

Follo distriktsrevisjon
Forvaltningsrevisjonsrapport

**Vedlikehold av kommunale
bygg**

Oppegård kommune

Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oppegård kommune etter Kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i lovens § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

I denne undersøkelsen har Follo distriktsrevisjon vurdert anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester i Oppegård kommune. I rapporten drøftes vesentlige funn i tilknytning til problemstillingene og det gis anbefalinger som kan bidra til at Oppegård kommune kan ivareta oppgavene tilknyttet anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester på bedre måter.

Prosjektet er gjennomført i perioden desember 2006 til april 2007. Follo distriktsrevisjon vil benytte anledningen til å takke kommunens kontaktperson og øvrige ansatte i Oppegård kommune som har bistått revisjonen i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen.

Prosjektet er gjennomført av rådgiver Even Tvetter (prosjektleder) og rådgiver Anne Lise Jørgensen.

Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget i Oppegård kommune 30. november 2006.

Steinar Neby
revisjonssjef

Even Tvetter
prosjektleder

07.06.2007

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	5
2	INNLEDNING	7
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	7
2.2	FORMÅL	7
2.3	PROBLEMSTILLINGER	7
2.4	REVISJONSKRITERIER	7
3	METODER OG GJENNOMFØRING.....	9
3.1	GJENNOMFØRING	9
3.2	DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET	10
4	ANALYSE.....	12
4.1	MÅLSETTINGER FOR VEDLIKEHOLD, DRIFT OG TILSYN VED KOMMUNALE BYGG	12
4.1.1	<i>Revisjonskriterier</i>	<i>12</i>
4.1.2	<i>Faktabeskrivelse.....</i>	<i>13</i>
4.1.3	<i>Vurdering</i>	<i>16</i>
4.2	KOSTNADSUTVIKLING FOR VEDLIKEHOLD.....	18
4.2.1	<i>Revisjonskriterier</i>	<i>18</i>
4.2.2	<i>Faktabeskrivelse.....</i>	<i>21</i>
4.2.3	<i>Vurdering</i>	<i>27</i>
4.3	ANSKAFFELSER AV BYGG- OG VEDLIKEHOLDSTJENESTER	29
4.3.1	<i>Revisjonskriterier</i>	<i>29</i>
4.3.2	<i>Fakta.....</i>	<i>31</i>
4.3.3	<i>Vurderinger.....</i>	<i>39</i>
5	KONKLUSJONER	42
6	ANBEFALINGER.....	43
7	RÅDMANNENS UTTALELSE	44
8	REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE.....	48
9	LITTERATURLISTE.....	49

1 Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om Vedlikehold av kommunale bygg i Oppegård kommune er gjennomført i henhold til vedtak i kontrollutvalget i Oppegård kommune, sak 46/2006. Formålet med prosjektet er å undersøke kommunens rutiner og ansvarsforhold rundt vedlikehold, tilsyn og drift av kommunens bebygde eiendommer, samt undersøke om kjøp av eksterne varer og tjenester til vedlikehold av disse eiendommene gjennomføres i samsvar med Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og tilhørende regelverk.

Målsettinger for vedlikehold, drift og tilsyn ved kommunale bygg

Oppegård kommune har i kommuneplanen for 2007-2019 satt opp overordnede målsettinger og strategier for vedlikeholdsarbeidet. Dette er i tråd med de anbefalinger som Eiendomsforvaltningsutvalget har gitt i sin rapport. Videre er organiseringen av eiendomsforvaltningen også i samsvar med de anbefalinger som er gitt av utvalget. Kommunen har tilfredsstillende oversikt over sine bygninger, men kommunens drifts- og forvaltningssystem synes ikke i tilstrekkelig grad å bli utnyttet.

Oppegård kommune har utarbeidet detaljerte planer over hvilke tiltak som skal gjennomføres på de respektive bygninger. Kommunen har dermed tilstrekkelige planer for å kunne drive planmessig vedlikehold av sine bygninger.

Oppegård kommune har utarbeidet detaljerte planer over hvilke tiltak som skal gjennomføres på de respektive bygninger. Kommunen har dermed tilstrekkelige planer for å kunne drive planmessig vedlikehold av sine bygninger.

Kostnadsutvikling for vedlikehold

Gjennomgangen av Oppegård kommunes budsjett viser at kommunen budsjetterte med kr. 70 pr. m² til vedlikehold i 2006. Dette var en dobling i forhold til årene 2004-2005, men noe mindre en normtallet i bransjen, som er kr. 100 pr. m². Det er grunn til å anta at kommunens bygninger har et akkumulert vedlikeholdsbehov, som følge av kommunens lave budsjetter til vedlikehold tidligere år.

Oppegård kommune har finansiert store deler av kommunens vedlikehold med midler fra investeringsbudsjettet. Dette strider mot lov og god kommunal regnskapsskikk. Forholdet er gjentatte ganger blitt påpekt av Follo distriktsrevisjon. Forholdet anses som alvorlig og medfører en unøyaktig rapportering av kommunens vedlikeholdsutgifter.

Kommunens utarbeide nøkkeltall knyttet til vedlikehold inneholder en del skjønn og kan ikke tas direkte ut fra regnskapet. Det er heller ikke utarbeidet avstemming eller spesifikasjoner som gjør at tallene lar seg etterprøve. Dette er etter revisjonens oppfatning et forhold ved kommunens rapportering hvor det foreligger et klart forbedringspotensial.

Anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester

Oppegård kommunes praksis vedrørende offentlige anskaffelser er ikke alltid i samsvar med regelverket, med hensyn på å sikre at kravene til konkurranse, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet etterlevs. Undersøkelser viser at Byggadminstrasjonen ikke alltid forespør flere leverandører slik loven krever, at det ikke alltid foreligger et skriftlig

konkurransesgrunnlag med utvalgs-kriterier, og at det heller ikke arkiveres nødvendig dokumentasjon.

Oppegård kommune synes ikke alltid å følge kommunes eget delegasjonsreglement. Dette kommer til uttrykk ved at andre enheter enn Seksjon for jus og administrasjon inngår rammeavtaler for kommunen. Revisjonens undersøkelser viser videre at kommunen ikke har en fullstendig oversikt over de rammeavtaler som er inngått og som fortsatt har gyldighet. Oppgård kommune benytter seg pr. februar 2007 av en rammeavtale som ikke er gyldig.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

I følge Kommuneloven § 78 pkt. 2 og Forskrift om revisjon § 6 og § 7 skal det utføres forvaltningsrevisjon. Dette innebærer tilsyn med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, samt en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater.

Området anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester ble av kontrollutvalget i Oppegård kommune ansett å ha både høy konsekvens og høy risiko da temaet ble vurdert i den overordnede analysen høsten 2005. Kontrollutvalget vedtok planen for prosjektet 30. november i sak 46/2006.

2.2 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke kommunens rutiner og ansvarsforhold rundt vedlikehold, tilsyn og drift av kommunens bebygde eiendommer, samt undersøke om kjøp av eksterne tjenester til vedlikehold av disse eiendommene gjennomføres i samsvar med Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og tilhørende regelverk.

2.3 Problemstillinger

Basert på den overordnede analysen og formålet for prosjektet er følgende problemstillinger definert:

- Hvilke overordnede målsettinger og retningslinjer eksisterer for vedlikehold, tilsyn og drift av kommunale bygninger?
- Hvordan er utviklingen for kostnader til vedlikehold for årene 2004-2006? Er kostnadene for vedlikehold sammenfallende med normtall i bransjen?
- Følger kommunen Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende regelverk i forbindelse med kjøp av bygg- og vedlikeholdstjenester?

2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de kravene og forventningene som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon. Disse kriteriene benyttes som grunnlag for å vurdere om kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv. er i samsvar med krav og forventninger. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene, holdt sammen med faktagrunnlaget, danner basis for de analyser og vurderinger som kan foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon.

For å besvare problemstillingene i dette prosjektet har revisjonen definert revisjonskriterier som er hentet fra følgende kilder:

- NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner med kommentarer.

- Kommunal regnskapsstandard nr 4 – Foreløpig standard (F): Avgrensninger mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.
- Lov om offentlige anskaffelser 1999-07-16 nr. 69
- Forskrift om offentlige anskaffelser 2001-06-15 nr. 616 og 2006-04-07 nr. 402
- Kommunens interne styringsdokumenter
- Riksrevisjonen (Dokument 3:13 (2004-2005): Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger

3 Metoder og gjennomføring

Revisjonen har undersøkt Oppegård kommunes rutiner og praksis for anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester 2004-2006. Det er benyttet følgende kilder i undersøkelsen:

- Administrativt delegasjonsreglement for Oppegård kommune (2006)
- Nøkkeltallsrapport: Nøkkeltall, Kostnader for byggverk, Regnskap 2004
- Regnskapsdata 2004-2006
- Årsberetning 2004, 2005
- Tiltaksplaner for årene 2004-2006
- Dokumentasjon knyttet til 5 anskaffelser over 100 000 kroner gjennomført av virksomhet Byggadministrasjon i Oppegård kommune
- Oversendte rammeavtaler
- Intervjuer med sentrale personer i kommunen

Formålet med å undersøke regnskaps- og budsjettall har vært å få inngående kjennskap til hvordan kommuneadministrasjonen vurderer og måler vedlikehold.

Formålet med å gjennomgå rammeavtaler og dokumentasjonen vedrørende anskaffelser ved Byggadministrasjon har vært å se hvorvidt kommunen i praksis etterlever lovens krav om konkurranse, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet i offentlige anskaffelser.

Formålet med å intervju virksomhetsleder og driftsleder ved Byggadministrasjon og spesialkonsulent ved innkjøpsavdelingen, har vært å fremskaffe relevant informasjon til prosjektet, å få utfyllende informasjon om hvordan relevante aktører oppfatter praksis, samt å få bekreftet at opplysninger fra skriftlige kilder er gjeldende.

3.1 Gjennomføring

Gjennomgang av kostnadsutvikling for vedlikehold

Utgifter knyttet til vedlikehold fremkommer ikke eksplisitt av kommunens regnskap. Kommunens egen nøkkeltallsrapportering er ikke tilstrekkelig detaljert og kommunen har ikke kunnet presentere underdokumentasjon for tallene innen rimelig tid. Det har heller ikke vært mulig å hente tallene direkte ut fra kommunens regnskap da deler av vedlikeholdet har vært ført i investeringsregnskapet samt baserer seg på en skjønnsmessig vurdering. For å kunne vurdere hvilke beløp kommunen reelt sett har brukt til vedlikehold av bygningene er det tatt utgangspunkt i kommunens tiltaksplaner.

