



cutting through complexity™

"Bygningsmessige forhold og vedlikehold av kommunale bygg"

Forvaltningsrevisjon Nøtterøy kommune 2015



Forord

Etter vedtak i kontrollutvalget i Nøtterøy kommune i mai 2015 har KPMG gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot kartlegging av bygningsmessige forhold og vedlikehold av kommunens bygg og boliger. Denne rapporten er svar på kontrollutvalgets bestilling.

Oppbygging av rapporten

Våre konklusjoner går fram av rapportens hovedbudskap. Kapittel 1 har en innledning til rapporten. Her blir problemstillinger, metode og revisjonskriterier presentert. I kapittel 2 har vi presentert fakta basert på innsamlet informasjon i revisjonen, etterfulgt av våre vurderinger. I kapittel 3 presenterer vi resultater av en utført KOSTRA-analyse. Våre anbefalinger framgår samlet av kapittel 4.

Vi ønsker å takke kommunen for god hjelp i gjennomføringen av revisjonen.

Tønsberg, august 2015



Siv Karlsen Moa
Partner

Hovedbudskap

Formål med prosjektet

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke i hvilken grad kommunen har fulgt opp anbefalinger fra forvaltningsrevisjon i 2010 vedrørende organisering, rutiner og systematikk innen eiendomsforvaltning og vedlikehold. Det har også vært et formål å foreslå nye forbedringstiltak dersom forvaltningsrevisjonen avdekker forbedringspotensial.

Våre vurderinger baserer seg i hovedsak på innhentet dokumentasjon samt intervju med utvalgte personer i kommunen. Under følger et kort sammendrag av KPMGs funn, vurderinger og anbefalinger.

Evaluering av omorganisering i 2010

Kommunestyret ba i sitt vedtak 006/11 om at måloppnåelsen ved organiseringen av eiendomsforvaltningen ble evaluert høsten 2011. Vi vurderer at en evaluering av måloppnåelse ikke har vært utført og at vedtaket dermed ikke er tilstrekkelig fulgt opp.

Effekter av omorganisering i 2012

Vår vurdering er at overføringen av og samlokaliseringen med eiendomsforvaltning til teknisk sektor i 2012 har bidratt positivt til klarere ansvars plassering, forenklet og helhetlig styring av eiendomsforvaltning og bedre beslutningsvei mellom brukere av formålsbygg og eiendomsforvaltning. Gjennomgangen har særlig funnet positive effekter i form av forenklet horisontal styrings- og kommunikasjonslinje, og økt helhetsforståelse, samhandling og problemløsning på tvers av beslektede og gjensidig avhengige områder i teknisk sektor.

Rutiner for å kartlegge vedlikeholdsbehov i kommunal bygningsmasse

Etter vår vurdering har kommunen, gjennom å innføre en rekke endringer, delvis oppfylt kommunestyrets vedtak i sak 006/11 om at eiendomsforvaltningen gjennomgår, utarbeider og formaliserer rutiner for kartlegging av alle kommunale bygg og boliger.

Et nytt FDV-system Facilit er tatt i bruk, og det har vært gjort et planmessig arbeid med å implementere innmelding av avvik fra brukerne av bygg og boliger i systemet. Eiendomsforvaltning har bedret og skriftliggjort interne ansvarsforhold og oppgaver. Eiendomsforvaltnernes ansvar for å kartlegge vedlikeholdsbehov har endret seg fra en geografisk fordeling, til fordeling på kommunale boliger og ulike typer formålsbygg. Det pågår et koordinert internt forbedringsarbeid som etter vår mening vil ytterligere kunne styrke internkontrollrutinene og dokumentasjon

opp mot bygningsmassen, dersom arbeidet fortsetter å bli prioritert og ferdigstilles.

Vi vurderer at det gjenstår en formalisering av hvordan kommunen kartlegger tilstanden til bygningsmassen.

Prioritering og planlegging av vedlikehold i kommunal bygningsmasse

Eiendomssjef beslutter hvordan vedlikehold finansiert over vedtatt driftsbudsjett skal brukes løpende. Vi vurderer at det er interne rutiner som tilrettelegger for å ivareta kartlagt behov ved løpende prioriteringer, da eiendomssjef gjør beslutninger i tett samhandling med eiendomsforvalterne, som på sin side har et avklart ansvar for å ha oversikt over og melde inn behov på sine ansvarsområder. Det nyttes også omforente kriterier for løpende prioritering i praksis som vi vurderer er fornuftige i forhold til kommunens ansvar for å ivareta gjeldende lover og regler om bygningsmessige forhold.

Gjennom vedtak 006/11 ba kommunestyret om at eiendomsavdelingen følger opp kartlegging av kommunale bygg og boliger med vedlikeholdsplaner for hvert bygg. Det ble også bedt om at eiendomsavdelingen utarbeider mer konkrete vedlikeholdsplaner/tilstandsrapporter, inkludert fremdrift for nødvendige utbedringer og oppfølging av pålegg fra myndigheter, og at de oppdateres og ajourføres.

Vi vurderer at eiendomsforvaltningen har oppnådd en forbedring i vedlikeholdsplanleggingen ved at konkrete aktiviteter per bygg med opp til en fireårshorisont går frem av det nye systemet Facilit. Eiendomsforvaltning er på god vei med registrering av aktiviteter i systemet, noe som reduserer sårbarhet i forhold til den enkelte forvalter. Da det ikke er fullstendige vedlikeholdsplaner per bygg i dag, kan vi ikke konkludere med at eiendomsforvaltningen er i mål med oppfølging av kommunestyret sitt vedtak om vedlikeholdsplaner. Arbeidet med oppfølging av vedtaket er påbegynt, ved at det er satt ned en arbeidsgruppe for vedlikeholdsplan og etablert en prosjektperiode for å ferdigstille arbeidet innen 2016. Vi vurderer videre at det er behov for å formalisere rutiner for ajourføring og syklisk oppdatering av vedlikeholdsplanene/planen.

Anbefalinger

Våre anbefalinger er følgende:

1. Vi anbefaler at kommunen systematisk gjennomfører og dokumenterer evalueringer av større organisasjonsendringer i fremtiden for å oppnå felles kunnskap om virkningen av endringene som vedtas, og i hvilken grad kommunen oppnår tiltenkte mål og effekter av endringene.
2. Vi anbefaler at eiendomsforvaltningen kjører utført brukerundersøkelse igjen på et senere tidspunkt, slik at enheten kan bruke resultater over tid til å se på effekter på brukertilfredshet av internt forbedringsarbeid.

3. Eiendomsforvaltning bør utarbeide
 - a. En skriftlig prosedyre for hvordan kartlegging av tilstand skal utføres som sikrer en regelmessig kartlegging opp mot alle relevante krav til byggene.
 - b. En mal for hvordan tilstanden skal dokumenteres for å sikre at alle forhold fanges opp.
4. I tilknytning til det pågående arbeidet med vedlikeholdsplaner bør eiendomsforvaltning utarbeide en skriftlig rutine for å ajourføre og oppdatere vedlikeholdsplaner som sikrer et langsiktig perspektiv.

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn og formål med prosjektet	1
1.2	Problemstillinger	1
1.3	Metode	2
1.4	Revisjonskriterier	3
2	Fakta og vurderinger	4
2.1	Evaluering av omorganisering i 2010	4
2.2	Effekter av omorganisering i 2012	5
2.3	Rutiner for å kartlegge vedlikeholdsbehov i kommunens bygningsmasse	8
2.4	Prioritering og planlegging av vedlikehold i kommunens bygningsmasse	14
2.5	Borgheim Sentrumsbygg AS	16
3	KOSTRA-analyse	20
3.1	Utvikling i produktivetsindikatorer i eiendomsforvaltningen	20
4	Anbefalinger	22
5	Uttalelse fra rådmannen	23
	Vedlegg 1 Tabeller KOSTRA-analyse	25
	Vedlegg 2 Dokumentliste	29
	Vedlegg 3 Revisjonskriterier	30

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål med prosjektet

Forvaltningsrevisjonen er forankret i Nøtterøy kommunes Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015, hvor tema internkontroll og innkjøp er et prioriterte område.

Med utgangspunkt i planen har kontrollutvalget i møtet 07.05.2015 bedt KPMG om å utføre et revisjonsprosjekt med formålet å undersøke i hvilken grad kommunen har fulgt opp anbefalinger fra forvaltningsrevisjon i 2010 vedrørende organisering, rutiner og systematikk innen eiendomsforvaltning og vedlikehold.

Forvaltningsrevisjonen bygger nærmere bestemt på tre anbefalinger som ble vedtatt i kommunestyret sak 006/11. Dette er 1) å evaluere måloppnåelsen ved organiseringen av eiendomsforvaltningen høsten 2011, 2) at eiendomsforvaltningen gjennomgår, utarbeider og formalisere rutiner for kartlegging av alle kommunale bygg og boliger, og at 3) eiendomsavdelingen følger opp kartlegging av kommunale bygg og boliger med vedlikeholdsplaner for hvert bygg. I den forbindelse at kommunen utarbeider mer konkrete vedlikeholdsplaner/tilstandsrapporter, inkludert fremdrift for nødvendige utbedringer og oppfølging av pålegg fra myndigheter, og at de oppdateres og ajourføres.

Det har vært en omforent forståelse i revisjonen at det er nyttig å fokusere på dagens status innenfor tematikken i disse anbefalingene.

Det er også et formål med forvaltningsrevisjonen å foreslå nye forbedringstiltak dersom forvaltningsrevisjonen avdekker forbedringspotensial.

Det framgår av bestillingen at forvaltningsrevisjonen er avgrenset til vedlikehold av kommunens bygningsmasse som teknisk sektor har ansvaret for. Revisjonen avgrenser seg fra å se på vedlikehold av vann- og avløpsnett, vei og samferdsel, og friluftsanlegg. Det inngår i tillegg en deskriptiv del om bygningsmassen som eies og forvaltes av Borgheim Sentrumsbygg AS (100 % kommunal eid selskap).

1.2 Problemstillinger

I forvaltningsrevisjonen er det svart på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er det gjennomført evaluering av effekter av omorganisering av 2010?
2. I hvilken grad har omorganisering i 2012 bidratt til å nå mål om:
 - a. Klarere ansvars plassering
 - b. Forenklet styring av eiendomsforvaltning
 - c. Bedre beslutningsvei mellom brukere av formålsbygg og eiendomsforvaltning
3. Rutiner for kartlegging av alle kommunale bygg og boliger
 - a. Er rutinene endret siden 2010?
 - b. Hvordan kartlegger kommunen pr. i dag vedlikeholdsbehovet for alle kommunale bygg? Herunder:
 - Hvem har ansvar for kartlegging av vedlikeholdsbehovet/tilstand?

- Hvilke metoder anvendes for å samle data om tilstanden til byggene?
 - På hvilken måte beskrives tilstanden (f. eks kategoriseres eller rangeres den)?
 - Er det rutiner for å kostnadsberegne behovet?
4. Hvordan prioriterer kommunen hvilke bygg som skal vedlikeholdes?
 - a. I hvilken grad blir prioriterte vedlikeholdsaktiviteter konkretisert i plan(er)?
 - b. Hvordan ivaretar rutinene for å gjøre prioriteringer/utarbeide planer kartlagt behov?
 - c. Hvem beslutter hvordan midlene til vedlikehold skal anvendes løpende?
 - d. Hvor ofte oppdateres vedlikeholdsplanene?
 5. Hvordan har utviklingen i produktivitet i eiendomsforvaltningen i Nøtterøy kommune vært fra 2010 til 2014? (Basert på KOSTRA-analyse)

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krav i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon. Følgende teknikker har vært benyttet for å samle inn data:

1.3.1 Dokumentanalyse

Til grunn for rapporten ligger gjennomgang og analyse av en rekke dokumenter. Mottatt dokumentasjon som er gjennomgått er opplistet i vedlegg 2.

