



Oppstart av forvaltningsrevisjon *Alta kommune, 2017-2020, Vaktmestertjenesten*

Saksbehandler: Fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann

Dato: 07.11.2018

Saksopplysninger:

Bakgrunn:

I forbindelse med behandling av Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016 vedtok kommunestyret i Alta å sette kommunes vaktmestertjeneste som fokusområde i planen. Senere vedtok kontrollutvalget å prioritere dette fokusområdet som nr. 3 i Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 (sak 7/2018).

Fokusområde «Vaktmestertjenesten» ble vedtatt etter et benkeforslag under behandlingen av Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016 i kommunestyret. Fokusområdet har derfor ikke vært gjenstand for overordnet analyse (risiko- og vesentlighetsvurdering), som normalt kreves i forkant av gjennomføring av en forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 10 andre ledd.

For revisjonen framstår det derfor som usikkert hva kommunestyret og kontrollutvalget har ønsket at skal være formål, tema og eventuelle problemstillinger i denne forvaltningsrevisjonen. Vi ba kontrollutvalget om innspill til dette på utvalgets møte 19. februar 2018 (sak 7/2018), uten at dette ga noen nærmere avklaring.

Imidlertid har revisjonen forstått det slik at vaktmestertjenesten har vært gjenstand for flere omorganiseringer de siste 15 årene. Revisjonen valgte derfor å henvende seg til kommunalleder for drift og utbygging samt politisk sekretariat for å skaffe til veie informasjon om de omorganiseringer som har skjedd vedrørende vaktmestertjenesten. I den forbindelse fikk vi tilsendt en oversikt samt vedtak og andre dokumenter som i korthet viser organiseringen av vaktmestertjenesten i perioden 1950- tallet og fram til i dag.

Oversikten viser i hovedtrekk følgende:

Fra 1950-tallet ble vaktmestertjenesten drevet på «den tradisjonelle måten», det vil si med en vaktmester på hvert bygg.

På 1990-tallet ble det gjort en endring. Da ble samtlige vaktmestere overført fra de forskjellige sektorene til drift- og utbyggingssektoren. Driftsbudsjettet til byggene ble fremdeles liggende på de ulike sektorene. Drift- og utbyggingssektoren fikk kun arbeidsgiveransvaret for vaktmestrene. Vaktmestrene var også fortsatt stasjonert på «sine bygg».

I 1998 ble all forvaltning, drift og vedlikehold overført til Drift- og utbyggingssektoren. Dette gjaldt også budsjettansvaret.

I saksframlegg fra 2004 til administrasjonsutvalget og hovedutvalg for drift og utbygging (saksnr. 04/01392-001) blir det uttrykt at de omorganiseringene/prosessen som er nevnt ovenfor har «gitt effekt og utløst ressurser som en har kunnet dra nytte av i organisasjonen».

I 2004 var vaktmestertjenesten organisert i en «desentralisert modell». Vaktmestertjenesten var da delt inn i tre soner, det vil si «Alta øst», «Alta vest» og «Alta distrikt», med hver sin soneleder som hadde et overordnet koordineringsansvar for driften av byggene i sin sone. Driftslederen på ungdomsskolen var soneleder i sone «Alta øst», driftsleder på helsesentret var soneleder i sone «Alta vest», mens sonelederen for «Alta distrikt» var lokalisert på Gakori skole.

I 2003/2004 begynte drift- og utbyggingssektoren å vurdere en «total gjennomgang» med tanke på organiseringen av driftspersonalet. I den forbindelse ble det nedsatt en arbeidsgruppe med det formål å foreta en gjennomgang av organiseringen. Arbeidsgruppa besto av representanter fra de ulike sektorene samt hovedverneombud og tillitsvalgt. I dette arbeidet ble det gjennomført en evaluering ved hjelp av spørreskjema blant brukerne.

Arbeidsgruppa satte som mål «å få en effektiv og målrettet driftsorganisasjon», herunder:

- legge grunnlag for en bedre eiendomsforvaltning, bl.a. ved bedre utnyttelse av personell- og økonomiresurser og ved økt profesjonalisering
- sikre alle kommunens eiendommer en god forvaltning
- sikre brukertjenester på et forsvarlig nivå
- ta utgangspunkt i kommunens medarbeidere som berøres av omorganiseringen

Det nevnes videre at det i arbeidsgruppa var delte meninger om hva som skal prioriteres, herunder:

- driftspersonalets nærhet til brukerne og støtteoppgaver knyttet til brukerne (sektorrepresentanter)
- eiendomsforvaltning, økonomi og personalforvaltning (representanter fra drift og utbygging)
- Brukernes behov (arbeidsgruppa som helhet)

I saksframlegget som nevnt ovenfor skisseres det hvordan administrasjonen ved driftssjefen ønsket at vaktmestertjenesten skulle være organisert i framtida. Forslaget gikk ut på å organisere vaktmestertjenesten som en «sentralisert modell (Basemodellen)». I den sammenheng blir det listet opp hva som kan oppnås ved en slik modell, herunder:

- Eiendomsforvaltningen samles under en felles ledelse
- En bedre organisering av driftsressursene
- Vedlikeholdsbehovet samordnes og koordinering kan gi stordriftsfordeler
- En får større kapasitet til å gjøre «større vedlikehold i egen regi

- Et bedre utgangspunkt for å ta i bruk ny teknologi
- En felles ledelse gjør at driftspersonellet kan samordnes og effektiviseres
- Bidra til å styrke vaktmestrene som faggruppe, og gi mulighet for teamarbeid
- Bedre utnyttelse av fagkompetanse
- De blir mulig å etablere spesialgrupper med overordnet ansvar for ulike områder (f.eks. tekniske anlegg)
- Bedre mulighet for faglig utvikling av medarbeiderne
- Kortere kommunikasjonskanaler i linjen og internt i vaktmesterkorpset
- Bedre utnyttelse av utstyr
- Støre mulighet for organisering av vaktordning utenom vanlig arbeidstid
- Bedre mulighet for å samordne oppgaver
- Mer lik fordeling av vaktmesterressursene blant virksomhetene
- Driften av eiendommene blir mindre sårbar (ferie, sykdom, vakanser)
- Legge til rette for smidig kommunikasjon mellom vaktmester (basen) og bruker

Revisjonen har forstått det slik at den nevnte omorganiseringen ikke hadde sitt utspring i et kommunestyrevedtak (for eksempel budsjettvedtak). Omorganiseringen skjedde på initiativ fra daværende driftssjef med det mål å bidra til økt effektivitet, samarbeid og utvikling.

Administrasjonsutvalget (sak 12/04) og hovedutvalg for drift og utbygging (sak 23/04) vedtok driftssjefens forslag om å organisere vaktmestertjenesten i tråd med den foreslåtte «basemodellen». Hovedutvalget vedtok videre at ordningen skulle evalueres etter to år.

I forbindelse med denne omorganiseringen ble det utarbeidet mal for avtaler mellom drift og utbygging (FDV-seksjonen) på den ene siden og de ulike virksomhetene (brukerne) på den andre siden. Det ble også utarbeidet en oversikt som viser ansvarsfordelingen mellom FDV-seksjonen (vaktmestrene) og brukerne.

Revisjonen har blitt opplyst om at det etter dette over flere år har blitt foretatt økonomisk innskrenking på driftsavdelingen, herunder reduksjon i lønnsmidler. Revisjonen er også blitt opplyst om at man har tatt i bruk ulike elektroniske hjelpemidler.

Revisjonen har blitt opplyst om at virksomheten *kommunale bygg* ikke er organisert etter samme modell som i 2004. En ny modell ble utviklet på grunn av innskrenkede økonomiske og personellmessige rammer. Fra 1. januar 2014 ble det etablert en drift- og vedlikeholdsbase. Revisjonen har blitt opplyst om at det ikke lenger var økonomiske rammer for å videreføre begrepet «vaktmester», da denne betegnelsen frambringer forventninger hos brukerne som man ikke kunne imøtekomme med betydelig mindre folk og penger. Det ble derfor bestemt at FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) av byggene var det man hadde mulighet å gjøre med redusert økonomi. På bakgrunn av dette fikk personalet betegnelsen «drift og vedlikeholdspersonale». Revisjonen har blitt opplyst om at de fleste nå har tatt fagbrev som byggdrifere, og kalles nå for «byggdrifere».

Det som tidligere ble omtalt som «vaktmestertjenesten» er nå organisert i avdelingen Drift og vedlikehold, som sorterer under virksomheten Kommunale bygg, som på sin side er organisert

under tjenesteområdet Drift og utbygging. Virksomheten Kommunale bygg ledes av en virksomhetsleder og avdelingen for drift og vedlikehold ledes av en avdelingsleder. Drift og vedlikehold består for øvrig av én driftsansvarlig, 18 byggdrifere og én lærling. Drift og vedlikehold har base for avdelingen i Storengveien.