Hvert enkelt tiltak er vurdert om det faller innunder kategorien vedlikehold eller oppgradering/påkostning. Dette skillet er helt sentralt og svært viktig, men også krevende. For å oppnå størst mulig grad av sikkerhet om denne kategoriseringen er vurderingene foretatt sammen med virksomhetsleder for Byggadministrasjon.

Gjennomgang av Oppegård kommunes etterlevelse av Lov om offentlige anskaffelser

Revisjonen har gjennom intervju og skriftlige kilder undersøkt rutiner for anskaffelser av varer og tjenester til vedlikehold i Oppegård kommune. Det er videre innhentet liste over alle anskaffelser over 100 000 kroner som Byggadministrasjon har gjennomført i årene 2004,

2005 og 2006. All skriftlig dokumentasjon vedrørende fem av åtte anskaffelser i 2006 er gjennomgått.

Revisjonen har i tillegg gjennomgått kommunens regnskap per 31.10.2006 med tanke på å kartlegge omfanget av innkjøp som Byggadministrasjon hadde ansvaret for i 2006. Regnskapet inneholdt flere anskaffelser over 100 000 kroner enn listen som ble tilsendt revisjonen. Regnskapstallene ble derfor gjennomgått med virksomhetsleder og driftsleder for å få brakt på det rene om det er gjennomført konkurranse ved de enkelte kjøp over 50 000 kroner som kommunen har foretatt. Det presiseres at revisjonen ikke har foretatt en etterkontroll av disse opplysningene.

3.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Undersøkelsen bygger i første rekke på opplysninger fra gjennomgang av dokumenter og intervjuer med ulike personer som har sentrale roller i forhold til anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester i Opepegård kommune. Informasjon som er fremkommet er referert og bekreftet av de som er intervjuet.

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet).

Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om man har målt det man ønsker å måle. Til å måle og vurdere faktiske vedlikeholdsutgifter ville regnskapsdata normalt vært det beste grunnlaget å analysere ut fra. Utfordringen i Opepegård kommune er at regnskapsdataene ikke er godt nok spesifisert med dette som formål. En ensidig bruk av regnskapsdata for å måle vedlikeholdsutgifter ville gitt et åpenbart feilaktig bilde. For eksempel blir lønn til egne ansatte som utfører vedlikehold ikke fordelt på de respektive avdelinger i regnskapet. Dette fordi kommunen ikke registrerer medgått tid til dette, med unntak av i de tilfeller hvor det gjøres arbeid for kommunale selskaper. Det foretas heller ingen vurdering av om dette arbeidet er oppgradering/påkostning eller vedlikehold. Det har også vært en utfordring at Opepegård kommune ikke har underlagsdokumentasjon for sin egen nøkkeltallsrapportering.

En alternativ fremgangsmåte for å vurdere kommunens nivå på vedlikeholdsutgiftene er å analysere regnskapsførte utgifter i kombinasjon med kommunens tiltaksplaner. Tiltaksplaner viser budsjetterte tall og gir en beskrivelse av hvilket arbeid/investeringer som er planlagt på de respektive bygninger. Ved bruk av denne metoden har det latt seg gjøre å få frem et grunnlag som gir en god indikasjon på hvilket kostnadsnivå Opepegård kommune har på vedlikehold.

Når det gjelder undersøkelsen av om kjøp av bygg- og vedlikeholdstjenester skjer i tråd med Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og tilhørende regelverk, har revisjonen innhentet en oversikt over alle anskaffelser over 100 000 kroner som Byggadministrasjon har gjennomført i 2004, 2005 og 2006. Byggadministrasjon har opplyst at praksis vedrørende anskaffelser av varer og tjenester ikke er vesentlig endret disse tre årene. Revisjonen har undersøkt fem av åtte anskaffelser i 2006, samt innhentet en uttalelse fra kommunen vedrørende uklare forhold ved anskaffelser ned til 50 000 kroner. Alle oversendte rammeavtaler er også undersøkt. Totalt har disse kontrollene gitt et godt grunnlag for å vurdere kommunens rutiner og praksis for anskaffelser av varer og tjenester til vedlikehold i 2004, 2005 og 2006.

Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamling av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Revisjonen har bedt om all relevant informasjon knyttet til de kontroller som er foretatt og har deretter gjennomgått dette. Intervjuer er referert og gjennomgått av de intervjuede. All informasjon er bekreftet av leder eller ansatt i Byggadministrasjon og/eller ved Oppegård kommunes innkjøpsavdeling.

4 Analyse

4.1 Målsettinger for vedlikehold, drift og tilsyn ved kommunale bygg

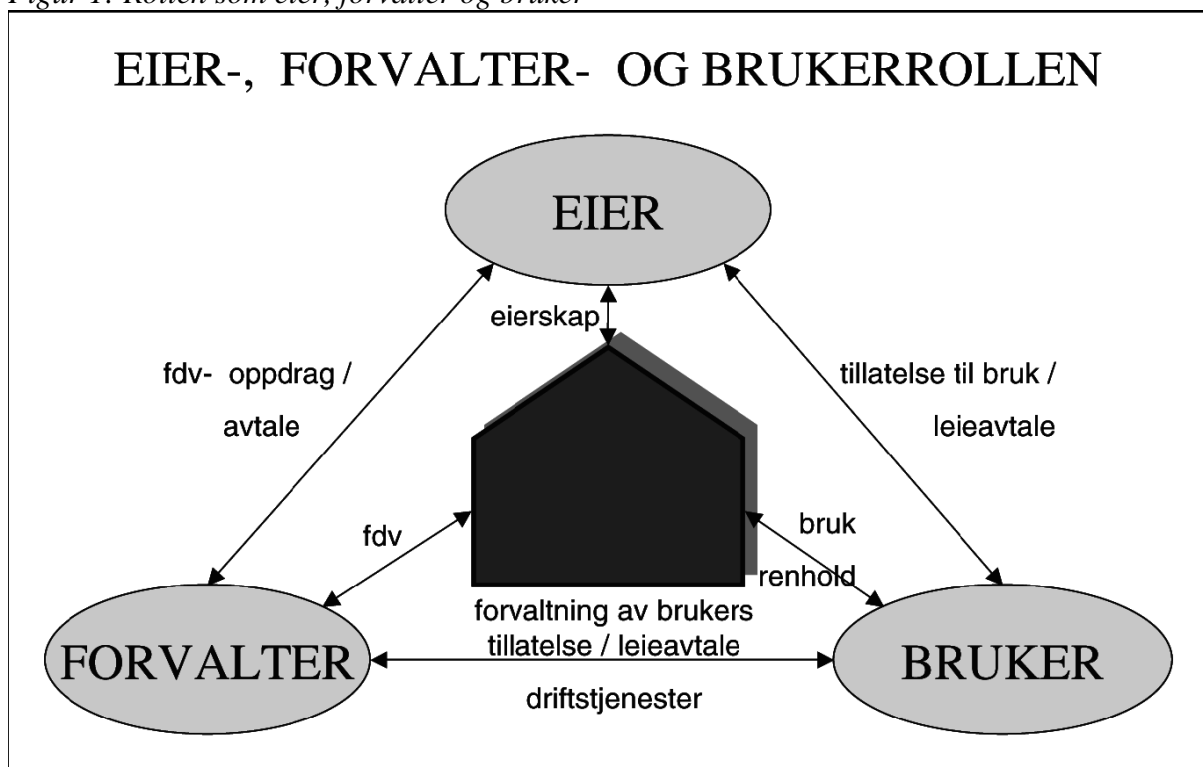
Følgende problemstilling er definert:

Hvilke overordnede målsettinger og retningslinjer eksisterer for vedlikehold, tilsyn og drift av kommunale bygninger?

4.1.1 Revisjonskriterier

I november 2003 oppnevnte regjeringen i statsråd et utvalg som skulle gjennomgå og evaluere eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner – det såkalte Eiendomsforvaltningsutvalget (NOU 2004: 22, side 9). Eiendomforvaltningsutvalget tar til orde for i sin rapport at organisering av eiendomsforvaltning bør ta utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av eiendommene. Den vanligste modellen for kommunale bygninger er at kommunestyret ivaretar eierrollen, at et bygg- og eiendomskontor ivaretar forvalterrollen og at de enkelte fagetatene som skole, helse og omsorg osv. ivaretar brukerrollen for sine respektive bygninger. Øvrige brukere av kommunale eiendommer kan være frivillige organisasjoner, hvor brukernes rettigheter og plikter bør være avklart gjennom formelle avtaler.

Figur 1: Rollen som eier, forvalter og bruker



(Kilde: NOU 2004: 22, side 30). Fdv står for forvaltning, drift og vedlikehold.

God eiendomsforvaltning blir av Eiendomsforvaltningsutvalget definert som forvaltning som gir brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulig rammevilkår for brukernes virksomhet over tid.

Kriteriene for god eiendomsforvaltning vil være det settet av krav som eierne stiller til eiendomsforvaltningen for at denne skal kunne realisere eierens, brukerens og samfunnets mål og interesser i forhold til forvaltningen av eiendommen. I følge Eiendomsforvaltningsutvalget (NOU 2004: 22, side 38-39) kan følgende overordnede kriterier settes opp:

- Eieren fastsetter de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter.
- Et rasjonelt (målrettet) system for planlegging og styring av eiendomsforvaltning foreligger. Følgende informasjon bør foreligge:
 - Eiendoms- og bygningsregister med arealer.
 - Kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454.
 - Eiendommens verdi.
 - Oversikt over brukerne.
 - Brukernes langsiktige planer for virksomheten.
 - Eiendommens tilstand; teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet.
- Generelle kriterier på god eiendomsforvaltning er:
 - Tilfredsstilte prioriterte brukerbehov.
 - Effektiv arealutnyttelse.
 - Godt, verdibevarende vedlikehold.
 - Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter.
 - Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen.
 - Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning.
 - Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.
- Lovpålagte krav overfor eiere og brukere skal ivaretas.

Eiendomsforvaltningsutvalget har vurdert at planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og over tid vil føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers.

Riksrevisjonen (2004 – 2005, side 2) sier i sin rapport knyttet til kontroll av skolebygninger at periodisk vedlikeholdsplaner er et viktig styringsredskap for å utnytte ressursene best mulig. Det blir derfor viktig å ha en tilfredstillende plan over det vedlikeholdet som skal gjennomføres i en definert periode.

4.1.2 Faktabeskrivelse

Målsettinger

I kommuneplanen for 2007-2019, vedtatt av kommunestyret 21. mars 2007 er det satt opp følgende overordnede målsettinger:

- Tilstrekkelig bygningsmessig kapasitet og standard slik at brukerne og ansatte får arbeidsforhold som fremmer helse og trivsel.
- Effektiv bruk av eksisterende bygningsmasse; bruk av eksisterende bygg prioriteres framfor nybygg.
- Kommunal bygningsmasse som fremstår som godt vedlikeholdt og tidsriktig.

