiere, styreere og rektorer, foreldre mm."³¹

TKE har ansvaret for at kravene i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv blir etterlevd blant annet ved barnehager og skolebygninger i Tønsberg kommune. TKE må også følge opp eventuelle pålegg Miljørettet helsevern kommer med. I intervju gir ansatte i TKE uttrykk for at det er en klar ansvarsfordeling og godt samarbeid med Miljørettet helsevern, samt med kommuneoverlegen.

Av Tønsberg kommunes skolebygg og barnehager er det per september 2012 kun Kongseik ungdomsskole som ikke har godkjenning jf. § 6 i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. Dette skyldes følgende to avvik: (1) utilfredsstillende luftskifte og innendørs lufttemperatur og (2) at det mangler tilfredsstillende målinger av radonnivået i inneluften. Kongseik ungdomsskole består av fire skolebygg som ble bygd i 2006. Da skolebyggene ble ferdigstilte hadde de en rekke byggetekniske feil og mangler. Daglig leder i TKE opplyser i intervju at TKE forsøker å ta lærdom av dette tilfellet. I intervju blir det opplyst at Kongseik ungdomsskole per august 2012 opererer med en midlertidig godkjenning, og alle rommene er i bruk. Det blir videre opplyst at det er enighet mellom TKE, skolen og kommuneoverlegen/miljørettet helsevern om at det er hensiktsmessig å ha ordinær drift.

³¹ <http://www.mhvivestfold.no/article.asp?w=49034447&x=22788&level1=52455968>

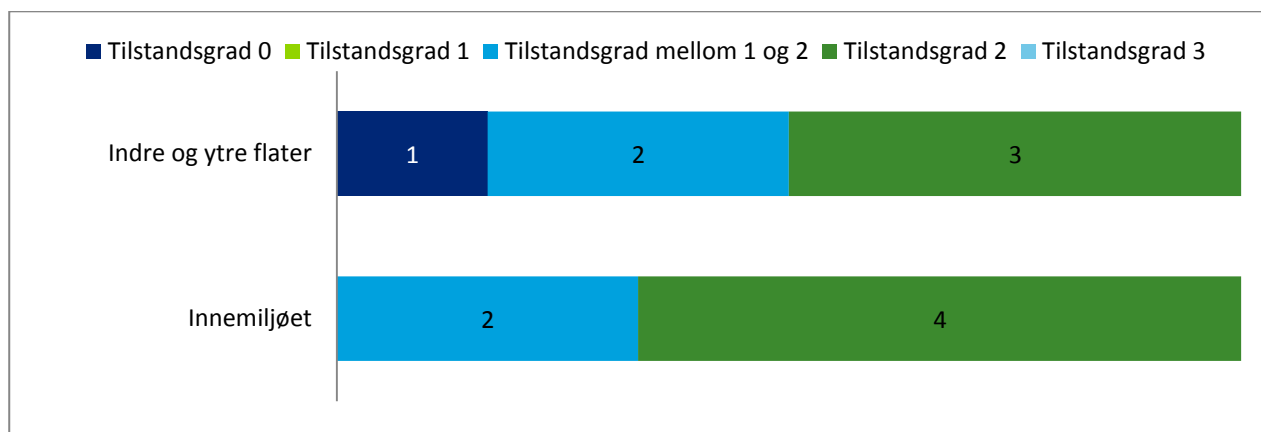
Resultatene fra temperaturmålinger lå innenfor godkjent nivå på skolen vinteren 2010/2011, men disse ble gjennomført under en forholdsvis mild vinter. Miljørettet helsevern har derfor «holdt igjen» godkjenningen til det blir gjort målinger innenfor en periode med mer kulde. Både fra brukersiden og TKE blir det gitt uttrykk for at det er lite som gjenstår for at skolebygget forhåpentligvis skal kunne bli helseverngodkjent.

I intervju med en representant for skolen blir det opplyst at TKE følger opp avvikene på en svært god måte og har iverksatt effektive tiltak. Brukerne opplever å bli godt orientert og det blir vist til at brukerperspektivet har vært godt ivaretatt fra TKE sin side.

4.8 Tilstanden til byggene

Under intervjuene ble brukerne bedt om å vurdere ulike forhold ved bygget der de har sin arbeidsplass, i henhold til tilstandsgradene 0, 1, 2 eller 3, der 0 tilsvarer meget god standard og 3 tilsvarer omfattende skader, feil og mangler³². Som det fremgår av figur 1 under, vurderer tre av brukerne indre/ytre flater ved sitt bygg til tilstandsgrad 2 og to av brukerne vurderer samme forhold til en verdi mellom 1 og 2, mens én bruker vurderer dette forholdet til tilstandsgrad 0. Tilsvarende vurderer fire brukere innemiljøet til tilstandsgrad 2, mens to av brukerne velger å plassere innemiljøet et sted mellom 1 og 2. Ingen av brukerne har vurdert forholdene til tilstandsgrad 3.

