

## Saksframlegg

---

NY SAMMENSLÅING AV TRONDHEIM EIENDOM OG TRONDHEIM BYGGSERVICE

Arkivsaksnr.: 07/28891

---

### Forslag til innstilling:

1. Bystyret tar revisjonens merknader til sammenslåingsprosessen til etterretning.
2. Bystyret er tilfreds med at den daglige driften i den nye enheten var på plass fra 1. januar 2006. Bystyret ser det i tillegg som positivt at Trondheim eiendom i den samme perioden var en sterk bidragsyter til at store nybyggings- og rehabiliteringsprosjekter ble håndtert på en god måte.
3. Bystyret er kritiske til at denne sammenslåingsprosessen ikke ble godt nok forbredt. Rådmannen må sørge for at mål og forventninger til denne type sammenslåingsprosesser blir konkretisert og forstått av de involverte parter.
4. Bystyret ser det som positivt at det i dag er i ferd med å etablere seg en felles kultur i Trondheim eiendom. Bystyret ber imidlertid rådmannen om å vurdere ytterligere tiltak for å styrke kulturen og samhandlingen ved enheten.
5. Bystyret ser det som positivt at ny organisering av eiendomsforvaltningen har ført til:
  - a. bedre eiendomsfaglig kompetanse
  - b. økt samhandling
  - c. at ordningen oppleves som mindre byråkratisk
  - d. bedre servicekultur
  - e. enklere avtaleforhold
  - f. tydeligere rolle- og ansvarsfordeling
  - g. økt tilfredshet med driftsoperatørene
6. Bystyret er kritiske til at følgende forhold ikke fungerer tilfredstillende:
  - a. avvikshåndtering
  - b. sentral kundebehandling
  - c. manglende bruker- og renholdstjenester
  - d. lite hensiktsmessig økonomistyringsverktøy
  - e. fravær av nøkkeltall for forvaltning, drift og vedlikehold og gode effektivitetsmål

Bystyret ber rådmannen vurdere nærmere tiltak for å bedre disse forholdene. Bystyret ber rådmannen fremme en sak for videre utvikling av Trondheim eiendom til formannskapet innen februar 2009.

## Trondheim kommune

### Saksutredning:

Etter bestilling fra kontrollkomiteen har Kommunerevisjonen i denne forvaltningsrevisjonen undersøkt om de tilsktede målene med sammenslåingen av Trondheim eiendom og Trondheim byggservice er innfridd. I tillegg har vi undersøkt på hvilken måte rådmannen, Trondheim eiendom og Byggservice la til rette for og gjennomførte selve sammenslåingsprosessen.

### Innledning:

I 2005 vedtok bystyret å omorganisere kommunens eiendomsforvaltning ved å slå sammen Trondheim eiendom og Trondheim byggservice til en kommunal enhet. Omorganiseringen ble gjort gjeldende fra 1.1.2006.

Bakgrunnen for vedtaket var at bystyreflertallet i 1999 vedtok å innføre bestiller – utførerorganisering innen eiendomsforvaltningen. Målet var å oppnå en økonomisk mer effektiv eiendomsforvaltning ved å bedre organiseringen og ledelsen av de bygningsrelaterte tjenestene i kommunen (sak 0072/99). Som utfører ble Byggservice etablert som et kommunalt foretak med eget styre. De ble dermed mer fristilt fra den øvrige kommunale tjenesteproduksjonen. Hensikten var at virksomheten skulle drive forretningsmessig. Etter hvert var det også meningen at Byggservice skulle konkurrere med andre private aktører om kommunale oppdrag. Ved å plassere driftstjenestene i ett driftsselskap ønsket man også en *profesjonalisering* og en mer *riktig bruk av fagkompetanse*. Målet var at kvaliteten på de bygningsrelaterte tjenestene/driftstjenestene skulle bli bedre.

Omorganiseringen i 2000 medførte at det ble etablert *tre hovedaktører* i eiendomsforvaltningen i Trondheim kommune. *Bystyret* som formell eier av kommunens bygningsmasse, *Trondheim eiendom* som ivaretar eieransvaret og forvalteransvaret og *brukerne* som inngår leieavtale om bruken av bygningene. Utføreren, Byggservice, skulle levere tjenester nedfelt i driftsavtalen med Trondheim eiendom eller andre tjenester etter bestilling. Et av hovedgrepene ved omorganiseringen i 2000 var altså å samle og profesjonalisere eier- og forvalterrollen i Trondheim eiendom, og samle og profesjonalisere bygningsdrift og renhold i Trondheim byggservice.

