

Saksframlegg

FRAMTIDIG ORGANISERING AV EIENDOMSFUNKSJONEN I TRONDHEIM KOMMUNE

Arkivsaksnr.: 05/10779

Forslag til innstilling:

Bystyret vedtar at eiendomsfunksjonen organiseres etter en revidert modell A slik den framgår av rådmannens saksframlegg.

Rådmannen bes legge fram sak om evaluering av denne modellen innen utgangen av 2007.

Trondheim kommune

Bystyret vedtok i august i fjor følgende:

1. Trondheim Byggservice KF omgjøres til en kommunal enhet fra og med 01.01.05.
2. Bystyret tar rådmannens gjennomgang av bestiller/utførermodellen til orientering. Bystyret ber imidlertid om en ny sak fra rådmannen der den framtidige organiseringa blir utredet mer inngående. Denne utredningen bør beskrive alternativene:
 - a) Fortsette med dagens ordning
 - b) En ny grensedragning mellom Trondheim Byggservice og Trondheim Eiendom, jamfør forslag fra styret i Trondheim Byggservice KF.
 - c) En sammenslåing av Trondheim Byggservice og Trondheim Eiendom.
3. Bystyret ber om at Formannskapet holdes løpende orientert om omstillingsprosessen i Trondheim Byggservice.

I tillegg fulgte det med vedtaket en flertallsmerknad fra bystyret:

”Bystyret ber rådmannen legge til grunn, uavhengig av framtidig organisering, at enheten skal kunne dokumentere tjenestens kostnad og kvalitet”

For å følge opp bystyrets vedtak, nedsatte jeg en prosjektgruppe med medlemmer fra Trondheim Byggservice og Trondheim Eiendom og med prosjektledelse fra rådmannens fagstab. Denne prosjektgruppa etablerte igjen tre undergrupper som utarbeidet delrapporter for bygningsdrift, renhold og prosjektering. Undergruppene bestod av ansatte i de to berørte enhetene.

Både hovedrapporten og delapportene er vedlagt saken.

Prosjektgruppas rapport ble sendt på høring til alle enhetsledere og de ansattes organisasjoner. Det kom inn kun 7 svar fra enhetene. Dette er et så tynt grunnlag at jeg ikke kan trekke noe konklusjoner ut av dette hva gjelder enhetsledernes syn på den framtidige organiseringen av den framtidige eiendomsfunksjonen. Likevel gir det meg et signal om at enhetslederne ikke synes å ha et stort engasjement i dette spørsmålet.

Fra de ansattes organisasjoner kom det inn to uttalelser. En fellesuttalelse fra Fagforbundet, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere og Utdanningsforbundet. Den andre er fra NITO.

Høringsuttalelsene er vedlagt saken.

2 Prosjektgruppas untredning og tilråing

De tre modellene bystyret har bedt rådmannen å utrede er beskrevet i hovedrapportens kapittel 4.3, 4.4 og 4.5. Modellene er skissert som følger:

Modell A:

- Trondheim Eiendom ivaretar eier – og forvalterrollen, som inkluderer overordnet planlegging av vedlkehold, bygningsdrift og renhold (omfang og kvalitet).
- Trondheim Byggservice har produksjonsrollen, som inkluderer produksjonsplanlegging av vedlikehold, bygningsdrift og renhold.

Modell A innebærer en videreføring av dagens prinsipielle grensedraging av arbeidsoppgaver mellom de

Trondheim kommune

to enhetene.

Modell B

- Trondheim Eiendom ivaretar eier og deler av forvalterrollen.
- Trondheim Byggservice ivaretar produksjonsrollen og deler av forvalteroppgavene for overodnet planlegging og produksjonsplanlegging.

Modell B medfører at Trondheim Byggservice fortsatt får ansvaret for produksjonsoppgavene innenfor bygningsdrift og renhold. I tillegg overtar de deler av ansvaret for enkelte forvalterfunksjoner innenfor bl.a vedlikehold.

Modellen har som konsekvens at det blir to enheter som "deler" på ansvaret for vedlikeholdet av bygningsmassen.

Modell C

- En sammenslåing av Trondheim Byggservice og Trondheim Eiendom. Dette danner en ny enhet som ivaretar alle funksjoner og oppgaver innen eiendomsfunksjonen.

Alle tre modellene er langt mer detaljert beskrevet i prosjektgruppas rapport. Videre har prosjektgruppa vurdert fordeler og svakheter ved modellene.