Figur 1: Antall brukere som karakteriserer innemiljø og indre/ytre flater etter tilstandsgrad 0, 1, 2 og 3. N = 6 brukere



En bruker av et skolebygg, som plasserte innemiljøet mellom tilstandsgrad 1 og 2, påpeker at for enkelte rom ved skolebygget vil innemiljøet være innenfor kategorien 2 som defineres som «et visst omfang av feil og mangler som krever teknisk utbedring og/eller avvik fra lover og forskrifter». Brukeren har en dialog med TKE omkring dette, og TKE arbeider med å utrede mulighetene for bedre utlufting i enkelte rom. Intervjuobjektet mener skolebygget stort sett er i samsvar med krav i opplæringsloven, men viser til at elevene har klaget på luftkvaliteten i enkelte rom, noe som kan tyde på at disse rommene ikke er i fullt samsvar med kravene. I tillegg opplyser vedkommende at elevene er misfornøye med forhold på toalettet og garderobedusjer (blant annet ønsker elevene seg hele skillevegger).

Representanter fra rådhuset peker i intervju på at rådhuset er preget av mye slitasje. Den største utfordringen er i følge brukerne ventilasjonen som i perioder er ikke-eksisterende. Det er svært dårlig luft og liten mulighet til å åpne vinduer på grunn av trafikkstøy. Det blir kommentert at ventilasjonen ved rådhuset kunne vært plassert til verdien 3 (omfattende skader, feil og mangler). Bygget blir blant annet

³² Tilstandsgrad 0 = meget god standard uten feil og mangler og kun ubetydelig slit og elde fra nybyggstandard.

Tilstandsgrad 1 = god, tilfredsstillende standard, hvor alle lover og forskrifter er ivaretatt. Noe slitasje og elde fra nybyggstandard.

Tilstandsgrad 2 = et visst omfang av feil og mangler som krever teknisk utbedring og/eller avvik fra lover og forskrifter.

Tilstandsgrad 3 = omfattende skader, feil og mangler. Mye slitasje. Betydelig behov for teknisk utbedring. Avvik fra lover og forskrifter.

svært varmt på sommeren. På vinterstid fungerer heller ikke sentralvarmen, slik at det ikke blir ordentlig varme i bygget. Dette har ført til at mange ansatte har kjøpt inn egne varmeovner på kontorene. Med unntak av ventilasjonen opplever brukerne som er intervjuet at bygget er i samsvar med lov og forskrifter, men påpeker at standarden ikke holder noe høyere nivå enn det som er «nødvendig».

En bruker ved et annet bygg uttrykker i intervju at hovedproblemene ikke er feil og mangler, men stor slitasje ved bygget. Siden bygget er nedslitt og har gamle gulv, er det i tillegg tungt for renholderne å utføre tilstrekkelig godt renholdsarbeid og sikre tilfredsstillende hygiene. Vedkommende mener bygget i liten grad er tilpasset de hygieniske utfordringene som ligger til virksomheten. Enkelte rom er heller ikke i samsvar med lov og forskrifter når det gjelder lysforhold.

4.8.1 Inneklimaet i bygningene

TkE utarbeidet i 2011 en skriftlig rutine for risikovurdering av inneklima³³ der hensikten er å kartlegge og risikovurdere forhold som har innvirkning på inneklimaet i kommunale bygg. Det går fram av rutinen at hyppighet for gjennomføring avhenger av risikobildet og utfordringer som avdekkes ved kartleggingen. I intervju vises det til at TkE per august 2012 er i gang med en risikovurdering av inneklimaet i alle skolebygg. I tillegg til inneklimamålinger skal ansatte blant annet svare på spørreskjemaer om hvordan de opplever inneklimaet og hvilke innvirkninger inneklimaet eventuelt har på trivsel/helsetilstand. Videre blir det vist til at elevundersøkelsen gir et bilde av hva elevene er fornøyde/mindre fornøyde med, og at en kan anta at elevenes opplevelser av inneklima ligner det de ansatte på skolene har. Når kartleggingen av alle skolebygg er gjennomført vil de øvrige yrkesbyggene i kommunen gjennomgås. Ansatte i TkE opplyser at TkE har høyt fokus på inneklima.

I intervju ble brukerne spurt om de kjenner til tilfeller der byggets tilstand eller innemiljø har hatt negativ innvirkning på ansattes helsetilstand. Ved rådhuset blir det opplyst at det har blitt gjennomført klimamålinger som viste at nivåene ved rådhuset lå innenfor regelverket, men at ventilasjonsanlegget i bygget ikke tilfredsstillende dagens krav. Det er også dårlig temperaturregulering i bygget, som følge av for liten kapasitet på ventilasjonsanlegget. Det ble i januar 2012 gjennomført en medarbeiderundersøkelse ved rådhuset hvor inneklima var et tema, og det ble generelt gitt dårlige tilbakemeldinger på inneklimaet i bygget. En representant fra rådhuset forteller i intervju at han kjenner til at astmatikere har opplevd problemer knyttet til inneklimaet. Ansatte klager også mye på hodepine og gir uttrykk for at de fryser og at det er generelt et dårlig innemiljø ved rådhuset. En annen representant fra rådhuset mener at tilstanden ved bygget og inneklimaet både påvirker de ansattes trivsel og helse.

Også brukere ved andre bygg opplyser at det er mange som klager på luftkvaliteten og/eller temperaturen. En bruker forteller at ansatte klager på tørr luft, men at det likevel ikke er påvist at byggets innemiljø eller fysiske forhold ved bygget har hatt negativ innvirkning på ansattes helsetilstand. Vedkommenede mener imidlertid at disse forholdene går utover trivselen til de ansatte. En bruker av skolebygg opplyser å kjenne til tilfeller der innemiljøet ved skolen har påvirket helsetilstanden til ansatte/elever, for eksempel ved at noen har vært plaget av hodepine.

