

**Gjennomgang av Eiendomsforvaltningen
i**

Ås kommune

**Statusrapport
fra prosjektgruppa**

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
2	Innledning. Mandat og arbeidsmetode	6
2.1	Mandat	6
2.2	Organisering og gjennomføring av prosjektet	6
2.3	Metode for statusundersøkelsen	7
3	Organisasjon	8
3.1	Organisasjonsstruktur	8
3.2	Generell beskrivelse og senere års organisatoriske endringer	8
3.3	Bemanning og ansvarsområder	9
3.4	Alderssammensetning	9
3.5	Stillings- og tjenestebeskrivelser	9
3.5.1	Stillingsbeskrivelser	9
3.5.2	Tjenestebeskrivelser	10
3.6	Konsulentens vurdering av organisasjon	10
3.7	Prosjektgruppas vurdering av organisasjonen	11
4	Styring og ledelse	12
4.1	Grunnleggende føringer	12
4.2	Ledelse i nåværende Eiendomsavdeling	12
4.2.1	Ledelsesoppgaver i Eiendomsavdelingen	12
4.2.2	Stillingen som eiendomssjef er ikke besatt	12
4.3	Avdelingsplaner – strategisk virksomhetsplan	13
4.4	Nøkkeltall for eiendomsvirksomheten	13
4.5	Økonomistyring, budsjett og regnskap	14
4.6	Avdelingsmøte	14
4.7	Kvalitetssystemet (ISO) og prosessbeskrivelser for eiendomsavdelingen	14
4.7.1	Prosesser i et ISO-system	14
4.7.2	Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunale eiendommer	14
4.8	Konsulentens vurdering	15
4.9	Prosjektgruppas vurdering av styring og ledelse	16
5	Forvaltningskvalitet	17
5.1	Dokumentasjon - FDV (Forvaltning, Drift og Vedlikehold)	17
5.2	Utnyttelse av bygningsarealene	17
5.2.1	Formålsbygg	17
5.2.2	Boliger	18
5.3	Vedlikeholds- og rehabiliteringsplaner	18
5.3.1	Registrering av bygningsopplysninger	18
5.3.2	Vedlikeholdsplanlegging og vedlikeholdsbehov	19
5.4	Eiendomsutvikling	19
5.4.1	Behovstilpasset utvikling	19
5.4.2	Funksjonstilpasset utvikling	20
5.5	Konsulentens vurdering	20
5.6	Prosjektgruppas vurdering av forvaltningskvalitet	21
6	Kostnadseffektivitet og økonomiske incentiver	22
6.1	Økonomi som virkemiddel	22
6.2	Timeregistrering	22
6.3	Kostnadsbevissthet - vet man hva man koster?	23
6.4	Konsulentens vurdering	23
6.5	Prosjektgruppas vurdering av kostnadseffektivitet og incentiver	23
7	Løpende drift	24

7.1	Renhold.....	24
7.1.1	Planer og organisering	24
7.1.2	Nøkkeltall	24
7.2	Bygningsdrift og vedlikehold	25
7.2.1	Nøkkeltall	25
7.2.2	Drift	25
7.3	Vedlikehold	26
7.3.1	Organisering	26
7.3.2	Bevaring av kapital.....	26
7.4	Sentral driftsovervåking. Energiforbruk – utvikling over tid.	27
7.5	Prosjektgjennomføring	27
7.6	Gråsoner intern og eksternt.....	28
7.7	Konsulentens vurdering.....	28
7.8	Prosjektgruppas vurdering.....	28
8	Forholdet til bygningsbrukere	29
8.1	Grensesnitt mellom eiendomsavdeling og brukere. Serviceerklæring.	29
8.2	Brukertilfredshet.....	29
8.3	Tolkning av svarene.....	30
8.3.1	Renholdskvalitet og service.....	30
8.3.2	Driftskvalitet og service.....	31
8.3.3	Samspill mellom eiendomsavdelingen og virksomhetene.....	31
8.4	Konsulentens vurdering av brukertilfredshet.....	31
8.5	Prosjektgruppas vurdering av brukertilfredshet.....	31
9	Oppsummering av status	32
9.1	Sterke sider	32
9.2	Forbedringsområder.....	32
10	Veien videre - virkemidler for framtidig utvikling.....	33
10.1	Roller i eiendomsforvaltningen	33
10.2	Bruk av virkemidler i framtidig organisasjon og styring.....	33
10.3	Kort om juridiske organisasjonsformer	34
10.3.1	Etatsmodell.....	34
10.3.2	Kommunalt foretak etter kommuneloven (KF)	34
10.3.3	Aksjeselskap	34
11	Videre arbeid med forslag til tiltaksprogram.....	34

1 Sammendrag

Formannskapet har i sin ”bestilling” uttalt at man ønsker en bedre eiendomsforvaltning og et bedre vedlikehold av bygninger og utomhusanlegg. Dette skal skje gjennom å:

- Legge klare mål og strategier for kommunens
 - Eierskap og forvaltning av eiendom
 - Drift og vedlikehold av eiendom
- Optimalisere ressursbruk både på kort og lang sikt
- Sikre best mulig kommunikasjon mellom folkevalgt og administrativt nivå og internt i administrasjonen gjennom
 - Klar rollefordeling
 - Klar ansvarsfordeling
 - Klare kommunikasjonslinjer.

Prosjektgruppa vil i svært kortfattede vendinger oppsummere og kommentere de overnevnte punkter:

Har vi klare mål og strategier for kommunens eierskap og forvaltning av eiendom?

Ikke tilfredsstillende.
Den grunnleggende innstilling er – prisverdig nok – ”så godt som mulig”, men kommunen har ikke klare mål og strategier på eiendomssiden.

Har vi klare mål og strategier for kommunens drift og vedlikehold av eiendom?

Når det gjelder Renhold virker det som om det er klare mål og bruken av ressursene er planlagt ut fra et fastsatt behov.
Når det gjelder bygningsdrift er den overgripende målbeskrivelsen til stede, selv om den nok kunne vært mer konkretisert.
Når det gjelder Vedlikehold er det klare mangler.

Er ressursbruken optimalisert både på kort og lang sikt?

Når det gjelder Renhold så er ressursbruken god, gitt de frekvenser som ligger til grunn for beregningen av ressursbehov.
Når det gjelder Vedlikehold er det klare mangler.

Har vi god kommunikasjon mellom folkevalgt og administrativt nivå og internt i administrasjonen?

Dette fungerer ikke tilfredsstillende.

Har vi klar rollefordeling mellom kommunestyret/HTM/Plankomiteen/Rådmann samt internt i administrasjonen?

For en del enkeltfunksjoner finnes klar rollefordeling.
Det er uklarhet i rollefordelingen mellom politiske organer. Plankomiteen utpekes av kommunestyret til tross for at eiendomsforvaltningen ligger under HTM.
Det finnes ikke noe skille mellom bestillende og utførende. Kunderelasjonen er derfor fraværende.

Har vi klar ansvarsfordeling?

Ikke betryggende.

Har vi klare kommunikasjonslinjer?

Synes uklare på flere områder.

Prosjektgruppa konkluderer med at det må gjennomføres tiltak både internt i avdelingen og i rutiner for og innhold i kommunikasjon mellom administrasjonen og politiske organer. Tilsvarende utfordringer gjelder også forholdet mellom eiendomsavdelingen og bygningsbrukerne.

Med utgangspunkt i statusrapportens påpekte forbedringsområder vil prosjektgruppa starte arbeidet med fase 2 og utarbeide forslag til planleggings- og styringsverktøy som skal brukes i fremtiden. Dessuten hvordan virksomheten bør organiseres, både administrativt og juridisk, dersom det anses for nødvendig.

Tiltak og utviklingsaktiviteter skal settes inn i et konkret forslag til framdriftsprogram som blir lagt fram til politisk behandling.

2 Innledning. Mandat og arbeidsmetode

2.1 Mandat

Prosjektet skal avklare om eiendomsavdelingen er organisert på en måte som kan bidra til å nå effektmålene gjennom å bringe klarhet i eiendomsavdelingens ansvarsområde, styringsopplegg, ressursbruk og rapportering.

Mål for prosjektet er følgende:

En bedre eiendomsforvaltning og et bedre vedlikehold av bygninger og utomhusanlegg ved å:

- *Legge klare mål og strategier for kommunens*
 - *Eierskap og forvaltning av eiendom*
 - *Drift og vedlikehold av eiendom*
- *Optimalisere ressursbruk både på kort og lang sikt*
- *Sikre best mulig kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, hovedutvalg for teknikk og miljø som operativ eier og rådmannen ved eiendomsavdelingen som eiendomsforvalter, gjennom*
 - *Klar rollefordeling*
 - *Klar ansvarsfordeling*
 - *Klare kommunikasjonslinjer.*

Prosjektet gjennomføres i 3 faser:

Fase 1: Statusbeskrivelse.

Fase 2: Forslag til endringer gjennom en egen tiltaksplan med framdriftsprogram.

Fase 3: Gjennomføring av valgte tiltak i framdriftsprogrammet.

2.2 Organisering og gjennomføring av prosjektet

I forbindelse med behandling av handlingsprogram og økonomiplan i desember 2008 vedtok Kommunestyret gjennomgang av renholdsrutiner, vedlikeholdsavdelingen og en helhetlig organisering av kommunens eiendomsforvaltning.

Formannskapet ble oppnevnt som styringsgruppe og gjennomføringsansvar ble lagt til en prosjektgruppe med følgende medlemmer:

Leder HTM Håvard Steinholt
Leder plankomiteen Grete Grindal Patil
Representant utpekt av formannskapet Kjetil Barfelt
Rådmann Per Albert Kierulf
Teknisk sjef Arnt Øybekk
Økonomisjef Mikal Johansen
Tillitsvalgt Ivar Hannestad

Engasjert rådgiver Jørn Gjennestad har deltatt i prosjektgruppas møter.

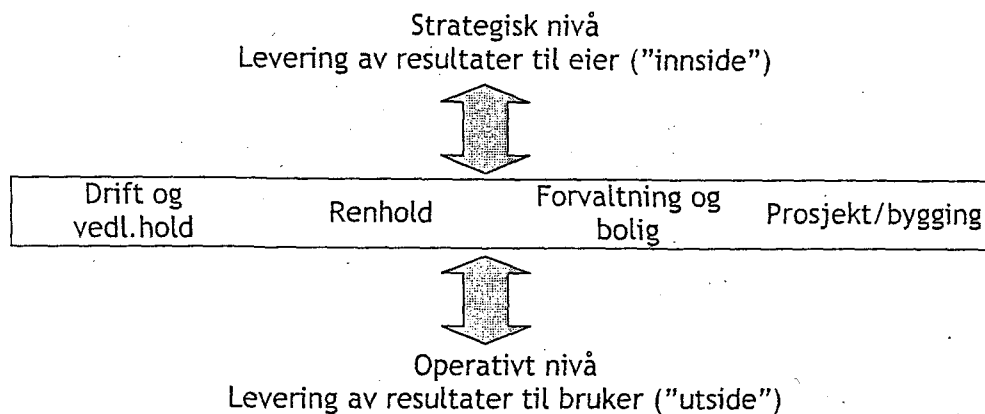
Statusrapporten er utarbeidet av rådgiver Jørn Gjennestad, Brager Rådgivning AS, etter grundig behandling i prosjektgruppa.

Hvert tema avsluttes med konsulentens vurderinger. Stort sett støttes disse av prosjektgruppa, men der gruppas syn avviker eller ønskes gitt en annen vektlegging, er dette tatt inn i avsluttende punkt.

2.3 Metode for statusundersøkelsen

Eiendomsforvaltningen er en sammensatt virksomhet med et bredt spekter av oppgaver; fra langsiktig kapitalforvaltning og eiendomsutvikling til daglig drift av kommunale bygg.

Vurderinger av status knyttes til virksomhetens ulike oppgaver og roller skal forsøke å finne sammenhengen mellom strategiske, overordnede oppgaver mot politisk nivå til løpende oppgaver mot brukerne av bygningene.



Både "innsiden" og "utsiden" har forventninger til virksomheten. Mens "innsiden" – rådmann og politikere – etterspør underlag for beslutninger og hvordan kommunens eierskap til verdiene skal forvaltes, vil "utsiden" – brukerne – etterspørre kvalitet i service og leveringskvalitet.

Gjennomføring av statusundersøkelsen er basert på informasjon fra samtaler med lederne i eiendomsavdelingen. Gjennomgang av planer og ulike former for strategiske dokumenter som finnes er sjekket ut mot hvordan disse er implementert i løpende planlegging og drift.

Samtidig er det gjennomført en enkel spørreundersøkelse for å få et bilde av brukernes tilfredshet.

Sammen med annen dokumentasjon er det så foretatt en statusbeskrivelse om eiendomsavdelingens evne til å levere resultater, både til brukerne og til overordnet nivå.

Ås kommune har et kvalitetssystem som inntil nylig var ISO-sertifisert etter kvalitetssystemstandardene. Det er ikke mange kommuner som har foretatt en slik samlet prioritering av styringssystemet. ISO-systemer retter fokus på kunder – les brukere – og legger stor vekt på at brukerne skal motta den tjenestekvaliteten som er bestemt.

Kvalitetssystemet viser at kommunen har lagt lista høyt når det gjelder systematikk i planlegging og etterlevelse av krav med tilhørende rapportering og dokumentasjon. Systemet er derimot ikke anvendt for kontroll overfor politiske organer, og det synes uklart hvordan det har fungert strukturelt gjennom organisasjonen.

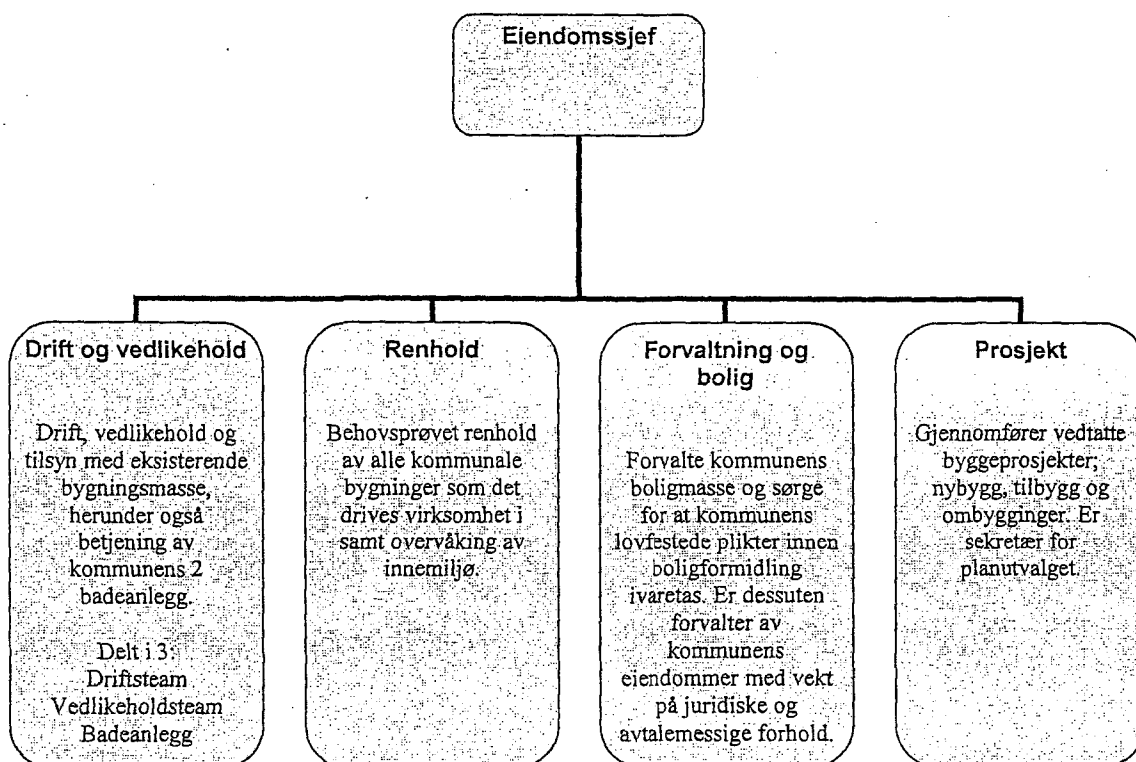
Prosessene i kvalitetshåndboka gjør det relativt enkelt å spore hvordan systemet etterleves, og prosessene som beskriver eiendomsavdelingens styring og leveranser har vært et viktig grunnlag for arbeidet med statusbeskrivelsen.