- Bygninger og utområder kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig (universell utforming).
- Miljøriktig, areal- og energieffektive bygg.

I tillegg er følgende strategier satt opp:

- Benytte gode analyseverktøy for å følge endringer i kapasitetbehovet etter hvert som folketallet stiger/ og befolkningssammensetningen endrer seg.
- Utarbeide årlig tiltaksplan for alle kommunale bygg med en løpende tilstandsvurdering av fasader/tak og standard på innvendige arealer.
- Involvere brukerne og ansatte og sørge for bred administrativ og politisk forankring av tiltaksplaner for kommunale bygg.
- Miljøsertifisering av alle kommunale bygg.

Organisering

Byggadministrasjon har det overordnede ansvar for vedlikeholdet av kommunens bygninger. Tidligere lå disse oppgavene til enhet for Eiendom. Denne ble ved en omorganisering i 2004 delt i: Eiendomsforvaltning, Renhold og Byggadministrasjon. Eiendomsforvaltning har ansvar for nybygg og andre store investeringer, samt ansvaret for utleie av kommunens boliger. Byggadministrasjon har, foruten å ha ansvaret for den løpende drift og vedlikehold av kommunens bygninger, også ansvar for strakstiltak knyttet til forbedring av inneklima. Byggadministrasjon har pr. utgangen av 2006 18 ansatte, hvorav 4 jobber med løpende vedlikehold på bygningene.

Rollefordeling

I Oppegård kommune er det kommunestyret som ivaretar eierrollen. Forvalterrollene ivaretas av Eiendomsforvaltning, Renhold og Byggadministrasjon. Rollen som bruker er ivaretatt av de ulike virksomhetene, lag og foreninger som bruker bygningene.

Byggadministrasjon har i samarbeid med virksomhetene Renhold og Vei og Park utarbeidet ”Serviceerklæring til kommunale bygg, virksomheter og seksjoner”. Denne regulerer ansvarsforholdet mellom bruker og forvalter av bygningen.

Oppgavene i serviceerklæringen er delt opp i ansvar omkring bygg, tekniske anlegg og utomhus. Når det gjelder oppgaver knyttet til bygg og tekniske anlegg er det i noen tilfeller gitt spesifikke tidsfrister for utbedring av feil eller mangler og angivelse av hyppighet for inspeksjon. Dette gjelder bl.a. glasskader, solskjerming, tagging, takteking og tilstoppede renner og avløp for selve bygget. For tekniske anlegg er det angitt tidsfrister for inspeksjon av belyningsanlegg, sanitæranlegg, ventilasjonsanlegg og heiser.

Av serviceerklæringen fremgår også hvordan brukerne skal meldes inn feil og mangler på bygningene.

Registrering av bygningsdata og oppfølging av bygninger

Oppegård kommune benytter seg av drifts- og forvaltningssystemet TIPS. I dette systemet kan det for hver bygning legges inn opplysninger om:

- Leiekontrakter
- Renhold

- Digitaltegninger
- Brannsikringstegninger
- Byggeår
- Objektnummer
- Etasjeplaner, arealtegninger osv

Virksomhetsleder har opplyst at brukerterskelen for TIPS er høy og at det ikke er mange personer i kommunen som bruker dette systemet i dag. Det har, i følge virksomhetsleder, vært lite utvikling av systemet de siste årene fra systemleverandøren. Et web-basert system er imidlertid under utvikling av systemleverandør. For å ha den totale oversikten lagres det informasjon i regneark (tiltaksplaner)¹. Disse regnearkene brukes for å kunne overføre data til TIPS. Målet er å få samlet all informasjon om kommunens bygninger inn i ett godt system. Dette skal være et oppslagsverk for bygningene hvor man bl.a. skal kunne hente ut tiltaksplaner, strømforbruk, vannforbruk osv. Virksomhetsleder opplyser at de har en jevnlig kontakt med systemleverandør, men at det ikke er satt en tidsfrist for når den nye versjonen av TIPS skal være tilgjengelig.

I forbindelse med at kommunen i 2004 satte forsikringer av kommunale bygg ut på anbud, ble hele bygningsmassen gjennomgått og registrert i eget regneark. Disse regnearkene kommer i tillegg til tiltaksplanene. I regnearket framkommer bl.a. følgende opplysninger for hvert bygg:

- Byggeår
- Areal
- Ansvarlig avdeling
- Byggemetode
- Rehabiliteringer

Tiltaksplan

I forbindelse med utarbeidelse av den årlige tiltaksplanen blir det foretatt vurderinger av hvilke behov kommunens bygninger har basert på foreliggende informasjon.

Byggadministrasjon innhenter en uttalelse fra de respektive virksomhetslederne, om hvilke behov de mener bygningen rent byggt teknisk har. Videre innhentes en redegjørelse for virksomhetens løpende drift. Driftsleder foretar også en befaring sammen med brukerne av bygget for å vurdere hva som må gjøres. Det gis i tillegg tilbakemelding fra vaktmestere over hvilke behov de respektive bygg har. Brukerne sender løpende inn behov via e-post og telefon, og det foretas en vurdering av behov som har kommet inn her. Virksomhetsleder har opplyst at det er utarbeidet et skjema for vurdering av bygningens stand, men dette har ikke vært i bruk de siste to årene. Dokumentasjon fra foretatte befaringer blir lagt inn i tiltaksplanen.

Virksomhetsleder opplyser at det de siste årene er prøvd forskjellige innfallsvinkler mot brukerne for å unngå for ensidige tilbakemeldinger knyttet til vedlikehold, forandringer og tilpasninger.

¹ Les om kommunens tiltaksplaner side 16.

Byggadministrasjonen har ansvaret for å utarbeide tiltaksplanen for kommunale bygg. Denne utarbeides for hvert år og tar med seg de tre påfølgende år. I tiltaksplanen settes det opp et kostnadsestimat over de utgifter som påregnes pr. bygg. Utgiftene fordeles på følgende arter²:

- 1188 Vakthold, alarmer
- 1230 Drift bygg
- 1231 Vedlikehold bygg
- 1242 Andre serviceavtaler
- 3230 Inneklima, forandringer
- 3231 Lovpålagte oppgaver

I tiltaksplanen framgår den respektive kostnadsfordelingen på hvert bygg og samlet for alle bygningene i de respektive avdelingene. I tiltaksplanen er det detaljert redegjort for hva som er planlagt av tiltak på det respektive bygget i løpet av året. Det er de senere år satt av en reserve til vedlikehold av bygg på 200 000 kroner. Virksomhetsleder opplyser at dersom det inntreffer større uforutsette hendelser må det enten søkes om en tilleggsbevilgning eller så må det foretas en omprioritering av de opprinnelige tiltakene. Dette kan også gjelde dersom enkelte tiltak blir vesentlig dyrere enn forutsatt.

Budsjettet for vedlikehold av kommunens bygninger blir bevilget sentralt på ansvar 1702 Byggadministrasjon. Gjennom tiltaksplanen blir budsjettet fordelt på de respektive bygg. Prioriteringene gjøres av Byggadministrasjonen, med bakgrunn i den vurdering de har gjort av byggenes vedlikeholdsbehov. Prioriteringer kan også være gjort av kommunestyret gjennom budsjettbehandlingen.

4.1.3 Vurdering

Målsetting

Oppgård kommune har i kommuneplanen for 2007-2019 gitt overordnede mål og strategier for vedlikeholdet av kommunens bygg. Etter revisjonens vurdering er disse målene med på å sikre at de prioriteringer som blir gjort vedrørende vedlikehold av kommunens bygninger er sammenfallende med eierens (kommunestyrets) mål og intensjoner. Dette er i tråd med de anbefalinger som Eiendomsforvaltningsutvalget har gitt i sin rapport

Organisering/rollefordeling

Eiendomsforvaltningsutvalget mener at organiseringen av eiendomsforvaltningen bør ta utgangspunkt i rollen som eier, forvalter og bruker av eiendommene. Oppegård kommune sin organisering er sammenfallende med denne modellen.

Gjennom serviceerklæringen er det gitt en god dokumentasjon for ansvarsforholdet mellom forvalter og bruker av kommunens bygninger. Det er nedfelt klare kriterier for når feil og mangler kan forventes å bli utbedret. Det er etter revisjonens mening videre gitt tilfredsstillende informasjon om hvordan feil og mangler skal meldes fra brukeren til eiendomsforvaltningen. I tillegg fremstår ansvarsforhold innen eiendomsforvaltningen som avklart.

² En art forteller hvilke type utgifter og inntekter en transaksjon er knyttet til (Sunde 2001: 220).

Registrering av bygningsdata og oppfølging av bygninger

Oppegård kommune benytter seg i utgangspunktet av drifts- og forvaltningssystemet TIPS. Virksomhetsleder har opplyst at administrasjonen ikke benytter dette fullt ut fordi systemet oppleves som tungvint og at de derfor kompletterer dette med utstrakt bruk av regneark.

Etter revisjonens oppfatning har Oppegård kommune tilstrekkelig informasjon samlet for å kunne ha en god oversikt over sine bygninger. Revisjonen vil imidlertid bemerke at kombinasjonen av regneark og TIPS er mer sårbart overfor feilbruk enn det databaseverktøy er. Det vil etter revisjonens oppfatning være en stor fordel å ha samlet all informasjon i ett system. En slik løsning vil også gjøre det betydelig enklere å vedlikeholde opplysninger om kommunens bygningsmasse. Det er også viktig at brukerterskelen for et slikt system er tilstrekkelig lav, slik at systemet kan brukes på en hensiktsmessig måte av de respektive medarbeidere.

Tiltaksplan

Oppegård kommune har utarbeidet detaljerte tiltaksplaner for hvert år hvor det framgår hvilke tiltak som skal gjøres på de respektive bygg. Tiltaksplanene inneholder imidlertid ikke informasjon om bruken av egne ansatte i vedlikeholdsarbeidet. Prioriteringen av de foreslåtte tiltakene baserer seg på Byggadministrasjonens vurderinger over hvilke behov de respektive bygg har. Revisjonen er av den oppfatning at Oppegård kommune på denne måten ivaretar de punktene som Eiendomsforvaltningsutvalget har pekt på som viktige når det gjelder å ha et planmessig vedlikehold av bygningene. Revisjonen har imidlertid ikke vurdert kvaliteten på de planene som er utarbeidet.

Den vurderingen av bygningsmassen som Byggadministrasjonen har foretatt er ikke dokumentert på annen måte enn gjennom tiltaksplanen. For å sikre historikken på en tilfredsstillende måte er revisjonen av den oppfatning at all informasjon og vurdering av de respektive bygninger bør samles. Da slik informasjon ikke lagres i TIPS i dag er det revisjonens vurdering at kommunen bør sikre at slik informasjon lagres. Denne dokumentasjonen bør bl.a. inneholde informasjon om hvem som har gjort vurderingene, når den fant sted, osv.