4.9 Internkontroll

TkE arbeider for tiden med å ferdigstille en kvalitetshåndbok for foretaket som inneholder rutiner og prosedyrer for TkEs ansvarsområder. Arbeidet innebærer at gamle rutiner har blitt oppdatert og at det har blitt utarbeidet nye rutiner for områder der TkE tidligere ikke har hatt rutiner. Videre har TkE kjøpt inn FDV-systemet ISY-Eiendom. TkE er per september 2012 i gang med å legge inn en oversikt over alle periodiske oppgaver/ kontroller som skal utføres i systemet. Planen er å implementere ISY-Eiendom i løpet av høsten 2012.

³³ 4.8.4.3 «Mal for risikovurdering inneklima», TkE, 17.02.2011.

I intervju påpekes det at HMS-systemet for Tønsberg kommune for tiden er under revisjon. Det blir kommentert at kommunens HMS-system ble utarbeidet på slutten av 90-tallet, og derfor er noe utdatert i forhold til dagens krav og behov. Videre er kommunens system i varierende grad tatt i bruk av virksomhetene og det eksisterer ulik praksis på mange områder.

I intervju blir det opplyst at lovpålagte kontroller av tekniske anlegg/installasjoner, heis, brannvarslingsanlegg og sprinkleranlegg etc. i stor grad blir utført av eksterne leverandører gjennom serviceavtaler. Løpende kontroller for å kontrollere at utstyret fungerer som det skal gjennomføres av TKE. TKE oppdaterer selv all informasjon knyttet til brannvernarbeid i byggene og gjør målinger av legionella og lignende. TKE har per i dag et manuelt avsjekksystem (sjekklister og vaktmesterboka) for dokumentering av utførte kontroller. Vaktmestrene skal kvittere ut med initialer og dato når en kontroll er gjennomført og beskrive om funnene er tilfredsstillende. Dersom det ikke er tilfredsstillende skal forholdet registreres som avvik. TKE har et elektronisk dokument der det fremgår hvilke periodiske oppgaver vaktmestrene har, inkludert ulike kontroller.

Flere ansatte i TKE kommenterer at det er en utfordring at TKE stort sett har manuelle systemer og sjekklister, og mener det vil bli en forbedring når ISY-Eiendom er implementert. I systemet vil vaktmestrene måtte kvittere ut når de har utført periodiske oppgaver/kontroller. Ansatte i TKE mener man med ISY-Eiendom i større grad vil få kontroll med og kunne dokumentere at oppgaver/kontroller er utført i samsvar med rutinene. Teamlederne har det overordnede ansvaret for at vaktmestrene utfører pålagte oppgaver/kontroller.

4.9.1 Kartlegging av byggenes tilstand og behov for vedlikehold

De ansatte i TKE gir i intervju uttrykk for at TKE har god oversikt over tilstanden til byggene. TKE gjør vurderinger av byggenes vedlikeholdsbehov kontinuerlig, både ved at ansatte er ute på byggene og ved gjennomgang av byggene sammen med brukerne (virksomhetsmøte med befaring). Det blir opplyst at det er få utskiftninger av ansatte i TKE, slik at det er mange personer som kjenner byggene godt.

I henhold til TKEs rutine for årlig befaring (sist oppdatert i 2012) skal det gjennomføres virksomhetsmøte med befaring for alle bygg som TKE forvalter/drifter. For skoler, barnehager og bosentre skal dette gjennomføres årlig eller minst annet hvert år. For andre yrkesbygg gjennomføres dette etter behov, men minst hvert tredje år.³⁴ I intervju blir det opplyst at TKE tidligere har hatt utfordringer med å etterleve målsetningen om regelmessige befaringer, men at foretaket har hatt større fokus på å gjennomføre dette den siste tiden. I intervju blir det presisert at teamlederne har mange besøk hos virksomhetene i løpet av året, men det årlige virksomhetsmøtet er en formell gjennomgang. Disse møtene skal skje på initiativ fra TKE.

Alle brukerne som er intervjuet opplever at TKE har god oversikt over tilstanden ved byggene deres. Det blir opplyst at TKE gjennomfører jevnlige befaringer/inspeksjoner av byggene uten deltakelse fra brukerne. I tillegg opplyser enkelte brukere at resultater fra vernerunder ved bygget deres blir sendt inn til TKE dersom det oppdages avvik som TKE har ansvaret for. Fra TKE blir det opplyst at enkelte virksomheter inviterer representanter fra TKE til å delta på vernerundene.

Generelt opplever de ansatte i TKE at yrkesbyggene i kommunen er i samsvar med lover og forskrifter, men at det er enkelte avvik. Disse avvikene mener de ansatte imidlertid at TKE har god oversikt over. Det oppleves som en utfordring at lover og forskrifter endrer seg hyppig.

4.9.2 Rutiner for rapportering av avvik

Det finnes ulike praksiser når det gjelder å melde inn avvik. Både ansatte i TKE og brukerne gir uttrykk for at det er alvorlighetsgraden på avviket som avgjør hvordan det meldes inn. Ved mindre alvorlige avvik skriver ofte brukerne disse inn i en vaktmesterbok som er tilgjengelig for alle ansatte.