1.3.2 KOSTRA-analyse

Vi har sammenlignet et utvalg produktivitetsindikatorer for eiendomsforvaltningen i Nøtterøy kommune med snittet til kommuner i Vestfold og KOSTRA-gruppen som Nøtterøy kommune tilhører. KOSTRA-gruppen består av 31 kommuner som kjennetegnes som "store kommuner med lave bundne kostnader, middels frie disponible inntekter".

1.3.3 Intervju

I forbindelse med forvaltningsrevisjon er det gjennomført seks enkeltintervjuer med henholdsvis assisterende rådmann (tidligere kommunaldirektør teknisk), kommunaldirektør teknisk, eiendomssjef, eiendomsforvalter og verneombud, tillitsvalgt i NITO og spesialrådgiver Nøtterøy kommune/daglig leder Borgheim Sentrumsbygg AS. Det er også gjennomført et lengre gruppeintervju med prosjektleder fra eiendomsforvaltning, eiendomsforvalter og økonomirådgiver. Til sammen er ni personer intervjuet i revisjonen.

Intervjuene har vært en sentral informasjonskilde, og utvalget av personer er basert på forventet informasjonsverdi, personers erfaring og formelt ansvar i forhold til definert formål og problemstillinger. Data fra intervjuene er verifisert av respondentene, dvs. at respondentene har fått anledning til å lese igjennom referatene og gjøre eventuelle korrigeringer.

Datainnsamlingen ble avsluttet 10.08.15.

Rapporten har vært sendt rådmannen til uttale.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen blir revidert i forhold til¹.

I denne forvaltningsrevisjonen er følgende kilder benyttet for revisjonskriterier:

- Kommunelovens § 23 om administrasjonssjefens ansvar for internkontroll, samt god praksis for internkontroll. Vi bygger her på anbefalinger fra KS, "Rådmannens internkontroll, 2013, samt det anerkjente COSO-rammeverket for internkontroll.
- Kommuneplan samfunnsdel 2014-2026
- Kommunestyresak 006/11 - behandling av forvaltningsrevisjonsrapport i 2010
- KS veileder "Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn".

Revisjonskriteriene vil bli referert til underveis i rapporten, og er utdypet i vedlegg 3.

¹ RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon, Norges kommunerevisorforbund.

2 Fakta og vurderinger

Vi har valgt å videre presentere fakta og vurderinger per problemstilling i egne delkapitler. Vurderingene våre blir presentert i slutten av hvert delkapittel, med unntak av del om Borgheim Sentrumsbygg AS som kun er en beskrivelse.

2.1 Evaluering av omorganisering i 2010

1. I hvilken grad er det gjennomført evaluering av effekter av omorganisering av 2010?

2.1.1 Kort om omorganiseringen i 2010

Fra 1. juli 2010 ble vaktmestertjenesten overført fra drifts- og anleggsseksjonen i teknisk sektor, til eiendomsforvaltningen, som på det tidspunktet tilhørte kommunens sentralstab. Dette innebar at en vaktmestergruppe med i alt 14 årsverk ble overført til eiendomsforvaltningen. Bestiller-/utførermodellen ble dermed avviklet for vaktmestertjenestene.

Omorganiseringen var ment å løse problemer som ble knyttet til bestiller-/utførermodellen og især kommunens vaktmestertjeneste. Omorganiseringens målsetninger/ønskede effekter var:

- Klarere ansvars plassering.
- Forenkle styringen av eiendomsforvaltningen.
- Bedre beslutningsvei mellom brukere av formålsbygg² og eiendomsforvaltningen.
- Bedre utnyttelse av vaktmesterkompetansen.
- Reduksjon i eiendomsforvaltningen med 0,5 årsverk.

2.1.2 Evalueringer i etterkant av omorganisering

Intervjuede medarbeidere i revisjonen kjenner ikke til om det har vært gjort en evaluering av omorganiseringen av eiendomsforvaltningen i 2010. Tillitsvalgte fra NITO og Fagforbundet opplyser at de ikke har vært involvert i evalueringer av omorganiseringen, eller av senere omorganiseringer i teknisk sektor for øvrig.

Det ble bekreftet av tidligere kommunaldirektør for teknisk sektor at det ikke foreligger en skriftlig evalueringsrapport. Men det skal ha vært gjort vurderinger og en kartlegging inn mot styrere av formålsbyggene i form av en gjennomgang av brukeravtalene med styrere av formålsbygg. Tilbakemeldingene skal ha vært positive – etter endringen opplever

² Med formålsbygg menes skoler, idrettsbygg, barnehager, sykehjem og bemannede boliger. Kommunale ubemannede utleieboliger/leiligheter regnes ikke som formålsbygg i rapporten, men omtales som kommunale boliger.

brukere at det enklere å vite hvem man skal henvende seg til, og at det ikke er tvil om hvem som har ansvar.

2.1.3 Vår vurdering

Vi vurderer opp mot kommunestyrevedtak 006/11 at det ikke har vært gjort en tilstrekkelig evaluering av måloppnåelsen med organiseringen av eiendomsforvaltningen i 2010.

Bruk av mer systematiske og dokumenterte evalueringer av større organisasjonsendringer i fremtiden vil kunne sørge for at kommunen oppnår mer felles kunnskap om virkningene av endringene som vedtas, og i hvilken grad kommunen oppnår tiltenkte mål og effekter av endringene.

2.2 Effekter av omorganisering i 2012

2. I hvilken grad har omorganisering i 2012 bidratt til å nå mål om:

- a. Klarere ansvars plassering*
 - b. Forenklet styring av eiendomsforvaltning*
 - c. Bedre beslutningsvei mellom brukere av formålsbygg og eiendomsforvaltning*
-

2.2.1 Organisering av teknisk sektor

Teknisk sektor består i dag totalt av ca. 136 årsverk og omfatter avdelingene:

- Kommuneutvikling (byggesak, plan og oppmåling)
- Drift og anlegg
- Eiendomsforvaltning

Teknisk sektor ledes av kommunaldirektør. Kommunaldirektør har vært i stillingen siden høsten 2014, men har jobbet parallelt som avdelingssjef for kommuneutvikling frem til mai 2015. Tidligere kommunaldirektør ledet teknisk sektor fra 2005 og gikk høsten 2014 over i stillingen assisterende rådmann.

Kommuneutviklingssjef, drifts- og anleggssjef og eiendomssjef har hver det daglige ansvar for de respektive avdelingene i teknisk sektor.

2.2.2 Omorganiseringer av eiendomsforvaltning i 2012

I 2012 ble eiendomsforvaltningen overført fra fellestjenester og over til teknisk sektor for å dra større nytte av samhandling innen tekniske tjenester. Dette var en administrativ styrt endring som ble lagt frem som orientering til politisk nivå. I tillegg til offisiell sammenslåing ble enhetene også samlokalisert.

I saksgrunnlaget til en orienteringssak til formannskapet 148/13 "Omorganisering av renholdstjenesten" fremgår denne vurderingen av oppnådde effekter:

"Overflytting av vaktmestere til EF og senere EF til teknisk sektor har gitt positive effekter i forhold til samhandling, kunnskapsoverføring og kvalitetssystemer. Dette er med på å øke kvalitet og effektivitet på tjenestene. Rådmannen har tro på at en vil oppnå tilsvarende effekter ved å overføre renholdstjenesten til EF".

I forlengelsen ble også renhold bestemt overført fra drifts- og anleggsseksjonen til eiendomsforvaltningen, med virkning fra 1. januar 2014. Disse organisatoriske endringene innebærer at ansvar for all drift og vedlikehold nå er samlet i ett ansvarsområde under eiendomssjef.

Totalt sett består eiendomsforvaltningen i dag av 25 årsverk. Sentrale oppgaver ifølge kommunens nettsted er:

- Forvaltning, drift- og vedlikehold av samtlige kommunale bygg: skoler, barnehager, sykehjem, boliger og andre eiendommer kommunen eier
- Sikre effektiv teknisk drift- og vedlikehold av alle kommunale bygg
- Utvikling av driftsanlegg (SD) tilknyttet eiendommene
- Prosjekt- og byggeledelse for samtlige byggeprosjekter
- Salg av kommunale eiendommer
- Utøve eiendomsretten på kommunens bebygde og ubebygde tomter

2.2.3 Opplevde effekter av omorganiseringen i 2012

Opplevde effekter av omorganiseringen i 2012, da eiendomsforvaltningen ble en del av teknisk sektor, har vært et eget tema i alle intervjuene i forvaltningsrevisjonen.

Det framgikk fra samtlige av de intervjuede at det oppleves utelukkende positive effekter med overføringen til og samlokaliseringen med teknisk sektor. Momenter som gikk igjen:

- Det har blitt et tettere og bredere fagmiljø internt mellom mange beslektede områder.
 - Det er lettere å dra nytte av hverandres fagkompetanse
 - Det er en økt bruk av fagsystemer i alle avdelinger
- Man ser i mye større grad enn før helheten og den gjensidige avhengigheten mellom de ulike arbeidsområder i teknisk sektor.
- Grenseskilleproblematikken er blitt mye bedre.
 - Det er tettere samhandling og problemløsning på tvers av områder, både formelt og uformelt.
 - Det er blitt bedre informasjonsflyt og kommunikasjon, både mellom avdelinger og oppover i organisasjonen.
 - Det er en fordel at en og samme kommunaldirektør har overblikk og ansvar for alle, og kan ta grep på det som går på tvers.

2.2.4 Resultat fra brukerundersøkelse

Det ble påpekt at det etter endringen i 2012 trolig har blitt lettere for brukerne å forholde seg til en enhet, i stedet for å måtte forholde seg til både teknisk sektor og til

eiendomsforvaltning i kommunens stab. Tidligere kommunaldirektør erfarer imidlertid at det har hatt mer å si for brukerne av formålsbygg at vaktmesterne ble del av eiendomsforvaltningen i 2010.

Det foreligger relativt ferske resultater fra en brukerundersøkelse hos virksomhetslederne av formålsbygg i kommunen, gjennomført av eiendomsforvaltning høsten 2014. Undersøkelsen har bare vært kjørt en gang hittil. 16 personer besvarte undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på ca. 70 %. Det ble benyttet spørreskjema fra bedrekommune.no. Undersøkelsen inneholder like spørsmålssett for henholdsvis renholdstjenesten, vaktmestertjenesten og eiendomsforvaltningen.

I resultatene fra undersøkelsen skårer eiendomsforvaltningen i Nøtterøy kommune gjennomgående litt bedre enn landsgjennomsnittet.

Det kommer blant annet fram om eiendomsforvaltningen:

- 81 % er "helt enig" eller "enig" i utsagnet "eiendomsavdelingen er imøtekommende når jeg tar kontakt". 14 % uttrykker uenighet.
- 73 % er "helt enig" eller "enig" i at eiendomsavdelingen yter god service ved henvendelser. 19 % er litt enige. 20 % uttrykker uenighet.
- 40 % er "helt enig" i at "eiendomsavdelingen er tydelig på hva de kan hjelpe med." Her var 0 % "enig" mens 33 % "litt enig". 20 % uttrykker ulik grad av uenighet.
- 46 % er "helt enig" i at "Eiendomsavdelingen er tilgjengelig i arbeidstiden". Her var 0 % "enig" mens 15 % "litt enig". 23 % er "litt uenig" og 15 % sier de "vet ikke".