4.2 Kostnadsutvikling for vedlikehold

Følgende problemstilling er definert:

Hvordan er utviklingen for kostnader til vedlikehold for årene 2004-2006
Er kostnadene for vedlikehold sammenfallende med normtall i bransjen?

4.2.1 Revisjonskriterier

Vedlikehold defineres i Norges Standardiseringsforbunds NS 3454 som tiltak som er nødvendig for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innefor en gitt brukstid. Utgifter som øker kapasiteten eller funksjonaliteten, eller som utvider eller endrer bruksområdet, klassifiseres som påkostning.

Av kommentarene til Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner § 7 framgår det at: ”Departementet minner for øvrig om at løpende vedlikeholdsutgifter fortsatt skal utgiftsføres i driftsregnskapet. Påkostninger skal utgiftsføres i investeringsregnskapet og aktiveres i balanseregnskapet. Som vedlikehold av bygninger regnes tiltak for å holde en bygning i stand, med en standard tilsvarende da bygningen stod ferdig som nybygg. Tiltak som fører bygningen til en annen stand eller bedre standard enn den har vært i tidligere, regnes som påkostning (dvs. investering).”

I følge kommunal regnskapsstandard nr 4. er det vedlikehold når utgifter påløper for å holde eiendelen i samme standard tilsvarende som den var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt. Dette kan eksempelvis være:

- Bygninger males/beises på nytt
- Deler av datanettverk byttes ut
- Vinduer blir skiftet ut

Som påkostninger etter regnskapsstandarden regnes tiltak som fører eiendelen til en annen eller til en høyere standard enn den var opprinnelig. Dette kan eksempelvis være:

- Ombygging eller påbygging foretas
- Ventilasjon og varslingsanlegg skiftes ut
- Vegger og gulv fornyes
- Ombygging foretas som følge av strengere lovkrav

NS 3454 *Livssyklus-kostnader for byggverk. Prinsipper og struktur*, har satt opp tabell over alle elementer av utgifter vedrørende et byggs livssyklus:

Tabell 1: Et byggs livssyklus, jf. NS 3454

1. Kapital-kostnader	2. Forvaltnings-kostnader	3. Drifts-kostnader	4. Vedlikeholds-kostnader	5. Utviklings-kostnader
----------------------	---------------------------	---------------------	---------------------------	-------------------------

Tabellene under viser eksempler på vedlikeholdskostnader (Tabell 2) og utviklingskostnader (Tabell 3), i følge NS 3454 (side 13-14).

Tabell 2: Eksempler på vedlikeholdskostnader

Planlagt vedlikehold	<ul style="list-style-type: none"> Arbeider som må utføres for å hindre forfall som følger av jevn normal slitasje. Planlagt vedlikehold har en preventiv virkning og forebygger skader, for eksempel maling
Utskiftninger	<ul style="list-style-type: none"> Utskiftninger av bygningsdeler og tekniske installasjoner som har kortere levetid enn selve byggverket

Når det gjelder utviklingskostnader er dette definert som kostnader til utvikling av byggverket for å opprettholde dets verdi over tid i forhold til nye krav fra brukere, marked og myndigheter.

Tabell 3: Eksempler på utviklingskostnader

Løpende ombygging	<p>Mindre arbeider som utføres med jevne intervaller og som fører til endrede planløsninger og arealbruk innenfor samme funksjon. Dette er mindre arbeider som kan foregå uten vesentlige driftsforstyrrelser.</p> <ul style="list-style-type: none"> Rive skillevegger og flytting av skillevegger Hulltakinger/ nye føringsveier pga. installasjoner av nytt brukerstyr Forsterkninger av konstruksjoner pga. installasjon av nytt brukerstyr Flytting av ventiler i ventilasjonsanlegg pga. ny rominndeling.
Offentlige krav og påbud	<p>Kostnader som skal dekke ulike offentlige krav og påbud som gir en oppgradering fra opprinnelig standard.</p> <ul style="list-style-type: none"> Pålegg pga. nye brannforskrifter Pålegg pga. forskrifter om intern kontroll
Oppgradering	<p>Kostnader som må utføres for å tilfredsstille manglende funksjoner eller tilfredsstille formelle krav som har kommet etter at den opprinnelige oppføringen (ikke offentlige krav). Arbeider av mindre omfang enn ombyggingsarbeider.</p> <ul style="list-style-type: none"> Utskifting av vinduer til vindusstandard med lyd- og brannklassifisering Installasjon av nytt ventilasjonsanlegg med økte luftmengder Utskifting av fiberkabling for EDB-spredenett <p>Utskiftninger som likevel fører til en vesentlig kvalitetsheving,</p> <ul style="list-style-type: none"> Skifte til gulvbelegg av høyere kvalitet Skifte til veggkledning av høyere kvalitet

Kommunal regnskapsstandard nr. 4, *Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet*, omhandler hvilke krav som skal stilles for å klassifisere en utgift som investering, og hvor skillet mellom vedlikehold og påkostning skal gå.

Av denne framgår det at utgifter som forlenger levetiden til et driftsmiddel utover utgifter som følger av normalt slit og elde, øker kapasiteten eller funksjonaliteten, utvider eller endrer bruksområdet, klassifiseres som påkostninger og/eller rehabilitering. I motsatt fall er utgiften å betrakte som vedlikehold.

Som vedlikehold anses utgifter som påløper for å holde eiendelen i samme standard tilsvarende den som var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt.

Som påkostninger regnes tiltak som fører eiendelen til en annen stand eller til en høyere standard enn den var opprinnelig. Ved klassifisering av en utgift som påkostning skal det derfor vurderes hvorvidt utgiften setter eiendelen i en annen stand enn tidligere og bidrar til å øke eller endre eiendelens funksjonalitet og kapasitet.

Når en påløpt utgift fører eiendelen til en annen stand eller medfører at en eiendel fremstår med en høyere standard enn tidligere, skal kun den delen av utgiften som bidrar til endringen eller standardhevingen klassifiseres som påkostning. De øvrige utgiftene skal klassifiseres som vedlikehold.

Eiendomsforvaltningsutvalget har konkludert med at mangelfullt vedlikehold av eiendommene, gir dårlig totaløkonomi. Effektene av dårlig vedlikehold rammer imidlertid ikke umiddelbart, og i en anstrengt budsjettsituasjon kan det være fristende, eller til og med nødvendig, å utsette vedlikeholdet. De negative virkningene for eiendommens verdiutvikling blir først synlig på noe lengre sikt. Det er derfor viktig at eiendomsforvaltningens rammebetingelser er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter. Skal en eiendom opprettholde sin verdi og tilstand, vil det kreve tilstrekkelige ressurser over bygningens levetid. Bruk av systemer og verktøy som bidrar til å kartlegge det langsiktige vedlikeholdsbehovet og til å dokumentere tilstanden og konsekvenser av manglende vedlikehold, anses i fagmiljøet som effektive hjelpemidler for å oppnå en god eiendomsforvaltning. Utvalgets undersøkelser bekrefter at det er en slik sammenheng. Systematisk vedlikeholdsplanlegging vil bidra til at påvist vedlikeholdsbehov kan følges opp på en tidsriktig måte.

I en rapport til Riksrevisjonen³ viser Norges byggforskningsinstitutt til en rekke vurderinger som er gjort av ulike fagmiljøer, og konkluderte med at 100 kroner per kvadratmeter i årlige vedlikeholdskostnader bør være en norm for å opprettholde standarden på skolebygningene. En rapport fra ECON og Multiconsult (2001)⁴, vedrørende vedlikehold av kommunale bygninger, konkluderte med at norske kommuners utgifter i 1999 i gjennomsnitt var på 46 kroner pr kvadratmeter. Normtallet ble oppgitt til å være 100 kroner i 2001.

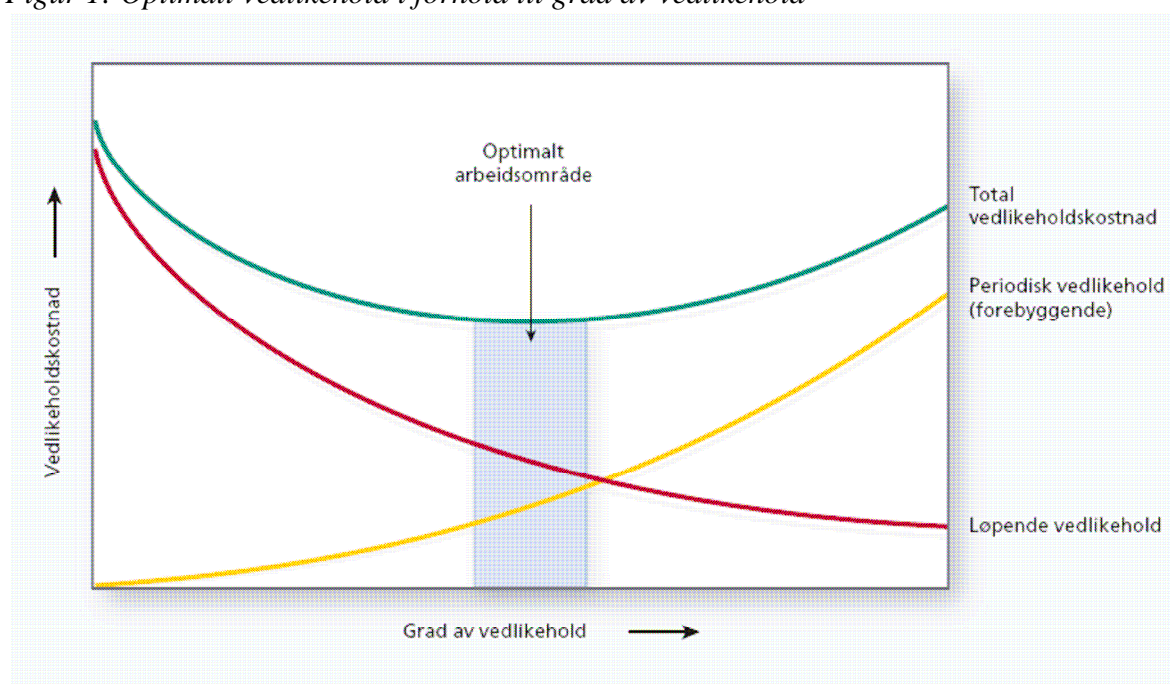
Byggekostnadsindeksen fra Statistisk sentralbyrå for år 2000 viser 98,2 mens den for år 2006 viser 127,1 dvs. en økning på 29,4 %. Dette tyder på at det er grunn til å anta at normtallet er enda høyere i 2006 enn i 2001. I denne undersøkelsen er likevel 100 kroner til grunn som normtall.