3 Organisasjon

3.1 Organisasjonsstruktur

Eiendoms- og boligavdelingen tilhører Teknisk etat og er administrativt underlagt teknisk sjef. Avdelingens administrasjon er samlet ved Rådhuset mens driftsorganisasjonen har base på Bjørnebekk der den har samlet de nødvendige lokaler og utstyr.

Avdelingen er delt i følgende ansvarsområder:



3.2 Generell beskrivelse og senere års organisatoriske endringer

Avdelingen har gjennomgått flere organisasjonsendringer i løpet av de siste 10 årene. Den tradisjonelle desentraliserte vaktmesteren ble "fjernet" og de ansatte ble samlet til ett driftsteam. Denne samlingen førte samtidig til en styrket vedlikeholdsenhet uten endring av totalbemanning. Endringen gjorde det nødvendig å foreta betydelig grensegang med brukervirksomhetene om fordeling av brukertjenester. Spesielt gjaldt dette ved skolene.

Senere har avdelingen satsset på å ta i bruk ny teknologi for styring av energi, overvåking av alarmer osv ved å samle disse oppgavene i et eget team med ansvar for sentral driftsovervåking (SD).

Renholdsavdelingen har gått bort fra soneinndeling for å sikre bedre fleksibilitet i bruk av renholdere på tvers av bygg og geografiske områder.

3.3 Bemanning og ansvarsområder

Tildelte stillingsressurser i organisasjonen er 65,47 årsverk fordelt på 79 ansatte pr 1.9.2009 og med følgende fordeling:

	Årsverk	Ansatte	
Eiendomssjef	1	1	Pt ubesatt
Drift og vedlikeholdsleder	1	1	
Driftsteam	8	8	Herav 1 teamleder
Vedlikeholdsteam	6,6	7	Herav 1 teamleder
Sentral driftsovervåking	2	2	
Badebetjening	2,1	6	Mye reduserte stillinger
Renholdsleder	1	1	
Renholdsleder assistent	1	1	
Renholdere	40	49	Flere deltid
Bolig og forvaltning	1,75	2	Delt stilling disp for avd
Prosjekt/utbygging	1	1	Prosjektleder
Sum eiendomsavdelingen	65,45	79	

3.4 Alderssammensetning

Flere ansatte i ledende eller faglig viktige funksjoner vil kunne fratre sine stillinger er i løpet av de nærmeste årene. Dette vil fort kunne bli et problem for kommunen dersom det ikke gjøres forberedende tiltak for å møte avgangen og sikre nødvendig overføring av kompetanse.

3.5 Stillings- og tjenestebeskrivelser

3.5.1 Stillingsbeskrivelser

Siden etableringen av Kvalitetssystemet (ISO) er de fleste stillingene regulert av stillingsinstrukser. Nedenfor følger oversikt over stillingsbeskrivelser og gyldighet for disse:

Stillingsbetegnelse med instruks	Gyldig fra	Kommentar
Driftsleder	25.3.1997	Ikke ajourført organisasjon.
Vedlikeholdsleder	25.3.1997	Stort sett dekkende for arbeidet.
Fagansvarlig drift og vedlikehold	Udatert	Erstatter vedlikeholdsleder?
Fagansvarlig SD-systemer	Udatert	Ny etter opprettelse av SD-team.
Fagarbeider byggfaglig	Udatert	Nyere, og gjelder fagarbeider i vedlikehold.
Bygningsteknisk driftspersonell	18.5.2001	Teknisk tilsyn og drift (før SD?).
Vaktmester	25.3.1997	Ikke lenger gyldig? Vaktmester er omfordelt.
Renholdsleder	26.6.1997	Feil organisasjon; underlagt driftsleder.
Rodeleder for renholdere	25.3.1997	Rodeledere ute. Nå for assisterende.
Renholder	25.3.1997	Rodetilknytning opphevet.
Bademester Nordby svømmehall	11.8.1996	Feil organisatorisk tilknytning. Ikke à jour.
Bademester Ås folkebad	11.8.1996	Feil organisatorisk tilknytning. Ikke à jour.
Badebetjent 2 Nordby svømmehall	11.8.1996	Ikke à jour.
Badebetjent 2 Ås folkebad	11.8.1996	Ikke à jour.
Forvaltnings- og boligsjefen	12.10.2000	Ugyldig hva gjelder organisatorisk tilknytning. Er tilført utfyllende bemerkninger.
Prosjektleder	25.3.1997	Ikke berørt av org. endringer. Støttet av flere prosedyrer og reglement.

Generelt gjelder at stillingsbeskrivelsene ikke lenger stemmer med faktisk organisering. Endringer i organisasjonen har gått i etapper, særlig gjelder det opphør av vaktmestertjenesten med tilhørende omfordeling av drifts- og vedlikeholdsoppgaver, opprettelse av eget SD-team med ansvar for teknisk kontroll og tilsyn. Dessuten er rodeledere i renhold erstattet med en renholdslederassistent etter at man løste opp den formelle rodeinndelingen.

Ved endringene er det utarbeidet en form for beskrivelse av arbeidsoppgavene, men ikke med den nøyaktighet som man burde forvente. Spesielt gjelder dette avgrensning av brukerservice i den tidligere vaktmesterinstruksen.

Nytt vaktssystem ble utredet i 2007 og gir en avtalebasert ansvarstildeling til vaktordningen for det personell som dedikeres vaktordningen. Effekten av den nye vaktordningen er dokumentert i en egen intern rapport og viser at ordningen samlet sett er kostnadseffektiv og god for Ås kommune.

3.5.2 Tjenestebeskrivelser

I 2004 ble det utarbeidet et sett tjenestebeskrivelser for eiendomsavdelingen (ligger i tjenstekatalogen under ledergruppa). Tjenestene som beskrives er:

- Drift og vedlikehold.
- Forvaltnings- og boligoppgaver.
- Renholdstjenester.
- Prosjekter.

Tjenestebeskrivelsene er enkle i form og gir kortfattet informasjon om hva brukerne kan forvente av avdelingen når det gjelder tjenestens formål, tjenestenes målgruppe, vilkår for leveransen og hvordan bruker kan henvende seg til eiendomsavdelingen.

Den ofte problematiske delingen mellom bygningsdrift og brukerservice er ikke klargjort i tjenestebeskrivelsene. Dette omtales nærmere senere i kap 7.2.2.

3.6 Konsulentens vurdering av organisasjon

Eiendomsavdelingen har gjennomgått enkelte viktige endringer i løpet av de siste 10 årene. Vaktmestertjenesten er sentralisert og har ført til mer ressurser til vedlikehold og større fokus på bygningsdrift. Avdelingen leverer imidlertid fremdeles brukerservice til virksomhetene. Renholdet er ikke lenger organisert med faste stasjoner og soner.

Det er brukbar dokumentasjon av de prosesser og tjenester avdelingen skal levere på vegne av kommunen men stillingsbeskrivelsene er ikke oppdatert. Dette bør nødvendigvis ikke være kritisk. Stillingsbeskrivelser kan virke konserverende og hindre en naturlig utvikling av organisasjonens oppgaver og ansvarsfordeling. På den annen side vil mangel på stillingsbeskrivelser stille større krav til ledere når det gjelder løpende organisasjonstilpasninger og justeringer i forhold til nye utfordringer.

Organisasjonen er i det alt vesentlige tilpasset løpende driftsoppgaver og basert på forholdsvis høy grad av egenproduksjon (uten at det i seg selv må oppfattes som negativt).

Nøkkelpersonell i viktige funksjoner nærmer seg pensjonsalder. Dette kan gi kommunen en utfordring hva gjelder kontinuitet og kompetanseoverføring. Se også pkt 3.4.

3.7 Prosjektgruppas vurdering av organisasjonen

Organisasjonen inkluderer alle oppgavene fra ren Eiendomsforvaltning, via Drift og Renhold til relativt omfattende Vedlikehold. Disse funksjoner krever meget ulik kompetanse og det er ikke nødvendigvis en fordel at disse oppgavene organisatorisk er samlet under en leder.

Å organisere kunde/bestiller og utførende enheter (Renhold, Drift, Vedlikehold) i samme avdeling kan lett skape uklare grenselinjene. Se også kapittel 4 om styring og ledelse.

Mangel på oppdaterte stillingsbeskrivelser – knapt nok noen er oppdatert de seneste ti år – er uheldig. Dersom man ønsker å legge til rette for at de ansatte skal kunne gjøre en så god jobb som mulig, må forholdene legges til rette. Oppdaterte stillingsbeskrivelser er et absolutt minimum av hva man skal kunne forvente. Mangel på stillingsbeskrivelser stiller enda høyere krav til lederne i avdelingen og kan skape usikkerhet blant de ansatte.

Når det gjelder prosesser etc er det gjort et godt arbeid med disse, men arbeidet er ikke slutført. Det er viktig at de etablerte prosessene også benyttes og fungerer i den daglige driften.

Alderssammensetningen i avdelingen må fokuseres for å sikre kontinuitet og kunnskapsoverføring. Så snart fremtidig organisasjon er avklart må dette arbeidet prioriteres.

4 Styring og ledelse

4.1 Grunnleggende føringer

Eiendomsavdelingen er et "komplett ansvarsområde" i den forstand at den har ansvar for alle aktiviteter knyttet til eiendomsutvikling, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold (se foregående kapittel).

Avdelingens leder skal være bindeleddet mellom rådmann/politisk nivå og lederne for de ulike fagområdene internt. Disse har et selvstendig leveringsansvar innen sine respektive fagområder. Avdelingsleder rapporterer til teknisk sjef og sørger for nødvendig koordinering og samordning med de øvrige avdelingene innen teknisk sektor.

4.2 Ledelse i nåværende Eiendomsavdeling

4.2.1 Ledelsesoppgaver i Eiendomsavdelingen

Med dagens organisasjonsinndeling er det i praksis behov for å dekke 4 ulike typer ledelsesfunksjoner i Eiendomsavdelingen, hver med ulike krav til kompetanse:

Eiendomsforvaltning:

- Kunnskap om strategisk planlegging, kjøp/salg og utleie av eiendom. Behovet er i dag representert i "Forvaltning og Bolig". Dette er en spesialkompetanse som Ås kommune først og fremst utnytter i boligforvaltningen men som ellers er lite synlig. Slik ledelse inneholder svært lite arbeidslederansvar.

Ledelse av Bygningsvedlikehold:

- Kunnskap om Vedlikehold og Rehabilitering av eiendom, herunder langsiktig planlegging av tiltak. Dette er en typisk bygningsingeniørstilling, med ansvar for drift og vedlikehold av mer enn 100.000 m² bygningsareal, og som kan ha betydelig arbeidsledelse for håndverkere.

Ledelse av Bygningsdrift og Renhold:

- Kunnskap om løpende, daglig bygningsdrift og renhold med tradisjonelle og mer moderne metoder, preget av så vel faste rutiner som evne til rask reaksjon (beredskap). Vil ha betydelig omfang av arbeidsledelse for mange ansatte og krever fleksibilitet.

Leder av prosjekter og utbygging:

- Kunnskap om prosjektledelse og prosjektadministrasjon, herunder kvalitets- og økonomistyring. Preget av konkrete mål og rapportering av resultatoppnåelse og krever systematikk og evne til koordinering. Prosjektledelse inneholder normalt ingen arbeidsledelsesfunksjoner.

4.2.2 Stillingen som eiendomssjef er ikke besatt

Stillingen som eiendomssjef er for tiden ubesatt. Ledelsesfunksjonene blir dermed ikke ivaretatt fullt ut. Situasjonen har vært slik over en tid.

Den umiddelbare effekten av dette kan være mangel på overordnet og strategisk planlegging, selv om teknisk sjef selv må gjøre de viktigste oppgavene mot HP/økonomiplan sammen med rådmannen.

Lederne for de 4 interne fagområdene sørger for nødvendig informasjon så langt det er mulig, men mye av kommunikasjon og representasjon av avdelingens synspunkter ”oppover” i organisasjonen blir uansett mangelfull.

4.3 Avdelingsplaner – strategisk virksomhetsplan

En avdeling med så sammensatt virksomhet og med ansvar for forvaltning av store verdier må ha en egen virksomhetsplan med mål og strategier for egen utvikling og for å kunne innfri overordnede mål fra eierne.

Det er pr i dag ingen overordnet, dokumentert strategi for eiendomsforvaltning og utvikling av virksomheten. Mål og strategier for eiendomsforvaltningen er avgrenset til det som er nødvendig og ønskelig i rådmannens forslag til HP/økonomiplan.

4.4 Nøkkeltall for eiendomsvirksomheten

Nøkkeltall blir ofte etterspurt og benyttet i analyser, både for sammenligning med andre og som indikator for kostnadseffektivitet.

Slike kan grovt deles i to hovedgrupper:

- Generelle overordnede tall som for eksempel kan benyttes i sammenligning med andre.
- Nøkkeltall og styringsdata for løpende bruk i planlegging og oppfølging av arbeidet i virksomheten.

Overordnede nøkkeltall benyttes i liten grad, mens nøkkeltall for bruk i den det løpende arbeidet i praksis ikke benyttes. Dette gjør det tilnærmet umulig å foreta kvantitativ oppfølging av ressursbruk.

For å gi et bilde av virksomheten er det foretatt en enkel sammenstilling av sentrale nøkkeltall basert på KOSTRA-rapportering for 2008. Tabellen er ment å gi et bilde av eiendomsforvaltningen i Ås sammenlignet med et utvalg kommuner uten nærmere vurdering av tallmaterialet.

	Vestby	Ås	Frogn	Oppegård	Øvre Eiker	Bamble
Innbyggere	14 095	15 863	14 435	24 612	16 350	14 097
Brutto driftsutgifter i 1000 kr	40 634	51 604	46 617	98 372	48 533	43 978
Energikostnader i 1000 kr	5 064	7 585	6 548	13 047	7 321	5 558
Totalt bygningsareal (2008)	57 919	109 542	55 249	117 130	53 472	50 939
Totalt antall disponible boliger	112	256	162	304	289	335
Årlig driftsutgift boliger i 1000 kr	5 479	10 927	7 028	8 709	3 432	18 013
Nøkkeltall:						
Brutto driftsutgift i kroner pr m2	702	471	844	840	908	863
Energikostnad kroner pr m2	87	69	119	111	137	109
Driftsutgift pr boligenhet	48 900	42 700	43 400	28 600	11 900	53 800

Kilde: SSB/KOSTRA, innmeldte grunnlagsdata til KOSTRA-rapporteringen for 2008.