2.2.5 Vurderinger

I revisjonen har vi lagt til grunn målsetninger fra omorganisering i 2010 om klar ansvars plassering, forenklet styring av eiendomsforvaltningen og god beslutningsvei mellom brukere av formålsbygg og eiendomsforvaltningen, som henspiller på generelle prinsipper om god internkontroll hos en virksomhet.

Vår vurdering er at omorganiseringen av eiendomsforvaltning til teknisk sektor i 2012 har hatt positive effekter i form av forenklet og helhetlig styring av eiendomsforvaltningen. Endringen har også bidratt til en mer enhetlig ansvars plassering da totalansvaret for beslektede fagområder er samlet under en og samme kommunaldirektør. Det synes tydelig at det har skjedd et skifte hvor de ansatte nå har større forståelse for både totaliteten i eiendomsforvaltningen, og for gjensidig avhengighet i hele teknisk sektor. Det er også oppnådd en positiv effekt i form av et større samlet fagmiljø, og økt samhandling og problemløsning på tvers av avdelingene.

Når det gjelder kommunikasjonslinjen til brukere av formålsbygg er det rimelig å anta at det har blitt enklere for brukerne av formålsbyggene å forholde seg til én sektor for alle bygningsmessige spørsmål.

Siden benyttet brukerundersøkelse bare har vært utført én gang foreligger det ikke sammenlignbare data til å kunne se på om omorganiseringen har hatt effekter i form av eventuelle endringer i tilbakemeldingene fra brukerne. Vår tolkning av utvalgte resultater fra den gjennomførte brukerundersøkelsen er imidlertid at brukerne i dag er godt fornøyd med eiendomsavdelingens imøtekommenhet og service når man er i kontakt med avdelingen. Samtidig synes det å være forbedringspotensial når det gjelder avklaring av eiendomsavdelingens tilgjengelighet og rolle (hva eiendomsavdelingen kan hjelpe med)

overfor brukerne av formålsbyggene. Slik avklaring kan f. eks. gjøres i en årlige gjennomgang av brukeravtalene med virksomhetsledere for de enkelte formålsbygg.

Vi anbefaler at undersøkelsen kjøres igjen på et senere tidspunkt slik at enheten kan bruke resultater over tid til å se på effekter av eventuelle andre endringer og internt forbedringsarbeid.

2.3 Rutiner for å kartlegge vedlikeholdsbehov i kommunens bygningsmasse

3. Rutiner for kartlegging av alle kommunale bygg og boliger

- a. Er rutinene endret siden 2010?
 - b. Hvordan kartlegger kommunen pr. i dag vedlikeholdsbehovet for alle kommunale bygg? Herunder:
 - Hvem har ansvar for kartlegging av vedlikeholdsbehovet/tilstand?
 - Hvilke metoder anvendes for å samle data om tilstanden til byggene?
 - På hvilken måte beskrives tilstanden?
 - Er det rutiner for å kostnadsberegne behovet?
-

2.3.1 Innledning til delkapitlet

Ifølge årsmelding 2014 har Nøtterøy kommune

- 31 formålsbygg
- 365 kommunale boliger

Problemstilling 3 i forvaltningsrevisjonen omhandler kommunens vedlikehold av denne bygningsmassen.

Ifølge kommunens eget investeringsreglement regnes vedlikehold som "utgifter som påløper for å holde eiendelen/eiendommen i samme standard som den var på anskaffelsestidspunktet. Vedlikeholdsutgifter skal utgiftsføres i driftsregnskapet uavhengig av beløpets størrelse".

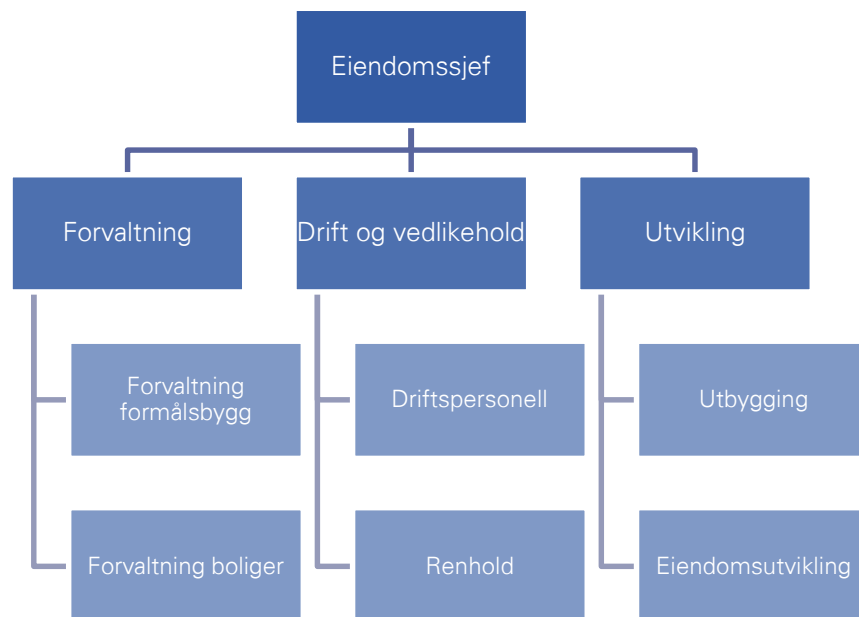
Det opplyses om at etterslepet på formålsbyggene har blitt redusert ved at kommunen har erstattet en rekke gamle formålsbygg med nye bygg. Blant annet er det bygget to nye sykehjem, en ungdomsskole, en barnehage, en barneskole og idrettshall, som gjør at det er mindre grad av forfall på formålsbyggene totalt i dag. Det påpekes likevel at kommunen har flere eldre bygg som ikke er vedlikeholdt på lang tid, da de er nedlagt/vedtatt solgt.

Når det gjelder de kommunale boligene opplyste intervjuede ledere at situasjonen er minst like prekær som tidligere. Resultatet av hærverk på boligene utgjør en kontinuerlig økonomisk utfordring for budsjettet til eiendomsforvaltningen. Det er anslått at vedlikehold etter hærverk sto for bruk av ca. 1 av 3,5 mill. kr (ca. 30 %) av vedlikeholdsposten i 2013. I boligfornyingsprogrammet er det regnet ut at årlige kostnader for verdibevarende vedlikehold for kommunale boliger alene er 5,1 mill. kr, basert på et normtall på 170 kr per m².

Rapporten vil i fortsettelsen beskrive hvilke rutiner kommunen har i dag for å kartlegge vedlikeholdsbehovet i de kommunale bygg og boliger.

2.3.2 Organisering av avdeling eiendomsforvaltning

Avdeling eiendomsforvaltning er i dag delt inn i tre underenheter som kan illustreres ved følgende figur:



Eiendomssjef har ledet avdeling eiendomsforvaltning i om lag tre år, siden 1. august 2012.

Forvaltningen er delt inn i formålsbygg og boliger. Under bolig har én forvalter ansvaret for de kommunale boligene. Under formålsbygg er ansvaret fordelt på tre forvaltere etter type bygg: Skoler og idrettsbygg, sykehjem og bemannede boliger, og barnehager. Tidligere var ansvarsområdene til forvalterne tilknyttet geografiske områder, men for noen år siden falt avdelingen ned på en fordeling av ansvar per type formålsbygg. I tillegg inngår teknisk ingeniør i forvaltningen. Denne stillingen jobber med alle tekniske anlegg i alle kommunale bygg (brann, elektro, ventilasjon, kort og nøkkelsystem, varmesentraler osv.).

Drift og vedlikehold har en driftskordinator for driftspersonell. Denne er elektroansvarlig IK bygg, og står for mottak og koordinering av arbeids- og avviksordrer og personaloppfølging av driftspersonellet. Driftspersonellet er delt inn i: 1) formålsbygg på 12 personer og 2) boligteam på fire personer. For å innhente etterslepet på vedlikehold i kommunale boliger ble det i 2014 tilført to personer dedikert til å følge opp drift og vedlikeholdsarbeid i de kommunale boligene. Dette forventes å gi en positiv effekt på bygningsvedlikeholdet, redusere budsjettet på kjøpte tjenester og gi sterkere eierskap til den kommunale boligmassen.

Utvikling består av to prosjektledere som har ansvar for ulike nybyggingsprosjekter. Det er også nylig opprettet en eiendomsutviklerstilling for å tydeliggjøre grunneierrollen. Denne håndterer alle henvendelser om kommunale tomter.

Fordelingen går frem av det interne dokumentet "Hvem gjør hva i EF" sammen med et internt organisasjonskart for avdelingen.

I intervjuer ble det opplyst at boligkontoret ble flyttet fra eiendomsforvaltningen til tjenestekontoret i helse- og omsorgssektoren i 2013. Leieinntektene inngår fortsatt i eiendomsforvaltningens budsjett. Formålet med overflyttingen av kontoret har vært å styrke kontoret som brukerkontor. Administrering og oppfølging av boligkontrakter ble med dette tatt ut av eiendomsforvaltning. Overflyttingen skal ha medført risiko for pulverisering av ansvar i grenseområdet mellom boligkontoret og eiendomsforvaltning.

2.3.3 Ansvar for å kartlegge byggenes tilstand/vedlikeholdsbehov

Ansvar for å kartlegge tilstand / behovet for vedlikehold i bygningsmassen er fordelt på forvalterne innenfor fordelte områder (jfr. punkt 2.3.2). Når det gjelder bygningsmessig tilstand i forhold til regelverk ble det opplyst å ligge til den enkelte forvalter å ha kjennskap til hvilke krav som foreligger og om byggene ivaretar disse.

Forvalternes ansvar for å kartlegge vedlikeholdsbehovet er nylig nedfelt skriftlig i et dokument som lister intern arbeidsfordeling i avdeling eiendomsforvaltning:

- "Vedlikeholdsansvar. Kartlegge behovet for vedlikehold (i tillegg til prosjektere og budsjettere).

2.3.4 Anvendte metoder for å samle data om byggenes tilstand

Det ble opplyst i intervjuene at det ikke er en felles rutine blant eiendomsforvalterne for å kartlegge tilstand i bygningsmassen. Det foregår imidlertid en rekke aktiviteter som genererer data om tilstanden til de ulike byggene:

- Innmeldinger fra brukerne er en sentral kilde til informasjon om tilstand (se 2.3.5).
- Mye avdekkes også når driftspersonell i kommunen er ute og gjør reparasjoner og kontroller.
- Forvaltere registrerer tilstand på boliger når personer flytter ut, basert på overleveringsprotokoller inkludert tilstandsrapporter. Forvalter på boliger har også ukentlige møter med representanter for boligkontoret der innvendige forhold diskuteres.
- Internkontrollsystemet NORIK brukes for å sjekke av om man tilfredsstiller krav til tekniske anlegg, ved teknisk ingeniør.
- Det gjennomføres en rekke tilsyn i kommunen og dette er en viktig kilde til informasjon om tilstand på byggene opp mot regelverk. Driftspersonell har kompetanse til å føre de fleste tilsyn, men det bestilles også noe eksternt, for eksempel branntekniske gjennomganger på formålsbygg. Eksempelvis kommer miljø- og helsevernstilsyn, el-tilsyn og branntilsyn på varslede tilsyn.

2.3.5 Mer om rutiner for innmelding om behov fra brukere av bygg

Den enkelte eiendomsforvalter foretar på sine områder planleggingsmøter med styrere av formålsbygg og driftspersonell hvor man diskuterer status og behov i byggene. Det er en felles oppfatning blant de som har blitt intervjuet at eiendomssjef har et høyt fokus på at eiendomsforvaltningen skal være mer ute hos brukerne.