³ Riksrevisjonen 2004-2005, side 16

⁴ NOU 2004: 22, side 76

Norges byggforskningsinstitutt har videre uttalt at dersom det utføres for lite forebyggende vedlikehold, vil det oppstå akutte skader som må prioriteres. Denne formen for vedlikehold kalles ofte ”brannsløkking”. Dersom vedlikeholdet forsømmes over flere år, må det utføres ”skippertak” for å ta igjen det forsømte. En kombinasjon av ”brannsløkking” og ”skippertak” for å ta igjen det forsømte vedlikeholdet anses for å være lite lønnsomt. Instituttet har utarbeidet et modell for hvordan optimalt vedlikehold vil være i forbindelse med sammensetningen av løpende vedlikehold og periodisk vedlikehold. Av figuren (under) ser en at ved økt periodisk vedlikehold så synker det løpende vedlikehold. Foretar man for mye periodisk vedlikehold, vil imidlertid de totale vedlikeholdskostnadene bli høyere. Tilsvarende er det hvis man foretar et for omfattende løpende vedlikehold, slik at behovet for periodisk vedlikehold blir mindre, men samtidig vil totale vedlikeholdskostnader være for høyt.

Figur 1: Optimalt vedlikehold i forhold til grad av vedlikehold



Figuren viser sammenheng mellom det totale vedlikeholdskostnadene og et forebyggende og løpende vedlikehold. (Kilde: Norges byggforskningsinstitutt og Riksrevisjonen (2004-2005) side 17)

4.2.2 Faktabeskrivelse

Byggadministrasjon har for 2004 utarbeidet *Nøkkeltall kostnader for byggverk NS 3454*. Informasjonen er gruppert på samme måte som NS 3454 og viser følgende tall for vedlikeholdsutgifter⁵:

⁵ Regnskap 2002- 2004 og budsjett 2005

Tabell 4: Nøkkeltall for vedlikehold i Oppegård kommune 2003-2004.

Vedlikehold	Budsjett 2005	Regnskap 2004	Regnskap 2003
Lønn m.m	1 393 896	1 370 151	1 371 200
Art 1231/ 1251 Vedlikehold	1 776 000	621 262	1 849 200
Forandring og Tilpasningsarbeider	3 000 000	4 239 920	2 260 000
Inneklimatiltak	1 000 000	1 000 000	1 175 000
Sum kostnader	7 169 896	7 231 333	6 655 400
BTA m ²	116 000 m ²	116 000 m ²	110 000 m ²
Kr/m²	62	62	61

Tabellen viser nøkkeltallene for vedlikehold, fordelt pr. kvadratmeter, i 2003 til 2004. Det er per. 25. januar 2007 ikke laget nøkkeltallsrapportering for 2005.

Revisjonen har etterspurt en oversikt og dokumentasjon for hvilke tiltak som inngår i postene for "Forandring og tilpasningsarbeider" og "Inneklimatiltak". Virksomhetsleder for Byggadministrasjon har opplyst at det ikke er laget noe underlagsdokumentasjon for disse tallene. Revisjonen konstaterer at tallene heller ikke kan hentes direkte ut fra regnskapet da de i noen grad baserer seg på skjønn.

Oppegård kommune utarbeider hvert år en årsberetning for foregående år. Denne legges frem for kommunestyret. I denne rapporteres det om hvilke beløp kommunen har brukt pr kvadratmeter til vedlikehold av kommunale bygninger.

Tabell 5: Årsberetning 2005, rapportering på målekart, vedlikehold pr kvadratmeter

År	2005	2004	2003
Vedlikehold Kr/m ²	75	68	61

Av tabell 5 fremgår det at Oppegård kommune rapporterte om vedlikeholdskostnader pr. kvadratmeter på 61 kroner i 2003, 68 kroner for 2004 og 75 kroner for 2005.

Tallene for 2004 er ikke sammenfallende med de nøkkeltall som er rapportert for dette året. Virksomhetsleder har opplyst at disse ikke lages samtidig og at det kan gjøres forskjellige vurderinger rundt tiltakene. Det kan også være forskjell i antall kvadratmeter som legges til grunn. Videre kan det spille inn at nøkkeltallene splittes mer opp og vurderes i forhold til NS 3450.

Tiltaksplan/Utvikling av kostnader for vedlikehold i Oppegård kommune

Kommunens tiltaksplaner for årene 2004-2006 viser følgende hovedtall:

Tabell 6: Tall for drift og vedlikehold 2004-2006, jf. Tiltaksplan i Oppegård kommune

Art	2004	2005	2006
Vakthold alarmer (Art 1188)	329 000	332 000	366 000
Drift, bygg (Art 1230)	3 032 000	3 081 000	4 020 000
Vedlikehold, bygg (Art 1231)	1 367 000	1 758 000	2 043 000
Andre serviceavtaler (Art 1242)	609 000	697 000	978 000
Inneklima, forandringer (Art 3230)	5 500 000	7 685 000	16 716 000
Lovpålagte oppgaver ⁶ (Art 3231)			1 002 000
Sum	11 837 000	13 553 000	25 125 000

Tabellen inneholder også utgifter knyttet til kirkene.

Da kommunen ikke har fremskaffet en oversikt over hvilke tiltak som inngår i postene for "Forandringer og tilpasningsarbeider" har revisjonen måttet ta utgangspunkt i tiltaksplanene for å vurdere hvor mye kommunen har budsjettert på vedlikehold av bygningsmassen i 2004-2006.

Tiltaksplanene for 2004-2006 gir en slik beskrivelse av hvilket arbeid/investeringer som er planlagt på kommunens bygninger. Revisjonen har i samarbeid med virksomhetsleder foretatt en vurdering av om tiltakene på art 1231 Vedlikehold bygg, art 3230 Inneklima, Forandringer og art 3231 Lovpålagte oppgaver er å betrakte som en vedlikeholdsutgift eller en oppgradering/påkostning.

Tiltakene er vurdert opp mot NS 3454 og Regnskapsstandard nr 4. I de tilfellene tiltakene har inneholdt både elementer av vedlikehold og oppgraderinger/påkostninger er vurderingen om delingen foretatt av virksomhetsleder. Tallene vises i tabellen under.

Tabell 7: Vurderte vedlikeholdsutgifter, i henhold til Tiltaksplan for perioden 2004 – 2006.

År	Art 1231 (drifts-budsjett) ⁷	Herav vurdert som vedlikehold	Art 3230 (investerings-budsjett) ⁸	Herav vurdert som vedlikehold	Sum art 1231 og 3230 vurdert som vedlikehold
2004	1 367 000	854 000	2 140 000	1 215 000	2 069 000
2005	1 398 000	1 047 000	3 880 000	1 115 000	2 162 000
2006	1 741 000	1 398 000	11 121 000	4 915 000	6 313 000

Tabellen viser hva som er vurdert til å ha vært de reelle budsjetterte utgiftene til vedlikehold av kommunens bygninger i perioden 2004 – 2006, ut fra tiltaksplan.

Tabell 7 (over) viser at Oppegård kommune finansierer store deler av vedlikeholdet med midler fra investeringsbudsjettet. For 2006 utgjør beløpet om lag 4,915 millioner kroner. Virksomhetsleder for Byggadministrasjon har opplyst at arbeider til en kostnad over 100 000 kroner føres i investeringsregnskapet, dersom det også kan betraktes som en oppgradering. Han opplyser videre at det har forekommet at man har utsatt enkelte vedlikeholdsoppgaver/oppgraderinger for å komme over terskelen på 100 000 kroner. På denne måten er arbeidet blitt klassifisert som en investering, og har ikke belastet driftsregnskapet.

⁶ Ny art i tiltaksplanen for 2006.

⁷ Eksklusiv kirkene.

⁸ Eksklusiv kirkene.

Oppegård kommune har fire ansatte som foretar vedlikehold på kommunens bygninger. Lønn til disse ansatte er ikke lagt inn i tiltaksplanen. Kommunen har dermed større utgifter knyttet til vedlikehold av bygningsmassen enn det tiltaksplanen viser.

Oppstillingen under viser sum vedlikehold fra tabellen over, inklusiv lønn til de fire vedlikeholdsarbeiderne. I kommunens nøkkeltallsrapportering⁹ er derimot denne kostnaden tatt med.

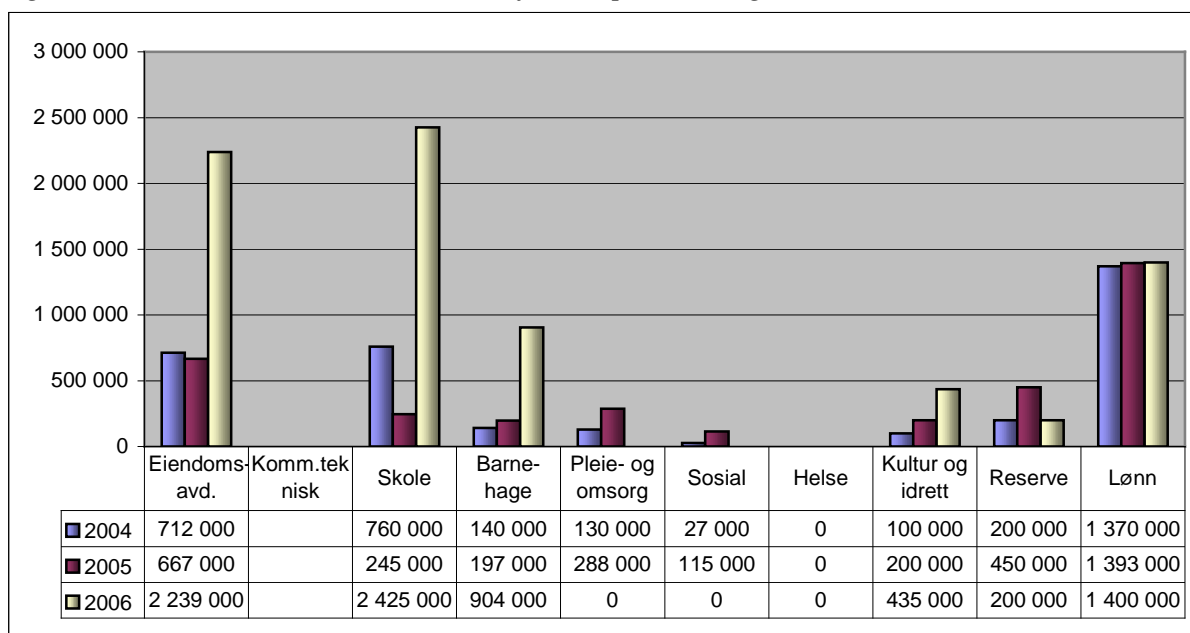
Tabell 8: Vedlikeholdsutgifter, inklusiv lønn til fire ansatte, for perioden 2004 –2006.