Alta kommunes bygningsmasse utgjør 130 000 kvm formålsbygg; - skoler, barnehager, helsebygg, kulturbygg, idrettsbygg og administrasjonsbygg.

I kommunens årsbudsjett 2018/økonomiplan 2018-2021 beskrives tilstanden på virksomheten Kommunal bygg på følgende måte:¹

«Alta kommune har høyere netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning enn de andre kommunene vi sammenligner oss med.

Kommunale Bygg har ansvar for utbygging, drift og vedlikehold av Alta kommunes bygg. Virksomheten har 32 stillingshjemler fordelt på administrasjon, prosjekt, drift og vedlikehold. Byggene våre skal holdes i forskriftsmessig stand slik at tjeneste-områdene oppvekst, helse og administrasjonen kan drive sine virksomheter på en trygg og sikker måte.

Virksomheten må til enhver tid oppfylle krav i lov og forskrift. Det betyr at man må holde seg orientert om endringer, å oppgradere byggene i samsvar med disse. Avvik etter tilsyn fra overordna myndighet må lukkes fortløpende. Det kan fort utgjøre betydelige beløp i et ellers begrenset budsjett.

Ifølge tabellen under bruker vi over gjennomsnittet til kommunal eiendomsforvaltning pr innbygger, i forhold til andre sammenlignbare kommuner. Hvis vi korrigerer for avskrivninger, noe som fremdeles er usikkert om andre kommuner har korrigert for, ligger vi på nivå med sammenlignbare kommuner og lavere enn anbefalt normtall.»

For tjenesteområdet som helhet sies det at «Tjenesteområdets oppgaver og ansvarsområder skal driftes i samsvar med kommunens målsettinger, virksomhetsplan, budsjett og politiske vedtak».²

Tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon

I 2008 gjennomførte revisjonen en forvaltningsrevisjon vedrørende bygningsvedlikehold i Alta kommune. Her konkluderte revisjonen blant annet med at Alta kommune til dels hadde et planmessig vedlikehold av bygningene. Det ble imidlertid bemerket at kommunen ikke hadde en fullstendig oversikt over bygningenes tilstand eller langsiktige planer etter vedtatte mål. Det ble videre konkludert med at de økonomiske rammebetingelsene for bygningsvedlikehold i kommunen var blitt noe bedre i løpet av årene 2005-2007, men at kommunen lå noe lavere enn sammenlignbare kommuner i forhold til kostnader til eiendomsdrift per innbygger. Undersøkelsen viste også at andelen av driftsutgiftene som gikk til bygningsvedlikehold lå langt under anbefalte³ kroner per kvadratmeter til

¹ Alta kommune; Budsjett 2018 og økonomiplan med handlingsdel 2018 – 2021, på side 97.

² Alta kommune; Budsjett 2018 og økonomiplan med handlingsdel 2018 – 2021, på side 95.

³ Anbefalinger fra Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) i rapport (2006); "Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger"

byggningsvedlikehold. Undersøkelsen viste også at kommunen ikke hadde gjort beregninger av etterslep på byggningsvedlikehold, men en sammenligning av forbruket til vedlikehold for årene 2005 til 2007 med anbefalte normtall ga grunn til å tro at det var et betydelig vedlikeholdsetterslep.

Avslutningsvis i rapporten ble det blant annet anbefalt at kommunen (ved kommunestyret) burde gjøre en evaluering av kommunens vedlikeholdstjeneste innen 2010.

Gjennomførte forvaltningsrevisjoner skal følges opp. Den nevnte rapporten om byggningsvedlikehold ble fulgt opp av revisjonen og kontrollutvalget i 2010. I svarbrevet fra kommunen datert 1. mars 2010 redegjorde rådmannen og avdelingsleder ved Bygg og eiendom for utviklingen i forhold til de respektive punktene i kommunestyrets vedtak (se vedlegg). Det framkom her at kommunen på daværende tidspunkt fortsatt ikke hadde noen politisk vedtatte mål for eiendomsforvaltningen i kommunen, men at administrasjonen utarbeider årlige og langsiktige mål som nedfelles i virksomhetsplanen (punkt èn i vedtaket). Det framgikk videre i brevet at Bygg og eiendom, ved bruk av egne ansatte, skulle gå i gang med å skaffe seg en bedre oversikt over tilstanden på bygningsmassen, og ut fra dette utarbeide planer for gjennomføringen (punkt to i vedtaket). På grunn av at det fortsatt ikke var vedtatt politiske mål, ble det heller ikke rapportert til kommunestyret om planlegging og gjennomføring av vedlikehold. Selv om vedlikeholdsbudsjettet i kommunen fortsatt var noe lavere enn i sammenlignbare kommuner, hadde det vært en positiv utvikling de senere årene, og en del ekstra bevilgninger til vedlikehold i 2009 (punkt fire i vedtaket). Avslutningsvis ble det opplyst i brevet om at administrasjonen i desember 2009 la fram en sak om evaluering av kommunens vedlikeholdstjeneste for kommunestyret, i henhold til kommunestyrets vedtak i sak 92/08 (punkt fem i vedtaket).