Fra 2014 tok eiendomsforvaltningen i bruk FDVU-systemet Facilit³. Det gikk frem fra respondentene i revisjonen at innføring av dette systemet har bedret eiendomsforvaltningens systematiske arbeid opp mot bygningsmassen. Systemet oppleves av forvalterne som mer brukervennlig enn det tidligere systemet som ble brukt. Bakgrunnen for innkjøpet av systemet var at man ville ha en database for sentral dokumentasjon. Eiendomssjef opplyser at systemet skal brukes som et komplett FDV-system.

Facilit nyttes også til å samle data om tilstand i byggene fra brukerne på en systematisk og dokumenterbar måte. Dette skjer via en Helpdesk-funksjon, hvor brukerne kan melde inn feil og mangler (avvik). Til nå skal kommunen ha fokusert mest på å implementere bruk av denne funksjonen.

Det blir beskrevet at rene "vaktmesteroppgaver" går til vaktmesterne, men at litt større oppgaver, som eksempelvis behov for en ny vask, meldes inn til forvalterne. Større behov blir gjerne tatt opp på planleggingsmøter med brukerne av formålsbyggene. Når det gjelder de ubemannede boligene melder leietakerne fra til boligkontoret. Boligkontoret registrerer disse innmeldte avvikene videre i systemet gjennom en egen bruker i Facilit.

Det jobbes fortsatt med implementering av den nye innmeldingsrutinen. I hvilken grad brukere registrerer avvik i systemet i dag blir sagt å variere. Eiendomssjef opplyser at det er blitt gitt opplæring i form av kursmoduler til brukerne/styrerne av formålsbyggene. Det er også utarbeidet veiledende informasjonshefter til relevante parter.

2.3.6 Dokumentasjon av tilstand

I intervjuene gir de ansatte uttrykk for at det ikke er så god oversikt over tilstanden i byggene som det man ønsker. Selv om den enkelte eiendomsforvalter har god oversikt over byggene som han eller hun selv har ansvar for, skal behovet per i dag ikke være godt nok dokumentert. Dette er det tatt tak i ved å innføre og ta i bruk Facilit, som gjør at informasjon per bygg nå i økende grad blir dokumentert i ett felles system.

Man har ikke fått på plass en enhetlig struktur på dokumenteringen av informasjon om byggene i systemet. Det er ingen fast rutine for kategorisering av tilstand. Avviksregistreringen i Facilit inneholder mulighet for å velge tilstandsgrad, f. eks "Tilstandsgrad 2 – middels kraftige symptomer", men denne kategoriseringen er ikke tatt i bruk. IK-bygg⁴ sin kategorisering ble nevnt som en mulighet som kan benyttes.

Informasjonen som lagres i Facilit i dag er hovedsakelig drifts- og arbeidsoppgaver tilknyttet hvert bygg. Dette er både oppgaver av gjentakende karakter og enkeltoppgaver, og både oppgaver utført av egne ressurser og av eksterne. Noe av dokumentasjonen er lagt inn som egne fristilte dokumenter og noe i faste bokmoduler, f. eks Brann og FDV. Det er registrert basisinformasjon om byggene, som blant annet byggeår, areal, antall etasjer, rom, adresse og formål, der man kjenner dataene.

Systemet skal enda ikke være fullt utnyttet. Det ble opplyst om at eiendomsforvaltning er i diskusjon med programvareleverandøren om forbedring og utvikling av systemet

³ Programvare innen forvaltning, drift, vedlikehold og service (FDVU) av eiendommer.

⁴ Internkontroll for norske bygg, et internkontrollsystem som kan synliggjøre byggets tilstand og skaderisiko.

2.3.7 Kostnadsberegning

Eiendomsforvaltere beskriver at kostnadsberegninger gjøres typisk først på vedlikeholdsaktivitetene som planlegges å bli utført. I forbindelse med utarbeidelse av budsjettforslag blir forvalterne bedt om å melde inn til eiendomssjef tall for de viktigste tingene som de kjenner til av vedlikehold til neste år, og som det er kapasitet til å gjøre, samt forventet ad-hoc forbruk per tjeneste eller bygg. I planlegging og prosjektering av vedlikeholdsaktiviteter bruker forvaltere gjerne tall fra lignende vedlikehold som er gjort tidligere, og/eller man ber leverandører om prisoverslag. Vedlikehold som tas inn som en del av større opprustninger inngår i investeringsprosjekter og -budsjetter.

Det er ikke rutiner for å kostnadsberegne-/anslå det totale vedlikeholdsbehovet. Det følger at det totale vedlikeholdsbehovet i kommunens bygningsmasse ikke er tallfestet.

2.3.8 Pågående forbedringsarbeid i avdeling eiendomsforvaltning

Siden 1.1.2015 har det pågått et koordinert forbedringsarbeid i avdeling eiendomsforvaltning ved innføring av månedlige kvalitetsmøter. Deltakerne på kvalitetsmøtene representerer alle enheter i avdelingen, og er forvalterne av formålsbygg og boliger, teknisk ingeniør, mellomledere for driftspersonell og renhold, prosjektledere innen utbygging og eiendomsutvikler.

Målet var i første omgang å identifisere nåsituasjonen og forbedringsområder. Etter det første møtet ble det opprettet mindre grupper med prosjektledere som nå jobber med å klargjøre og nå målsetninger innenfor valgte temaer. Definert prosjektperiode er 2015-2017. Tema som blir sett på er: 1) Vedlikeholdsplaner, 2) Facilit, 3) Kvalitetsloven 4) Brukeravtaler, 5) Salg av eiendom, 6) Eldreboliger til sameie/borettslag (salg), 7) Boligene - grensesnitt og arbeidsfordeling, 8) Arbeidsoppgaver og ansvar og 9) Kultur.

I dette arbeidet er identifiserte forhold som ønskes avklart blant annet arbeidsfordelingen mellom ulike avdelinger i Nøtterøy kommune som jobber opp mot de kommunale boligene. Man ønsker å definere og evaluere praktisk ressursbruk for å holde boligene på akseptabel standard, samt avklare hva som er akseptabel vedlikeholdsstandard. Det er behov for bedre oversikt over levetid på tekniske anlegg og alle myndighetskrav. Det er en intensjon å øke bruk av eksisterende verktøy (Facilit).

Det gikk fram en gjennomgående oppfatning hos de intervjuede at det er et godt arbeidsmiljø samt engasjement rundt det interne forbedringsarbeidet i avdelingen.

2.3.9 Vurdering

En forutsetning for å kunne prioritere vedlikehold planmessig over tid, for å igjen sikre en bygningsmasse som er i tråd med overordnet mål 7.7 i Nøtterøy kommune, er at det finnes systemer og rutiner for å kartlegge det langsiktige vedlikeholdsbehovet basert på bygningsmassens tilstand. Kommunen er også pålagt å holde seg informert om, samt kontrollere og dokumentere at regelverk for bygningsmessige forhold følges gjennom kommunens internkontroll.

Kommunestyret har i vedtak 006/11 bedt eiendomsforvaltningen om å gjennomgå, utarbeide og formalisere rutiner for kartlegging av alle kommunale bygg og boliger.

Når det gjelder spørsmålet om det er skjedd endringer i rutinene vurderer vi at det har skjedd en større forbedring ved at kommunen har tatt i bruk en ny programvare for et felles FDV-system. Etter vår vurdering gir dette en bedre systematikk i forvaltningsarbeidet, samt reduserer sårbarheten i eiendomsforvaltningen ved å samle dokumentasjon per bygg på et felles og mer oversiktlig sted. Det er videre gjort et planmessig arbeid med å implementere dokumenterbar innmelding av avvik fra brukerne i det nye systemet, noe som styrker internkontrollen. Det er også positivt at det innhentes tilbakemeldinger fra brukerne gjennom brukerundersøkelser og at det er fokus på dialog. Ansvarsforhold hos eiendomsforvaltere er endret fra en geografisk fordeling av bygg, til fordeling av type bygg, da man har sett dette som mer hensiktsmessig.

Når det gjelder hvem som har ansvar for å kartlegge vedlikeholdsbehovet, er det skriftliggjort at dette ligger hos eiendomsforvalterne, hvor ansvaret blant disse igjen er fordelt per type formålsbygg og på kommunale boliger. Avklarte ansvarsforhold er en viktig grunnsten i gode internkontrollrutiner, og etter vår vurdering synes ansvar generelt å være avklart og fungerer godt i eiendomsforvaltningen i dag. Det er også positivt at det er igangsatt et koordinert forbedringsarbeid for å gjøre gjenstående nødvendige avklaringer av generelle ansvarsforhold mellom eiendomsforvaltning og boligkontoret i helse- og omsorgssektor. Vi støtter at ferdigstillelse av dette arbeidet prioriteres i lys av at oppfølging av boligene er erfart å være et krevende område.

Når det gjelder hvilke metoder som anvendes har revisjonen vist at det er en rekke kilder til data om tilstand i kommunens bygg i dag, der meldinger fra brukerne er en sentral kilde som det har vært jobbet mye med. Rapporten "Organisering av kommunal eiendomsforvaltning", ECON og Multiconsult 2002, peker på at regelmessige kontroller av bygg er viktig, spesielt i forhold til bygningsmessige forhold som det ikke kan forventes at brukerne vil gi tilbakemeldinger om. På bakgrunn av god praksis for internkontroll og eiendomsforvaltning mener vi at det mangler en prosedyre som formaliserer hvordan og når kartlegging av tilstand skal utføres, som sikrer en regelmessig kartlegging opp mot alle relevante krav til byggene.

Når det gjelder på hvilken måte tilstanden beskrives er det god internkontroll at det er rutiner for dokumentasjon som gjør det klart for den enkelte hva systemer skal brukes til, herunder hvordan tilstand skal registreres. Vi vurderer at det nye FDV-systemet Facilit tilrettelegger for en mer systematisk dokumentasjon av tilstand for hvert bygg i dag. Det er også positivt at eiendomsforvaltning har igangsatt et arbeid for å øke bruken av Facilit. Det kom fram i revisjonen at eiendomsforvaltning ikke er helt i mål på å få en enhetlig struktur på dokumentering av informasjon i dag, og vi vurderer dette peker på et behov for en klargjøring. Dette kan sikre at alle forhold fanges opp med tanke på dokumentert tilstand (f. eks. at hvert bygg er delt opp i ulike bestanddeler som tak, ventilasjon, varme, kjøleanlegg, med videre).

Revisjonen har også undersøkt om det er etablert rutiner for å kostnadsberegne vedlikeholdsbehovet. KS-veilederen peker på at god praksis for å gjøre riktige prioriteringer er å ha et godt beslutningsgrunnlag, derunder oversikt over tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Vi vurderer at det er til stede rutiner for kostnadsberegning, i form av eiendomsforvalternes årlige beregninger i forbindelse med årsbudsjettet, samt tildelte ansvar for å prosjektere vedlikeholdsoppgaver.

2.4 Prioritering og planlegging av vedlikehold i kommunens bygningsmasse

4. Hvordan prioriterer kommunen hvilke bygg som skal vedlikeholdes?
 - a. I hvilken grad blir prioriterte vedlikeholdsaktiviteter konkretisert i plan(er)?
 - b. Hvordan ivaretar rutinene for å gjøre prioriteringer/utarbeide planer kartlagt behov?
 - c. Hvem beslutter hvordan midlene til vedlikehold skal anvendes løpende?
 - d. Hvor ofte oppdateres vedlikeholdsplanene?
-

2.4.1 Prioritering av vedlikehold på politisk nivå

I kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026 inngår følgende mål som en overordnet føring for prioritering av vedlikehold i bygningsmassen:

"7.7 Nøtterøy kommune har funksjonelle offentlige bygninger.