³⁴ Rutine 4.4.1.4 Årlig befaring, TKE, 20.02.2012

Vaktmesteren som er tilknyttet bygget har ansvaret for å sjekke boken og kvittere ut innmeldte avvik når disse er lukket. Avvik som vaktmester ikke kan håndtere, har vaktmester ansvaret for å melde videre til ledende vaktmester og/eller teamleder. Større og/eller akutte avvik meldes ofte direkte til teamleder og/eller ledende vaktmester via e-post eller telefon. Ansatte kan også melde avvik som en del av virksomhetens ordinære HMS-system, enten ved bruk av avviksskjema eller muntlig. Da vil virksomhetsleder/avdelingsleder avgjøre om avviket kan skrives inn i vaktmesterboka eller om avviket skal meldes direkte til teamleder og/eller ledende vaktmester. Ansatte i TKE opplyser at de også har mottatt avviksmeldinger på post-it lapper. Brukerrepresentantene gir uttrykk for at de at ansatte ved deres bygg kjenner til hvordan avvik skal meldes.

Flertallet av de ansatte i TKE som er intervjuet har inntrykk av at brukerne av bygg er godt kjent med hvordan avvik skal meldes og hvem de skal henvende seg til i TKE. I 2009 sendte TKE e-post til alle virksomhetsledere med telefonlister for kontaktpersoner i TKE. For nye virksomhetsledere er dette stort sett formidlet muntlig. TKE opplyser at det i 2011 ble utarbeidet nye husleieavtaler der det gikk fram følgende om avviksrapportering:

”Leietaker har ansvar for umiddelbart å melde ifra til utleier dersom det avdekkes forhold eller oppstår situasjoner som betinger utbedring eller vedlikehold.”³⁵

I januar 2012 sendte TKE e-post til alle virksomhetsledere med informasjon om en vakttelefon virksomhetene kan kontakte utover normal arbeidstid. TKE opplyser at det i tillegg blir muntlig formidlet i møter med virksomhetene at avvik skal meldes i vaktmesterboken, mens avvik som haster skal meldes direkte til teamleder (virksomhetens kontaktperson). Denne informasjonen formidles også til ledende vaktmestre og vaktmester i TKE i interne møter.

I forbindelse med kvalitetshåndboken er det i 2012 utarbeidet en rutine for avviksmelding³⁶. Rutinen er ikke sendt til virksomhetslederne enda, men utfyllingsskjemaet som hører til rutinene har vært tilgjengelig i flere år. Etter TKEs nye rutiner skal virksomhetene nå melde større avvik via et avviksskjema til teamleder. Mindre avvik skal fortsatt registreres i vaktmesterboken.

Både ansatte i TKE og brukere opplyser i intervju at det nok blir meldt inn færre avvik enn det som er reelt, og at dette derfor er noe både TKE og virksomhetene må ha høyt fokus på i tiden framover.

4.9.3 Rutiner for oppfølging av registrerte avvik

TKE har per september 2012 ikke noe system der innmeldte avvik og oppfølgingen av disse registreres. Det finnes dermed ikke noen fullstendig oversikt over antall og type avvik eller status på innmeldte avvik. Teamlederne har ansvar for å ha oversikt over og følge opp innmeldte avvik tilknyttet deres bygg. Større avvik som ikke blir utbedret umiddelbart skal føres på tiltakslisten for bygget. I intervju blir det opplyst at akutte avvik som meldes inn via telefon, og håndteres innen kort tid, sjelden blir registrert skriftlig. Dette gjelder også oppfølgingen av slike avvik.

Teamlederne fører kontroll med oppfølging av avvik blant annet ved å kontrollere vaktmesterboken når teamleder er tilstede ved bygg. Ansatte i TKE opplever at TKE klarer å lukke de fleste avvikene som blir meldt inn. Avvik som ikke blir lukket skyldes i hovedsak at TKE ikke har midler til å gjennomføre nødvendige tiltak. Alvorlige avvik som kan knyttes til sikkerhetstiltak eller HMS-krav blir imidlertid prioritert og lukket. En ansatt i TKE opplyser at oppfølgingen av avvikene som meldes inn i vaktmesterhåndboken er noe personavhengig. Vedkommendes erfaring er at større/alvorlige avvik blir håndtert og lukket relativt raskt, mens det kan ta lengre tid før mindre alvorlige avvik blir lukket.

Flere gir uttrykk for at TKEs avvikssystem ikke er tilstrekkelig når det gjelder å registrere oppfølging/lukking av avvik. På sikt ønsker TKE at alle avvik skal registreres i ISY-Eiendom, slik at TKE i større grad kan ha oversikt over alle registrerte avvik og håndteringen av disse. I intervju opplyses det

³⁶ «Rutine for melding om vedlikeholdsoppgaver m/skjema».

at det sannsynligvis blir administrasjonen i TKE og eventuelt vaktmesterne som vil registrere innmeldte avvik i ISY-eiendom.

Det varierer i hvilken grad brukerne som er intervjuet er fornøyde med tilbakemeldingene på innmeldte avvik og oppfølgingen av disse. Flere av brukerne etterlyser mer systematiske tilbakemeldinger fra TKE når brukerne har henvendt seg til TKE om større avvik. Dette gjelder både tilbakemeldinger om at innmeldte avvik er mottatt og statusoppdateringer i forbindelse med avvikshåndteringen. En av brukerne forteller at det opp igjennom tiden har vært varierende med tilbakemelding fra TKE, og at de ofte ikke har fått svar på e-poster. En annen bruker mener at det ligger et forbedringspotensial hos TKE i å gi raskere tilbakemeldinger. Vedkommende opplever at virksomheten ofte må purre før de får tilbakemeldinger fra TKE. Konsekvensen er at brukerne må bruke unødig tid på å orientere seg om hva som skjer samt følge opp innmeldte avvik. Andre brukere er svært fornøyde med oppfølgingen av avvik, og gir uttrykk for å bli tilstrekkelig informert om status på innmeldte avvik.