KOSTRA har flere feilkilder, for eksempel om kommunene har en faktisk sammenfallende kostnadsstruktur, samme oppfatning av mengdebegreper osv. Dessuten reflekteres ikke standard og tilstand i tallene. Det er ikke foretatt en nærmere vurdering av feilkilder ved grunnlagsdata i tabellen.

4.5 Økonomistyring, budsjett og regnskap

Etter at 2007 og 2008 endte i balanse ser det ut til at både Bygningsvedlikehold og Renhold får betydelig overskridelse i 2009. Oppfølging av budsjett og regnskap har derfor til tider ikke vært god nok.

Som et eksempel fikk HTM sent i 2009 fremlagt sak på hva rehabiliteringsbudsjettet i 2009 skulle benyttes til. Det er ganske enkelt 10 måneder for sent og gir politikerne liten mulighet for prioritering og styring.

Det er derfor innlysende at aktiv bruk av budsjettering, planlegging og rapportering må forbedres.

4.6 Avdelingsmøte

Faglederne i eiendomsavdelingen koordinerer sine respektive aktiviteter i ukentlige avdelingsmøter. Teamlederne for drift og vedlikehold deltar i møtet.

Avdelingsmøtet er en viktig arena for samhandling og koordinering mellom fagområdene og for å følge opp at behov som meldes fra en enhet blir fulgt opp av de respektive fagansvarlige.

Avdelingsmøtet er også et viktig forum for drøfting og utvikling av en samlet og helhetlig eiendomsforvaltning med utgangspunkt i føringer fra kommunens ledelse, samt for styring og resultatvurdering av virksomhetens ulike oppgaver.

Imidlertid synes avdelingsmøtet mer å være et informasjons- og problemløsningsmøte enn et forum for utøvelse av de ulike ledelsesfunksjonene.

4.7 Kvalitetssystemet (ISO) og prosessbeskrivelser for eiendomsavdelingen

4.7.1 Prosesser i et ISO-system

I Ås kommunes kvalitetssystem er det beskrevet 3 prosesser for eiendomsforvaltningen:

- Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunale eiendommer.
- Prosess for offentlige låne- og tilskuddsordninger til boligformål.
- Kommunale byggeprosjekter.

ISO-sertifiseringen forutsetter jevnlig revisjon av eksternt revisjonsorgan. Ut over dette må ansvarlige for prosesser og systemer selv iverksette rutiner for å dokumentere at systemet blir fulgt og at det er hensiktsmessig.

De revisjonene som er gjennomført i senere år viser svært få eller ingen avvik.

4.7.2 Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunale eiendommer.

Kvalitetssystemet stiller krav til dokumentasjon i de ulike prosessene i avdelingen.

Som eksempel er det foretatt en gjennomgang av prosess *Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunale eiendommer* for å sjekke om dokumentasjonskravene er tilfredsstillt, eventuelt hvordan.

Prosessen for eiendomsutvikling fungerer ikke som forutsatt. Se nærmere om dette i pkt 5.4.

For de øvrige kravene som er stilt i systemet er tilfredsstillelse av kravene slik:

	Krav til dokumentasjon:	Tilfredsstilt?	Kommentar
4.1.2	Av kommunale avgifter hvert år for hver bygning.	Ja.	
4.1.3	Årlige utgifter til strøm og oppvarming hver eiendom er belastet med.	Ja til avlesning.	
4.2.1	En årlig befaringsrapport for hver bygning; status og nødvendige tiltak.	Ja.	
4.2.2	Utarbeidelse av vedlikeholds- og rehabiliteringsplaner med basis i befaringsrapportene.	Ja.	
4.2.3	Registrering av hendelser/skader fra brukere og beboere.	Ja.	HMS-rapporter.
4.3.2	Rutinemessig tilsyn med viktige installasjoner, sjekk HMS-rapporter.	Ja.	Viktig del av rapportering fra SD.
4.4.3	Løpende rapportering om avvik i forhold til renholdsplan.	Ja	E-postmeldinger.
5.1	Krav til registrering og distribusjon (liste): Vedlikeholdsplaner Rehabiliteringsplaner Renholdsplaner Befarings- og vedlikeholdsrapporter Oversikt over kommunale utleieforhold Dokumentasjoner Registrerte feil og mangler Møteinnkalling/møtereferat	Ja, i det store og hele.	Alle disse registreringene blir foretatt og tilhørende dokumenter blir distribuert eller anvendt.

Kilde: Gjennomgang av faktisk rapportering i avdelingen.

At dokumentasjonskravene er tilfredsstilt er ikke ensbetydende med at prosesser og prosedyrer faktisk benyttes og er hensiktsmessig.

4.8 Konsulentens vurdering

Det er et problem for eiendomsavdelingen at stillingen som leder er ubesatt. Mangel på ett årsverk påvirker både kapasitet og kompetanse. Oppgaver og funksjoner som forventes ivaretatt av en avdelingsleder kan grupperes i følgende områder:

- Utvikling av avdelingen.
- Overordnet planlegging og strategiarbeid.
- Generelle og prinsipielle avklaringer med brukere.
- Dialog med overordnet nivå på vegne av hele virksomheten.
- Saksbehandling.

I dagens situasjon begrenses ledelses- og styringsfunksjonene til å sikre daglig levering til brukere, å holde byggene funksjonelle innenfor de budsjettmidlene som stilles til disposisjon, og til å betjene prosessene med kommunens økonomiplan. Teknisk sjef trer inn i noen av eiendomssjefens funksjoner.

Det er lite systematisk bruk av nøkkeltall i avdelingen. Etter konsulentens vurdering er slike en nødvendighet i forhold til styring og utvikling. Bruk av nøkkeltall blir derfor foreslått som et oppfølgingsiltak, både for å kunne følge med i egen utvikling gjennom strategiske planer og virksomhetsplaner, og i kommunikasjon med andre, spesielt eierne.

Overordnet strategisk planlegging og styring kan vanskelig dekkes av fagledere for driften; disses oppgave er primært å drifte bygningene og levere til brukerne.

Pga fravær av fast avdelingsleder er det ikke foretatt nærmere gjennomgang og vurdering av avdelingens styrings- og rapporteringsrutiner.

Statusundersøkelsen viser mangler på anvendelse av ISO-prosesser og prosedyrer på flere områder. At gjennomførte kvalitetsrevisjoner i eiendomsavdelingen ikke viser nevneverdige avvik synes å være litt betenkelig, men det er ikke foretatt en gjennomgang av revisjonsrapportene for å vurdere dette.

4.9 Prosjektgruppas vurdering av styring og ledelse

Det er fordeler og ulemper ved "et komplett ansvarsområde". Ulempene er åpenbart knyttet til at avdelingen har svært ulike roller og funksjoner; Eiendomsforvaltning, Renhold, Drift og Bygningsvedlikehold. Det er ikke gitt at å samle disse rollene under en felles ledelse er det mest optimale, kun fordi det handler om eiendom. Modellen for organisering etter bestiller-utførerprinsippet handler feks om å skille roller. Eiendomsforvaltning, inkludert kjøp, salg og utleie av eiendom, krever dessuten helt annen kompetanse enn drift og vedlikehold av bygg.

I eiendomssjefens lengre fravær bør det konstitueres en midlertidig leder. Etter hva prosjektgruppa har forstått er det Teknisk sjef som har fungert som avdelingsleder i dennes fravær. I de tilfeller der den faste leder er fraværende over lengre tid er det desto viktigere å ha vel fungerende styrings- og rapporteringsrutiner.

Prosjektgruppas vurdering er - med enkelte unntak - at styrings- og rapporteringsrutinene i Eiendomsavdelingen er mangelfulle. Nøkkeltall benyttes i minimal utstrekning for å sette mål, styre og følge opp avdelingens arbeid/prestasjoner.

Timeregistrering benyttes i liten grad, hvilket medfører at kvantifisert oppfølging er svært vanskelig å gjennomføre.

Styring og ledelse kan ivaretas vesentlig bedre enn pr i dag.

5 Forvaltningskvalitet

5.1 Dokumentasjon - FDV (Forvaltning, Drift og Vedlikehold)

FDV-dokumentasjon er nødvendig for effektiv bygningsforvaltning. Slik dokumentasjon består av bygningstegninger, bygningsbeskrivelser, utstyrsdokumentasjon, kontrollrutiner og styringssystemer.

For nye bygg kreves nå full FDV-dokumentasjon som del av leveransene. For eldre bygg (tidligere enn 1995) er det store mangler (som det ofte er også i andre kommuner). For disse jobbes det kontinuerlig med scanning av tegninger og beskrivelser for å gjøre FDV-informasjon mer tilgjengelig, så sant slik informasjon foreligger.

For boliger er FDV-dokumentasjonen mangelfull.

5.2 Utnyttelse av bygningsarealene

5.2.1 Formålsbygg

Utnyttelse av bygningsmassen er en viktig indikator på arealeffektivitet. Utnyttelsesgrad er en funksjon av byggets bruk. For skoler er løpende tilpasning til behov komplisert, mens det for kontorbygg som er åpne for alminnelig utleie kan være enklere å holde høy utnyttelsesgrad.

Utnyttelse av formålsbygg (skoler, barnehager og helsebygg) er utenfor eiendomsavdelingens interesseområde. Det er brukervirksomhetene som gjennom sine langtidsplaner får fram arealbehov. Siden det ikke er økonomiske incentiver knyttet til arealbruk vil *dårlig utnyttelse av bygningsareal* ikke bli fanget opp.

Utnyttelse av arealer varierer mye mellom de enkelte formålsbyggene. Arealbruk pr elev i grunnskolene er et mye benyttet nøkkeltall og framgår av etterfølgende tabell.

Skole:	2004			2008		
	m2 areal	Elevtall	m2/elev	m2 areal	Elevtall	m2/elev
Brønnerud	3528	111	31,8	3528	103	34,3
Kroer	2262	139	16,3	2262	97	23,3
Nordby	5404	268	20,2	5404	260	20,8
Rustad	4845	339	14,3	4845	327	14,8
Solberg inkl Solberg gård	2049	159	12,9	2049	168	12,2
Åsgård	6081	327	18,6	6081	337	18,0
Sjøskogen	4037	154	26,2	4037	188	21,5
Ås u.skole	7171	418	17,2	10341	427	24,2
Åsgård gamle	1496			705		
Nordbytn u.skole + hall	8826	252	35,0	8826	255	34,6
<i>Gj.sn. Ås kommune</i>	<i>45699</i>	<i>2167</i>	<i>21,1</i>	<i>48078</i>	<i>2162</i>	<i>22,2</i>
<i>Gj.sn. for landet</i>						<i>17,6</i>

Kilde: Data fra eiendomsforvaltningen. Gjennomsnitt for landet fra SSB.

5.2.2 Boliger

Boliger er viet stor oppmerksomhet i handlings- og økonomiplanene. Det er klare måltall for turnover og et sterkt ønske om å øke omløpshastigheten i boligene. Det er videre et prioritert mål å selge boliger. Kommunens ansvar overfor boligtrengende kompliserer eventuelle salgsprosesser. Disse prosessene er tillagt boligtildelingsutvalget og formannskapet og ligger således utenfor eiendomsavdelingens vurderinger.

Målet om boligsalg er en vanskelig balansegang mellom de forpliktelsene kommunen har overfor bostedsløse og ønsket om salg for å saldere budsjett og/eller frigjøre kapital. Manglende oppfyllelse av forventet og budsjettet salg av boliger bør derfor nødvendigvis ikke være manglende måloppnåelse i eiendomsavdelingen men kan sees som en mangel på oversikt, plan og kommunikasjon. Utfordringen er å vurdere boligbehov i forhold til ulike typer forpliktelser opp mot tilstand og mulighet for salg.

Boligforvaltning i Ås kommune fra 2004 – 2008 kan beskrives med følgende nøkkeltall:

Bolig	2004	2008	Endring
Antall boliger	245	254	103,7 %
Budsjettet leieinntekt i kroner pr m2	897	853	95,1 %
Regnskapsført inntekt i forhold til total antall m2	918	938	102,2 %
Lovbestemt tildeling (turnover)	35	26	118,2 %

Kilde: Eiendomsavdelingen.

Kostnadstall for 2004 er justert til 2008-nivå tilsvarende økning i konsumprisindeksen.

Forskjellen mellom budsjett og regnskap skyldes at det budsjetteres med 95 % dekning. Dersom effektiv betalt leietid er høyere, blir faktisk leieinntekt større.

5.3 Vedlikeholds- og rehabiliteringsplaner

5.3.1 Registrering av bygningsopplysninger

I 2004 startet arbeidet med å bygge opp et omfattende og rullerende system for vedlikeholdsplanlegging. Basis for systemet er registreringer av bygningers egenskaper og bruksområder.

Hovedelementene i systemet er

- Bygningsopplysninger.
- Bruttoareal.
- Byggeår, eventuelt supplert med annen byggehistorikk.
- Beskrivelse av behov for vedlikehold og rehabilitering.

IKS-sjekk (Internkontroll) som består av:

- SD-anlegg
- Ventilasjonsanlegg
- Varmeanlegg
- Inneklima
- El-sikkerhet
- Brannsikkerhet
- Innbruddsalarm.

IKS-sjekken i vedlikeholdsplanen skal oppgi dato for inspeksjon og med kommentarfelt for eventuelle mangler. IKS-sjekken er en dokumentasjonsrutine i Kvalitetssystemet.

I tillegg registreres energiforbruk i kWh og kWh/m² siste år og prognose neste 4 år og vedlikehold i løpende kroner og kr/m² siste år og prognose for neste 4 år.

5.3.2 Vedlikeholdsplanlegging og vedlikeholdsbehov

HMS-systemet i Ås kommune krever en årlig gjennomgang av tiltaksbehov i bygninger som retter seg mot HMS. Registreringen gjøres av brukervirksomheten selv. De behovene som kan dekkes av eiendomsavdelingens tiltak fanges opp av eiendomsavdelingen for videre oppfølging i vedlikeholdsplanleggingen.

I tillegg gjennomføres registrering av tiltaksbehov som gjelder vaktmesteroppgaver (det heter det enda), bygningsvedlikehold, renhold og uteområder. Dette gjøres i eget skjema som viderebehandles av driftsleder i eiendomsavdelingen.

På den måten er brukerne aktive i å melde behov for vedlikehold og andre tiltak, men videre deltagelse i planlegging er sterkt begrenset.

I tillegg til behov meldt fra brukerstedene gjennomfører driftsavdelingen selv registreringer av bygningsmessige forhold, tilstand, funksjonalitet ol.

Alle tiltak som faller innenfor eiendomsavdelingens ansvarsområde blir vurdert, prisberegnet og satt inn i foreløpig forslag til årsplan (ønskeliste). Tiltakene blir prioritert, og når bevilgningsrammene foreligger skjer de nødvendige endringene, normalt ved at en rekke behov ikke blir dekket med tiltak.

Systemet inneholder også en planmodul for vedlikeholdsavsetning for budsjettåret og de etterfølgende 4 år, samt *behov etter perioden*. Vedlikeholdsplanen gjør det relativt enkelt å aggregere kostnadsbehov for bygningstyper og legges fram som grunnlag for de årlige budsjettene og med prioriteringer.