	2004	2005	2006
Sum art 1231 og 3230 vurdert som vedlikehold	2 069 000	2 162 000	6 313 000
Lønn vedlikehold	1 370 151 ¹⁰	1 393 896 ¹¹	1 400 000 ¹²
Sum	3 439 151	3 555 896	7 713 000

Tabellen (over) viser at Oppegård kommune i 2006 budsjetterte med om lag 7,7 millioner kroner til vedlikehold av kommunens bygninger. Dette var over en dobling av utgiftene i forhold til budsjettet for de to foregående årene.

Figuren under viser sum budsjettert beløp vurdert som vedlikehold ut fra kommunens tiltaksplaner fordelt på avdelinger.¹³ Lønn til fire ansatte i byggadministrasjonen som foretar vedlikehold er ikke fordelt ut på avdelingene, fordi Oppegård kommune ikke har system for måling og registrering av medgått tid for disse personene.

Figur 2: Vurderte vedlikeholdskostnader fordelt på avdelinger.



Reserve er beløp i tiltaksplanen som ikke er fordelt på noe spesielt tiltak.

⁹ Nøkkeltall kostnader for byggverk NS 3454 (2004).

¹⁰ Hentet fra nøkkeltall kostnader for byggverk 2004.

¹¹ Budsjett tall for 2005 hentet fra nøkkeltall for byggverk 2004.

¹² Budsjett medtatt sosiale utgifter, beregnet av revisjonen.

¹³ Det er benyttet de samme avdelingen som tiltaksplanen er gruppert etter. Boliger er vurdert som en del av eiendomsavdelingen.

Av figuren ser man at de største økningene har vært under Eiendomsavdelingen og Skole. For Eiendomsavdelingen vedrører størstedelen av økningen det arbeidet som var planlagt på rådhuset, samt del av arbeidet som ble planlagt gjort på sidebygningen i forbindelse med samlingen av alle kemnerne i Follo-kommunen. Dette utgjør samlet 1,6 millioner kroner. For skole vedrører beløpet i stor grad den planlagte omlegging av tak på Greverud skole, som er budsjettet med 1,5 millioner kroner. Revisjonen er blitt informert om at tiltaket imidlertid ikke er gjennomført, da det skal gjøres i sammenheng med utbedring av ventilasjonen på skolen.

Vedlikeholdsutgifter pr. kvadratmeter

For beregning av antall kvadratmeter er det tatt utgangspunkt i regneark utarbeidet av kommunen i forbindelse med gjennomgangen av kommunens forsikringer. Følgende bygninger er ikke medtatt i grunnlaget da kommunen formelt ikke er eier av disse byggene: Greverud sykehjem og samtlige kirkebygg. Kolben er også holdt utenfor, da den for 2006 ikke var tatt med i tiltaksplanen. Samlet areal utgjør da 108 742 m². Dette arealet¹⁴ er lagt til grunn ved beregning av vedlikeholdsutgifter pr. kvadratmeter for samtlige år.

Tabell 9: Vurderte budsjetterte vedlikeholdsutgifter pr. kvadratmeter

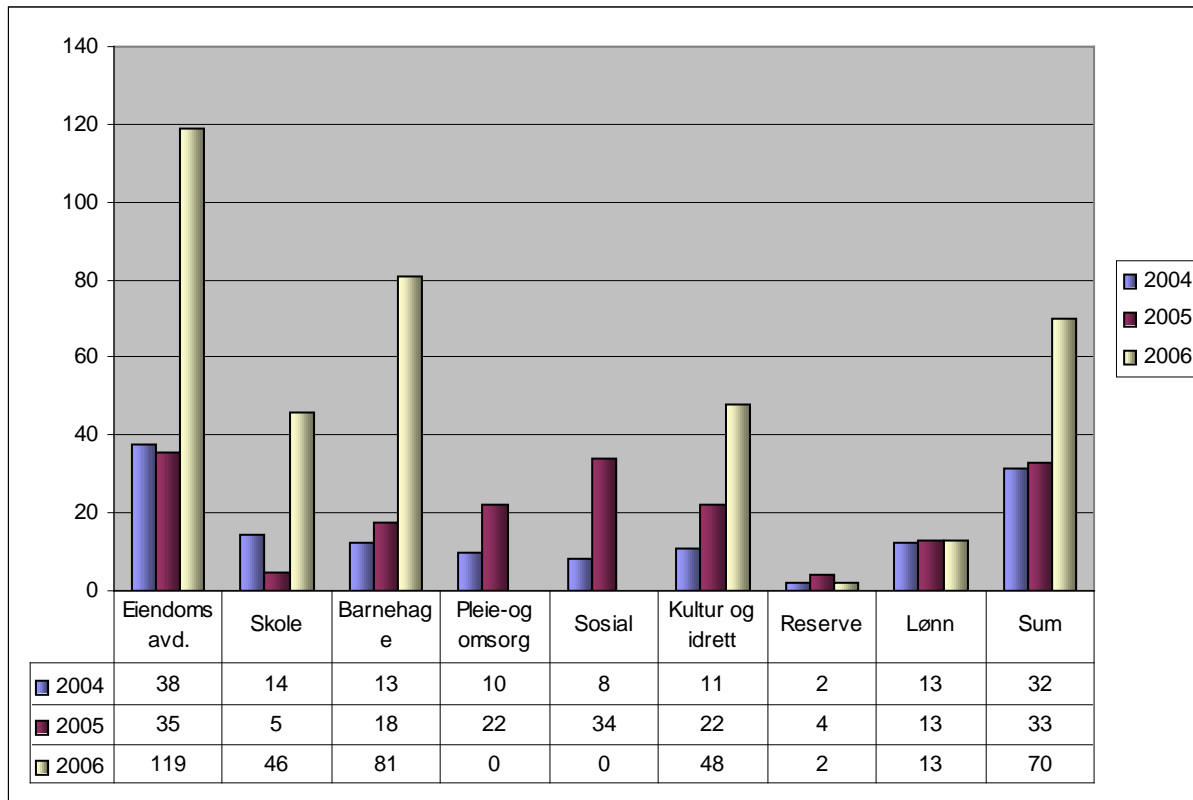
År	2004	2005	2006	Gjennomsnitt
Vedlikeholdsutgifter	Kr 3 439 151	Kr 3 555 896	Kr 7 713 000	Kr 4 902 682
Areal	108 742 m ²	108 742 m ²	108 742 m ²	108 742 m ²
Vedlikeholdsutgifter pr. kvadratmeter	Kr 31,62	Kr 32,70	Kr 70,90	Kr 45,08

Figuren under viser budsjetterte vedlikeholdsutgifter fordelt på antall kvadratmeter for de respektive avdelingene.¹⁵

¹⁴ Det er benyttet samme areal for hele periode. Nye bygninger i 2006 er ikke tatt med i tiltaksplanen for 2006 og følgelig er arealet heller ikke medregnet her.

¹⁵ Det er benyttet de samme avdelingen som tiltaksplanen er gruppert etter.

Figur 3: Budsjetterte vedlikeholdsutgifter fordelt på antall kvadratmeter for de respektive avdelingene



Figuren viser at Oppegård kommune har hatt en dobling av beløpet som er budsjettert til vedlikehold pr. kvadratmeter av kommunale bygninger i 2006, sammenlignet med årene 2004 og 2005. Økningen har vært størst for de bygningene som er gruppert under Eiendomsavdelingen. Utgifter til lønn til egne ansatte som driver vedlikeholdsarbeid er ikke fordelt på de enkelte enhetene, da kommunen ikke har et system for måling av deres tidsbruk.

Virksomhetsleder for Byggadministrasjon har opplyst revisjonen om at egne ansatte i stor grad er benyttet i forbindelse med oppussing av kommunens utleieboliger ved skifte av leietagere. Posten for reserve er heller ikke fordelt på avdelingene.

Tabell 8 viser at det i 2006 ble budsjettert med 70,90 kroner i vedlikehold pr. kvadratmeter. For å nå opp til normtallet på 100 kroner skulle Oppegård kommune budsjettert med 29,1 kroner mer pr. kvadratmeter i 2006, dette utgjør omlag 3,1 mill kroner.

Upprioriterte tiltak

I tiltaksplanene er det også satt opp en egen kolonne for upprioriterte tiltak. Dette er tiltak som Byggadministrasjonen mener bør gjøres på de respektive byggene, men som ikke er blitt tatt seg gjøre innenfor de budsjetterrammer som har vært gitt. Det er grunn til å anta at betydelige andeler av beløpene kan bli å betrakte som oppgraderinger/ påkostninger og ikke vedlikehold. Revisjonen vil gjøre oppmerksom på at de upprioriterte tiltakene ikke er gjennomgått på samme måte som resten av tiltaksplanen med tanke på hva som vedrører vedlikehold av bygg etter NS 3454 og Regnskapsstandard nr. 4, og med tanke på hva som er oppgraderinger/ påkostninger. I tiltaksplanen for 2006 har Byggadministrasjonen anslått at kommunens bygninger har følgende behov:

- Vedlikehold bygg (art 1231), utgjør beløpet ca 5,5 mill kroner.
- Inneklima forandringer (art 3230), utgjør beløpet ca. 109 mill kroner.

De største tiltakene vedrørende art 3230 er vist i tabellen under.

Tabell 10: Uprioriterte tiltak fra tiltaksplanen 2006

Tiltak	Beløp (mill. kroner)
Ventilasjonstiltak	40
Elektrisk anlegg (utskifting)	10
Rørsystem (utskifting)	6
Oppussing	6
Skadesanering, Rådhuset	8
Tilpasningsarbeider	10
Sum	80

4.2.3 Vurdering

Vedlikeholdsutgifter

Eiendomsforvaltningsutvalget (2004) pekte på at landets kommuner normalt bør bruke 100 kroner til vedlikehold pr. kvadratmeter. Undersøkelser som utvalget gjennomførte viste at kommunene i gjennomsnitt brukte 50 kroner til vedlikehold. Revisjonens undersøkelser viser at kommunens budsjetterte utgifter til vedlikehold for 2006 er blitt doblet sammenlignet med årene 2004-2005. Fordelte utgifter pr. kvadratmeter er beregnet til 70,90 kroner for kommunen sett under ett. For den undersøkte treårsperioden sett under ett har Oppegård kommune budsjettert med vedlikeholdsutgifter som ligger litt lavere enn gjennomsnittsbeløpet for landets kommuner for 2001. For 2006 har altså kommunen hatt en signifikant økning i budsjettet og har nærmet seg normtallet. Den store økningen for 2006 er imidlertid budsjettert for bygninger gruppert under Eiendomsavdelingen. Andre avdelinger har ikke hatt den samme økningen og ligger godt under normtallet på 100 kroner pr. kvadratmeter.