Dette innebærer at kommunale bygg vedlikeholdes slik at de er tiltalende, praktiske og funksjonelle og tilfredsstillende alle myndigheters krav til bruk. Kommunale bygg er miljøvennlige og driftsøkonomiske, og kapitalverdien av byggene bevares."

Kommuneplanens handlingsdel 2015 – 2018 har et fireårsperspektiv, og viser hvilke tiltak man har prioritert og funnet rom til i det årlige budsjettet for å realisere de overordnede målene. Tiltakene som er planlagt i teknisk sektor knyttes til mål 7.7, eller andre relevante målsettinger, og det skilles mellom hvilke tiltak som skal finansieres innenfor henholdsvis driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet:

2.4.2 Prioritering av vedlikehold innenfor driftsbudsjettet i eiendomsforvaltningen

Etter vedtatt budsjett beslutter eiendomssjef hvordan de tildelte midlene på driftsbudsjettet skal anvendes til vedlikeholdsoppgaver. Det er vanligvis ingen politisk involvering i denne prioriteringen.

Det gikk frem av intervjuene at eiendomsavdelingen gjør grove fordelinger av midlene innledningsvis. Som en bakgrunn for disse fordelingene har forvaltere på dette tidspunktet, som del av prosessen frem mot årsbudsjettet, meldt inn til eiendomssjef de behov/ønsker for vedlikehold som det forventes å være kapasitet til å gjøre på egne områder, i samråd med teknisk ingeniør og koordinator for driftspersonell der det er relevant.

Det gikk frem av revisjonen at vedlikeholdsaktivitetene i stor grad prioriteres løpende i eiendomsforvaltningen gjennom året.

Ledere og ansatte i eiendomsforvaltning gir i intervjuene uttrykk for felles tilnærming til å prioritere vedlikeholdsaktiviteter løpende:

1. Oppfylging av myndighetskrav og pålegg tas tak i først, der krav som går på sikkerhet (liv og helse) prioriteres øverst.
2. Andre brukerbehov
3. Estetikk (f. eks maling)

Andre føringer for prioriteringer er politiske vedtak som berører vedlikehold.

2.4.3 utfordringer i prioriteringen av vedlikehold

Eiendomsforvaltning erfarer at store deler av vedlikeholdsbudsjettet går til ad hoc-oppgaver gjennom året, tilknyttet hærverk på boliger og avvik ved tilsyn. Hærverk på boligene erfares å være den største utfordringen.

For å få utført mer vedlikehold med bakgrunn i brukerbehov/pålegg enn det driftsbudsjettet gir rom for, har man tatt noe som en del av større opprustninger. Dermed har man gjort vedlikehold som del av påkostningen i rehabiliteringsprogram som går på formålsbygg.

Kommunen har nylig startet med et overordnet utfordringsdokument som behandles politisk. Utfordringsdokumentet revideres årlig og skal være et grunnlag for arbeidet med kommunens økonomi- og handlingsplan. I dette dokumentet er det anledning til å synliggjøre hva som blir bortprioritert dersom det ikke er nok midler til gjennomføring.

I utfordringsdokumentet 2015-2018 har eiendomsforvaltning meldt inn et behov for en økning av vedlikeholdsbudsjett med 2 mill. kr årlig på grunn av etterslep. Grunnet krav om reduksjon i driftsbudsjettene har det ikke vært rom for økningen. Det skal også være meldt fra om at prisstigning i perioden sett sammen med økt boligmasse og fortsatt etterslep vil medføre en kapitalforringelse på sikt.

2.4.4 Vedlikeholdsplaner

Det foreligger ikke en fullstendig vedlikeholdsplan i kommunen per dags dato. Det pågående interne forbedringsarbeidet i eiendomsforvaltningen innebærer en ambisjon om å få på plass en fullstendig vedlikeholdsplan i løpet av 2016. Denne ambisjonen inngår også i handlingsdelen i den gjeldende kommuneplanen. Det er satt ned en gruppe med ansvar for å jobbe med temaet, og det arbeides for tiden med å avklare hvilken form denne vedlikeholdsplanen skal ha. Det kom frem i revisjonen at det også gjenstår en del kartlegging før det foreligger et register med all informasjon som bakgrunn for en slik plan.

Det foreligger en fireårsplan for vedlikeholdsaktiviteter i Facilit. Denne planen lister en rekke detaljerte enkeltoppgaver for de enkelte byggene (inkl. dato, kostnader, oppgavetype og ansvar), men det ble opplyst om at listen ikke er utfyllende.

Ved siden av prioriteringene som gjøres i forbindelse med årsbudsjettprosessen er det ikke fastsatte tidspunkter eller rutiner for å oppdatere vedlikeholdsplaner per bygg eller samlet.

Løpende detaljplanlegging, og koordinering av arbeidsoppgaver fra Facilit helpdesk, ligger hos de enkelte eiendomsforvaltere på sine områder. Aktiviteter blir i økende grad dokumentert i Facilit. Det foreligger også her lister over planlagte oppgaver for driftspersonell per formålsbygg. I eksemplene som er gjennomgått i forvaltningsrevisjonen, er aktivitetene detaljerte og de fleste aktivitetene er relatert til brannvernkontroller.

2.4.1 Vurdering

Gjennom vedtak 006/11 ba kommunestyret om at eiendomsavdelingen følger opp kartlegging av kommunale bygg og boliger med vedlikeholdsplaner for hvert bygg. Det ble

også bedt om at eiendomsavdelingen utarbeider mer konkrete vedlikeholdsplaner/tilstandsrapporter, inkludert fremdrift for nødvendige utbedringer og oppfølging av pålegg fra myndigheter, og at de oppdateres og ajourføres.

Dette vedtaket er et bakteppe for problemstilling 4 med underproblemstillinger hvor vi ser nærmere på hvordan kommunen prioriterer og planlegger vedlikehold av bygg i dag.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som beslutter hvordan midlene til vedlikehold skal anvendes løpende, har revisjonen funnet at det er eiendomssjefen som gjør beslutningene. Løpende vedlikehold finansieres over vedtatt driftsbudsjett, og bruk av budsjettet besluttes av eiendomssjef.

Et annet spørsmål har vært å se på hvordan rutinene for å gjøre prioriteringer/utarbeide planer ivaretar kartlagt behov. Etter vår vurdering tilrettelegger interne rutiner for å ivareta de viktigste behov i prioriteringen av vedlikeholdet, på følgende måte: Ansvaret for å kartlegge behovet for vedlikehold ligger hos den enkelte eiendomsforvalter fordelt på ulike kategorier bygg, og eiendomssjef gjør beslutninger om løpende vedlikehold i tett samhandling med eiendomsforvalterne. For prioriteringen benyttes det kriterier som vi vurderer er fornuftige i forhold til kommunens ansvar for å ivareta gjeldende lover og regler om bygningsmessige forhold. (Vi viser imidlertid til vurderinger under problemstilling 3 som peker på forbedringspotensial i formalisering av rutinen for selve kartleggingen).

De to andre underproblemstillingene har vært å se på i hvilken grad prioriterte vedlikeholdsaktiviteter blir konkretisert i planer, og hvor ofte planene oppdateres. Vi vurderer at eiendomsforvaltningen på dette punktet har oppnådd en vesentlig forbedring ved at flere konkrete vedlikeholdsaktiviteter per bygg med opp til et fireårsperspektiv går frem av systemet Facilit. Vi mener på bakgrunn av dette at det er etablert et godt grunnlag for å ivareta vedlikeholdsplanlegging på en systematisk måte. Eiendomsforvaltning er også på god vei med registrering av aktiviteter i systemet, noe som reduserer sårbarhet i forhold til den enkelte forvalter.

Da det ikke er fullstendige vedlikeholdsplaner per bygg i dag, kan vi ikke konkludere med at eiendomsforvaltningen er i mål med oppfølging av kommunestyret sitt vedtak om vedlikeholdsplaner. Vi mener likevel at arbeidet med oppfølging av kommunestyret sitt vedtak er påbegynt, ved at det er satt ned en arbeidsgruppe for vedlikeholdsplan og etablert en prosjektperiode for å ferdigstille arbeidet innen 2016. På bakgrunn av KS-veiledning ønsker vi her å peke på at det er viktig at man oppnår mest mulig fullstendighet og et langsiktig perspektiv for hvordan man skal ivareta prioriterte vedlikeholdsbehov fremover i tid med tilgjengelige midler. Vi vurderer at det ikke er tilstrekkelig formaliserte rutiner for ajourføring og syklisk oppdatering av vedlikeholdsplanene/planen, og anbefaler at dette utarbeides.

2.5 Borgheim Sentrumsbygg AS

Videre følger en beskrivelse Borgheim Sentrumsbygg AS som forvalter deler av bygningsmassen som brukes av kommunen.

Borgheim Sentrumsbygg AS er et eiendomsselskap som eies 100 % av Nøtterøy kommune og som driver med ervervelse, bebyggelse og drift av fast eiendom. Selskapet ledes av et styre på fem medlemmer sin rapporterer til kommunestyret i Nøtterøy. Disse velges årlig av styrets generalforsamling, som er formannskapet i Nøtterøy kommune. Styret har seks til ti styremøter i året, avhengig av aktivitet.

Selskapet har fire datterselskaper: Kirkeveien 213 AS, Kirkeveien 222 AS, Semsveien Bygg AS og Borgheim Driftsbygg AS. Styret i Borgheim Sentrumsbygg AS er generalforsamling for datterselskapene. Styret i Borgheim Sentrumsbygg AS og datterselskapene utgjøres av de samme personene.

Daglig leder av Borgheim Sentrumsbygg AS samt datterselskaper er ansatt i en 100 % stilling i kommunens sentralstab, men leies inn og bruker ca. 50 % av stillingen sin som daglig leder i de totalt fem selskapene i dag. Selskapene har ingen ansatte.

2.5.1 Oversikt over bygningsmassen til Borgheim Sentrumsbygg AS

Kommunen leier de fleste bygg som Borgheim Sentrumsbygg AS og tilknyttede selskaper eier. Alt vedlikehold bekostes og forvaltes av selskapene, mens brukertilpasset ombygging dekkes av leietaker (kommunen). Videre følger en kort oversikt over bygningsmassen:

Borgheim Sentrumsbygg AS eier de fire administrasjonsbygg på Tinghaug, Tinghaugveien 14, 16, 17 og 18. Nøtterøy kommune leier disse arealene til administrasjonsbygg, eller driver bruksarealene selvstendig (kulturhusdelen), med unntak av deler av Tinghaug nr. 14 som leies av et privat legesenter. Kommunen utfører for tiden en oppgradering av kulturhushallen. Når det gjelder vedlikehold av bygget for å holde det i opprinnelig stand ligger dette til Borgheim Sentrumsbygg AS.

Kirkeveien 213 AS eier seks eiendommer under utvikling, derav tre bygg og tre ubebyggede eiendommer. De bebyggede eiendommene er

- 1) Kirkeveien 213: Utleiebygg som brukes til forretning/kontor, ungdomshus og skole
- 2) Kirkeveien 211: Forretningsbygg tidligere brukt til dagligvareforretning
- 3) Klokkerveien 18: Et bolighus.

Kirkeveien 17 er en av de ubebyggede eiendommene og er tilknyttet nr. 18. I tillegg eier selskapet tomtene Hellaveien 1 og 3. Av byggene leier kommunen ungdomshusdelen av Kirkeveien 213 og Klokkerveien 18. I Kirkeveien 213 er det pr august 2015 13 andre leietakere utenom kommunen. Kirkeveien 211 leies av Nøtterøy turnforening.