5. Vurderinger

5.1 Rolle- og ansvarsfordeling

Etter revisjonens vurdering fremstår rolle- og ansvarsfordelingen tilknyttet vedlikehold i Tønsberg kommunes yrkesbygg som tydelig og avklart. Tønsberg kommunale Eiendom KF (TKE) har utarbeidet husleiekontrakter som regulerer dette forholdet.

Ansatte i TKE opplever at foretaket har en hensiktsmessig organisering, og at det har vært en forbedring at driftspersonalet nå er organisert under TKE. Det er utarbeidet stillingsinstrukser for de fleste stillingene i Drifts- og vedlikeholdsavdelingen, og ansatte i TKE opplever at rolle- og ansvarsfordelingen internt i virksomheten er tilstrekkelig avklart.

Undersøkelsen viser videre at det fra brukersiden blir gitt uttrykk for godt samarbeid og god kommunikasjon med TKE, men enkelte brukere ønsker regelmessige møter mellom brukerne og TKE. Videre viser undersøkelsen at det varierer i hvilken grad brukerne opplever å bli tilstrekkelig orientert om planlagt og utført vedlikeholdsarbeid. I eiendomsforvaltningen er samarbeid mellom alle nivå i eiendomsforvaltningen sentralt for å sikre tydelige ansvarsforhold og god oversikt over byggenes tilstand. Det er derfor revisjonens vurdering at regelmessige møter vil være et tiltak som kan bidra til bedre informasjonsutveksling mellom partene. Innføring av regelmessige møter vil også være i samsvar med anbefalinger fra Eiendomsforvaltningsutvalget, ECON og Multiconsult.

5.2 Kapasitet og kompetanse

Revisjonen har i undersøkelsen ikke avdekket forhold som tilsier at kompetansen og kapasiteten hos TKE ikke er tilfredsstillende. TKE kjøper inn tjenester hvis det skulle oppstå behov som ikke kan dekkes av tilgjengelig kapasitet og/eller kompetanse.

Revisjon vurderer at TKE har godt fokus på kartlegging av behov for kompetanse, ved at dette er tema i blant annet medarbeiderundersøkelser og medarbeidersamtaler samt på interne møter i virksomheten.

5.3 Vedlikeholdsarbeidet

5.3.1 Oversikt over tilstanden til yrkesbyggene

Revisjonen vurderer at TKE har god oversikt over tilstanden til de enkelte yrkesbyggene. TKEs ansatte er jevnlig til stede ved byggene, og hvert av byggene har en vedlikeholdsplan med tiltaksliste, der vedlikeholdsbehov og utført vedlikeholdsarbeid skal registreres. I undersøkelsen kommer det fram at vedlikeholdsplanen ikke alltid oppdateres ved innmeldt behov eller utført vedlikeholdsarbeid. Revisjonen vil peke på viktigheten av at slike forhold blir dokumentert for å sikre at TKE har tilstrekkelig oversikt over byggenes tilstand. Siden TKE gjør budsjettvurderinger basert på byggenes tiltaksliste er det spesielt viktig at alle forhold dokumenteres i tiltakslisten.

Også brukerrepresentantene gir uttrykk for at TKE har god oversikt over tilstanden ved de ulike byggene.

5.3.2 Identifiserte vedlikeholdsbehov

Undersøkelsen viser at det er registrert tiltak for vedlikehold og oppgradering til dagens standard for ca. 80 millioner på yrkesbygg, og at det reelle behovet antageligvis er over 80-100 millioner. I tillegg gir både ansatte i TKE og brukerrepresentantene uttrykk for at kommunen har et vedlikeholdsetterslep

knyttet til yrkesbyggene. Vedlikeholdsetterslepet er i stor grad knyttet til enkeltbygg (bl.a. Rådhuset, Trelleborg bo- og behandlingssenter og Messehall A). I undersøkelsen blir det vist til at vedlikeholdsetterslepet i kommunen i hovedsak skyldes begrenset økonomi.

Både TKE og brukerne opplever at hoveddelen av Tønsberg kommunes yrkesbygg er i samsvar med lover og forskrifter, med enkelte unntak. På bakgrunn av foreliggende data er det revisjonens oppfatning at TKE har god oversikt over de avvikene fra lover og forskrifter som finnes ved yrkesbyggene i dag, og at TKE har fokus på å iverksette nødvendige tiltak.

Av Tønsberg kommune sine 18 kommunale barnehager og 15 grunnskoler er det kun Kongseik ungdomsskole som ikke er helseverngodkjent. Fra brukersiden blir det opplyst at TKE har iverksatt effektive tiltak og at man håper at skolen vil kunne godkjennes i løpet av 2012. Brukere viser til at TKE har orientert dem om disse prosessene på en god måte, og at brukerperspektivet har vært godt ivare tatt.