På bakgrunn av denne analysen konkluderes det med en anbefaling av modell A, dvs. en videreføring av to enheter og med prinsipiell fordeling av arbeidsoppgavene som i dag.

Jeg viser til rapporten for en grundig gjennomgang av prosjektgruppas analyser og konklusjoner.

3 Høringsuttalelser

Fagforbundet, fagorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleier samt utdanningsforbundet har avgitt en felles høringsuttalelse som går inn for å slå sammen Trondheim Eiendom og Trondheim Byggservice til en ny enhet, dvs. modell C.

Fagforbundets medlemmer i Trondheim Eiendom har i et eget brev til rådmannen gått inn for modell C

Medlemmene fra NITO ved Trondheim Byggservice og Trondheim Eiendom går i en sin høringsuttalelse inn for modell A.

Som nevnt kom det inn svært få høringsuttalelser fra alle kommunens enheter; til sammen 6 samt en fra Trondheim Parkering som foretak. Av disse 7 går 5 inn for modell C mens 2 går inn for modell A. Det blir imidlertid et svært tynt grunnlag å trekke noen konklusjoner på når kun om lag 2 pst. av våre enheter har svart på høringsinvitasjonen,.

4 Rådmannens vurdering

4.1 Status for dagens eiendomsfunksjon

Eiendomsfunksjonen ble omorganisert i 2000. Før omorganiseringen var eier- og forvalteransvaret for

Trondheim kommune

kommunale bygninger spredt og delvis uklar. Kommunaldirektør for Oppvekst hadde gjennom rektorer og styreere ansvaret for skoler og barnehager, kommunaldirektør for Helse og omsorg gjennom styreere ansvaret for sykehjem, mens Trondheim bygg og eiendom hadde ansvaret for administrasjonsbygg. I tillegg hadde Trondheim bygg og eiendom en rådgiverfunksjon i forhold til de øvrige gjennom sitt fagmiljø.

Personalet som utførte bygningsdrift og renhold tilhørte den respektive enhet og rektorer og styreere var deres overordnede. Unntaket var renholdere i administrasjonsbygg og boligvaktmestrene som lå direkte under Trondheim bygg og eiendom.

Trondheim kommune hadde ikke en samlet oversikt over bygningene og deres tilstand og derved ikke kunne ivareta eier- og forvalterrollen profesjonelt. Likeledes var drift av bygningene tilfeldig og ikke under faglig ledelse.

Hovedgrepet ved omorganiseringen i 2000 var å samle og profesjonalisere eier- og forvalterrollen i Trondheim eiendom og samle og profesjonalisere bygningsdrift og renhold i Trondheim byggservice.

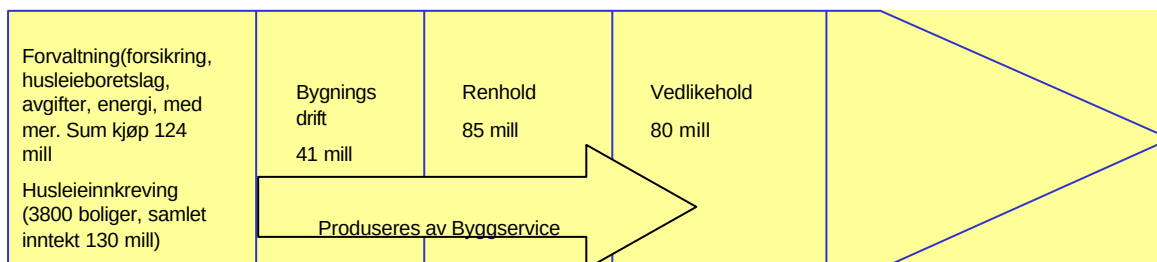
Trondheim eiendom forvalter en bygningsmasse på ca 740 000 m², og et drifts- og investeringsbudsjett på til sammen 900 mill. Det stilles i dag helt andre krav til en profesjonell byggeier enn tidligere. Bygningene blir mer og mer teknisk avanserte og stiller andre krav til kompetanse. I tillegg må eiendommene kontinuerlig utvikles og tilpasses nye driftsformer i tjenesteproduksjonen og nye krav i forhold til lov og forskrifter.

I dagens organisering av eiendomsforvaltningen har Trondheim eiendom og Trondheim byggservice svært forskjellige oppgaver. Dette er en viktig premis i rådmannens vurdering av framtidig organisering av eiendomsvirksomheten.