Kirkeveien 222 AS eier brannstasjonsbygget. Brannstasjonen står for tiden framfor opprustning, som i hovedsak kjøres av kommunen som leietaker. Kommunen er i utgangspunktet leier av hele Kirkeveien 222, og Vestfold interkommunale brannvesen (VIB) leier her igjen av kommunen.

Semsveien Bygg AS eier fire bygg.

- 1) Semsveien 11: Kulturskole (og det største bygget), leid av kommunen.
- 2) Semsveien 7: Kontorbygg der blant annet kommunens tillitsvalgte og renholdere holder til, leid av kommunen.
- 3) Semsveien 9: Lagerbygg som leies av en kunstner.
- 4) Tingaveien 10: Et sveitserhus som leies ut til den kommunale delen av NAV

Borgheim Driftsbygg AS eier to bygg. Semsveien 13 leies av kommunen. For Semsveien 15 betaler ikke kommunen leie men tar alle kostnader med drift og vedlikehold av bygget. Begge bygg disponeres av teknisk sektor og brukes til driftsbygg (lager, verksted, administrasjon for uteavdeling på teknisk og vaskehall).

Fra selskapets årsrapport 2014 går det fram at Borgheim Sentrumsbygg AS sammen med de fire datterselskapene har drevet omfattende vedlikeholdsarbeider på alle bygg i 2014.

2.5.1 Rutiner for vedlikehold av byggene til Borgheim Sentrumsbygg AS

Når det gjelder myndighet, roller og ansvar beslutter Borgheim Sentrumsbygg AS ved styret selskapets drift og vedlikehold, og er ansvarlig for vedlikeholdsplanlegging. Daglig leder utøver forvaltningsansvaret, herunder kartlegging av vedlikeholdsbehov i byggene som eies av Borgheim Sentrumsbygg og datterselskapene. Daglig leder rapporterer til styret i selskapene. Status vedrørende vedlikehold rapporteres på hvert styremøte. Det er ikke nedfelt spesifikke skriftlige rutiner eller ansvarsbeskrivelser for daglig leders forvalteroppgave utover ansvaret som daglig leder av selskapene.

Eiendomsforvaltningen i Nøtterøy kommune ivaretar kun rollen som leietaker inn mot Borgheim Sentrumsbygg AS og bygningsmassen som selskapet eier.

Det leies inn vaktmestertjenester samlet for de fem selskapene som inngår i Borgheim Sentrumsbygg-gruppen. Vaktmestertjenesten legges ut på anbud ca. hvert 4-5 år. For tiden er det ISS som har tjenesten da de vant forrige anbudsrunde. ISS har ansatt en person som har sin stilling 100 % opp mot Borgheim sentrumsbygg og datterselskapene totalt Selskapet skal ut igjen i 2016 med en ny anbudsrunde.

Når det gjelder metoder for å samle informasjon om vedlikeholdsbehov i hovedsak opplyser daglig leder at dette i hovedsak er:

- Innleid vaktmester følger med og er kjent i alle byggene. Vaktmester melder inn inn vedlikeholdsbehov til daglig leder via ukentlige rapporteringer via e-post.
- De siste årene er det også igangsatt inngående gjennomganger av de tekniske områdene brann og el. Brannkonsulent leid inn eksternt har i 2013 og 2014 gått igjennom alle byggene og avgitt en samlet rapport om tilstand og nødvendige tiltak. For elektriske anlegg er det gjort en gjennomgang i 2014 og 2015, hvor det ble avgitt en rapport for hvert bygg, inkludert en handlingsplan.
- Til tider gjøres det også en gjennomgang med oversikt over ytre vedlikehold, fasader, tak og vinduer. Her leies også inn eksterne. Dette ble gjort for alle bygg for 6-7 år siden. Daglig leder vurderer nå å gjøre en ny gjennomgang.

I forbindelse med dokumentasjon av tilstand har ikke Borgheim Sentrumsbygg AS et eget system for å dokumentere informasjon om byggene, eller for å rapportere inn meldinger om avvik fra brukere. Branngjennomgangen har resultert i at det er etablert en såkalt HMS-håndbok, som er et elektronisk system. Brukerne har fått opplæring i å legge inn rapporter på dette systemet. Dette systemet kan også utvides til å rapportere for alle vedlikeholdsaktiviteter på byggene. Per i dag samler og lagrer daglig leder informasjon om byggene på PC. Alle byggene er registrert med alder og byggemåte. Ingen andre har tilgang til Borgheim Sentrumsbyggs område på Intranettet, unntatt IT-avdelingen i Nøtterøy kommune og daglig leder.

Vedlikeholdssituasjonen på byggene ble av daglig leder beskrevet som generelt ganske tilfredsstillende, men det anslås at behov i årene fremover omfatter tiltak for 5-7 mill. kr. Med en ramme på 1,5- 2 mill. kr pr år innebærer det 4-5 år før dette behovet er dekket. Offentlige krav og tilsyn presser behovet for tiltak på byggene. Med større krav øker vedlikeholdsbehovet. Det er spesielt krav til økt sikkerhet i byggene som øker (brann, el etc.) i tillegg til bedre inn klima og innemiljø for de som jobber i byggene.

Når det gjelder prioritering og planlegging som behandles i styrene er dette litt avhengig av situasjon og hvilke behov/endringer som oppstår. For vedlikehold som finansieres via driftsbudsjettet vedtas i utgangspunktet et årlig driftsbudsjett. Styret i samarbeid med daglig leder beslutter løpende bruk av budsjettet innenfor rammen. Budsjettrammen er overordnet. Det er totalt ca. 15 bygg med et årlig vedlikeholdsbudsjett på 1,5-2 mill. Det meste går til planlagte vedlikeholdsoppgaver, men 10-15 % settes av til påkommende

vedlikehold. Utgangspunktet for vedlikeholdet er det som skal til for å holde byggene i stand.

Daglig leder lager en overordnet vedlikeholdsplan som legges fram for styrene. Planen omtaler både hva som er tenkt å gjøres inneværende år, og noe om hva som kanskje kan gjøres dette året eller senere, avhengig av hvor mye ad hoc behov som oppstår gjennom året. Daglig leder avgir også oversikter til styret i Borgheim sentrumsbygg AS over hva som er gjort av vedlikehold i inneværende år, og hvordan det ligger an i forhold til budsjettet gjennom året.

For gjennomføring og detaljplanlegging av vedlikehold brukes vaktmester ISS og håndverksbedrifter som kommunen har rammeavtaler med. Dersom det ikke foreligger rammeavtale sjekkes det priser med minimum tre selskaper om oppgaven er av en viss størrelse.

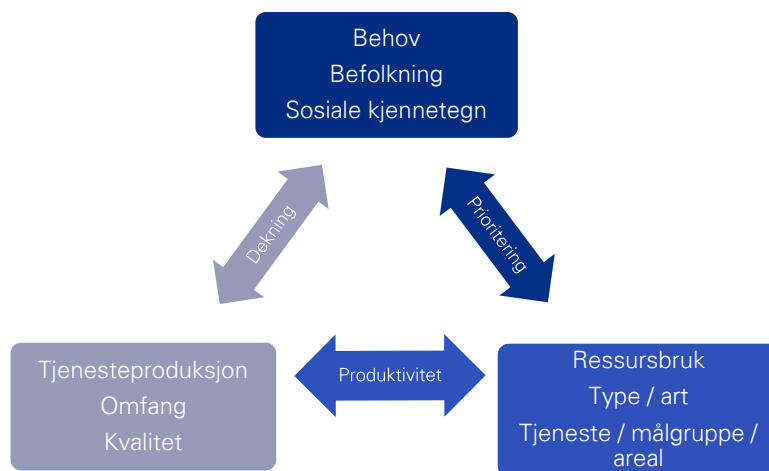
3 KOSTRA-analyse

3.1 Utvikling i produktivitetsindikatorer i eiendomsforvaltningen

5. Hvordan har utviklingen i produktivitet i eiendomsforvaltningen i Nøtterøy kommune vært fra 2010 til 2014? (Basert på KOSTRA-analyse)

3.1.1 Om analysen

Problemstilling 5 innebærer å gjøre en tallanalyse med framstilling av utvikling i produktivitetsindikatorer over tid, men det har ikke inngått i vårt mandat å finne årsaker til tallene. De identifiserte områdene må underlegges nærmere analyse for å kunne utrede årsaker, konsekvenser og muligheter:



Figuren over viser en tilnærming som fokuserer på indikatorer innenfor alle tre hovedområder i KOSTRA:

- Kommunens prioritering av sine ressurser
- Kommunens dekningsgrader (behovsdekning)
- **Kommunens produktivitet**

Analyse av disse vil vise hva ulike tjenester koster, men ikke hvilken kvalitet tjenestene har. Indikatorene gir ikke entydige svar på årsakene på forskjeller mellom kommuner eller utviklingen innen en kommune, men de gir grunnlag for å identifisere ressursbruk ved tjenesteproduksjon/areal i forhold til andre kommuner og for å identifisere ressursbruksutviklingen i kommunen.

I denne analysen må "produktivitet" basert på KOSTRAs produktivitetsindikatorer forstås som utgifter per kvm. for eiendomsforvaltningen samlet og for utvalgte formålsbygg.

Vi har sett på utvalgte nøkkeltall for utgifter per kvm (ressursbruk) for eiendomsforvaltningen i Nøtterøy kommune, og sammenlignet disse med kommunegrupperingen Vestfold og KOSTRA-gruppen som Nøtterøy kommune tilhører. KOSTRA-gruppen består av 31 kommuner som kjennetegnes som "store kommuner med lave bundne kostnader, middels frie disponible inntekter".

Vi har først sett på nøkkeltallene for året 2014. For å undersøke nærmere hvordan kommunen ligger plassert i forhold til de enkelte kommunene i KOSTRA-gruppen, har vi delt alle enkeltkommunene i KOSTRA-gruppen inn i fire kvartiler for hvert nøkkeltal, der kommunene med de laveste utgiftene per kvm ligger i 1. kvartil. Deretter har vi sett på hvordan utviklingen i nøkkeltallene i Nøtterøy kommune har vært per år over tid (fra 2010-2014), i forhold til snittet i de to gruppene.

Vi viser til vedlegg 1 til rapporten for en oppsummering av resultatene, samt tabeller med oversikt over tall og benyttede indikatorer.

3.1.2 Kommentar til hovedtrekk i utviklingen

I intervjuene ble vi opplyst om at Nøtterøy kommune de siste årene har fått ryddet mye opp i egen praksis for regnskapsføring som følge av et samarbeid om tjenesteanalyser mellom ulike kommuner i Vestfold. Tallene skal derfor ha blitt mer sammenlignbare enn de var tidligere. Vi velger derfor å vektlegge de tre siste år (2012-2014) i KOSTRA-analysen i denne kommentaren.

Tallene viser at Nøtterøy kommune hadde høyere driftsutgifter per kvm til den kommunale eiendomsforvaltningen i 2014 i forhold til sammenlignbare kommuner. Disse tallene sier at kommunen i dag bruker relativt mer ressurser i form av driftsutgifter enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har også de to forutgående år ligget høyere enn snittet i Vestfoldkommunene, men derimot lavere enn snittet i KOSTRA-gruppen. Ressursbruk per kvm har økt de siste tre år.

Nøtterøy brukte i 2014 også mer ressurser til driftsaktiviteter enn de andre kommunene. Utviklingen over flere år viser imidlertid varierende ressursbruk og mindre vesentlige forskjeller, både mellom ulike år og sett i forhold til sammenlignbare kommuner.