For å nå opp til normtallet i 2006 skulle Oppegård kommune budsjettert med om lag 3,1 mill kroner mer til vedlikehold enn det som ble gjort i 2006.

For årene 2004 og 2005 brukte Oppegård kommunen ca. 32 kroner pr. kvadratmeter i vedlikehold. Dette var langt under normtallet. Det er grunn til å anta at kommunens bygninger har et akkumulert vedlikeholdsbehov opparbeidet over tid, dette underbygges også av de vurderinger som Byggadministrasjonen har gjort i tiltaksplanen, hvor det er satt opp betydelige beløp som uprioriterte tiltak.

Follo distriktsrevisjon har ikke kvantifisert størrelsen på etterslepet knyttet til manglende vedlikehold, men det er grunn til å anta at kommunen må bruke mer enn normtallet på 100 kroner pr. kvadratmeter de nærmeste årene i vedlikehold for at bygningsmassen ikke skal forringe sin markedsverdi eller standard.

Vedlikehold / påkostninger / oppgraderinger

Av Kommunal regnskapsstandard nr. 4 framgår det at vedlikeholdsutgifter er å anse som en driftsutgift og derfor skal føres i driftsregnskapet. Revisjonens undersøkelser viser at

Oppegård kommune sine vedlikeholdsutgifter for årene 2004-2006 ikke bare har vært klassifisert som driftsutgifter. For årene 2004 og 2005 kan det synes som om lag halvparten av kommunens vedlikehold er finansiert gjennom investeringsbudsjettet. For 2006 utgjorde beløpet om lag 4,9 millioner kroner. Dette viser at kommunen ikke har forholdt seg til regnskapsstandarden når det gjelder vurderingene av drift og investeringsregnskapet.

Denne manglende etterlevelsen av god kommunal regnskapsskikk er gjentatte ganger tatt opp med kommunen av Follo distriktsrevisjon, både gjennom revisjonsberetningene og gjennom brev til administrasjonen. Forholdet vurderes som alvorlig. Investeringsregnskapet skal kun inneholde anskaffelser til varig eie eller bruk, og som er av vesentlig verdi. Etablert regnskapspraksis i Oppegård kommune har altså vært at investeringsregnskapet inneholder poster som er å anse som rent vedlikehold. Kommunens innrapportering av regnskapstall til Kostra vil da heller ikke bli riktig.

Tiltaksplaner

Revisjonen har ikke foretatt en vurdering av om kommunens utarbeidede tiltaksplaner er etterlevd. Virksomhetsleder har opplyst at dersom tiltak blir vesentlig dyrere enn antatt kan dette medføre en omprioritering av planlagte tiltak.

Nøkkeltall

Kommunens utarbeidede nøkkeltall har ikke latt seg etterprøve, da det ikke foreligger underlagsdokumentasjon for tallene. Dette er etter revisjonens oppfatning en vesentlig svakhet ved kommunens rapportering.

Beløpene kan heller ikke tas direkte ut fra regnskapet da de er basert på en del skjønn. I de tilfeller hvor tallene ikke kan hentes direkte ut fra regnskapet uten bearbeiding, bør det dokumenteres hvordan tallene er fremkommet, slik at man for ettertiden vet hvilke resonnementer som er lagt til grunn for skjønnene. Dette er viktig for å kunne presentere sammenlignbare tall fra år til år.

Tabell 11: Sammenstilling over vedlikehold pr. kvadratmeter.

År	2004	2005	2006
Nøkkeltallsrapportering	Kr 62	-	-
Årsberetning	Kr 68	Kr 75	-
Tiltaksplaner	Kr 31,6	Kr 32,7	Kr 70,9

Av tabellen ser en at tallene som rapporteres som vedlikeholdskostnader pr. kvadratmeter i årsberetningen ikke er sammenfallende med tallene som rapporteres i nøkkeltallsrapporteringen. Tabellen viser videre at det er et stort sprik mellom beløpene som er rapportert i årsberetning og nøkkeltallsrapportering og de beløpene som fremkommer gjennom analyse av de budsjetterte beløpene i tiltaksplanene. Årsaken til det store spriket kan være at kommunen i sine rapporteringer av nøkkeltall og årsrapport har tatt med beløp som vedrører oppgraderinger/ påkostninger i tillegg til faktisk vedlikehold.

Dette har medført at Oppegård kommune i nøkkeltallsrapporteringen og årsrapporten har rapportert høyere vedlikeholdsutgifter pr. kvadratmeter enn de har hatt. Revisjonen vil bemerke at det er viktig å rapportere reelle vedlikeholdskostnader da tallene er med på å danne grunnlag for politiske beslutninger. Det er også uheldig at kommunen rapporterer forskjellige tall i forskjellige fora. Etter revisjonens mening bør tallene som presenteres i årsrapporten og i nøkkeltallsrapporteringen være sammenfallende.

4.3 Anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester

Følgende problemstilling er definert:

Følger kommunen regelverk i Lov om offentlige anskaffelser i forbindelse med kjøp av bygg- og vedlikeholdstjenester?

4.3.1 Revisjonskriterier

Regelverket om offentlige anskaffelser er detaljert utformet i lov og forskrifter. Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) har regler for:

- Kunngjøring av offentlig anskaffelser.
- Gjennomføring av konkurranse for å sikre forutsigbarhet.
- Krav til begrunnelse for avgjørelsen for å sikre gjennomsiktighet.
- Krav til dokumentasjon av anskaffelsesprosessene for å sikre etterprøvbarehet.

Lov om offentlige anskaffelser (16. juli 1999 nr. 69) trådte i kraft 1. juli 2001. For undersøkelsesperioden gjaldt Forskrift om offentlige anskaffelser nr. 616 av 2001.¹⁶ Denne ble fra 1. januar 2007 erstattet med Forskrift om offentlige anskaffelser nr. 402.

Loven og tilhørende regelverk skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på foretningmessighet og likebehandling. Formålet med loven innebærer bl.a. at plikten til å basere alle anskaffelser på foretningmessighet også er en plikt til å ikke ta utenforliggende hensyn i anskaffelsesprosessen.¹⁷ Det grunnleggende kravet om likebehandling bidrar til å sikre leverandørenes berettigede forventning om en korrekt og rettferdig behandling dersom de ønsker å delta i konkurranse om offentlige kontrakter.¹⁸

Lovens § 5 sier at en anskaffelse skal, så langt det er mulig, være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

Krav om konkurranse

Av LOA § 5 følger at anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse. Forskrift om offentlig anskaffelser § 3-1, første ledd, tilføyer at dette gjelder uansett anskaffelsesprosedyre. Kravet til konkurranse gjelder uavhengig av verdi.¹⁹

Anskaffelser skal som hovedregel foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandling. Av LOA § 11-1, første ledd, følger det at direkte anskaffelse kan benyttes når vilkårene i § 11-2 (direkte anskaffelse) er oppfylt. Ved direkte anskaffelse kommer ikke de øvrige reglene i LOAs del III til anvendelse. Dette betyr bl.a. at det i 2006 ikke var krav om å lyse ut anskaffelser under 500 000 kroner på nasjonale eller internasjonale kunngjøringsbaser (Doffin og Ted). Kravet til konkurranse gjelder likevel for

¹⁶ FOA nr. 616 trådte i kraft 1.7.2001.

¹⁷ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 21)

¹⁸ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 23)

¹⁹ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 34)

direkte anskaffelser, med mindre oppdragsgiver har hjemmel for å henvende seg til utelukkende én leverandør.²⁰

I følge Nærings- og handelsdepartementets (NHD) veileder om offentlige anskaffelser skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag hvor reglene for konkurransen gjøres kjent.²¹ Opplysninger som har betydning for leverandørene som skal være med i konkurransen, skal angis. Konkurransegrunnlaget skal beskrive hva som skal anskaffes og det skal opplyses om hvilke kriterier som vil bli brukt for kvalifisering av leverandører og tildeling av kontrakt. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.²²

Forskriftens § 12-2, andre ledd, informerer at det ikke kan benyttes tekniske spesifikasjoner som omtaler varer av et bestemt fabrikat eller opprinnelse, eller angir en særlig produksjonsmetode, dersom dette favoriserer enkelte foretak. En slik spesifikasjon kan likevel foretas når kontraktsgjenstanden berettiger til det. Det er heller ikke tillatt å angi varemerker, patenter og typer. Kan kontraktsgjenstanden ikke beskrives tilfredsstillende på annen måte, er det likevel tillatt å bruke slik angivelse når den er ledsaget av ordene ”eller tilsvarende”.

Hensynet til forutberegnelighet

Av LOA § 5 følger at oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet ivaretas i hele anskaffelsesprosessen. Med forutberegnelighet må forstås at leverandørene i enhver fase av en konkurranse skal ha kunnskap om hvordan anskaffelsesprosedyrer blir gjennomført, herunder at de har kunnskap om grunnlaget for de beslutninger som skal tas. Oppdragsgivers plikt til å hensynta forutberegnelighet, innebærer først og fremst at oppdragsgiver må informere markedet og leverandørene om premissene, vilkårene og forutsetningene for de anskaffelsesprosedyrer som gjennomføres og de beslutninger som skal tas. Dette skjer i kunngjøring og i konkurransegrunnlaget for den enkelte anskaffelse.²³

Hensynet til gjennomsiktighet

Av LOA § 5 følger at oppdragsgiver skal sikre at hensynet til gjennomsiktighet ivaretas i anskaffelsesprosessen. Gjennomsiktighet i anskaffelsesprosessen gjør det bl.a. mulig å kontrollere at markedene er åpne. Kravet om å sikre gjennomsiktighet innebærer videre også en generell plikt til å sikre innsyn i anskaffelsesprosessen. Reglene om kunngjøring, og kravene om at alle prosedyrer, krav og kriterier skal gjøres kjent på forhånd, og at de ikke kan endres underveis, er uttrykk for kravet til gjennomsiktighet. Også oppdragsgivers plikt til å begrunne sine avgjørelser i ettertid er et uttrykk for gjennomsiktighet.²⁴

Hensynet til etterprøvbarehet

Av LOA § 5 følger at oppdragsgiver skal sikre at hensynet til etterprøvbarehet ivaretas i anskaffelsesprosessen. Med dette menes at deltakerne i en konkurranse – og andre interesserte – til enhver tid skal ha mulighet til å forvise seg om at anskaffelsesprosedyren er gjennomført i samsvar med de regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen. I realiteten innebærer kravet til etterprøvbarehet et dokumentasjonskrav knyttet til alle oppdragsgivers vurderinger, beslutninger og handlinger i tilknytning til anskaffelsesprosedyrene. Kravet om å sikre etterprøvbarehet pålegger i realiteten oppdragsgiver å utarbeide interne

²⁰ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 34)

²¹ NHD (2004: 11)

²² LOA § 5, andre, tredje og fjerde ledd.