I de siste årene har det vært stor interesse for kommunal eiendomsforvaltning. Uavhengige utrednings- og forskningsinstitusjoner har hatt fokus på å beskrive den bygningsmessige tilstanden til kommunale bygg, beregne vedlikeholdsetterslep i kommunene og vurdere ulike organiseringer av den kommunale eiendomsforvaltningen. Mye av dette arbeidet er initiert av Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund. Når det gjelder organisering av den kommunale eiendomsforvaltningen har det vært fokus på hvordan kommunene kan oppnå økt effektivitet, bedre ressursutnyttelse og en økt profesjonalisering av eiendomsforvaltningen. I 2003 nedsatte Kommunal- og regionaldepartementet *Eiendomsforvaltningsutvalget*. Utvalget anbefalte at eiendomsforvaltningen bør organiseres uavhengig av den øvrige kommunale tjenesteproduksjonen. En økonomisk autonom eiendomsforvaltning vil legge til rette for et mer optimalt vedlikehold. Utvalget konkluderte med at etablering av kommunalt foretak, interkommunalt selskap eller kommunalt aksjeselskap i all hovedsak oppfyller deres kriterier for god eiendomsforvaltning.

Trondheim kommune har valgt å organisere hele eiendomsforvaltningen som en kommunal enhet fra og med 2006. Dette er ikke i tråd med eiendomsutvalgets anbefaling om en økonomisk autonom eiendomsforvaltning. Bystyret la imidlertid inn føringer for at organiseringen ikke skal gå ut over langsiktigheten i eiendomsforvaltningen og prioritering av vedlikehold.

I fagmiljøene blir det også diskutert om det er en sentralisert, delvis sentralisert eller desentralisert modell som er best egnet innen for eiendomsforvaltningen (ECON-undersøkelsen, side 34). Eiendomsutvalget foretrekker en sentralisert modell fordi dette gir bedre samlet kompetanse på området og sikrer mer helhetlig styring. Ny

## Trondheim kommune

organisering av eiendomsforvaltningen i Trondheim kommune og omorganiseringen av driftsoperatørene har i denne sammenheng sentralisert eiendomsforvaltningen ytterligere. Den eiendomsfaglige kompetansen og styringen skjer fra en samlet enhet. Dette er i samsvar med eiendomsforvaltningsutvalgets anbefalinger.

Etablering av Trondheim byggservice og innføring av bestiller-utførerorganisering innen eiendomsforvaltningen resulterte i en del utfordringer. Det er en kjent sak at spesielt skolene har vært lite tilfreds med de valgte løsningene. Avtaleforholdet mellom Trondheim eiendom som bestiller og byggservice som utfører fremstodsom ukklar når det gjaldt oppgaver, roller- og ansvarsfordeling mellom de involverte parter. Det var uklarheter om hva som var avtalte driftstjenester og hvilke tjenester som måtte bestilles. Enhetene måtte samtidig forholde seg til flere parter som ikke alltid var enig om avtalenes innhold. Dette ga grunnlag for konflikter mellom partene. I tillegg ble ordningen oppfattet som byråkratisk, mye tid gikk med til å følge opp bygningsmassen på grunn av at ordningen ikke fungerte helt etter intensjonen, det gjaldt spesielt manglende oppfølging av bygningsmessige avvik.

Organisering av eiendomsforvaltningen og de utfordringene den valgte løsning medførte ble et tema i kommunevalget i 2003. Spørsmålet om omgjøring av Trondheim byggservice KF til kommunal enhet ble aktualisert. I tillegg ble løfte om at vaktmestrene skal tilbake til skolen fremsatt. Ved behandlingen av budsjettet for 2004 vedtok bystyret følgende: *"Videre salg og privatisering av kommunale bedrifter og tjenester avvises. Bedre styring, samordning og mindre byråkrati i kommunens drift er målet. Mer av ressursene skal rettes direkte mot bedre tjenester for brukerne på bekostning av unødvendig administrasjon."* Med dette som utgangspunkt ble rådmannen bedt om å gå kritisk gjennom bestiller/utførermodellen og andre ordninger med tanke på rasjonalisering og mer direkte forvaltning. Rådmannen ble spesielt bedt om å *"utrede hvordan Trondheim Byggservice KF og Trondheim eiendom bedre kan utnytte kommunens ansatte på bekostning av eksterne kjøp og hvordan samordning bedre kan utnytte midler avsatt til vedlikehold på byggene."*

Dette er bakgrunnen for at Trondheim byggservice KF i første omgang gjøres om til en kommunal enhet i 2005, at Trondheim byggservice slås sammen med Trondheim eiendom fra 1. januar 2006 og ny organisering av driftsoperatørene fra 27. juni 2006.