Regelverket stiller gjennom lover og forskrifter krav om at bygget og/eller inneklimaet skal være forsvarlig eller "tilfredsstillende"³⁷ når det gjelder faktorer som helse, trygghet, trivsel, velferd og læring. Det er vanskelig å måle byggets og/eller inneklimaets virkning på den enkelte ansatte eller elev, og dermed vurdere i hvilken grad det fysiske miljøet er tilfredsstillende. For å få indikasjoner på etterlevelse av regelverket har revisjonen stilt brukere av byggene spørsmål om virkningen det fysiske miljøet har på ansatte og elever. Ved to av fire bygg der revisjonen har intervjuet brukere, rapporteres det at ansatte/elever har fått forverret helsetilstand og/eller ulike plager av å oppholde seg i bygget³⁸. Med bakgrunn i svarene som er gitt, mener revisjonen at det er grunn til å stille spørsmål ved om inneklimaet i disse byggene er i samsvar med regelverkets krav om at inneklimaet skal være henholdsvis forsvarlig og tilfredsstillende. I denne sammenhengen mener revisjonen det er viktig at TKE prioriterer arbeidet med å kartlegge hvilken innvirkning inneklimaet i byggene har på brukerne av bygg.

5.4 Kommunale mål for vedlikehold og inneklima

Undersøkelsen viser at TKE har fokus på å oppnå målsetningene for 2011 og 2012 som går fram av virksomhetsplanen. Kvalitetshåndboken er under ferdigstilling og TKE innfører for tiden FDV-systemet ISY-Eiendom. Målsetningen om befaringer er nedjustert fra hvert år til annet hvert år. TKE regner med å nå alle målsettingene i løpet av 2012.

Undersøkelsen viser at budsjettet for vedlikehold av yrkesbygg og vedlikehold bolig totalt er redusert med 5 millioner kroner for 2012, og det blir i intervju opplyst at budsjettet er under det som er anbefalt. Per 2012 er det ikke satt av midler til planlagt utvendig vedlikehold av yrkesbygg. Flere representanter for brukersiden vurderer vedlikeholdsarbeidet som utføres ved deres bygg som preget av "brannslukking" og "skippertak" framfor å være løpende og forebyggende. Ansatte i TKE mener vedlikeholdsarbeidet som utføres er et sted mellom de to nevnte kategoriene. «Brannslukking» og «skippertak» blir av Norges byggforskningsinstitutt og Eiendomsforvaltningsutvalget vurdert som former for vedlikehold som er lite lønnsomme. Samtidig har Tønsberg kommune de senere årene bevilget penger til bygging av skoler og barnehager, noe som har bidratt til å redusere vedlikeholdsetterslepet, og til at man har fått bygg som både er mer hensiktsmessige og i tråd med krav i regelverket. På bakgrunn av de begrensede ressursene til vedlikeholdsarbeid, er det imidlertid en risiko for at kommunen ikke vil klare å opprettholde denne standarden over tid. Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av at Tønsberg kommune i tilstrekkelig grad følger opp vedtatt målsetning om å prioritere vedlikehold av kommunens eiendommer.³⁹

³⁷ I forarbeidene til opplæringsloven § 9a-2 blir det blant annet pekt på at hva som regnes som "tilfredsstillende" må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og at kravet bør knyttes til virkningen miljøet har på den enkelte elev

³⁸ Sammenhengen mellom det å oppholde seg i et bygg og det å registrere sykdom, forverret helsetilstand eller plager, er vanskelig å kontrollere. Revisjonen forholder seg derfor til de svarene som har blitt gitt av brukere av yrkesbygg, og de årsakssammenhenger de peker på. Svarene som er gitt samsvarer også godt med annen litteratur og andre undersøkelser om samme tema. På nettsiden www.inneklima.com blir det blant annet vist til at vanlige konsekvenser av dårlig inneklima er hodepine, snue eller tett nese, slapphet og konsentrasjonsvansker. Flere og verre plager i forbindelse med allergier og astma er også vanlige konsekvenser.

³⁹ På bakgrunn av rådmannen sine kommentarer til rapporten er dette avsnittet noe endret i forhold til høringsutkastet av rapporten.

Det er revisjonens vurdering at TKE bør konkretisere hvilke konsekvenser kutt i vedlikeholdsbudsjettet får med tanke på å drive en kostnadseffektiv eiendomsforvaltning på kort og på lang sikt, samt med tanke på etterlevelse av regelverk knyttet til byggenes tilstand. Det er videre viktig at denne informasjonen formidles til politisk nivå.

5.5 Internkontroll

5.5.1 Overordnet system

Revisjonen vurderer det som positivt at TKE er i gang med ferdigstilling av kvalitetshåndbok for virksomheten, og at det er utarbeidet skriftlige rutiner for relevante områder. Revisjonen vurderer det videre som positivt at TKE innfører FDV-systemet ISY-Eiendom, som vil bidra til å sikre dokumentering av kontroller som utføres og annet internkontrollarbeid.

Undersøkelsen viser at Tønsberg kommune på en rekke områder har system for å kontrollere etterlevelse av krav i regelverket, blant annet i form av sjekklister.

5.5.2 Avvikssystem

TKE har etablert et avvikssystem, og brukerrepresentantene gir uttrykk for at ansatte i deres virksomhet kjenner til hvordan avvik skal meldes. Likevel er det ikke en entydig praksis når det gjelder hvordan brukere av bygg rapporterer avvik. Revisjonen merker seg at TKE har etablert en ny rutine for rapportering av avvik, men denne er per september 2012 ikke formidlet til brukerne. Revisjonen mener det er et viktig arbeid som her er gjort, og at det i det videre arbeidet er viktig at man sikrer at rutinene blir tilstrekkelig godt kjent blant brukere av bygg.