Aktuelle tema

Aktuelle tema for nærmere undersøkelse kan være følgende:

- Organisering, herunder arbeidsdeling, samordning, kommunikasjon og ledelse
- Økonomi, herunder ressursbruk
- Tilgjengelighet og brukervennlighet
- Personalforvaltning
- Arbeidsmiljø og HMS
- Drift og vedlikehold av bygg
- Fag og kompetanse
- Bruk av IKT-løsninger
- Miljø
- Internkontroll

Forslag til problemstillinger:

Normalt fremmer revisjonen kun ett forslag til hovedproblemstilling. I dette tilfellet er revisjonen såpass i tvil om hva som kan være aktuell vinkling og aktuelt tema for undersøkelsen at vi har valgt å utarbeide flere alternative hovedproblemstillinger. Revisjonen

foreslår derfor at undersøkelsen gjennomføres med utgangspunkt i én av følgende hovedproblemstillinger:

Alternativ 1:

I hvilken grad bidrar organiseringen av kommunens drift og vedlikeholdsavdeling til ønsket måloppnåelse?

Alternativ 2:

I hvilken grad bidrar kommunens drift og vedlikeholdsavdeling til ønsket måloppnåelse?

Alternativ 3:

Er drift og vedlikehold av kommunens bygg organisert på en hensiktsmessig måte?

Alternativ 4:

Har omorganiseringen av vaktmestertjenesten bidratt til ønsket måloppnåelse?

Alternativ 5:

Har omorganiseringen av vaktmestertjenesten bidratt til mer effektiv drift?

Alternativ 6:

I hvilken grad er drift og vedlikehold av kommunale bygg organisert på en måte som sikrer hensiktsmessig og effektiv drift?

Revisjonen vurderer alternativ 6 som det mest hensiktsmessige alternativet.

Revisjonen vil utarbeide underproblemstillinger i tilknytning til den hovedproblemstillingen som kontrollutvalget vedtar for undersøkelsen.

Revisjonskriterier:

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjonen for å vurdere den reviderte virksomhet. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen vil kunne bli utledet fra blant annet følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Kommuneplanens samfunnsdel, Alta kommune
- Budsjett og økonomiplaner, Alta kommune
- Relevante vedtak i kommunestyret, Alta kommune

- Relevante vedtak i formannskapet, Alta kommune
- Relevante vedtak i hovedutvalg for drift og utbygging, Alta kommune
- Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus!, KS (2013)
- Rådmannens internkontroll – Orden i eget hus (2012)
- Intern kontroll – et integrert rammeverk; COSO-rapporten
- Veiledere, forskningsrapporter og evalueringer (byggningsvedlikehold)
- Faglitteratur (organisasjons- og ledelsesteori)

Gjennomføring:

Undersøkelsen vil gjennomføres i løpet av 2019. Datainnsamlingen vil i all hovedsak skje ved hjelp av intervju og dokumentanalyse. Det kan også bli aktuelt med en spørreundersøkelse. Resultatet av undersøkelsen (utkast til rapport) vil bli sendt på verifisering til informantene. Deretter vil rapporten sendes på høring til rådmannen, og til behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

Avgrensing:

Av praktiske og ressursmessige årsaker vil det være nødvendig å foreta en avgrensning av undersøkelsen. Tidsmessig vil undersøkelsen avgrenses til situasjonen på undersøkelsestidspunktet (2019). Vi vil imidlertid kunne komme til å gå noe lenger tilbake i tid på enkelte punkter.

Forslag til vedtak:

- 1) Kontrollutvalget vedtar følgende hovedproblemstilling for forvaltningsrevisjonsprosjektet Alta kommune, 2017-2020, Vaktmestertjenesten:

I hvilken grad er drift og vedlikehold av kommunale bygg organisert på en måte som sikrer hensiktsmessig og effektiv drift?

- 2) Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggsproblemstillinger i tilknytning til de nevnte hovedproblemstillingene.