Trondheim eiendoms gjør store innkjøp av ulike typer varer og tjenester, hvorav bygningsdrift og renhold har vært en del av dette. Det er viktig å forstå at eiendomsforvaltningen er mye mer kompleks og større enn bare det som vedkommer bygningsdrift og renhold. Trondheim eiendom forvalter store verdier og økonomiske ressurser. Trondheim byggservice er en svært stor produksjonsbedrift med i alt ca 550 ansatte. Det er helt ulike utfordringer de to kommunale enhetene står ovenfor. Det totale kontrollspennet i eiendomsforvaltningen går fra å håndtere for eksempel utbygging av Byåsen skole til 150 mill, til å sørge for at renholderen er på rett plass til rett tid.

Figurene nedenfor viser hovedprosessene i eiendomsfunksjonen i Trondheim kommune.

Forvaltning av eksisterende bygg:



Som figuren viser blir all bygningsdrift og renhold produsert av Trondheim byggservice. I tillegg egenproduseres ca 25% av det planlagte vedlikeholdet og alt uforutsette vedlikehold (hærverk, havari og lignende).

Nybygg, rehabiliteringer, kjøp, salg og eiendomsutvikling.

Nybygging, rehabiliteringer, miljøplan, enøk prosjekt mm. Samlede investeringer i innværende planperiode er ca 500 mill pr år	Anskaffelse av bolig 70 mill	Salg av eiendom 220 mill (2005-2008)	Innleie av arealer	Øvrig eiendomsutvikling	
---	------------------------------	--------------------------------------	--------------------	-------------------------	--

Trondheim kommune er inne i en periode med et meget høyt aktivitetsnivå når det gjelder oppgradering og utvikling av eiendommene. Mange store skoleprosjekt, nye barnehager ifm målsetting om full barnehagedekning, nye sykehjem og omsorgsboliger med mer byr på store utfordringer.

De siste årene har vi oppnådd betydelige positive resultater innenfor eiendomsfunksjonen. Dette kan bl.a illustreres ved at vi har gått fra en situasjon med:

- for lite ressurser til verdibevarende vedlikehold av eiendomsmassen.
- Ingen langsiktige vedlikeholdsplaner
- Mangel på standard for hvilke tjenester som ble utført, hva som ble gjort og til hvilken kvalitet og pris.
- Mangel på oversikt over samlet eiendomsmasse
- Ingen oversikt over samlet vedlikeholds- og oppgraderingsbehov

Til vil i dag har en situasjon med:

- Fokus på ressursbruk og effektivitet på drift og renholdstjenester har frigitt midler. Dette har gitt rom for en vesentlig økning av det løpende vedlikeholdet.
- Langsiktige vedlikeholdsplaner utarbeidet på bakgrunn av tilstandsrapporter
- Drift og renhold er profesjonalisert. Vi har god oversikt over hvordan midlene til eiendomsforvaltningen anvendes
- Vi har til enhver tid detaljerte oversikter over alle arealer og hvem som er leietakere hvor
- Det er gjennomført tilstandsvurderinger på alle kommunens bygninger, og vi har god oversikt over kostnader knyttet til vedlikeholdsetterslep.

Oversikten ovenfor viser at vi har tatt store skritt for å profesjonalisere og effektivisere hele eiendomsfunksjonen vår. Jeg er sikker på at den omorganiseringen av eiendomsfunksjonen vi foretok i 2000 er en viktig årsak til den positive utviklingen de seneste årene. Dette fordi vi har fått opprettet en enhet (Trondheim Eiendom) som har hatt fokus på tradisjonell eiendomsforvaltning og eiendomsutvikling. I tillegg har Trondheim Eiendom kunnet ha fokus på at eiendomsmassen vår utgjør store verdier for Trondheim kommune og er en viktig innsatsfaktor i tjenesteproduksjonen.

Trondheim Byggservice på sin side har kunnet rendyrke rollen som en stor produksjonsbedrift i trøndersk sammenheng med om lag 550 ansatte.

Dette skillet mellom forvaltning og drift (eller produksjon) har gjort at kontrollspennet innenfor enhetene er redusert. Ledelsen i Trondheim Eiendom har kunnet ha full fokus på eiendomsforvaltningen og utvikling og ledelsen i Trondheim Byggservice tilsvarende på produksjonsvirksomheten innenfor eiendomsdrift og

Trondheim kommune

renhold.