### Hovedkonklusjonen i undersøkelsen er:

- Planlegging av sammenslåingen og gjennomføring av deler av prosessen ble ikke utført på en hensiktsmessig måte. Sammenslåingsprosessen burde ha vært bedre forebredt, mål og forventninger til sammenslåingsprosessen burde blitt mer konkretisert overfor de involverte parter.
- De kulturelle spenningene mellom Trondheim eiendom og Byggservice fikk for lite oppmerksomhet. Det medførte blant annet at målet om å få etablert god samhandling bygd på felles kultur og verdier fra 1. januar 2006 ikke ble innfridd. Rådmannen har uttrykt at implementering av en felles kulturell plattform der avklarte normer og verdier fremgår, er en prosess som skulle fortsette etter oppstart 1. januar 2006.
- Det er positivt at det i dag er i ferd med å etablere seg en felles kultur i Trondheim eiendom. Det bør imidlertid gjøres mer for å ytterligere styrke kulturen og samhandlingen ved enheten.
- Ytre begivenheter var med på å ta oppmerksomhet bort fra sammenslåingsprosessen. Trondheim eiendom var en sterk bidragsyter til at nybygging og rehabilitering av spesielt barnehager og skoler ble håndtert på en god måte.

## Trondheim kommune

- Trondheim eiendom vurderer sin eiendomsfaglige kompetanse som bedre enn tidligere grunnet blant annet økt samhandling. Økt samhandling har resultert i en mer rasjonell planlegging og helhetlig styring av eiendomsforvaltningen
- Dagens organisering av eiendomsforvaltningen oppleves som generelt mindre byråkratisk enn tidligere. Undersøkelsen viser at dette kan forklares med et enklere avtaleforhold og tydeligere rolle- og ansvarsfordeling og ny organisering av driftsoperatørene. Undersøkelsen viser imidlertid at dagens avvikshåndtering i Trondheim eiendom ikke fungerer tilfredstillende.
- Brukerne er mer fornøyd med dagens organisering av driftsoperatørene enn tidligere.
- Servicekulturen overfor brukerne er tydelig forbedret etter sammenslåingen. Dette gjelder først og fremst i førstelinjen blant driftsoperatørene og i noe grad bedret kommunikasjon mellom Trondheim eiendom og brukerne. Vi mener imidlertid at sentral kundebehandlingen har et forbedringspotensiale når det gjelder kommunikasjon med brukerne.
- Et klart flertall av rektorene mener Trondheim eiendom leverer tjenester som avtalt i leieavtalen. Det til tross for en relativt stor misnøye med hvordan renholdet utøves og at andelen brukertjenester ikke blir utført i henhold til avtalen.
- Trondheim eiendom mangler gode økonomistyringsverktøy for fremstilling av nøkkeltall for forvaltning, drift og vedlikehold. I tillegg mangler gode effektivitetsmål. Vurderinger av om ny organisering har ført til kostnadseffektivitet er derfor vanskelig.
- Sammenslåing av Trondheim eiendom og Byggservice har ikke ført til redusert bemanning.

Revisjonens begrunnelser og vurderinger fremgår i vedlagt rapport *Ny organisering av eiendomsforvaltningen i Trondheim kommune fra 2006 – er målene innfridd?*.

### Konklusjon

Saken oversendes bystyret med følgende innstilling:

1. Bystyret tar revisjonens merknader til sammenslåingsprosessen til etterretning.
2. Bystyret er tilfreds med at den daglige driften i den nye enheten var på plass fra 1. januar 2006. Bystyret ser det i tillegg som positivt at Trondheim eiendom i den samme perioden var en sterk bidragsyter til at store nybyggings- og rehabiliteringsprosjekter ble håndtert på en god måte.
3. Bystyret er kritiske til at denne sammenslåingsprosessen ikke ble godt nok forbredt. Rådmannen må sørge for at mål og forventninger til denne type sammenslåingsprosesser blir konkretisert og forstått av de involverte parter.
4. Bystyret ser det som positivt at det i dag er i ferd med å etablere seg en felles kultur i Trondheim eiendom. Bystyret ber imidlertid rådmannen om å vurdere ytterligere tiltak for å styrke kulturen og samhandlingen ved enheten.

## Trondheim kommune

5. Bystyret ser det som positivt at ny organisering av eiendomsforvaltningen har ført til:
  - a. bedre eiendomsfaglig kompetanse
  - b. økt samhandling
  - c. at ordningen oppleves som mindre byråkratisk
  - d. bedre servicekultur
  - e. enklere avtaleforhold
  - f. tydeligere rolle- og ansvarsfordeling
  - g. økt tilfredshet med driftsoperatørene
  
6. Bystyret er kritiske til at følgende forhold ikke fungerer tilfredstillende:
  - a. avvikshåndtering
  - b. sentral kundebehandling
  - c. manglende bruker- og renholdstjenester
  - d. lite hensiktsmessig økonomistyringsverktøy
  - e. fravær av nøkkeltall for forvaltning, drift og vedlikehold og gode effektivitetsmål

Bystyret ber rådmannen vurdere nærmere tiltak for å bedre disse forholdene. Bystyret ber rådmannen fremme en sak for videre utvikling av Trondheim eiendom til formannskapet innen februar 2009.

Konstituert sekretariatsleder for Kontrollkomiteen, 01.09.2008

Kari Aarnes

Vedlegg:

*Ny organisering av eiendomsforvaltningen i Trondheim kommune fra 2006 – er målene innfridd?*