TKE har per september 2012 ikke et system for registrering og oppfølging av alle innmeldte avvik, og TKE har ikke noen totaloversikt over antallet avvik eller type avvik. Fra brukersiden blir det vist til manglende tilbakemeldinger fra TKE på innmeldte avvik, og enkelte brukere gir uttrykk for at de må purre for å tilbakemelding knyttet til status for innmeldt avvik.

På grunnlag av disse forholdene er det revisjonens vurdering at dagens system for rapportering og oppfølging av avvik har enkelte svakheter. I forbindelse med det arbeidet som pågår med utbedring av system og rutiner, bør TKE sikre at disse forholdene blir bedre ivaretatt.

5.5.3 System for kartlegging og iverksetting av tiltak

Undersøkelsen viser at TKE har systemer for å kartlegge tilstanden ved byggene, ved at ansatte i TKE er tilstede ved byggene og gjennom befaringer med brukere av bygg. TKE har i tillegg en vedlikeholdsplan med tiltaksliste for hvert bygg.

Undersøkelsen viser at TKE har hatt utfordringer med å etterleve målsetningen om årlige befaringer, og at målet nå har blitt nedjustert til befaringer annet hvert år. Revisjonen mener det er viktig at TKE har fokus på å gjennomføre befaringer i tråd med justert målsetting. Befaringer med involvering av brukere av bygg er viktig for å sikre at alle relevante forhold ved tilstanden er identifisert. Dette vil også bidra til å sikre at brukernes behov i større grad blir ivaretatt, samt kunne bidra til en felles forståelse av behov og prioriteringer. En slik ordning vil også være i samsvar med Eiendomsforvaltningsutvalgets vurdering som viser til at tilfredsstillelse av brukerbehov er et av kriteriene for god kommunal eiendomsforvaltning.

TKE opplyser at avvik fra lov og forskrifter blir prioritert og håndtert raskt. Også fra brukersiden blir det gitt uttrykk for at TKE følger opp avvik fra lov og forskrifter med effektive tiltak.

Undersøkelsen viser at TKE nylig har startet et arbeid for å kartlegge hvilke virkninger inneklimate i skolebygg har på brukerne. Videre vil TKE gjøre samme kartlegging av andre yrkesbygg. En systematisk kartlegging av inneklimateets virkning på brukerne, vil slik revisjonen vurderer det gi god informasjon om hvilke tiltak som bør settes i verk for å sikre etterlevelse av relevant regelverk. Økt grad av systematiske kartlegginger på området kan etter revisjonens vurdering også bidra til økt bevissthet

omkring konsekvenser av vedtak og prioriteringer både på forvalter- og eiersiden. En slik kartlegging kan således bidra med god styringsinformasjon og godt informasjonsgrunnlag for beslutningstakere.

6. Forslag til tiltak

Revisjonen anbefaler at Tønsberg kommune:

1. Vurderer å innføre regelmessige møter mellom TKE og brukere av bygg, for å bedre informasjonsutvekslingen mellom partene.
2. Gjennomgår rutineene for oppdatering av vedlikeholdsplan og tiltaksliste.
3. Arbeider målrettet for at Kongseik ungdomsskole så raskt som mulig blir helseverngodkjent i samsvar med krav i forskrift om miljørettet helsevern for barnehager og skoler.
4. Prioriterer arbeidet med kartlegging av hvilken innvirkning inneklimateet i byggene har på brukerne av bygg.
5. Sørger for at politisk nivå er tilstrekkelig informert om de konkrete konsekvensene av manglende budsjettmidler til planlagt vedlikeholdsarbeid.
6. Iverksetter tiltak for å utbedre avvikssystemet, spesielt i forhold til registrering og oppfølging av innmeldte avvik.
7. Prioriterer arbeidet med befaringer sammen med brukerne av bygg.

Vedlegg 1: Rådmannen sine kommentarer

From: geir.viksand@tonsberg.kommune.no [mailto:geir.viksand@tonsberg.kommune.no]
Sent: 5. november 2012 16:21
To: Olsen, Stine Karoline (NO - BERGEN)
Cc: Kvamme, Kjartan (NO - Drammen); Songstad, Stein Ove (NO - Oslo)
Subject: Ad: Høringsutkast - forvaltningsrevisjon om vedlikehold av yrkesbygg i Tønsberg kommune

Hei

Her er mine tilbakemeldinger.

Feil i rapporten:

Side 14 punkt 4.2.1. Her må årstallet rettes opp til 1/1 - 2009

Side 16 punkt 4.2.3 Punktet kan gi inntrykk av at det utstedes nye husleie kontrakter hvert år, dette er ikke tilfelle . Virksomheten som omtales skal forholde seg til kontrakt utstedt i 2010.

Side 27 punkt 5.4 Budsjettet for vedlikehold er redusert med 5 mill kroner og ikke 7,5. Kuttet er midlertidig.

Rådmannens kommentarer

Rapporten gir en grundig og god analyse av drift og organisering av kommunens vedlikehold av kommunale bygg. Det er positivt at analysen vurderer vedlikehold opp mot lovverk som regulerer kommunens virksomhet og hvor godt vedlikeholdte bygninger er en forutsetning for at lovkravet oppfylles.

Rådmannen er enig i tiltakslisten presentert i kap 6.