Med systemet "Vedlikeholdsplan/tiltak" har driftsavdelingen etablert et viktig planleggings- og oppfølgingsverktøy for bygningsforvaltning. Systemet kan gi mye god grunnlagsinformasjon til ulike planer. Siste rullering fant sted høsten 2009.

5.4 Eiendomsutvikling

5.4.1 Behovstilpasset utvikling

Utvikling av eiendomsmassen innebærer å tilpasse den til de til enhver tid gjeldende behov. Det krever tett kontakt med ledelse og virksomheter og et strategisk grep om endringer i behov og god forståelse for hvordan behovene kan innfris. I tjenestebeskrivelsen for "Prosjekter" er vilkåret for tjenesten definert slik: *Brukerne kan forvente at nye prosjekter skal tilfredsstillende behovene enhetene må ha for å utøve sine virksomheter.*

Ansvar for utvikling av eiendommer framgår av ISO-prosess Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling og med Driftsavdelingen som prosesseier i eiendomsavdelingen.

Prosessene skal i følge beskrivelsen omfatte følgende aktiviteter:

- En løpende vurdering fra den enkelte virksomhet om nye behov
- At virksomhetslederne innrapporterer nye behov.
- På grunnlag av rapportene utarbeides en totaloversikt.

- På grunnlag av retningslinjer og innenfor vedtatte økonomiske rammer utarbeides planer for utvikling av kommunens bygninger.

Avdelingens engasjement innen området eiendomsutvikling er imidlertid lite systematisert. Behov for endringer i arealer som følge av nye behov bæres som oftest fram av virksomheten i samarbeid med rådmannen og løses gjerne med nybygg/tilbygg. Omgjøring eller tilpasning av eksisterende bygg forekommer, men det er ikke lagt fram planer eller vurderinger i eiendomsavdelingen som dekker prosessbeskrivelsen. Utviklingsansvaret krever samarbeid mellom drifts- og vedlikeholdsleder og prosjektleder slik at helheten blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

For utvikling av boligmassen er prosessen langt bedre ivaretatt.

5.4.2 Funksjonstilpasset utvikling

Med funksjonstilpasset utvikling menes eiendomsavdelingens evne til å innfri nye funksjonskrav eller andre former for overordnede mål.

Kommunestyret har vedtatt Strategi for Grønn kommune og utarbeidet en klimaplan med tiltaksplan for å innfri målene. Arbeidet er utført sentralt. Eiendomsavdelingen har en viktig rolle i tiltaksplanen og for at klimamålene nås, for eksempel knyttet til energibruk. Så langt er planarbeidet drevet uten nevneverdig medvirkning fra avdelingen. Det bør ikke bety noe for resultatene som måtte komme, men eiendomsavdelingen kunne hatt et bedre eierforhold til planene ved bedre deltagelse.

Det er i første omgang virksomhetene som skal tilfredsstillende målene om miljøfyrtårn. Virksomhetene etterspør derfor tiltak fra eiendomsavdelingen, ofte ut over det eiendomsavdelingen selv har lagt opp til. God dialog mellom virksomhet og eiendomsavdelingen er derfor nødvendig.

Lov om tilgjengelighet for alle er resultatet av et lenge pågått utviklingsarbeid i statlig regi. Tilgjengelighet – eller universell utforming for alle – gir særskilte utfordringer til offentlige bygg. Ved prosjektering av nye bygg er tekniske UU-standarder lagt til grunn. Men behovet for omgjøring av eksisterende bygg er ikke beregnet eller utredet.

Det er viktig for å oppnå UU-kravet innen 2020 at en ved alle typer tiltak i eksisterende bygningsmasse integrerer UU-kvalitet i vedlikehold og rehabiliteringer slik at tilgjengeligheten forbedres gradvis gjennom andre nødvendige tiltak. Økt tilgjengelighet gjelder ikke bare rullestolbrukere. Derfor er det nødvendig med et samlet og helhetlig syn på dette.

Miljørettet helsevern i skoler og barnehager er en forskrift som gir kommunen klare utfordringer. Mange av kravene skal også gi økt tilgjengelighet i tillegg til inneklimateknikk/innemiljø, sikkerhet med mer. Det er rimelig god oversikt over eiendommenes tilstand i forhold til denne forskriften.

5.5 Konsulentens vurdering

Eiendomsavdelingen har god systematikk om oppfangning og registrering av behov for tiltak og beregning av kostnader på et relativt detaljert nivå, men disse rutinene gjelder primært for eksisterende bygg. Det er positivt at brukervirksomhetene trekkes aktivt med i registreringene.

Alle de opplysningene og registreringene som rulleres gjennom Vedlikeholdsplanen bør imidlertid kunne brukes til mer enn det som er tilfelle i dag. Det kan også stilles spørsmål ved kvalitet og presisjonsnivå i registreringene og om informasjonen som framkommer i rapportene er tilstrekkelig for videre behandling og anvendelse.

Det er naturlig at en eiendomsforvalter har et større fokus på helheten og at avdelingen gjennom kontakt med virksomhetene og kommunens planavdeling når det gjelder for eksempel

befolkningsutvikling tar et større ansvar for utvikling. Rollen som eiendomsutvikler har imidlertid ingen fremtredende plass i organisasjonen (unntatt bolig).

Fagansvarlige for henholdsvis prosjekt og for drift/vedlikehold bør ta et sterkere ansvar for eiendomsutvikling gjennom samarbeid og vurderinger av muligheter for framtidig bruk.

Når det gjelder temaplaner og overordnede strategier som gjelder bygningsbruk og funksjonalitet bør dette få større fokus i eiendomsavdelingen enn hva tilfelle er nå.

5.6 Prosjektgruppas vurdering av forvaltningskvalitet

Det virker som om mye av den nødvendige informasjon og de nødvendige systemer er på plass internt i avdelingen. Kvaliteten på informasjonen er ikke vurdert.

HTM har liten innsikt i vedlikeholds- og rehabiliteringsplaner, ei heller på et overordnet plan.

6 Kostnadseffektivitet og økonomiske incentiver

6.1 Økonomi som virkemiddel

Økonomiske incentiver for effektiv bruk og styring av ressurser er lite brukt i Ås kommune.

Incentiver som ofte benyttes innen eiendomsforvaltning er

- Internhusleie
- Internfakturering
- Kontraktstyring og interne leveringsavtaler.

Driftsavdelingens ytelser til virksomhetene er "gratis" for disse. For renhold er det litt annerledes fordi her synliggjøres ressurstildeling av timer. Se senere i kapittel 7.1. Det er likevel slik at brukerstedet har liten påvirkning på antall timer og annen ressursbruk og har heller ikke økonomisk ansvar for dette.

Flere kommunale bygg brukes av andre enn det formålet tilsier. For eksempel er bruk av skolebygg viktig for nærmiljøet, og gratis bruk kan være kommunens bidrag til det frivillige kulturlivet lokalt. Flere bygg er imidlertid ikke effektive for slik bruk, spesielt når det gjelder oppvarming.

Korrekt beregning av kostnader og bruk av leieinntekter for arealer bidrar til synliggjøring av utgifter og eventuelt hvor stort bidrag som må ytes fra kommunen til leietager for at denne skal betale det den faktiske bruken koster. I dag føres eventuelle leieinntekter i andres regnskap (kulturbygg).

For boliger er det fastsatt ekstern husleie som kroner/m². Inntektene brukes av eiendomsavdelingen til oppussing og vedlikehold, men en del driftsutgifter dekkes over andre poster i eiendomsavdelingens regnskap. Det er ikke dokumentert at inntektene dekker alle utgiftene knyttet til boligene.

Det foregår utveksling av tjenester mellom Kommunalteknisk drift og eiendomsdrift. Det er fagkompetanse og til dels utstyrskompetanse som er motivet for samarbeidet, og det er god utnyttelse av kompetanse på tvers av organisasjonssenheter. Dette skjer imidlertid som byttetjenester og uten tilhørende internfakturering.

Et eksempel på slikt samarbeid er Tunveien barnehage. For å imøtekomme vedtatte mål om rask etablering valgte Kommunalteknikk og Eiendomsavdelingen å gjøre store deler av arbeidet med egne ansatte. Barnehagen ble åpnet i tide og med stor arbeidsinnsats på tvers av faggruppene.

6.2 Timeregistrering

Timeregistreringen i avdelingen er beskjeden og har en uformell karakter.

Vedlikeholdsteamet fordeler sine arbeidstimer på byggobjekt. Dette var spesielt etterspurt for å kunne dokumentere kostnader ved egenregioppdrag. Når vedlikeholdstimer blir registrert på rehabiliteringsprosjekter (investeringsmidler) blir også lønn finansiert av investeringsmidlene.

Driftsteamet førte timer for å kunne dokumentere bruk av tid til serviceoppdrag etter at vaktmestertjenesten ble omorganisert. Denne registreringen tok slutt for få år siden, men er nå tatt opp igjen. Det er noe uklart hva denne registreringen skal brukes til.

Innen renhold fordeles faktiske timeressurser til renholder på enkelte tjenestestedet.

6.3 Kostnadsbevissthet - vet man hva man koster?

Føring av timer som fordeles mellom poster i regnskapet er en form for internfakturering men virkningen er svært begrenset.

Timeprisen som benyttes er beregnet med basis i grunnlønn for arbeidstager, og varierer fra 235,- til 264 kroner pr time. Det oppgis at dette inkluderer en liten andel administrasjon, men det regnestykket er ikke lagt fram. Prisen ble beregnet for å finne ut egne kostnader for arbeidene med Tunveien, og er derfor ikke et uttrykk for hva en produksjonstime i avdelingen faktisk koster.

En beregning av faktisk timepris som tar hensyn til sosiale kostnader, administrasjon og fellesutgifter og som tar høyde for utnyttelse, fravær og lignende vil sannsynligvis være langt over 300 kroner/time.

Ordinære håndverkstjenester kjøpes i markedet for 350-400 kr time (eks mva).

6.4 Konsulentens vurdering

Det er liten bruk av økonomiske incentiver i eiendomsforvaltningen. Det er derfor vanskelig å vurdere kostnadseffektivitet og ressursdisponering gjennom økonomirapporter eller timeregnskap.

Drifts- og vedlikeholdsavdelingen har god fleksibilitet i forhold til oppdykkende oppgaver og sporadiske behov, jfr eksempelet Tunveien barnehage.

Det kan knyttes mange betraktninger til en slik samarbeidsaksjon. For *brukerne* ble arbeidet gjort raskt og innenfor ønsket tidsramme. På den annen side er kostnadene ikke dokumentert, og det har ført til kritiske merknader fra politikere. Og sist, men ikke minst; denne prioriteringen av aktivitet innenfor trange budsjetter må ha gått ut over annen aktivitet? Og hvis ikke det er tilfelle er organisasjonen "for stor" og har overkapasitet.

Timeregistreringen er åpenbart ikke motivert av et effektiviseringsbehov, men som en dokumentasjon av fordeling. Den timeprisen som benyttes bekrefter dette fordi den ikke tar høyde for fellesutgifter, administrasjonskostnader eller lignende.

Som intern fordeling er disse tilleggsytelsene av mindre betydning. Når avdelingen selger håndverkstimer eksternt med den oppgitte, lave timeprisen er det derimot en tvilsom subsidiering av annen virksomhet. Dette gjelder for eksempel tjenester til Ås kirkelige fellesråd som ikke er en del av kommunen. Se kap 7.3.

6.5 Prosjektgruppas vurdering av kostnadseffektivitet og incentiver

Mangel på kostnadsdata, nøkkeltall og statistikk samt mangel på systematisk timeregistrering gjør det svært vanskelig å vurdere avdelingens kostnadseffektivitet. Dette gjelder også sammenligning av timepris i egen produksjon med pris for eksterne håndverkstjenester.

Det er nødvendig å synliggjøre et komplett regnskap for den samlede boligforvaltningen, både hva gjelder inntekter og alle typer utgifter, herunder også kapitalkostnader.

Prosjektgruppa gir gjerne honnør til de som sto for gjennomføringen av Tunveien barnehage, men ressursstyringen og det økonomiske resultatet ble likevel ikke tilfredsstillende.

7 Løpende drift

7.1 Renhold

7.1.1 Planer og organisering

Renholdsavdelingen utarbeider arbeidsplaner for hvert enkelt bygg/bygningsobjekt. Renholdsplanen settes opp i samarbeid med brukerstedet, men ressurser er fastsatt ut fra budsjett.

Renholdsplanene vil fungere som renholdsavdelingens leveringsavtale overfor den enkelte bygningsbruker. Den inneholder også oppgaver som bygningsbruker selv må gjøre.

Renhold var tidligere delt i renholdssoner med egne soneledere. Denne modellen er forlatt for å gi større fleksibilitet ved disponering av renholdere. Dette betyr at enhver renholder kan bli flyttet til annet bygg ved ulike behov (sykdom, ferie og lignende). For å håndtere leveringskvalitet og brukerbehov på det enkelte bygget er det utarbeidet renholdsplaner med tegninger og fargekoder for standard for hvert bygg. Dessuten er det et eget "renholderrom" på hvert sted (tilnærmet) og tilgangskoder på nøkkelsystemet. Dette gir stor fleksibilitet i ressursbruk.

Tjenestebeskrivelsen fastslår at renholdet er behovsprøvet. Hva som ligger i det er ikke undersøkt i dybden. Hver enkelt renholder skal kunne ha direkte kontakt med leder på brukersted og til en viss grad imøtekomme brukerønsker *innenfor* avsatte tidsrammer.

På noen områder er bygningsbrukere involvert i tiltak som letter renholdet, men denne brukermedvirkningen er ikke gjennomført i stor skala.

Renholdsleder ønsker å kunne holde tettere kontakt med brukerne og innrømmer at kontakten ikke er god nok i dag. Se mer om dette i kapittel 8.

7.1.2 Nøkkeltall

Etterfølgende tabell viser renholdskostnader pr m2 netto renholdsareal og i forhold til totalareal:

Renhold	2004	2008	Endring
Netto renholdsareal	65320	74236	113,6 %
Totale renholdsutgifter inkl materiell	16 297	17 736	108,8 %
Totalt renhold pr m2 netto renholdsareal	249,49	238,91	95,8 %
Totale renholdsutgifter/totalareal	149,51	138,56	92,7 %

Kilde: *Eiendomsavdelingen.*

Kostnader for 2004 er justert til 2008-nivå i samsvar med endring i konsumprisindeksen.

Mens netto renholdsareal er økt med 13,6 % er økningen i totale renholdsutgifter kun 8,8 %. Pris pr m2 har gått tilsvarende ned. Dersom renholdskvaliteten ikke er endret er dette uttrykk for intern effektivisering.

For renhold i egenregi har det skjedd en tilsvarende produktivitetsøkning:

Renholdsproduktivitet	2004	2008	Endring
Antall årsverk i renhold	39,83	40,99	102,9 %
Antall m2 pr renholdsårsverk	1 537	1 711	111,3 %
Antall m2 pr timeverk	205	228	111,2 %

Kilde: *Eiendomsavdelingen.*

Eiendomsavdelingen har konkurranseutsatt renholdet på Rustad skole. Nøkkeltall som funksjon av driftsform (egenregi eller entreprise) er vist i etterfølgende tabell. Tallene er renholdskostnad pr m2 netto renholdsareal men reflekterer ikke renholdskvalitet.