Nøtterøy kommune har derimot lite utgifter til vedlikeholdsaktiviteter per kvm i alle de siste tre år sammenlignet med snittet i de andre kommunegruppene. Forskjellene er særlig store i forhold til KOSTRA-gruppen. Vi mener dette indikerer at kommunen over tid har brukt mindre ressurser til løpende vedlikehold som finansieres over driftsbudsjettet i forhold til sammenlignbare kommuner.

Vi presiserer at de bakenforliggende forholdene som forklarer disse trekkene ikke har inngått i analysen.

4 anbefalinger

KPMG vil her komme med anbefalinger på områdene der det i forvaltningsrevisjonen er funnet forbedringspotensial.

Anbefalingene er formulert på bakgrunn av vurderingene. De er ment som forslag til hvordan kommunen kan bedre sitt interne arbeid, i hovedsak når det gjelder kartlegging og langsiktig planlegging av vedlikehold for å sikre at man etterlever gjeldende krav til bygningsmessige forhold og oppnår funksjonelle kommunale bygninger.

Våre anbefalinger er følgende:

1. Vi anbefaler at kommunen systematisk gjennomfører og dokumenterer evalueringer av større organisasjonsendringer i fremtiden for å oppnå felles kunnskap om virkningen av endringene som vedtas, og i hvilken grad kommunen oppnår tiltenkte mål og effekter av endringene.
2. Vi anbefaler at eiendomsforvaltningen kjører utført brukerundersøkelse igjen på et senere tidspunkt, slik at enheten kan bruke resultater over tid til å se på effekter på brukertilfredshet av internt forbedringsarbeid.
3. Eiendomsforvaltning bør utarbeide
 - a. En skriftlig prosedyre for hvordan kartlegging av tilstand skal utføres som sikrer en regelmessig kartlegging opp mot alle relevante krav til byggene.
 - b. En mal for hvordan tilstanden skal dokumenteres for å sikre at alle forhold fanges opp.
4. I tilknytning til det pågående arbeidet med vedlikeholdsplaner bør eiendomsforvaltning utarbeide en skriftlig rutine for å ajourføre og oppdatere vedlikeholdsplaner som sikrer et langsiktig perspektiv.

5 Uttalelse fra rådmannen

Rådmannen takker for forvaltningsrevisjon rettet mot «Bygningsmessige forhold og vedlikehold av kommunale bygg».

Rådmannen er fornøyd med den gjennomgang som er gjort.

Alt i alt vurderer rådmannen resultatet av forvaltningen som tilfredsstillende. De områder det påpekes bør videreutvikles og arbeides videre med er allerede igangsatt.

Som det fremkommer av rapporten er det etablert nytt elektronisk system for oppfølging av vedlikehold og dette videreutvikles. Videre arbeides det på Eiendomsforvaltningen etter en klar fordeling av ansvar og oppgaver.

Nye systemer og rutiner blir fulgt opp, og det etableres nye rutiner og maler for oppfølging.

Tilbakemelding om systematisk evaluering etter organisasjonsendringer merker rådmannen seg. Organiseringen er fulgt opp med konkret arbeid og tilbakemeldinger fra ansatte og brukere, samt vært tema innad i avdelingene. En systematisk gjennomgang med tilhørende dokumenter avhenger av tid og ressurser en ser som hensiktsmessig å bruke til dette, særlig når omorganiseringen er noe begrenset. Endringer og tilpasninger diskuteres fortløpende i tillegg til at det er gjennomført brukerundersøkelse.

Brukerundersøkelse vil bli fulgt opp videre.

Utarbeidelse av rutiner for regelmessig kartlegging av vedlikehold og mal for oppfølging av krav til bygg er påbegynt.

Vedlikeholdsplaner gjennomgås og ajourføres årlig ved budsjettbehandling og synliggjøres i utfordringsdokument, samt økonomiplanen. I tillegg foreligger en fireårsplan for vedlikeholds aktiviteter.

Kommunens økonomiske situasjon er avgjørende for gjennomføring av vedlikehold, i tillegg oppstår det ad-hoc situasjoner som ikke er planlagt, men tar betydelige ressurser fra budsjettet.

Kommentar til KOSTRA tall.

I rapporten fremkommer det at eiendomsforvaltningen har høyere driftsutgifter og driftsaktiviteter, samt lavere utgifter til vedlikehold sammenlignet med snittet i Kostra-gruppen.

Rådmannen mener det må en ytterligere kommentar til dette.

Eiendomsforvaltningen og økonomiavdelingen har deltatt i et nettverk for Vestfolds kommuner der hensikten var å gjennomgå føring i kostra og analysere om resultater er sammenlignbare. Kommunene legger ulike faktorer i tallene. For eksempel ville Nøtterøys korrigerede brutto driftsutgift kommet under gjennomsnittet dersom avskrivninger ble tatt ut.

Nøtterøy har redusert utgifter til forvaltning også fordi bygningsmassen er blitt større og nye bygg. Dette medfører utgiftsreduksjon pr m².

Likeledes kan det nevnes at innenfor drift, forvaltning og vedlikehold er det et beløp til vedlikehold som er redusert, mens utgiftene samlet er økt med 2%.

Bakgrunn for å trekke frem disse eksemplene er at rådmannen mener det kan gi et feil inntrykk av driften slik tallene fremkommer uten ytterligere kommentar i rapporten.

Rådmannen vil sørge for at Hovedutvalg for kommunalteknikk får informasjon om hvordan ressurser forvaltes i eiendomsforvaltningen.

Det er alltid et mål å bruke midler effektivt og hensiktsmessig.

Toril Eeg
Rådmann, Nøtterøy kommune

Vedlegg 1 Tabeller KOSTRA-analyse

Oppsummering av utgifter per kvm. i eiendomsforvaltningen i Nøtterøy kommune sammenlignet med KOSTRA-gruppe og Vestfoldskommuner

2014

Her oppsummerer vi resultatene som kom ut av analysen for kommunal eiendomsforvaltning samlet sett for året 2014.

Det gikk fram av analysen at Nøtterøy kommune har

- Høyere driftsutgifter sammenlignet med snittet i de andre gruppene (1017 kr per kvm mot henholdsvis 948 i KOSTRA-gruppen og 926 i Vestfold)
- Høyere utgifter til driftsaktiviteter sammenlignet med snittet i de andre gruppene (540 kr mot 503 kr per kvm i både KOSTRA-gruppen og Vestfold)
- Lavere utgifter til vedlikeholdsaktiviteter sammenlignet med snittet i de andre gruppene (31 kr mot henholdsvis 88 i KOSTRA-gruppen og 62 i Vestfold)

Analysen av Nøtterøy kommunes plassering i forhold til enkeltkommunene i KOSTRA-gruppen på de samme indikatorene viser at:

- Nøtterøy kommune er blant de kommunene i KOSTRA-gruppen som har de nest høyeste driftsutgiftene til eiendomsforvaltningen i 2014 (3. kvartil), med 291 kr. mer pr. kvm enn kommunene som hadde laveste utgifter (1. kvartil). Grunnlagstallene viser at Nøtterøy bruker 1017 kr i driftsutgifter pr. kvm, mens kommunene med færreste utgifter bruker 444 kr.
- Tilsvarende ligger Nøtterøy kommune blant kommunene som har nest høyeste utgifter til driftsaktiviteter i gruppen.
- Nøtterøy kommune tilhører derimot den gruppen av kommuner som har de laveste utgifter til vedlikehold av kommunale eiendommer pr. kvadratmeter, både samlet sett og når man ser på samtlige formålsbygg separat. Mens Nøtterøy bruker 31 kr pr. kvm til løpende vedlikehold bruker kommunen som er på topp 226 kr pr. kvm.

Utvikling fra 2010-2014

Her vil vi omtale produktivetsindikatorer for Nøtterøy kommune per år fra 2010 til 2014, sammenlignet med utviklingen i de andre gruppene iht. tall fra KOSTRA-rapporteringen.

Når vi ser på utviklingen over årene 2010-2014 viser tallene at driftsutgiftene til eiendomsforvaltningen samlet sett har økt fra 2012 til 2014, med en større økning fra 898 kr per kvm i 2013 til 1017 kr per kvm i 2014. Trenden i KOSTRA-gruppen er til sammenligning preget av et mer stabilt og høyere nivå, men derimot med en reduksjon i driftsutgiftene fra 958 kr i 2013 til 948 kr i 2014. I Vestfoldskommunene ligger snittet jevnt over litt lavere enn i Nøtterøy, med en mindre økning til 926 kr per kvm. i 2014.

Utgifter til driftsaktiviteter per. kvm. i Nøtterøy kommune har vært svært varierende i perioden, fra mellom 323 til 620 kr. pr. kvm. De siste årene har det vært en økning til 540

kr pr kvm. Til sammenligning har snittet for utgifter til driftsaktiviteter i både KOSTRA-gruppen og Vestfoldskommunene ligget nokså stabilt på rundt 500 kr kvm.

Når det gjelder utgifter til vedlikeholdsaktiviteter pr. kvm. i Nøtterøy kommune har det skjedd en større reduksjon fra 359 kr. per kvm i 2010 og til de samtlige påfølgende år, hvor kommunen har brukt ressurser på mellom 26-63 kr pr. kvm. Man ser en lik trend i vedlikeholdsutgiftene til de ulike typer formålsbygg sett separat. Til sammenligning har det både i KOSTRA-gruppen og i Vestfoldskommunene også vært en reduksjon fra året 2010 og til de påfølgende år, men i mindre grad. Siden 2012 har Nøtterøy kommune hatt lavere utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i forhold til snittet i begge de andre gruppene, hvor nivået har ligget på henholdsvis 79-88 kr per kvm i KOSTRA-gruppen og 55-62 kr per kvm i Vestfoldskommunene.

Tabellgrunnlag

Tabellen nedenfor viser resultater på utvalgte produktivetsindikatorer for Nøtterøy kommune, KOSTRA-gruppen og i Vestfoldskommuner per år fra 2010-2014:

Produktivetsindikatorer	2010	2011	2012	2013	2014
Eiendomsforvaltning samlet:					
Driftsutgifter ⁵ til kommunal eiendomsforvaltning per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	887	951	892	898	1017
KOSTRA-gruppe:	908	912	930	958	948
Vestfold:	865	860	870	877	926
Utgifter til eiendomsforvaltningen på eide bygg per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	977	1014	901	929	2231
KOSTRA-gruppe:	902	899	918	933	1607
Vestfold:	879	865	863	864	916
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	359	63	51	26	31
KOSTRA-gruppe:	123	82	79	90	88
Vestfold:	126	73	55	59	62
Utgifter til driftsaktiviteter ⁶ i kommunal eiendomsforvaltning per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	323	620	496	497	540
KOSTRA-gruppe:	499	514	513	502	503
Vestfold:	493	488	490	483	503
Førskolelokaler:					
Driftsutgifter til førskolelokaler per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	1449	1359	1010	838	800
KOSTRA-gruppe:	1360	1295	1284	1309	1235
Vestfold:	1139	1250	1160	1157	1200

⁵ Med driftsutgifter i tabellen menes korrigerede brutto driftsutgifter.

⁶ Med driftsaktiviteter menes løpende drift, renhold, vakthold, sikring, energi, vann, avløp og renovasjon.

Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, førskolelokaler per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	616	80	76	39	31
KOSTRA-gruppe:	713	748	737	711	678
Vestfold:	179	195	77	68	89
Utgifter til driftsaktiviteter, førskolelokaler per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	403	836	564	544	516
KOSTRA-gruppe:	713	748	737	711	678
Vestfold:	628	714	667	657	681
Skolelokaler:					
Driftsutgifter til skolelokaler per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	792	807	788	855	947
KOSTRA-gruppe:	845	827	831	855	839
Vestfold:	792	779	800	774	815
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, skolelokaler per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	289	63	52	22	31
KOSTRA-gruppe:	114	69	66	78	73
Vestfold:	117	57	52	48	47
Utgifter til driftsaktiviteter, skolelokaler per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	258	495	403	442	453
KOSTRA-gruppe:	471	479	472	460	453
Vestfold:	458	481	485	454	474
Institusjonslokaler:					
Driftsutgifter til institusjonslokaler per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	754	849	864	591	1047
KOSTRA-gruppe:	810	852	857	917	901
Vestfold:	728	720	676	715	825
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, institusjonslokaler per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	328	61	70	28	23
KOSTRA-gruppe:	101	76	71	87	84
Vestfold kommune:	109	43	37	48	40
Utgifter til driftsaktiviteter, institusjonslokaler per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	222	576	549	412	606
KOSTRA-gruppe:	444	486	480	499	501
Vestfold:	371	395	384	401	448
Kommunale idrettsbygg:					
Driftsutgifter til kommunale idrettsbygg per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	725	971	480	780	864
KOSTRA-gruppe:	1094	1119	1104	1104	1112
Vestfold:	837	821	801	878	903
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kommunale idrettsbygg per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	248	47	7	29	45

KOSTRA-gruppe:	188	135	116	130	136
Vestfold:	161	125	95	100	132
Utgifter til driftsaktiviteter, kommunale idrettsbygg per kvm, kr					
Nøtterøy kommune:	325	765	255	379	427
KOSTRA-gruppe:	674	718	697	634	634
Vestfold:	520	543	526	570	573

Tabellen nedenfor viser hvordan eiendomsforvaltningen i Nøtterøy kommune ligger an på på indikatorene i forhold til kommunene som inngår i KOSTRA-gruppen.

- I tabellen lister venstre kolonne indikatorene som er brukt i sammenligningen.
- Midterste kolonne viser hvilket av de fire kvartilene av kommuner Nøtterøy kommune tilhører (1. Kvartil = laveste utgifter. 4. kvartil= høyeste utgifter).
- Høyre kolonne viser hvor mye høyere utgifter Nøtterøy kommune har per kvm enn snittet i de kommunene som utgjør 1. kvartil.

Produktivitetsindikatorer 2014	Nøtterøy	Avvik fra 1. kvartil
Eiendomsforvaltning samlet:		
Driftsutgifter ⁷ til kommunal eiendomsforvaltning per kvm, kr	3. kvartil	+291
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvm, kr	1. kvartil	- 2,64
Utgifter til driftsaktiviteter ⁸ i kommunal eiendomsforvaltning per kvm, kr	3. kvartil	+177,91
Førskolelokaler:		
Driftsutgifter til førskolelokaler per kvm, kr	1. kvartil	- 14,82
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, førskolelokaler per kvm, kr	1. kvartil	- 2,91
Utgifter til driftsaktiviteter, førskolelokaler per kvm, kr	1. kvartil	+55,36
Skolelokaler:		
Driftsutgifter til skolelokaler per kvm, kr	3. kvartil	+340,45
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, skolelokaler per kvm, kr per kvm	1. kvartil	+5,27
Utgifter til driftsaktiviteter, skolelokaler per kvm, kr	3. kvartil	+139,82
Institusjonslokaler:		
Driftsutgifter til institusjonslokaler per kvm, kr	3. kvartil	+492,10
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, institusjonslokaler per kvm, kr	1. kvartil	-4
Utgifter til driftsaktiviteter, institusjonslokaler per kvm, kr	3. kvartil	+316,82
Kommunale idrettsbygg:		
Driftsutgifter til kommunale idrettsbygg per kvm, kr	2. kvartil	+319,55
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kommunale idrettsbygg per kvm, kr	1. kvartil	+20,18
Utgifter til driftsaktiviteter, kommunale idrettsbygg per kvm, kr	2. kvartil	+170,18

⁷ Med driftsutgifter i tabellen menes korrigerede brutto driftsutgifter.

⁸ Med driftsaktiviteter menes løpende drift, renhold, vakthold, sikring, energi, vann, avløp og renovasjon.

Vedlegg 2 Dokumentliste

I dette vedlegget listes mottatt dokumentasjon som har vært gjennomgått i revisjonen.

Nøtterøy kommune:

- Organisasjonskart Nøtterøy kommune
- Investeringsreglement Nøtterøy kommune, vedtatt juni 2011
- Økonomiplan og handlingsplan 2013-2016, 2014-2017 og 2015-2018
- Årsberetninger 2012, 2013 og 2014
- Utfordringsdokument 2015-2018
- Forvaltningsrevisjonsrapport "Eiendomsforvaltningen i Nøtterøy kommune", 2010
- Kommunestyresak 006/11 - behandling av forvaltningsrevisjonsrapport i 2010
- Kommunestyresak 106/13 Boligfornyingsprogrammet
- Formannskapsak 148/13 Omorganisering av renholdstjenesten
- Prosjektplan organisering av renholdstjenesten i Nøtterøy kommune

Eiendomsforvaltningen, Nøtterøy kommune:

- Organisasjonskart eiendomsforvaltningen 2015
- Dokument arbeidsfordeling internt i avdeling eiendomsforvaltning
- Resultat fra brukerundersøkelse til virksomhetsledere gjennomført høst 2014
- Interne møtereferat: Eiendomsforvaltningen 7.4.15 (kvalitetsmøte), Brukeravtale 14.4.15 (særmøte) og Rammeavtaler 9.4.15 (særmøte)
- Prosedyre "Utbedring av fuktsaker i kommunale bygg", fra Kvalitetslosen.
- Excel-dokument "Tjenesteprofil 15 06 14"
- Eksempel på rapport økonomikontroll pr. måned
- Eksempel på informasjonsbrosjyre om Facilit - Inn- og utflyttingsprotokoller
- Vedlikeholdsbudsjett 2013, 2014 og 2015
- E-post og excelskjema for innmelding av behov/budsjettall for 2016
- Fra FDV⁹-systemet Facilit:
 - Avviksliste boliger (inn/utflyttingsprotokoller)
 - To eksempler på tilstandsrapport ved inn/utflytting kommunale boliger
 - Årsplan fireårsperiode
 - Sjekkliste (planlagte oppgaver) for 4160A Brattås skole 2015 og 2016
 - Sjekkliste for 5150A Herstadløkken barnehage 2016
 - Arealrapport bygninger
 - Aktør - tilknytning mot fasiliteter (kontaktpersoner per bygg)

Borgheim Sentrumsbygg AS: Årsoppgjør 2014 for selskapet og datterselskaper, Vedlikeholdsplan gjennomført 2014 (Exceldok.) og Vedlikeholdsplan 2015 (Worddok.)

⁹ Forvaltning, drift og vedlikehold

Vedlegg 3 Revisjonskriterier

Kommuneloven

Kommuneloven § 23 andre ledd, andre punkt sier:

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

I lovforarbeidene¹⁰ går det fram at det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltninga er ordnet på forsvarlig måte. Rådmannen har et selvstendig ansvar for å føre kontroll med kommunen si virksomhet. Det er ledelsen i en organisasjon som har ansvaret for å etablere et tilfredsstillende internkontrollsystem. Internkontroll blir definert i videste forstand som en prosess, satt i verk og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder: målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern rapportering og virksomhet i tråd med gjeldene lover og regler.

Målsetting kommuneplan samfunnsdel 2014-2026

I kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026 inngår følgende mål:

"7.7 Nøtterøy kommune har funksjonelle offentlige bygninger.

Dette innebærer at kommunale bygg vedlikeholdes slik at de er tiltalende, praktiske og funksjonelle og tilfredsstillende alle myndigheters krav til bruk. Kommunale bygg er miljøvennlige og driftsøkonomiske, og kapitalverdien av byggene bevares."

Kommunestyrevedtak

Utdrag fra kontrollutvalgets vedtak og innstilling til kommunestyret, 20.01.2011 etter behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten "Eiendomsforvaltningen i Nøtterøy kommune" i 2010:

- Måloppnåelsen ved organiseringen av eiendomsforvaltningen evalueres høsten 2011
- 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.
- Eiendomsforvaltningen bør gjennomgå, utarbeide og formalisere rutiner for kartlegging av alle kommunale bygg og boliger. Kartleggingen bør følges opp med vedlikeholdsplaner for hvert bygg.

KS-006/11 Vedtak: Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets vedtak.

¹⁰ Frå Ot.prp.nr.70 (2002-2003) kap. 4.3

Lover og forskrifter om bygningsmessige forhold

En rekke lover og forskrifter angir kravene til byggenes standard som ivaretar helse, miljø og sikkerhet for brukerne av kommunens bygninger. Sentrale bestemmelser er gitt av internkontrollforskriften, opplæringsloven, lov om helsetjenesten i kommunen, forskrift for miljørettet helsevern i barnehager og skoler, arbeidsmiljøloven, byggherreforskriften, forurensningsloven, plan og bygningsloven med teknisk forskrift, lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr og lov om brann og eksplosjonsvern.

De enkelte krav i lover og forskrifter er ikke benyttet som revisjonskriterier i denne gjennomgangen, utover at det påpekes at disse inneholder gjeldende relevante krav i forhold til revisjonens tematikk som kommunen er pålagt å holde seg informert om, samt kontrollere og dokumentere at følges gjennom kommunens internkontrollsystem.

ECON og Multiconsult har i rapporten "Organisering av kommunal eiendomsforvaltning", 2002, vist til at regelmessige kontroller av bygg er viktig, spesielt i forhold til bygningsmessige forhold som det ikke kan forventes at brukerne vil gi tilbakemeldinger om. I tillegg bør det «innhentes systematiske tilbakemeldinger fra brukerne om drifts- og vedlikeholdspersonalets arbeid».

KS veileder "Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold"

Utdrag fra KS-veilederen "Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold"

- "Krav til tjenestebyggenes standard er beskrevet i en rekke lover og forskrifter som ivaretar helse, miljø og sikkerhet for brukerne av kommunens bygninger. Kommunen er pålagt å holde seg informert om gjeldende regler og skal kontrollere og dokumentere at disse følges gjennom kommunens internkontroll."
- "For å gjøre riktige prioriteringer trengs et godt beslutningsgrunnlag. Et minimumskrav til eiendomsforvalterne er at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader."
- "Eiendomsforvaltning i kommunene er et langsiktig og systematisk arbeid for å utbedre og vedlikeholde bygningene." Videre påpekes det i veilederen et godt løpende vedlikehold er lønnsomt. Uten, eller ved lavt vedlikehold, vil bygget være nedslitt raskere og man blir "løpende" mellom akutte situasjoner og offentlige pålegg som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold kan tvinge fram tidligere og kostbar total rehabilitering som finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av årlige renter og avdrag.

Kontakt oss

Siv Karlsen Moa

Partner

T +47 40 63 95 48

E siv.karlsen@kpmg.no

Ole Willy Fundingsrud

Director

T +47 40 63 96 92

E ole.willy.fundingsrud@kpmg.no

Lena Davik Fjørtoft

Senior Associate

T +47 40 63 92 64

E lena.fjortoft@kpmg.no

kpmg.no

© 2015 KPMG AS, a Norwegian member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavour to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

The KPMG name, logo and "cutting through complexity" are registered trademarks or trademarks of KPMG International Cooperative ("KPMG International").