I tillegg til dialogene som er nevnt i rapporten, er det verd å nevne at daglig leder av TKE og rådmannen har månedlige møter, der både samarbeid, spesielle utfordringer og strategier drøftes.

Rådmannen stiller imidlertid spørsmål ved konklusjonen i avsnitt 5.4:

"Revisjonen stiller derfor spørsmål om Tønsberg kommune i tilstrekkelig grad følger opp vedtatt målsetting om å prioritere vedlikehold av kommunale eiendommer"

Først må det understrekes at kommune har begrensede midler til å oppfylle en rekke tjenester regulert gjennom lover, som Helse- og omsorgsloven, Opplæringsloven, mm. Kommunesektorens økonomiske betingelser er i stor grad definert av Stortinget. Innenfor disse rammen må kommunen prioritere ressurser til en rekke lovpålagte oppgaver.

I hvilken grad Tønsberg kommune prioriterer vedlikehold av kommunale eiendommer må derfor ses i sammenheng med kommunesektorens økonomisk handlingsrom, og en vurdering av prioritering må basere seg på sammenligning med andre kommuner. Som nevnt i rapporten er dessverre ikke KOSTRA-tallene sammenlignbare ennå.

Videre kan følgende indikere at, selv om rammene ikke er tilstrekkelige, kommunen prioriterer vedlikehold av kommunale eiendommer:

Tønsberg kommune har de siste 7 årene vedtatt omfattende kutt i tjenesteproduksjonen som følge av at kostnadene øker mer enn inntektene. Alle andre lovpålagte områder rammes, mens vedlikehold av bygninger er stort sett vernet fra kuttene, med unntak av den spesielle situasjonen i 2012. Denne reduksjonen er midlertidig.

I tillegg til budsjetterte midler til vedlikehold, har Tønsberg kommune budsjettert med 15 mill kroner til rehabilitering av kommunale bygg. Mye av dette ble imidlertid benyttet til vedlikehold. I 2008 ble der for 5 mill kroner omfordelt fra investeringsbudsjettet til driftsbudsjettet, dvs vedlikeholdsbudsjettet ble styrket med 5 mill kroner. Rehabiliteringsbudsjettet ble imidlertid redusert fra 15 til 10 mill kroner.

Tønsberg kommune innførte 2008 gjengs leie på utleieboliger. Tidligere var husleiene i Tønsberg kommune svært lave. Inntektsøkningen ble øremerket til økt vedlikehold.

Omorganiseringen som er nevnt i rapporten, der vaktmestere og renholdere ble overført til TkE var motivert ut fra et effektiviseringsmål. Effektiviseringseffekten var forutsatt å styrke vedlikeholdet av kommunale eiendommer.

Med vennlig hilsen

Geir Martin Viksand
rådmann, Tønsberg kommune
tlf: 33348055 / 41504718

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Lover og forskrifter

Arbeidsdepartementet: *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)*, FOR 1996-12-06 nr 1127

Arbeidsdepartementet: *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven)*, LOV-2005-06-17-62:

Helse- og omsorgsdepartementet: *Forskrift om miljørettet helsevern*, FOR-2003-04-25-486

Helse- og omsorgsdepartementet: *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.*, FOR 1995-12-01 nr 928

Helse- og omsorgsdepartementet: *Lov om helsetjenesten i kommunene (Kommunehelsetjenesteloven)*, LOV-1982-11-19-66

Kommunal- og regionaldepartementet: *Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommunelova)*, LOV-1992-09-25-107

Kunnskapsdepartementet: *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)*, LOV-1998-07-17-61

Dokumenter fra Tønsberg kommune

Kommuneplanens Måldel 2008 – 2020. Tønsberg kommune. Vedtatt av Bystyret 16. april 2008

Strategi Tønsberg kommunale Eiendom KF. Tønsberg kommune, behandlet i styret i Tønsberg kommunale Eiendom KF 14.06.2011

Virksomhetsplan for Tønsberg kommunal Eiendom KF. Gode bygg for alle. Tønsberg kommune, 2011

4.8.4.3 *Mal for risikovurdering innneklima*». Tønsberg kommunale Eiendom KF, datert: 17.02.2011

4.4.7.12 *Rutine for melding om vedlikeholdsoppgaver m/skjema*. Tønsberg kommunale Eiendom KF, datert: 11.06.12

4.4.1.4 *Årlig befaringsplan*. Tønsberg kommunale Eiendom KF, datert: 20.02.2012

Annen litteratur

ECON og Multiconsult (2002): *Organisering av kommunal eiendomsforvaltning* . Rapport 18/02

Norges Byggeforskningsinstitutt (2004): *Fra "brannsløkking" og "skippertak" til forsvarlig forvaltning av skolebygg*. Oppdragsrapport. Rapportnr. O16017

Norges Offentlige Utredninger (NOU) 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*

Norsk Standard 3424: *Tilstandsanalyse for byggverk. Innhold og gjennomføring*. 1. utgave desember 1995

Ot.prp.nr.72 (2001-2002) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa*

RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon, februar 2011

St.prp. nr. 61 (2005-2006) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 (kommuneproposisjonen)*

Utdanningsdirektoratet (2010): *Elevenes skolemiljø. Kapittel 9a i opplæringsloven*

Nettsteder

www.inneklima.com

<http://www.mhvivestfold.no/article.asp?w=49034447&x=22788&level1=52455968>

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.