Sammenligning egenregi - entreprise	2004	2008	Endring
Renholdt areal i egenregi	61 230	70 146	114,6 %
Renholdsutgifter egenregi i 1000 kr	15 457	16 768	108,5 %
Renhold pr m2 i egen regi	252,44	239,04	94,7 %
Renholdt areal i entreprise	4 090	4 090	
Innkjøpt renhold (Rustad) i 1000 kr	841	969	115,3 %
Renhold pr m2 entreprise	205,52	236,92	115,3 %

Kilde: *Eiendomsavdelingen.*

Kostnader for 2004 er justert til 2008-nivå i samsvar med endring i konsumprisindeksen

Mens kommunen har fått en økonomisk gevinst ved renhold utført av egne ansatte synes det ikke å være tilfelle for renhold utført av andre. Det bør undersøkes nærmere hva som er årsaken til kostnadsøkningen på Rustad skole.

7.2 Bygningsdrift og vedlikehold

7.2.1 Nøkkeltall

Den samlede bygningsmassen som forvaltes av eiendomsavdelingen har hatt en vesentlig økning senere år, men bevilgningene er ikke økt tilsvarende slik etterfølgende tabell viser:

Bygningsdrift og -forvaltning totalt	2004	2008	Endring
Brutto bygningsareal inkl bolig	109000	128000	117,4 %
Total drift/vedl.hold pr m2 inkl bolig	354,45	284,16	80,2 %

Kilde: *Eiendomsavdelingen.*

Totale drifts- og vedlikeholdskostnader for 2004 er justert ihht endring i konsumprisindeksen.

Selv om bygningsareal er økt med 17 % er bevilgningene til drift og vedlikehold holdt tilnærmet på samme nivå. Dvs at kr/m2 til samlet drift og vedlikehold er redusert til 80 % av nivået for 2004.

7.2.2 Drift

Driftsteamet har ansvar for det som er igjen av vaktmesterfunksjonen med fradrag av tyngre vedlikehold som gjøres av vedlikeholdsteamet og tilsyn/internkontroll av tekniske anlegg som ivaretas av SD-teamet.

Serviceoppgavene til spesielt skolene krever klar avgrensning mellom hva som er rene brukertjenester og bygningsrelaterte tjenester. Brukerne forventer imidlertid service fra driftsteamet. Da vaktmesterfunksjonen opphørte i 1997/98 ble det foretatt en gjennomgang av oppgaver som skulle ivaretas av brukervirksomheten selv og hvilke som kunne forventes levert av eiendomsavdelingen. Gjennomgangen førte til en beregnet tidsbruk pr brukersted for tjenester og service levert fra eiendomsavdelingens driftsteam.

Driftsteamet skal betjene brukerne med en del løpende driftsoppgaver som ble beskrevet i år 2000, og får arbeidsordre fra brukerstedene via et e-postsystem. Utrykning bestemmes etter de behov som er meldt.

Timeregistrering skulle følge opp hva det faktiske behovet kunne være, eventuelt hva man faktisk var i stand til å innfri. Føring av servicetimer opphørte i 2008, se kap 6.2.

Fordeling av tidsressurser og imøtekommelse av brukernes forventninger er grunnlag for mye støy.

Driftsoppgavene omfatter ikke utomhusarbeider da dette utføres av Kommunalteknisk avdeling. Grensen mellom eiendomsavdelingens ansvar og Kommunalteknisk drift er "veggliv" (ytterveggflaten). For mange kan dette virke problematisk selv om grensesnittet teknisk sett er klart.

7.3 Vedlikehold

7.3.1 Organisering

Vedlikeholdsoppgavene settes i gang som følge av egne registrerte behov, bestilt av boligforvalter, bestilt av brukere eller bestemt ut fra en samlet rehabiliteringsplan (investeringstiltak).

For hver oppgave utarbeides en detaljert arbeidsbeskrivelse som håndverkerne følger. Arbeidsbeskrivelsen gir også henvisning til hvilke eksterne firma som skal benyttes. Det er imidlertid svært begrenset informasjon i beskrivelsen om hvor lang tid jobben skal ta og ikke minst hvor mange timer som planlegges benyttet.

Vedlikeholdsgruppen dekker byggfagene med egne medarbeidere men kjøper elektro- og rørleggertjenester gjennom rammeavtale. Ved mangel på kapasitet i egen regi kjøpes også tjenester der avdelingen har egen kompetanse.

Vedlikeholdsgruppen har kompetanse som nå brukes ved renovering av en kirke der vanlig anbud er lite egnet. Kirkelig Fellestråd faktureres for medgått tid, og arbeidet utføres når det er tilgjengelig kapasitet i vedlikeholdsteamet.

7.3.2 Bevaring av kapital

Med vedlikehold forstås tiltak som bidrar til å opprettholde byggets funksjonsevne og bevare kapital.

I kostnadene er derfor medregnet årlig avsetning til rehabilitering over kapitalbudsjettet fordi denne posten er målrettet oppgradering og fornyelse av eksisterende bygg i tillegg til vedlikeholdspostene på driftsbudsjettet, i hovedsak knyttet til vedlikeholdsteamets aktiviteter.

Utviklingen fra 2004 til 2008 har vært slik:

Kapitalbevarende vedlikehold	2004	2008	Endring
Vedlikehold og rehabilitering (budsjett)	7 993	9 466	118,4 %
Vedlikehold og rehabilitering pr m2	73,33	73,95	100,9 %

Kilde: *Eiendomsavdelingen.*

Totalt bevilget til vedlikehold og rehabilitering for 2004 er justert ihht endring i konsumprisindeksen.

Avsatte midler har ikke endret seg. Det reelle behovet er ikke kjent.

7.4 Sentral driftsovervåking. Energiforbruk – utvikling over tid.

IKS-sjekk i vedlikeholdssystemet (se kap 5.3.1) er erstattet med egne, separate registreringer og egne ansvarsavtaler etter de bestemmelsene de respektive forskriftene fastsetter.

Teknisk beskrivelse for SD-anlegg er utarbeidet og legges til grunn for alle nye bygg og større rehabiliteringer, men for eldre bygg må det foretas endringer og ombygginger som kan være til dels kostnadskrevende dersom en ønsker denne teknologien. SD er meget viktig for energiøkonomisering, inneklimate og sikkerhet. Investeringer gir som oftest god payback, men dersom effekten skal bli god er det ofte nødvendig med ”følgetiltak”, som for eksempel isolasjon, sonedeling av bygg osv.

Utbygging av sentral driftsovervåking startet i 2003 og var sett på som et viktig tiltak for å ivareta kommunens ansvar etter internkontrollforskriften (tilsyn) og energiøkonomisering.

Etableringen bygde på en konkret strategisk beslutning med forventning om framtidige innsparinger. Siden de første etableringsårene er behovet for videre utbygging ikke underbygget med videre plan eller måltall for hva som kan oppnås ved videre utbygging. Før måltall kan fastsettes må man kjenne status, og det pågår nå et omfattende registreringsarbeid av energiforbruk ned på objektnivå. Når dagens energiforbruk er kjent vil man kunne fastsette mål og tiltak.

7.5 Prosjektgjennomføring

Kommunens investeringsoppgaver knyttet til bygninger løses gjennom definerte prosjekter og håndteres av 1 prosjektleder i eiendomsavdelingen for tiltak over 1 mill kroner, og som rehabiliteringer utført av drifts- og vedlikeholdsavdelingen for tiltak under 1 mill kroner.

Prosjektleder er tett knyttet til kommunens plankomite og er også sekretær for denne.

I konkrete utbyggingsprosjekter er det flere milepeler der samhandlingen mellom drifts- og vedlikeholdsenheten og prosjektet har betydning. Det gjelder for eksempel i arbeidet med kravspesifikasjoner, vedlikeholds- og driftskvaliteter og krav til tekniske anlegg og sentral driftsovervåking. Andre viktige samarbeidsrutiner er knyttet til ferdigbefaringer, overtagelse og garantiforvaltning.

Imidlertid kan det synes å være en viss avstand mellom prosjekt og drift/vedlikehold hva gjelder ønsket helhetssyn og eiendomsutvikling. Dette er omtalt blant annet i kapittel 5.4.1.

Det er utarbeidet en egen ISO-prosessbeskrivelse for kommunale byggeprosjekter. Brukerne får en sentral plass i prosjektens ulike faser. Dette fanges opp av reglement for plankomiteen.

Det er gitt uttrykk for at prosjekter som gjennomføres av drifts- og vedlikeholdsavdelingen (gjerne i egenregi) ikke følger samme opplegg for styring og rapportering som de som styres av prosjektleder. Denne forskjellen er uheldig.

7.6 Gråsoner intern og eksternt

Gjennom samtaler med seksjonslederne i eiendomsavdelingen er det antydning av noen gråsoner mellom avdelingen og andre enheter i kommunen:

- Kommunalteknikk som står for gjennomføring av kommunaltekniske anlegg i forhold til utbygging av eiendommer.
- Utomhusanlegg i tilknytning til bygninger driftes og vedlikeholdes av Kommunalteknikk.
- Forholdet mellom bygningsbrukere og eiendom om brukertjenester (berørt tidligere)

Det er ikke gjort mer inngående undersøkelser for å finne ut om gråsonene medfører problemer, kanskje med unntak av brukertjenester til virksomhetene som er omtalt andre steder.

7.7 Konsulentens vurdering.

Eiendomsavdelingens driftsoppgaver blir ivaretatt av kompetent personell og arbeidsplaner og driftsplaner er godt systematisert, både med tanke på årlige vedlikeholdsoppgaver og løpende drift innen renhold.

Sentral driftsovervåking har et stort potensial for kostnadseffektivitet. På dette området har utviklingen i kommunen stagnert.

Samspill mellom drifts- og vedlikeholdsavdelingen og prosjektavdelingen fungerer på nødvendige punkter, men det er muligheter for forbedringer gjennom utnyttelse av kompetanse innen prosjektarbeid, også for mindre utbygginger.

Kommunikasjon mellom eiendomsavdelingen og brukere er et uttalt og nødvendig forbedringsområde. Siden 2000/2001 da driftsteamet ble etablert for å yte servicetjenester til brukerne er det ikke gjort nok for å utvikle samspill og forventninger. Kapittel 8 vil beskrive dette nærmere.

7.8 Prosjektgruppas vurdering

Prosjektgruppa vil igjen peke på nødvendigheten av planlegging og styring av vedlikehold og rehabilitering. Det gjelder også hvordan samarbeid med brukerne blir ivaretatt når det gjelder oppfølging av meldte behov for tiltak.

Løpende henvendelser fra brukerne om ulike behov for bistand fra driftsteamet fungerer i praksis slik at bruker sender en e-post som man i mange tilfeller ikke får noe svar på. Brukerundersøkelsen (se neste kapittel) viser at brukerne er svært misfornøyde med hvordan deres input hensyntas, og med den feed-back de får.

8 Forholdet til bygningsbrukere

8.1 Grensesnitt mellom eiendomsavdeling og brukere. Serviceerklæring.

Da vaktmestrene ble samlet sist på 90-tallet var spesielt skolene opptatt av at frafallet av vaktmester ikke skulle føre til en dårligere situasjon enn den som var før da vaktmestrene var mer tilgjengelig for daglige gjøremål på skolene. I 2000 ble det startet et arbeid med fordeling av vaktmesterressurser for serviceoppgaver til skoler og barnehager for å dekke løpende brukerservice. Totalt ble det tildelt 64 uketimer.

Det faktiske timetallet som leveres fra eiendomsavdelingen i dag oppgis å være vesentlig større enn dette.

Tidligere eiendomssjef startet i 2007 et arbeid med å utvikle Serviceerklæring for blant annet å fordele ansvar mellom ulike brukere og eiendomsavdelingen, også med tanke på økonomisk ansvar. Arbeidet ble ikke fullført og innholdet er derfor ukjent i avdelingen. Det er mulig Serviceerklæringen ble utarbeidet for å dekke et behov for strammere ansvarsgrenser mellom bruker og eiendomsforvalter. I så fall er den et godt utgangspunkt.

Brukerservice og vaktmestertjenester er en kjent problemstilling i kommunal eiendomsforvaltning, særlig knyttet til skolene. Overgangen fra egne vaktmestre som er "underlagt" rektor til driftsservice som enten må løses av skolens egne ressurser (undervisningspersonell) eller fra et eksternt team kan være tung og tidkrevende.

8.2 Brukertilfredshet

For å få et bilde av brukertilfredshet er det gjennomført en enkel spørreundersøkelse blant de virksomhetene som benytter kommunale bygg.

Det ble stilt til sammen 19 spørsmål med svaralternativer på en skala fra 1 (dårligst/lavest) – 10 (best/maks). Det ble levert svar fra 26 brukervirksomheter.

Resultatet fra undersøkelsen framgår av etterfølgende tabell med gjennomsnittsverdi på en linje og spredning på linje to for hvert spørsmål, og fordelt på 4 bygningskategorier.

Verdiene i tabellen kan forstås slik:

- Stor spredning i innmeldte verdier kan tyde på personvariasjoner i forventning og ytelse like mye som systemsvikt.
- Gjennomsnittsverdi med lav spredning kan tyde på ensartet oppfatning fra brukerne og bli mer "konsistent" hva gjelder tolking av verdi.

I tillegg til de spørsmålene som framgår av tabellen ble alle gitt anledning til å kommentere eller utdype spørsmålene, samt oppgi om virksomheten har behov for mer eller mindre kontakt med eiendomsavdelingen.

Tjeneste og serviceområde	Skole	Barne- hage	Helse- omsorg	Annet bygg	Snittverdi alle svar
Antall besvarelser:	9	5	11	1	26
Hvordan oppleves renhet på gulv?	6,2 4-10	7,2 1-9	7,9 6-9	4 -	7,0
Hvordan oppleves renhet på inventar	4,1 2-10	6,0 1-9	4,6 1-8	4 -	4,7
Hvordan oppleves renhet i våtrom og sanitæranlegg?	5,8 2-10	7,0 3-9	7,3 5-9	5 -	6,6
Er renhetskvaliteten stabil over tid?	6,1 2-10	6,8 3-9	8,3 6-10	7 -	7,1
Hvor lett er det å ha kontakt med renholderne?	7,4 1-10	7,0 1-10	8,3 7-10	8 -	7,6
Betydning av å ha fast renholder	9,3 7-10	9,6 8-10	8,6 8-10	9 -	9,1
Hvordan vurderes renholders punktlighet?	6,6 2-10	8,0 1-10	7,8 6-10	8 -	7,4
Hvordan oppleves den service som renholder gir?	6,4 3-10	7,0 1-10	8,0 7-10	8 -	7,1
Hvordan oppfattes informasjon fra renholdsavdelingen?	3,3 1-6	6,2 1-8	7,3 4-9	3 -	5,4
Hvilken betydning har info om brukerdeltagelse for renhetsnivå?	8,0 4-10	8,0 6-10	7,3 4-8	5 -	7,6
I hvor stor grad kan bruker påvirke renholdsavtalen?	3,9 1-10	5,4 2-8	5,6 1-8	8 -	5,1
Hvor godt innfrir driftsteamet dine behov for service?	4,7 1-9	5,6 2-9	5,2 2-8	9 -	5,2
Hvordan ivaretar driftsteamet bygningsfaglig drift i ditt bygg?	5,3 3-7	5,6 2-8	4,8 3-7	7 -	5,2
Hvordan oppfatter du tilgjengelighet til driftspersonell?	5,7 2-9	6,2 2-9	5,0 3-8	9 -	5,6
Hvordan blir virksomhetens årlige registreringer av behov hensyntatt?	3,6 2-8	2,8 1-5	2,2 1-5	6 -	2,9
Hvordan vurderes nytten av de årlige registreringene?	5,8 1-10	5,8 1-9	3,5 1-8	8 -	4,9
Hva er opplevd tilstand på bygningsutstyr (lås/lys/beslag osv)	6,1 2-10	5,8 2-9	6,2 1-9	6 -	6,1
Hvordan oppleves kontakten med vedlikeholdsledelsen?	6,2 3-10	5,4 2-8	3,7 2-5	7 -	5,0
Blir brukernes synspunkt ivaretatt ved rehabilitering og nybygg?	4,8 3-7	4,0 2-7	5,4 1-8	9 -	5,0

8.3 Tolkning av svarene

8.3.1 Renholdskvalitet og service

Renholdet holder relativt god kvalitet og er gjennomgående bedre i barnehager og helsebygg enn i skolene. Renhold på inventar får imidlertid dårlig karakter, men så er dette feltet det som er mest avhengig av brukernes egeninnsats og holdninger. Samtidig vurderes det som viktig at brukerne får informasjon om hvordan renholdet kan påvirkes av brukerne selv.