Ut fra dette perspektivet ser jeg ikke behovet for å foreta vesentlige organisatoriske endringer innenfor eiendomsfunksjonen. Dette betyr ikke at jeg er av den oppfatning at alt er bra på dette feltet. Bl.a er det fra flere hold pekt på følgende:

- Det er til tider ikke god nok kommunikasjon mellom Trondheim Eiendom og Trondheim Byggservice, eller mellom enkeltmedarbeidere innenfor disse enhetene.
- Organisasjonen kan oppfattes som byråkratisk med bl.a utstrakt bruk av faktura og uklar ansvarsdeling
- Dobbeltkompetanse innenfor Trondheim Eiendom og Trondheim Byggservice
- Vedlikeholdsgruppa innenfor Trondheim Byggservice utnyttes ikke godt nok bl.a på grunn av uklar grensedraging mellom de to enhetene

I tillegg har enhet for revisjon og resultatkontroll påpekt flere forbedringspunkter, jf. bystyresakene 00308/04 og 0026/05..

Alt dette er forhold det løpende jobbes med å bli bedre på. Bl.a er det iverksatt følgende konkrete tiltak:

- et arbeid for å bedre kommunikasjonen mellom Trondheim Eiendom og Trondheim Byggservice.
- Etablert et lederforum som møtes hver 14. dag. Lederforumet består av kommunaldirektør for finansforvaltning og direktørene for hhv. Trondheim Eiendom og Trondheim Byggservice. Hensikten er bl.a å avklare uklare punkter mellom de to enhetene, trekke opp videre strategier for utvikling av eiendomsfunksjonen og å løpende vurdere tiltak for å bedre brukertjenestene.

I tillegg er det allerede besluttet å iverksette flere tiltak fra 2006 år for å bedre kommunikasjonen ut mot enhetene og redusere oppfatningen om et unødig byråkrati. Dette gjelder bl.a:

- et felles kundesenter (bestående av personale fra både Tr.heim Eiendom og Trondheim Byggservice) med ett telefonnummer hvor enhetene kan rette alle henvendelser og bestillinger
- Kun en månedlig faktura for bestilte tjenester

4.2 Behovet for organisatoriske endringer

Alle disse tiltakene gjøres innenfor dagens organisasjonsmodell. Spørsmålet blir så om en ved organisatoriske endringer kan oppnå mer på de punktene som i dag oppfattes som svake og samtidig bevare og viderutvikle den grunnleggende positive trenden innenfor eiendomsfunksjonen.

Jeg tror ikke organisatoriske endringer kan bedre på en eventuell oppfatning av at dagens modell er byråkratisk. Det prinsipielle spørsmålet her er hvorvidt vi skal fortsette med en ordning hvor det skal betales for de tjenester som utføres innenfor bygningsdrift og renhold eller ikke.

Etter min vurdering bør vi ikke nå avskaffe hele ordningen med prising av disse tjenestene., jeg er dog innstilt på å gjøre betydelige endringer hva gjelder renhold. Det er ikke prisingen i seg selv som er så vesentlig, men det er med på å skaffe oss oversikt over hva tjenestene koster til en gitt kvalitet. Dette bidrar igjen til at vi har oversikt over hvordan vi bruker og hvordan vi prioriterer ressursbruken innenfor

Trondheim kommune

dette feltet. Slik jeg ser det er dette en grunnleggende forutsetning for at vi skal være i stand til å ha en best mulig ressursutnyttelse med høyest mulig kvalitet til lavest mulig kostnad.

Merknaden fra flertallet i bystyret er da også klar på det samme: ...”enheten skal kunne dokumentere tjenestens kostnad og kvalitet.”

Dersom en forlater prisingen som system kan en fremdeles ha en god oversikt over samlet kostnadsnivå på tjenestene. Men det blir vesentlig vanskeligere å holde oversikt over hvor mye tjenester som faktisk produseres og derigjennom vanskeligere å holde oversikt over enhetskostnader.

Skal en klare å holde god oversikt over kostnad og kvalitet så krever dette enkelte rutiner som kan oppleves som byråkratiske. Oppgaven vår blir å gjøre disse rutinene så enkle som mulig.