Renholderne selv har god kommunikasjon med virksomheten (dersom det ikke er språkproblemer) og synes å være godt integrert i virksomhetene, noe som også understrekes ved at virksomhetene mener det er svært viktig at det er fast renholder på hvert brukersted.

8.3.2 Driftskvalitet og service

Kvalitet innen bygningsdrift og service vurderes til å være omtrent midt på skalaen, noe bedre for bygningsutstyr.

8.3.3 Samspill mellom eiendomsavdelingen og virksomhetene

Flere av spørsmålene handler om kommunikasjon mellom eiendomsavdelingen (lederne) og virksomheten. Selv om det er variasjoner mellom type bygg og fagenhet i avdelingen viser svarene at eiendomsavdelingen har noen utfordringer. Blant annet er det vanskelig å få kontakt med ledelsen, og det er vanskelig å påvirke renholdsavtalene.

Virksomhetene er misfornøyd med hvordan registrerte behov blir hensyntatt. En gjennomsnittsverdi på 2,2 fra Helse og sosialenheten er en alvorlig og negativ bedømmelse av hvordan virksomhetens årlige behovsmeldinger blir hensyntatt og fulgt opp. Nyten av registreringene blir vurdert noe høyere.

Brukernes synspunkter og ønsker blir ikke ivaretatt på en tilfredsstillende måte ved rehabilitering og nybygg.

8.4 Konsulentens vurdering av brukertilfredshet

Gjennom samtaler med eiendomsavdelingens ledelse blir det gitt klart uttrykk for at brukerkontakten kan bli bedre og at dette er nødvendig for å lukke gapet mellom forventninger og det som blir levert.

Dette synet støttes altså fra brukerundersøkelsen.

I HP 2010-2014 er dialog med brukerne oppgitt som et fokusområde. Noen tiltak er antydnet, og i tiltak for 2010 skal det vurderes å etablere mer formalisert og systematisk kontakt. Siden kommunikasjon er identifisert som et tema med store utfordringer vil det være viktig å skille mellom kommunikasjon mellom eiendomsavdelingen og brukervirksomhetene og mellom enhetene innenfor den enkelte brukerorganisasjonen.

I tillegg til undersøkelsens konkrete spørsmål med avkrysningsmulighet ble det gitt anledning til å gi utfyllende forklaringer. Mange av disse utfyllende kommentarene handler om kvalitet i "kontakten", for eksempel at e-postbestilling av tiltak innen drift får dårlig oppfølging fra driftsteamet og at man er usikker på om meldingene blir mottatt.

Det er ganske tydelig at brukerservice (e-postmeldingene) og oppfølging av disse berører mange, spesielt skolene. Nedlegging av den tidligere vaktmestertjenesten og sentralisering av driftsteamet er antagelig ikke implementert godt nok. Brukerservice forventes gjort av driftsteamet, ikke av skolene selv (spesielt). Slike oppgaver oppfattes som et forstyrrende innslag i skolehverdagen.

Samlet synes resultatene å være lavere enn ønskelig. Noe misnøye kan selvsagt være en konsekvens av lave bevilgninger. Servicerelaterte oppgaver og dialog bør imidlertid ikke være avhengig av bevilgninger alene, men av holdninger og "kunnskap" hos partene.

8.5 Prosjektgruppas vurdering av brukertilfredshet

Ingen ut over konsulentens vurdering.

9 Oppsummering av status

Statusundersøkelsen er basert på konsulentens funn og innrykk, supplert med prosjektgruppas egne oppfatninger. Samlet sett gir dette grunnlag for en total vurdering av avdelingens sterke og svake sider (forbedringsområder).

9.1 Sterke sider

- Avdelingen har gjennomgående god kompetanse innen kjerneområdene bygningsdrift og løpende bygningsforvaltning.
- Det er utarbeidet en fyldig eiendomsversikt med informasjon om viktige egenskaper ved bygningene og behov for tiltak. Oversikten egner seg for planlegging av vedlikeholdstiltak på kort og lang sikt.
- Avdelingen har etablert en god metodikk for registreringer av behov der også brukerne er aktive med årlige registreringer.
- For renhold utarbeides egne driftsavtaler med hvert enkelt brukersted og tilhørende arbeidsplaner legger grunnlaget for god ressursdisponering innen renhold.
- Det er etablert gode rutiner og oversikter for forvaltning av eiendomsopplysninger, juridiske avtaler og hjemler. IKS-kontrollene dokumenterer at gjeldende regler følges.
- Kommunens boligforvaltning er effektiv med tanke på turnover på utleieboliger.
- Det utarbeides egne arbeidsbeskrivelser for utførelse av tyngre vedlikeholds- og rehabiliteringsoppgaver.
- Eiendomsavdelingen har god gjennomføringsevne for prosjekter over en viss størrelse.
- Organiseringen av drift og renhold muliggjør fleksibilitet i ressursdisponering fordi ansatte ikke er bundet til bygninger eller geografiske områder.

9.2 Forbedringsområder

- Det er nødvendig å forbedre avdelingens kapasitet og kompetanse innen ledelse og styring av virksomheten der en også tar hensyn til de ulike ledelsesfunksjonene.
- Eiendomsavdelingen må forbedre rutiner for og innhold i overordnet planlegging, eiendomsutvikling og strategier og må også sørge for å utnytte verktøyet for vedlikeholdsplanlegging på en bedre måte.
- Avdelingen må utvikle og implementere et bedre system for dialog med brukerne og oppfølging av brukerkontakt, både mot grupper og den enkelte virksomheten.
- Det må foretas en ny gjennomgang med nødvendig avklaring av innholdet i servicetjenester med den enkelte brukergruppe. Det anbefales å opprette serviceavtaler med klare kvalitetsmål og regler for samspill.
- Det bør foretas en konkret utredning om å ta i bruk økonomiske virkemidler som kan påvirke effektivitet på ulike områder, for eksempel internleie, timepriser, internfakturering og lignende. Brukerne må gjennom økonomiske virkemidler få incentiver til å spare penger (for eksempel energikostnader).
- Avdelingens rolle som eiendomsutvikler må styrkes, både gjennom tettere samspill mellom prosjekt- og vedlikehold/rehabilitering og med nødvendig samspill mellom Planavdeling, rådmann og politiske organer.
- Det må utarbeides en plan for Strategisk eiendomsforvaltning som politisk dokument der man også foretar en systematisering av eiendomsdata og omgjøring til strategiske nøkkeltall. Eiendomsversikten bør deles inn i porteføljer 1) Tjenestebygg, 2) Boliger og 3) Strategiske eiendommer (Eiendomsversikt, se kulepunkt 2 i sterke sider).

- Det bør utarbeides et opplegg for virksomhetsplanlegging som også omfatter nøkkeltall og resultatindikatorer for oppfølging av virksomhetens utvikling over tid. Styringen må ha større fokus på planlegging og oppfølging av ressursbruk, også når det gjelder oppgaver i egenregi.
- Beslutningsgrunnlag for budsjett og økonomiplan bør forbedres og omfatte tilstand på all kommunal bygningsmasse med beregnede utbedringskostnader og forslag til prioritering. Tilsvarende resultatrapportering bør innarbeides i årsmelding.

10 Veien videre - virkemidler for framtidig utvikling

10.1 Roller i eiendomsforvaltningen

Rollefordeling innen kommunal virksomhet kan deles i 3:

- Forvaltning
- Myndighetsutøvelse
- Tjenesteproduksjon og drift.

Rollen som *Eiendomsforvalter* omfatter blant annet ansvar for strategisk planlegging, behovsvurdering (bl.a. i samarbeid med brukere, NAV etc), utvikling, kjøp/salg og løpende utleie av eiendom. Dette er oppgaver som er sterkt etterspurt av så vel politisk som administrativ ledelse.

Funksjonene knyttet til eiendomsforvaltning skiller seg klart fra bygningsdrift, vedlikehold og renhold (rene driftsoppgaver). Det er tilnærmet ingen myndighetsutøvelse i eiendomsforvaltning.

Prosjektgruppa tar ikke stilling til hvordan rollefordeling skal organiseres nå, men understreker betydningen av at roller og ansvarsområder med tilhørende kompetanse må bli klarere enn det er i dag.

10.2 Bruk av virkemidler i framtidig organisasjon og styring

Prosjektgruppa mener at de mange utfordringene i løpende drift og forvaltning bør løses før man er klare til å ta opp diskusjonen om endring av juridisk organisasjonsform.

Prosjektgruppa ser derfor for seg en utvikling i 2 trinn:

- Først en "rydding i eget hus" med gjennomføring av endringer som er uavhengig av organisering.
- Deretter, for eksempel om 1-2 år, kan det gjøres endringer i juridisk organisasjonsform dersom dette gir ytterligere forbedring.

Rydding i eget hus er knyttet til f.eks:

- Bedre styring og ledelse må gjennomføres uansett organisasjonsform.
- Tilpasning av ressurser til behov.
- Vurdere brukerbetaling av husleie, renhold, bygningservice, vedlikehold etc. Valg av økonomiske incentiver er tilnærmet uavhengig av juridisk organisasjonsform. Alle grunnleggende økonomiske incentiver (i praksis brukerbetaling) som benyttes i et AS kan også benyttes i et KF og en etatsmodell.

Som oftest vet ikke brukerne hva tjenester som leveres fra andre kommunale avdelinger koster. Kunnskap om kostnadene skaper normalt sett kostnadsbevissthet.

Ved at for eksempel husleie og drift- og vedlikeholdskostnadene kvantifiseres og budsjetteres hos hver enkelt bruker vil kostnader for en tjeneste bli synlig. Brukeren vil da være kjøper av de aktuelle

tjenestene, og vil få mulighet for å vurdere om prisen som kreves fra leverandøren står i forhold til nytten. All erfaring tilsier at dette vil være positivt.

Når brukerne betaler husleie og ikke minst må betale for løpende renhold, drift og vedlikehold vil de få en helt annen følelse av "at ting koster penger".

10.3 Kort om juridiske organisasjonsformer

Prosjektgruppa har drøftet ulike sammenhenger mellom organisasjonsform og virkemidler. Som nevnt kan økonomiske incentiver benyttes uavhengig av juridisk status. Det er først og fremst rollefordeling og styring som er forskjellige avhengig av enhetens juridiske status.

Følgende egenskaper må vurderes i trinn 2, jfr prosjektgruppas vurderinger i pkt 10.2.

10.3.1 Etatsmodell

- Underlagt administrativ og politisk styring som i dag.
- Man står fritt til å fordele roller til ulike enheter, for eksempel å skille forvaltning og drift, eventuelt etablere bestillere utenfor eiendomsavdelingen.

10.3.2 Kommunalt foretak etter kommuneloven (KF)

- Etableres som tilnærmet selvstendig enhet men er fremdeles *innenfor kommunen* og ikke eget rettssubjekt.
- Et KF har eget styre med relativt vide fullmakter.
- Foretakets økonomi er en del av kommunens økonomi.
- Rådmannen har ikke styringsrett over KF'et.
- KF'et kan føre regnskap etter regnskapsloven.

10.3.3 Aksjeselskap

- AS'et er eget rettssubjekt og utenfor kommunal styring og kontroll. Kommunestyrets rolle ivaretas som eier.
- Styring og ansvar skjer ihht aksjeloven.
- Har selvstendig økonomi og kan gå konkurs.

11 Videre arbeid med forslag til tiltaksprogram

Utfordringene for eiendomsavdelingen løses ikke gjennom endringer i organisasjonsform alene, men gjennom sammensetning av tiltak knyttet til både struktur, organisasjon og kompetanse. Arbeidet med tiltaksplanen for å utvikle eiendomsavdelingen vil bli gjennomført i fase 2.

Prosjektgruppa er i utgangspunktet enige om at tiltaksprogrammet må løse de ulike utfordringene i en viss rekkefølge, og at mange av disse er uavhengig av organisasjonsform.

Forslag til tiltaksprogram vil etter planen bli lagt fram for behandling i løpet av mars.