I punkt 3.2 i prosjektrapporten er det beskrevet hvordan rutinene for bestilling og betaling av tjenester fungerer i dag. Som det framgår er det for de fleste tjenestene inngått rammeavtaler mellom Trondheim Eiendom og Trondheim Byggservice med avtalt pris og omfang/kvalitet på tjenestene. For disse tjenestene faktureres enhene kun en faktura pr. måned.

Det er kun for brukertjenester dvs. tjenester hvor enhetene selv bestiller tjenester hos Trondheim Byggservice (ikke bygningsrelaterte tjenester) at enhetene selv betaler for tjenester. Orinære renholdstjenester og bygningsdriftstjenester betales ikke av den enkelte enhet men dekkes av Trondheim Eiendom i følge inngått driftsavtale. På brukertjenester kan dette i ytterste fall bety faktura for hver enkelt utført tjeneste, men de fleste enhetene har inngått en rammeavtale som innebærer kun en månedlig faktura også for disse tjenestene. Som nevnt er jeg innstilt på å endre denne praksisen slik at også denne fakturamengden reduseres til kun en faktura i måneden.

For øvrig er det verdt å merke seg at enhetene ved det som defineres som brukertjenster har et selvstendig valg; de kan velge å utføre dette selv, kjøpe tjenester av Tr.heim Byggservice eller ved andre metoder som for eksempel bruk av studenter, skoleelever o.l. Dette er en valgfrihet enhetene tydeligvis benytter seg av i dag.

Jeg legger videre vekt på at enhetene gjennom høringsrunden ikke samlet sett har gitt klare signaler om at de er av den oppfatning at en annen organisering av eiendomsfunksjonen er ønsket sett ut fra deres ståsted.

Det andre innfallsvinkelen til å vurdere eventuelle organisatoriske endringer er byråkratiet mellom Trondheim Eiendom og Trondheim Byggservice. Dette består i dag av tre deler: Det gjelder inngåelse av langsiktige avtaler om leveranser av tjenester innenfor bygningsdrift og renhold, kontroll og oppfølging av leveransene og fakturabehandling.

Samlet sett er det ikke vesentlige ressurser som brukes på dette ”byråkratiet”. Hva gjelder inngåelse og oppfølging av avtaler er det 2 – 3 personer som bruker mindre deler av sin arbeidstid på dette. Og for fakturabehandlingen anslås en samlet ressursbruk på om lag 1,5 årsverk.

Skal vi fortsette med en ordning med prising av tjenester tror jeg ikke det er vesentlige muligheter for å redusere ressursbruken på fakturasiden vesentlig. Og jeg tror heller ikke ressursbruken på avtale- og oppfølgingssiden er bekymringsfull stor.

4.3 Forslag til enkelte organisatoriske justeringer

Trondheim kommune

Til tross for det ovenfor nevnte, vil jeg tilrå enkelte organisatoriske justeringer innenfor eiendomsfunksjonen.

Det ene er renhold. Det har vært – og er – uenighet innenfor deler av Trondheim Eiendom og Trondheim Byggservice om hvor ansvaret og kontroll/oppfølging av det daglige renholdet skal ligge. Dette har skapt en del frustrasjonen i begge enheter. Slik jeg ser det har det i en oppstartsfase vært nødvendig at Trondheim Eiendom har hatt en klar forvalterrolle også innenfor renhold. I dette ligger også løpende kontroll på kvaliteten av utførte tjenester. I en oppstartsfase var det betydelig misnøye med kvaliteten på renholdet.

Jeg vurderer det imidlertid slik at dette i dag kanskje ikke er like nødvendig. Jeg er derfor innstilt på å forsøke en ordning fra 2006 hvor Trondheim Byggservice overtar alt ansvar for renholdet. Dette betyr at de får en budsjettramme direkte tildelt fra rådmannen og ikke via Trondheim Eiendom. Det betyr også at Trondheim Eiendom ikke lenger innehar en direkte kontrollfunksjon overfor renholdet i våre bygninger; den må Trondheim Byggservice selv ivareta og stå ansvarlig for denne overfor rådmannen. Jeg vil imidlertid som før inngå klare avtaler med Trondheim Byggservice som sikrer kvaliteten på renholdet og til gitt pris. I dette arbeidet vil jeg bruke Trondheim Eiendom som en faglig støtte.