Vedlegg 1: Oversikt over eiendommer

Komplett oversikt over kommunens eiendommer, inneholdende: Eiendommens navn/adresse, Bruker/Etat, Formål, Antall brutto m2 og Antall renholdte m2.
Pr 2009

Eiendom (Navn/Adresse)	Bruker/Etat	Formål	Antall brutto m2	Antall renholdte m2
Skolebygg				
Brønnerud skole	Oppvekst og kultur	Undervisning	3 528	2 720
Kroer skole	Oppvekst og kultur	Undervisning	2 507	1 995
Nordby skole	Oppvekst og kultur	Undervisning	5 626	4 020
Rustad skole	Oppvekst og kultur	Undervisning	4 845	4 090
Solberg skole	Oppvekst og kultur	Undervisning	2 049	1 800
Åsgård skole	Oppvekst og kultur	Undervisning	6 081	4 810
Gamle Åsgård skole	Oppvekst og kultur	Undervisning	1 496	1 197
Sjøskogen skole	Oppvekst og kultur	Undervisning	4 037	3 299
Ås ungdomsskole	Oppvekst og kultur	Undervisning	10 341	8 039
Nordbytun ungdomsskole	Oppvekst og kultur	Undervisning	5 904	4 800
Voksenopplæringscenteret	Oppvekst og kultur	Undervisning	970	944
Undervisningsbygg i alt	Oppvekst og kultur	Undervisning	47 383	37 644
Barnehager				
Frydenhaug barnehage	Oppvekst og kultur	Barnehage	1 110	403
Rustadskogen barnehage	Oppvekst og kultur	Barnehage	295	266
Sagalund barnehage	Oppvekst og kultur	Barnehage	308	288
Søråsteigen barnehage	Oppvekst og kultur	Barnehage	979	910
Togrenda barnehage	Oppvekst og kultur	Barnehage	724	636
Vinterbro barnehage	Oppvekst og kultur	Barnehage	1 212	812
Tunveien barnehage	Oppvekst og kultur	Barnehage	1 146	1 065
Løvstad	Oppvekst og kultur	Barnehage	88	0
Barnehager i alt			5 862	4 381
Sykehjem				
Moer sykehjem	Helse og sosial	Sykehjem	12 082	11 280
Alders demente Moer 1	Helse og sosial	Sykehjem	1 281	1 346
Alders demente Moer 2	Helse og sosial	Sykehjem	1 683	1 021
Sykehjem i alt			15 046	13 647
Asylmottak				
Bjørnebekk asylmottak	Sentral-administrasjonen	Asylmottak	3 278	0
Bjørnebekk, atrium	Sentral-administrasjonen	Asylmottak	782	0
Heia	Sentral-administrasjonen	Asylmottak	1 395	0
Asylmottak i alt			5 455	0

Boliger med kommunale tjenester				
Omsorgsboliger Moer 1	Helse og sosial	Omsorgsboliger	3 021	600
Omsorgsboliger Moer 2	Helse og sosial	Omsorgsboliger	3 682	697
Omsorgsboliger Granheimtunet	Helse og sosial	Omsorgsboliger	3 768	700
Ungdomsboliger	Helse og sosial	Omsorgsboliger	1 020	250
Skoleveien 4	Helse og sosial	Dagsenter	150	141
Kajaboligene	Helse og sosial	Hvpu-boliger	1 026	0
Ljungbyveien	Helse og sosial	Barneboliger	351	0
Solfallsveien	Helse og sosial		351	0
Total bolig med kommunale tjenester			13 369	2 388
Idrettsbygg				
Åshallen	Oppvekst og kultur	Idrettsbygg	2 000	1 874
Nordbyhallen	Oppvekst og kultur	Idrettsbygg	2 922	2 738
Ås stadion, klubbhus	Oppvekst og kultur	Idrettsbygg	752	650
Nordby stadion, klubbhus	Oppvekst og kultur	Idrettsbygg	320	260
Idrettsbygg totalt			5 944	5 522
Kulturhus				
Kulturskolen	Oppvekst og kultur	Kultur/undervisning	1 152	995
Midtgard	Oppvekst og kultur	Ungdomsklubb	507	476
Drøbakveien 6	Oppvekst og kultur	Kulturbygg	276	0
Stuene	Oppvekst og kultur	Tur	390	0
Ås kulturhus, Moerveien 1	Oppvekst og kultur	Kultur	5 033	4 026
Kulturhus/idrettsbygg i alt			7 358	5 497
Administrasjonsbygg				
Ås rådhus	Sentraladministrasjonen	Rådhus	1 527	1 222
Skoleveien 3	Teknisk etat, m.m.	Kontorer	989	792
Brekkeveien 7	Teknisk etat	Uteseksjonen	1 438	200
Bjørnebekk	Teknisk etat	Drift og vedlikeholdsbase	1 198	400
Moerveien 5	Helse og sosial	Helsestasjon	250	230
Erik Johansen-bygget	Leide lokaler, økonomi, personal, helsestasjon	Kontorer, helsestasjon	2 591	2 115
Prestekontoret	Kirkelig fellestråd	Prestekontor	0	200
Administrasjon totalt			7 743	5 159
Utleieboliger for øvrig			8 427	0
Totalt			116 635	74 236

Vedlegg 2: Oversikt over boliger

Kommunale boliger etter formål (behovsgruppe), antall og boligareal.

Formål	Antall	Areal	Gjennomsnittsareal
Omsorgsboliger			
Moer	59	3 371	
Nordby	24	1 296	
Psykisk helse	10	540	
HVPU	15	630	
Psykisk helse	6	280	
Omsorgsboliger totalt	114	6 117	54 m2
Flyktningeboliger			
Moer	9	120	
Brekkeskog	1	65	
Rustad	1	77	
Sollia	6	423	
Måltrostveien	3	241	
Fjellveien	4	112	
Hellinga	2	131	
Torderudveien	1	48	
Skolehusveien	2	197	
Flyktningeboliger i alt	29	1 414	49 m2
Boliger for fysisk funksjonshemmede			
Rustad	4	264	
Boliger for fysisk funksjonshemmede i alt	4	264	66 m2
Ordinære utleieboliger			
Uten tidsbegrensning	34	2 124	
Med tidsbegrensning, vanligvis inntil 3 år.	65	3 226	
Ordinære utleieboliger	99	5 350	54 m2
Utleieboliger totalt	246	13 145	53 m2

1. Bakgrunn

Statusrapport fra fase 1 i prosjektet ble ferdigstilt primo februar og lagt fram for formannskapet i møte 17.2. 2010.

Statusbeskrivelsen presenterte både sterke og svare sider ved eiendomsavdelingens organisering og arbeidsprosesser, både internt, fra administrativt og politisk nivå, og fra brukere.

Fase 2 i prosjektet er definert slik:

Det skal utarbeides forslag til planleggings- og styringsverktøy for framtidig bruk, herunder også fremme forslag til endringer i organisasjon og ansvarsområder.

Det skal også utarbeides framdriftsprogram for gjennomføring av tiltak (tiltaksplan). Forslaget skal legges fram for politisk behandling.

Prosjektgruppa fremmer ikke endelige forslag til hvordan mandatets del 1 skal løses. Endringer i organisering er drøftet i statusrapporten uten å trekke entydige konklusjoner. I og med at leder av eiendomsavdelingen er tilsatt anses en framtidig deling av organisasjonen i to separate enheter for lite aktuelt nå. En tydeligere fordeling av roller og ansvar – som antydnet i statusrapporten - må derfor finne en eventuell løsning gjennom de interne avklaringene som tiltaksprogrammet foreslår.

Prosjektgruppa fremmer heller ikke forslag til nytt planleggings- og styringsverktøy men forutsetter at dette utarbeides som forslag til løsning i fase 2. Bakgrunnen for dette er at viktige elementer som intern husleie, juridisk status og selskapsform henger sammen og påvirker eksisterende plan- og styringssystemer i så stor grad at det krever grundig utredning og politisk behandling. Det har vært dissens i prosjektgruppa om denne utsettelsen.

Tiltaksprogrammet begrenses derfor til å følge anbefalingene om ”å rydde i eget hus” før det tas stilling til juridisk avklaring av framtidig organisering. Etterfølgende forslag til tiltaksprogram fremmes derfor av prosjektgruppa i samsvar med foranstående avgrensninger. Tiltaksprogrammet tar utgangspunkt i forbedringsområdene som ble beskrevet i statusrapporten.

2. Hovedløsning i forhold til mandat

2.1 Oppbygging av innholdet til tiltaksplanen

Forbedringsområdene ble oppsummert på et kortfattet måte i statusrapporten. Hvert av de 9 forbedringsområdene kan løses gjennom flere ulike typer tiltak. Noen tiltak er enkle mens andre er mer krevende og sammensatte.

Etterfølgende oppstilling i kapittel 2 peker på tiltakstyper, kompleksitet ved gjennomføring og med antydning om tidshorisont for når man kan vente resultater.

I kapittel 3 drøftes sammenhengene mellom organisering og virkemidler på prinsipielt grunnlag mens kapittel 4 drøfter hvordan ulike organisasjonsformer og virkemidler påvirker forbedringsområdene.

Til sist – i kapittel 5 – følger foreslag til en tiltaksplan der tiltak eller tiltaksgrupper settes sammen til delprosjekter selv om tiltakene påvirker flere forbedringsområder (synergier) men ellers hører naturlig sammen.

2.2 Forbedringsområdene i statusrapporten og aktuelle tiltak

1. *Det er nødvendig å forbedre avdelingens kapasitet og kompetanse innen ledelse og styring av virksomheten der en også tar hensyn til de ulike ledelsesfunksjonene.*

Aktuelle tiltak	Synergi med annet tiltak	Tidsaspekt
1.1. Ansette leder for eiendomsavdelingen som har god kompetanse innen ledelse, utvikling og eiendomsforvaltning.	Mange, spesielt de strategiske.	Ansatt høst 2010
1.2. Lederutviklingsprogram internt	7, 8 og 9	2011
1.3. Forberede nyansettelser i organisasjonen ved forestående avganger.	2 og 6	2011

2. *Eiendomsavdelingen må forbedre rutiner for og innhold i overordnet planlegging, eiendomsutvikling og strategier og må også sørge for å utnytte verktøyet for vedlikeholdsplanlegging på en bedre måte.*

Aktuelle tiltak	Synergi med annet tiltak	Tidsaspekt
2.1. Overordnet plan for eksisterende bygg basert på informasjon i vedlikeholdsplan. Rullering. Hva og hvordan? (Hva vil administrasjon/politikere ha?).	9	Høst 2010
2.2. Gå gjennom verktøy for vedlikeholdsplan, vurderer annet FDV-verktøy. Skal være tiltaksbank og levere til budsjett. Hvordan foretas prioriteringene?	7 og 9	Til budsjett 2011
2.3. Gjennomgang av rutinene for behovsregistrering fra brukerne og tilbakemeldinger. Rullering.	3.	Snarest.
2.4. Gi et innhold i begrepet "eiendomsutvikling og strategier", se ISO-prosess. Gjerne med administrativ og politisk avklaring.	7, 6, 1	Høst 2010

3. *Avdelingen må utvikle og implementere et bedre system for dialog med brukerne og oppfølging av brukerkontakt, både mot grupper og den enkelte virksomheten.*

Aktuelle tiltak	Synergi med annet tiltak	Tidsaspekt
3.1. Arbeidsgruppe brukere og drift. Gå gjennom rutiner og finne bedre løsninger. Web-løsning istedenfor e-post?	4	Snarest
3.2. Brukeretatene utarbeider et opplegg for egen del med hva de forventer. Bedre samordning av forventninger i etatsmøter. Ta eiendomsavd med i møter. Ta egen styring med forventninger.		Snarest

4. *Det må foretas en ny gjennomgang med nødvendig avklaring av innholdet i servicetjenester med den enkelte brukerguppe. Det anbefales å opprette serviceavtaler med klare kvalitetsmål og regler for samspill.*

Aktuelle tiltak	Synergi med annet tiltak	Tidsaspekt
4.1. Ny gjennomgang av brukertjenester – servicetjenester – hva brukervirksomhet må gjøre selv og hva man kan forvente.	5, 3	Avvent øk-utredning i 5.
4.2. Utarbeide mal for serviceavtale mellom bruker og bygningsdrift (inkl renhold) med et troverdig opplegg for tilbakemelding og evaluering.	4, 5, 3	Snarest (uten øk- incentiv)

5. *Det bør foretas en konkret utredning om å ta i bruk økonomiske virkemidler som kan påvirke effektivitet på ulike områder, for eksempel internleie, timepriser, internfakturering og lignende. Brukerne må gjennom økonomiske virkemidler få incentiver til å spare penger (for eksempel energikostnader).*

Aktuelle tiltak	Synergi med annet tiltak	Tidsaspekt
5.1. Beskrive ulike modeller for brukerbetaling – internleie og/eller kjøp av servicetjenester - og tilhørende endringer i budsjetter.	4	Beslutning til budsjett 2011?
5.2. Beregning av timepriser for ulike personellgrupper i eiendomsdrift.	6, 8	Snarest
5.3. Utrede/beslutte internfakturering mellom Kommunalteknikk og eiendom – og evt brukerne (servicetjenester).	3, 8	Som for 5.1?
5.4. Vurdere en mer selvstendig organisasjonsform dersom man vil ta i bruk økonomiske incentiver (for eksempel KF).		Etter 2011

6. *Avdelingens rolle som eiendomsutvikler må styrkes, både gjennom tettere samspill mellom prosjekt- og vedlikehold/rehabilitering og med nødvendig samspill mellom Planavdeling, rådmann og politiske organer.*

Aktuelle tiltak	Synergi med annet tiltak	Tidsaspekt
6.1. Ansette leder av eiendomsavdelingen, se 1.1.	1, 9	Høst 2010
6.2. Etablering av planleggings- og styringsrutiner for rehab-prosjekter i egenregi (som for prosjekter)		Høst 2010
6.3. Utarbeide planleggings- og melderutiner for å utvikle nye utbyggingsbehov.		Etter at leder er ansatt
6.4. Utvikle nye og bedre rutiner for samhandling mellom eiendomsavdelingen/rådmann, Plankomiteen og HTM.	7	Etter at leder er ansatt

7. *Det må utarbeides en plan for Strategisk eiendomsforvaltning som politisk dokument der man også foretar en systematisering av eiendomsdata og omgjøring til strategiske nøkkeltall. Eiendomsoversikten bør deles inn i porteføljer 1) Tjenestebygg, 2) Boliger og 3) Strategiske eiendommer (Eiendomsoversikt, se kulepunkt 2 i sterke sider).*

Aktuelle tiltak	Synergi med annet tiltak	Tidsaspekt
7.1. Finne de nøkkeltall og parametre som skal legge grunnlag for strategiske nøkkeltall.		Innen august
7.2. Utarbeide første generasjonsnøkkeltall innen porteføljene.	1, 2 og 6	Årsmelding 2010
7.3. Utarbeide første versjon strategisk plan – kanskje i form av <i>Kommunedelplan eiendomsforvaltning?</i>	1	I løpet av 2011

8. *Det bør utarbeides et opplegg for virksomhetsplanlegging som også omfatter nøkkeltall og resultatindikatorer for oppfølging av virksomhetens utvikling over tid. Styringen må ha større fokus på planlegging og oppfølging av ressursbruk, også når det gjelder oppgaver i egenregi.*

<i>Aktuelle tiltak</i>	<i>Synergi med annet tiltak</i>	<i>Tidsaspekt</i>
8.1. Gjennomføre systematisk og formålsbestemt timeregistrering i driftsenhetene.	5, 4, 6	Etablere system i 2010
8.2. Bestemme hvilke parametre som skal ligge til grunn for nøkkeltall i drift og vedlikeholdsproduksjon.	5	Høst 2010
8.3. Utarbeide første versjon av virksomhetsplan for 2011 med bruk av timeressurser og måltall på definerte aktivitetsområder.	1, 9	Høst 2010
8.4. Avlegge årsmelding 2010 med de utvalgte nøkkeltallene for siste 3 år.		2011
8.5. Oppdatere stillingsbeskrivelser, instruksjoner og rapporteringsrutiner for planlegging og oppfølging.		2011
8.6. Forbedre rapporteringsrutiner internt og overfor overordnet nivå, gjerne basert på valgte nøkkeltall		2011

9. *Beslutningsgrunnlag for budsjett og økonomiplan bør forbedres og omfatte tilstand på all kommunal bygningsmasse med beregnede utbedringskostnader og forslag til prioritering. Tilsvarende resultatrapportering bør innarbeides i årsmelding.*

<i>Aktuelle tiltak</i>	<i>Synergi med annet tiltak</i>	<i>Tidsaspekt</i>
9.1. Vedlikeholdsplanen bør aggregeres slik at den viser totalt behov, prioriterte satsingsområder, etterslep ved gitt nivå og lignende.	2	Budsjett 2011
9.2. Årsmelding med vekt på eiendomsstatus, "tapt" kapital og lignende basert vedlikeholdsplanen.		Første gang i 2012

3. Modeller og virkemidler for framtidig utvikling

3.1 Sammenheng mellom organisasjonsform og virkemidler

Eiendomsforvaltning i Ås kommune er primært en tjenesteytende avdeling for kommunens ulike virksomheter og med få myndighetsoppgaver. I tillegg til løpende drift har avdelingen viktige oppgaver innen eiendomsutvikling og kapitalforvaltning.