Det andre er vedlikeholdsoppgaver. Jeg vil gjennom løpende drøftinger med Trondheim Eiendom og Trondheim Byggservice sørge for at Trondheim Byggservice ved inngangen av hvert budsjettår tildeles nok oppgaver innenfor vedlikehold til at hele vedlikeholdsgruppa til enhver tid har full beskjeftigelse. I dette ligger også at de må tildeles oppdrag som i gjennomsnitt over året ligger noe over det de kan utføre selv. De får derfor en viss myndighet til å vurdere hvorvidt vedlikeholdsoppdraget skal utføres av egne krefter eller om det må kjøpes inn eksterne krefter.

Jeg vil imidlertid frarå at Trondheim Byggservice får tildelt økte oppgaver og ansvar innenfor bygningsdrift og vedlikehold slik dette er beskrevet i prosjektgruppas rapport under punkt 4.4, dvs. innføring av modell B.

Etter min vurdering innebærer dette at Trondheim Eiendom ikke lenger kan ivareta det totale forvalteransvaret for bygningsmassen men må dele dette ansvaret med Trondheim Byggservice. Dette skaper etter min vurdering uklare ansvarslinjer for den samlede bygningsmassens tilstand. I praksis kan det føre til at det er to enheter som har ansvaret for mye av det samme. Dette er vi neppe tjent med.

Jeg vil i stedet ta opp uklare forhold hva gjelder vedlikehold og bygningsdrift i mine regelmessige møter med ledelsen for de to berørte enhetene og søke å løse disse på en best mulig måte uten at det rokker ved de formelle ansvarslinjene.

4.4 *Alternativet til en justert modell A.*

Dersom bystyret ikke skulle støtte min vurdering om å fortsette med dagens modell (dog med enkelte justeringer for renhold og vedlikehold, jf. punkt 4.3 ovenfor), er alternativet etter min vurdering en sammenslåing av de to enhetene.

Dette skaper ingen uklare ansvarslinjer og de uenigheter og kommunikasjonsutfordringer som finnes i dag innenfor eiendomsfunksjonen må da løses internt i den nye enheten.

Når jeg likevel ikke tilrår en sammenslåing av disse to enhetene er det bl.a av følgende årsaker:

- som nevnt under punkt 4.1 er hele eiendomsfunksjonen betydelig forbedret og

Trondheim kommune

profesjonalisert de siste årene. Jeg er av den oppfatning at en viktig årsak til dette er etableringen av en enhet som ivaretar forvalteransvaret og en stor enhet som har kunnet konsentrere seg om produksjonsoppgavene.

- en sammenslått enhet vil bestå av opp mot 600 personer og forvalte opp mot 900 mill. kroner årlig i drifts- og investeringsmidler, dvs. om lag 13 pst. av kommunens totale budsjett. En så stor enhet vil være svært stor i forhold til kommunens øvrige enheter. Og den vil utgjøre en betydelig myndighetsutøvelse for en enkelt enhetsleder.
- en enhet bestående av opp mot 600 personer vil kunne skape stor avstand mellom enhetsleder og de øvrige ansatte i enheten. Dette er utfordringer også andre enheter har i dag, men de blir større dess større enheten er.
- dersom en skal slå sammen enhetene må det bygges opp en stab i rådmannens fagstab som en støtte i utøvelsen av rådmannens strategiske ledelse overfor enheten. Dette fordi enheten forvalter en så stor del av kommunens samlede ressurser at det blir vanskelig for rådmannen å utøve den strategiske ledelsen direkte overfor enhetsleder. I en modell med to enheter blir dette vesentlig lettere fordi det skaper en arena for å få fram ulike synspunkter og spenninger og deretter løse disse i fellesskap.
- jeg har ikke gjennom høringsrunden registrert at brukerne av kommunens bygningsmasse og tilhørende eiendomstjenster (dvs. skolene, barnehagene, sykehjemmene mv.) har signalisert et sterkt ønske om å slå sammen Trondheim Eiendom og Trondheim Byggservice eller endre arbeidsfordelingen mellom disse.

Jeg vil derfor tilrå at bystyret slutter seg til min vurdering av å fortsette med en justert utgave av dagens organisasjonsmodell som beskrevet i punkt 4.3 ovenfor, samtidig som det foretas en ny evaluering etter at modellen har fått virke en stund, for eksempel ved utgangen av 2007.

Rådmannen i Trondheim, 29.03.2005

Snorre Glørstad
rådmann/kommunaldirektør

Vedlegg: Hovedrapport
Delrapporter
Høringsuttalelser