Sett fra et overordnet ståsted vil levert tjenestekvalitet alltid bli vurdert i forhold til bruk av ressurser og ikke minst hvordan ressursbruk og kvalitet kan styres fra kommunens styrende organer.

Den foreliggende statusbeskrivelsen viser sterke sider og forbedringsområder i eiendomsavdelingen. Noen av utfordringene kan tilskrives strukturelle forhold mens andre kan henføres til mangler i organisasjon og/eller ledelse.

Utfordringene løses ikke gjennom endringer i organisasjonsform alene, men gjennom sammensetning av tiltak knyttet til både struktur, organisasjon og kompetanse.

Prosjektgruppa har imidlertid drøftet prinsipielle sammenhenger mellom organisasjonsform og virkemidler og i de etterfølgende kapitlene gis en enkel og generell beskrivelse av organisasjonsform og virkemidler og særegenheter ved disse.

3.1.1 Etatsmodell

Etatsmodellen innebærer avgrensning i oppgaver og ansvar og er basert på at tildeling av økonomiske ressurser skjer gjennom kommunestyrets prioriteringer ved budsjettbehandlingen. Riktig ressursbruk krever et godt budsjettunderlag.

Etatsmodellen er ofte "låst" i sin faglige inndeling og bemanning. Endringer i etterspørsel når det dukker opp nye behov kan være vanskelig å innfri.

Handlefriheten i en etatsmodell vil dessuten ofte være en konsekvens av hvor stor andel av tjenesteproduksjonen som ytes med egne ansatte i egen regi. Økonomistyringen har fokus på forbruk og ikke på "økonomisk resultat" eller verdiskapning.

3.1.2 Fellesmodell

Med fellesmodell menes i denne sammenheng en felles driftsavdeling for bygningdrift/vedlikehold og kommunalteknisk drift/vedlikehold og med fagarbeidere og håndverkere som opererer samlet under en felles ledelse.

Dette kan i utgangspunktet høres fristende ut, men kommunalteknisk drift og bygningsdrift er forskjellige fag med ulike kvalifikasjonskrav.

Effekten av slikt samarbeid kan imidlertid være positivt på noen områder, for eksempel mulighet for

- Felles bruk av en del anleggsmidler.
- Felles lokalisering og bruk av driftsbygg og driftsarealer.
- Felles bruk og utnyttelse av administrative tjenester og ledelse.

3.1.3 Foretaksmodell

En foretaksmodell kjennetegnes ved et helhetlig økonomisk ansvar der enhetens samlede utgifter finansieres gjennom virksomhetens inntekter. De vanligste formene for organisering av en foretaksmodell er KF – kommunalt foretak etter kommuneloven, eller AS – aksjeselskap etter aksjeloven. En rekke kommuner har organisert sin eiendomsvirksomhet i KF, noen også som AS.

Et nødvendig virkemiddel i en foretaksmodell for eiendom er husleie. Dvs at brukerne betaler leie for det arealet som benyttes. Effekten av dette kan være at brukervirksomhet vurderer arealbehovet lavere enn når arealet er "gratis". Det kan også gi en større motivasjon for å holde visse deler av driftskostnadene nede, for eksempel energiforbruk.

En foretaksmodell "omfordeler" økonomien i kommunen slik at brukervirksomhetene gis bevilgningen mens eiendomsforetaket får dekket sine utgifter ved å kreve betaling for de tjenestene som etterspørres, gjerne basert på en avtale.

Både KF og AS har egne styrever, men KF'et er en del av kommunen og ikke eget rettssubjekt. Det gir noen begrensninger i ansvar i forhold til AS'et. I begge tilfeller skjer styringen utenfor folkevalg organ.

3.1.4 Konkurransmodell

Denne formen utvider bruk av foretaksmodellens virkemidler til også å gjelde bruk av konkurranse på ulike måter. Den mest nærliggende er å konkurransesette spesifikke deler av produksjonen, men kan også vurderes i et bredere perspektiv der hele egenregiproduksjonen konkurransesettes, for eksempel sykehjem. Mellom dette ligger mange varianter. Det mest nærliggende kan være å leie bygningsarealer framfor å eie og drive disse selv.

Utfordringen i konkurransemodellen er å etablere et tydelig grensesnitt mellom en bestiller (kjøper) og en leverandør (utfører). Dersom man for eksempel velger å konkurranseutsette renhold (mange har gjort det) må dagens renholdsavdeling gjøres om til en selvstendig enhet dersom den skal delta i konkurransen, mens bestilleren sitter igjen i eiendomsforvaltningen. Man kan også tenke seg at den enkelte brukervirksomhetene selv er bestiller.

Ved siden av renhold kan man tenke seg at vedlikeholdsoppgaver konkurranseutsettes.

Konkurransemodeller er uansett krevende og har dessuten store konsekvenser for dagens organisasjon, enten denne skal delta i konkurransen eller ikke.

4. Organisasjonsformenes virkning på forbedringsområdene

4.1 Økonomiske incentiver

Det er en utfordring for avdelingen å ta i bruk økonomiske incentiver mer enn det som gjøres i dag. Formålet er å få større fokus på kostnadseffektivitet og utnyttelse av ressurser.

Økonomisk synlighet av eiendomsavdelingens tjenester kan prinsipielt løses på to måter:

- Internfakturering av definerte tjenester fra eiendomsavdelingen til andre avdelinger innenfor kommunen, for eksempel med tjenestebeskrivelse, kvalitetsbeskrivelse og servicenivå. Fakturering kan skje etter avtalt pris, eller basert på forbrukt tid.
- Intern husleie for bygningsbrukere basert på m2-pris der prisen dekker både drift og vedlikehold, eventuelt også renhold.

Den interne faktureringen kan altså dekke ulike deler av eiendomsavdelingens utgifter. Det mest naturlige er at "timeprisen" eller tjenestepreisen dekker alt, herunder administrasjon, fellesutgifter, leieutgifter og lignende, slik at den utfakturerte prisen kan sammenlignes med markedet.

Innføring av internhusleie er et anbefalt virkemiddel for en bedre eiendomsforvaltning. Før internleie innføres må det imidlertid fastsettes hvilke kostnadsarter som skal dekkes av leien, hvilken enhet som skal budsjettere med leie og hva og hvordan leietager skal styre innenfor besluttet leiebeløp.

Både foretaksmodellen og konkurransemodellen vil kreve bruk av økonomiske incentiver.

4.2 Strategisk planlegging og virksomhetsutvikling

I utgangspunktet gir ingen av de omtalte organisasjonsmodellene bedre grunnlag for strategisk planlegging. Denne nødvendige ressursen vil være en "tilleggsutgift" og ikke en tjeneste som skal selges for å gi "fortjeneste". Imidlertid vil ressursbruk for slike overordnede oppgaver være etterspurt av de styrende organene, enten dette er kommunestyret i en etatsmodell eller styrene i en foretaksmodell eller konkurransemodell.

4.3 Rollen som eiendomsutvikler

Dette er også en oppgave som er etterspurt av eierne av en eiendomsenhet dersom dette samtidig er definert å være et ansvar som er tillagt virksomheten.

Det antas at et eventuelt foretak organisert som KF eller AS ikke skal drive eiendomsutvikling ut over det som skal dekke kommunens behov.

4.4 Kommunikasjon og dialog med brukervirksomhetene

Dette forbedringsområde kan påvirkes av modell, særlig dersom brukervirksomhetene stilles friere til valg av leverandør innenfor et tjenesteområde. Da vil dialog og kontakt kunne være en del av de kriteriene som legges til grunn for valg av leverandør.

Man kan for eksempel se for seg at dersom en skole selv fikk pengene for kjøp av brukerservice ville et privat selskap kunne gi et bedre tilbud enn eiendomsavdelingens driftsteam. Dette er en variant av konkurransemodellen nevnt foran.

5. Forslag til tiltaksprogram

Tiltakene som er beskrevet i kapittel 2 henger sammen på flere områder. Disse settes sammen i mindre og håndterlige "utviklingsprosjekter" dersom forhold rundt gjennomføring er sammenfallende i tid.

Følgende delprosjekter foreslås:

5.1 Ansettelse av leder for eiendomsavdelingen

Denne skal dekke behovet for kompetanse i forhold til overordnet ledelse av eiendomsavdelingen, herunder ivareta viktige deler av rollen som eiendomsutvikler.

Snarest. Tiltredelse høsten 2010.

Ansvar: Rådmann.

Organisering:

Tiltak:

- 1.1 Ansette leder for eiendomsavdelingen med vekt på kompetanse innen utvikling og eiendomsforvaltning
- 1.3 Forberede nye ansettelser i organisasjonen, både i forhold til forestående avganger og for å møte endrede roller i organisasjonen.

(Ny leder av eiendomsavdelingen er tilsatt fra 1.10.2010)

5.2 Strategisk planlegging og eiendomsutvikling

Deloppgaver som går på strategiske og overordnede planer og som samtidig skal forbedre avdelingens rolle som eiendomsutvikler er avhengig av at det tilføres kompetanse gjennom ny leder for eiendomsavdelingen. Det er da naturlig at leder selv får drive denne delen av forbedringsarbeidet selv.

Startet når tilsetting er foretatt.

Ansvar: Leder for eiendomsavdelingen.

Organisering: Rådmannens ledergruppe/HTM.

Tiltak:

- 1.2 Lederutviklingsprogram internt
- 2.4 Gi et innhold i begrepet "eiendomsutvikling og strategier", se ISO-prosess. Gjerne med administrativ og politisk avklaring
- 6.3 Utarbeide planleggings- og melderutiner for å utvikle nye utbyggingsbehov.
- 6.4 Utvikle og innarbeide nye rutiner for samhandling og ansvarsdeling mellom administrasjonen, Plankomiteen og HTM.
- 7.2 Utarbeide første generasjonsnøkkeltall innen porteføljene.
- 7.3 Utarbeide første versjon strategisk plan – kanskje i form av *Kommunedelplan eiendomsforvaltning*.
- 8.3 Utarbeide første versjon av virksomhetsplan for 2011 med bruk av timeressurser og måltall på definerte aktivitetsområder.

- 8.4 Avlegge årsmelding 2010 med de utvalgte nøkkeltallene for siste 3 år.
- 9.1 Vedlikeholdsplanen bør aggregeres slik at den viser totalt behov, prioriterte satsingsområder, etterslep ved gitt nivå og lignende
- 9.2 Årsmelding med vekt på eiendomsstatus, "tapt" kapital og lignende basert vedlikeholdsplanen

En rekke av disse tiltakene inngår i "årshjulet" for plan og budsjett. Det er ønskelig at man starter revisjon av prosessene i overgangen fra 2010 til 2011, og for fullt fra overgangen 2011 til 2012.

5.3 Interne rutiner, styring og rapportering

Forbedringsområder knyttet til interne rutiner for planlegging og styring, nøkkeltall og rapportering kan starte umiddelbart og bør så langt som mulig løses av de ansatte selv, eventuelt med noe eksternt bistand til prosess, veiledning og faglig støtte.

Tiltakene starter snarest og bør være avsluttet innen utgangen av 2011.

Ansvar: Leder for eiendomsavdelingen.

Organisering: Arbeidsgrupper internt med veilederkompetanse.

Tiltak:

- 2.1 Overordnet plan for eksisterende bygg basert på informasjon i vedlikeholdsplan. Rullering. Hva og hvordan? (Hva vil administrasjon/politikere ha?).
- 2.2 Gå gjennom verktøy for vedlikeholdsplan, vurderer annet FDV-verktøy. Skal være tiltaksbank og til budsjett. Hvordan foretas prioriteringene?
- 5.2 Beregning av timepriser for ulike personellgrupper i eiendomsdrift.
- 6.2 Etablering av planleggings- og styringsrutiner for rehabiliteringsprosjekter i egenregi (som for prosjekter)
- 7.1 Finne de nøkkeltall og parametre som skal legges grunnlag for strategiske nøkkeltall (tilpasses tiltak knyttet til årshjulet).
- 8.1 Gjennomføre systematisk og formålsbestemt timeregistrering i driftsenhetene.
- 8.2 Bestemme hvilke parametre som skal ligge til grunn for nøkkeltall i drift og vedlikeholdsproduksjon.
- 8.5 Oppdatere stillingsbeskrivelser, instruksjoner og rapporteringsrutiner for planlegging og oppfølging.
- 8.6 Forbedre rapporteringsrutiner internt og overfor overordnet nivå, gjerne basert på valgte nøkkeltall

5.4 Brukerkontakt

Oppgavene knyttet til brukerkontakt og samhandling starter også umiddelbart, og bør drives fram som et fellesprosjekt mellom eiendomsdrift og brukergrupper.

Tiltakene starter snarest og bør gå over fra utviklingsoppgaver i prosjekt til innarbeiding i nye samhandlingsfora.

Ansvar: Teknisk sjef/Leder for eiendomsavdelingen.

Organisering: Arbeidsgruppe med bruker – eiendomsdrift sammen med eventuell veilederkompetanse.

Tiltak:

- 2.3 Gjennomgang av rutine for behovsregistrering fra brukerne og tilbakemeldinger. Rullering
- 3.1 Arbeidsgruppe brukere og drift. Gå gjennom rutiner og finne bedre løsninger, for eksempel gjennom en Web-løsning istedenfor e-post.
- 3.2 Brukeretatene utarbeider et opplegg for egen del med hva de forventer. Bedre samordning av forventninger i etatsmøter. Ta eiendomsavdelingen med i møter. Ta egen styring med forventninger

- 4.1 Ny gjennomgang av brukertjenester – servicetjenester – hva brukervirksomhet må gjøre selv og hva man kan forvente.
- 4.2 Utarbeide mal for serviceavtale mellom bruker og bygningsdrift (inkl renhold) med et troverdig opplegg for tilbakemelding og evaluering

Nye rutiner for samarbeid med brukere utvikles og innarbeides i løpet av 2011.

5.5 Økonomiske incentiver og organisasjonsform

Bruk av økonomiske incentiver krever *utredning av muligheter og konsekvenser* og fører dessuten til viktige beslutninger fordi slike ordninger berører flere virksomheter enn eiendomsavdelingen.

Arbeidet starter når eiendomssjef er tilsatt.

Ansvar: Leder eiendomsavdelingen

Organisering: Rådmannens ledergruppe/HTM

Tiltak:

- 5.1 Beskrive ulike modeller for brukerbetaling – internleie og/eller kjøp av servicetjenester - og tilhørende endringer i budsjetter
- 5.3 Utrede/beslutte internfakturering mellom Kommunalteknikk og eiendom – og evt brukerne (servicetjenester).

En konsekvens av beslutning om bruk av økonomiske incentiver kan være å endre organisasjonsmodell, herunder annen juridisk status.

Utredningen gjennomføres i 2011.

Ansvar: Leder eiendomsavdelingen.

Organisering: Rådmannens ledergruppe/HTM/Formannskap + eventuelt kommunestyret.

Tiltak:

- 5.4 Vurdere en mer selvstendig organisasjonsform dersom man vil ta i bruk økonomiske incentiver (for eksempel KF).

Økonomiske incentiver som påvirker andre virksomheter en eiendomsavdelingen samt juridiske forhold kan gi så store endringer at disse to forbedringsområdene bør sees i sammenheng og legges fram for politisk behandling. Slik behandling kan tidligst skje i 2012.