²³ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 34-35)

²⁴ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 35)

dokumentasjonsrutiner knyttet til hele anskaffelsesprosessen, uavhengig av hvilken anskaffelsesprosedyre som anvendes. Kravet innebærer at det i størst mulig grad bør skrives referater fra muntlige henvendelse fra telefoner, møter og lignende. Videre bør interne vurderinger og innstillinger nedfelles skriftlig. Tvetydig og inkonsekvent dokumentasjon vil i seg selv kunne være en indikasjon på at oppdragsgiver ikke har foretatt en forsvarlig saksbehandling.²⁵

Jf. forskriftens § 3-8, skal oppdragsgiver snarest gi skriftlig melding med en kort begrunnelse dersom forespørselen om å delta i konkurransen eller tilbudet avvises. Oppdragsgivers beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt meddeles til leverandørene i samsvar med § 10-3 og § 17-3 (meddelelse om hvem som skal tildeles kontrakt). Dersom en leverandør skriftlig anmoder om det, skal det senest innen 15 dager etter at anmodningen er mottatt gis en nærmere begrunnelse om hvorfor deres forespørsel om å få delta er forkastet, tilbudet er avvist eller hvorfor deres tilbud ikke er valgt. Dersom kontrakt er tildelt, skal navnet på den som fikk kontrakten opplyses sammen med det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler.

Oppegård kommunes egne retningslinjer

I følge *Administrativt delegasjonsreglement* for Oppegård kommune (2006: 11) heter det at ”Kommunens innkjøp er underlagt regelverk for offentlige anskaffelser. Alle rammeavtaler om innkjøp/anskaffelser skal inngås av Jus og administrasjonsseksjonen.”

Revisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn i undersøkelsen av offentlige anskaffelser:

- Oppegård kommune skal sikre at anskaffelse, så langt det er mulig, er basert på konkurranse.
- Oppegård kommune skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas.
- Oppegård kommune skal følge interne retningslinjer om offentlige anskaffelser, herunder:
 - Rammeavtaler om innkjøp og anskaffelser skal inngås av seksjon for jus og administrasjon.

4.3.2 Fakta

Hvordan er arbeidet med offentlige anskaffelser organisert i Oppegård kommune?

Oppegård kommune har en egen innkjøpsavdeling. Denne er organisert under seksjon for jus og administrasjon, som igjen er underordnet Stab og Støtte. Det er to ansatte i innkjøpsavdelingen som arbeider med innkjøp sentralt. Disse har en rådgivende funksjon overfor kommunens virksomheter, men ingen instruksjonsmyndighet.

Innkjøpsavdelingen i Oppegård kommune har opplyst til revisjonen at den har ansvaret med å inngå alle rammeavtaler i kommunen og for å sikre at lov om offentlig anskaffelse blir fulgt ved anskaffelse av disse rammeavtalene. Avdelingen forestår i tillegg det formelle i forbindelse med innkjøp over 500 000 kroner, og tar hånd om prosessen helt frem til kontraktsinngåelse. Virksomhetsleder og driftsleder ved Byggadministrasjon har opplyst til

²⁵ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 36)

revisjonen at Byggadministrasjon har ansvar for at alle anskaffelser i virksomheten under 500 000 kroner blir utført i henhold til kravene til offentlige anskaffelser.

Ved utarbeidelse av rammeavtaler er det brukerrepresentanter fra de ulike virksomhetene i kommunen som utarbeider kravspesifikasjonene. Innkjøpsavdelingen er med og kvalitetssikrer disse. Brukerrepresentantene fra virksomhetene deltar også i vurderingen av innkomne tilbud. I utgangspunktet er det virksomheten som skal ta kontakt med innkjøpsavdelingen for å få bistand, men innkjøpsavdelingen har et ansvar for å følge med på hvilke innkjøp som er planlagt slik at de kan sikre at regelverk og rutiner blir fulgt.

Mindre anskaffelser og direkte anskaffelser under 500 000 kroner utføres av de ulike virksomhetene. I følge driftsleder i Byggadministrasjon utfører Byggadministrasjon selv direkte anskaffelser, kjøper inn i henhold til rammeavtaler og bidrar til utviklingen av nye rammeavtaler. Disse anskaffelsene kan utføres både av driftsleder og av ulike baseledere i Byggadministrasjon. Driftsleder attesterer innkjøp, mens det er virksomhetsleder som anviser innkjøp.

Oppegård kommune har ikke utarbeidet et eget innkjøpsreglement. Både driftslederen i Byggadministrasjon og en spesialkonsulent ved innkjøpsavdelingen bekrefter dette. Spesialkonsulenten opplyser at de forholder seg til Lov om offentlige anskaffelser. Hun forteller også at Rådmannen har informert virksomhetene om de beløpsgrensene som foreligger, bl.a. gjennom Handlingsprogrammet. Innkjøpsavdelingen har imidlertid utarbeidet maler i forbindelse med anbudsinvitasjonen, kravspesifikasjon, kontrakt og anbuds kontroll. Disse dokumentene benyttes kun av innkjøpsavdelingen. Innkjøpsavdelingen gir imidlertid råd til virksomhetene om hvordan de skal utarbeide denne typen dokumenter for mindre anskaffelser, dersom virksomhetene ønsker det. Driftsleder har opplyst til revisjonen at de har en mal for utarbeidelse av kravspesifikasjon som benyttes ved anbudskonkurranser, men at det ikke er utarbeidet øvrige rutinebeskrivelser og maler i forbindelse med anbudsinvitasjon, kontrakter og anbudsprotokoller.

Driftsleder forteller at han har deltatt på ett kurs i offentlige anskaffelser i regi av Oppegård kommune i 2006. Virksomhetsleder har oppgitt å ha deltatt på de interne kurs som er avholdt i forbindelse med lov om offentlig anskaffelse. Virksomhetsleder oppgir videre at det i perioden mars til juni 2007 skal avholdes to tilpassede interne kurs for hele organisasjonen, samt ett spesialtilpasset for Byggadministrasjonen innen lov om offentlige anskaffelser med forskrifter.

Gjennomgang av anskaffelser ved Byggadministrasjon 2006

Revisjonen har mottatt en oversikt over alle anskaffelser over 100 000 kroner gjort av Byggadministrasjon i 2004, 2005 og 2006.

Tabell 11: Antall anskaffelser ved Byggadministrasjon over 100 000 kroner siste tre år.

Årstall	Antall anskaffelser 100 000 – 199 999	Antall anskaffelser over 200 000	Antall anskaffelser	Tot. sum Anskaffelser (kroner)
2004	-	4	4	1 190 000
2005	1	2	3	1 079 000
2006	2	5	7	2 295 000

En av anskaffelsene i 2006 gjelder Oppegård kirke og er ikke tatt med videre i denne undersøkelsen. Revisjonen har gjennomgått 4 av 6 øvrige anskaffelser over 100 000 kroner som er gjort av Byggadministrasjon i 2006. I tillegg fikk revisjonen ettersendt dokumentasjon for ytterligere én anskaffelse som også er blitt gjennomgått.

Det er undersøkt om anskaffelsene i størst mulig grad er basert på konkurranse og om kravet til etterprøvnbarhet, forutberegnelighet og gjennomsiktighet er ivaretatt.

Forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet

I følge LOA § 5 skal oppdragsgiver sikre at hensynet til etterprøvnbarhet er ivaretatt.

Den informasjon Byggadministrasjon har knyttet til tidligere innkjøp er stort sett blir samlet i mapper. Enheten er imidlertid ikke konsekvent når det gjelder å samle alle data vedrørende innkjøp og anbudskonkurranser. Deler av informasjonen blir samlet hos driftsleder, og hos eventuell annen person som har ansvar for anskaffelsen.

Revisjonen har undersøkt hvilken dokumentasjon Byggadministrasjon har i forbindelse med et utvalg anskaffelser over 100 000 kroner i 2006. Tre ulike personer har hatt ansvar for disse anskaffelsene.

Tabell 12: Oversikt over skriftlig dokumentasjon av anskaffelser gjort i 2006.

Sak	Konkurransesgrunnlag	Oversikt over kontaktede leverandører	Oversikt over tilbydere	Oversikt over samtlige tilbud	Begrunnelse for valg av leverandør	Tilbakemelding til deltakerne
1	Ja	Ja	Ja	2 av 3 ²⁶	Nei	Nei ²⁷
2	Nei ²⁸	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
3	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
4	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei	Nei
5	Ja	Nei	Nei	2 av 3	Nei	Nei

Undersøkelsen viser at det er mangler skriftlig dokumentasjon ved samtlige fem anskaffelser i 2006, herunder:

- Konkurransesgrunnlag (anbud med spesifisering) er ikke utarbeidet i 1 av 5 tilfeller.
- Dokumentasjon for hvilke leverandører som er forespurt om interessert for å levere tilbud mangler i 2 av 5 tilfeller.
- En oversikt over hvilke leverandører som har levert tilbud mangler i 3 av 5 tilfeller.
- Skriftlig dokumenterte tilbud fra samtlige tilbydere mangler i 4 av 5 tilfeller.
- En sammenfatning av begrunnelse for valg av leverandør mangler i samtlige saker.
- Dokumentasjon for at deltakerne i konkurransen har fått tilbakemelding om utfallet av konkurransen mangler i samtlige saker.

Virksomhetsleder har oppgitt til revisjonen at det er gitt muntlig tilbakemelding om utfallet av konkurransen til deltakerne i sak 5. Driftsleder har informert om at det er sendt ut e-post til deltakerne om utfallet av konkurransen i minst ett ytterligere tilfelle. Virksomhetsleder har

²⁶ Tilbudet med en av leverandørene ble formidlet over telefon. Leverandører oppgav timepris. Dette var for uforutsigbart, og kommunen ønsket ikke å benytte seg av dette tilbudet.

²⁷ Revisjonen er informert om at det er sendt ut e-post til deltakerne.

²⁸ I følge driftsleder ble anbudet formidlet per telefon.

videre opplyst at det ikke er kommet inn klager fra leverandører som ikke har fått tilslag på leveranser.

I følge LOA skal oppdragsgiver sikre at hensynet til forutberegnelighet er ivaretatt. Revisjonen har undersøkt om det går frem av konkurransegrunnlaget hvilke kriterier Oppegård kommune vil legge til grunn for valg av leverandør og om dette samsvarer med hva som faktisk ble vektlagt i de aktuelle anskaffelsene.

Tabell 13: Oversikt over kriterier som fremgår av konkurransegrunnlaget, og oppgitt grunn for valg av leverandør

Sak	Anskaffelse	Foreligger det grunnlag for konkurransen?	Foreligger det spesifikke krav til pris eller leveringstid?	Hva var kriteriet for valg av leverandør?
1	Elevtoaletter ved Kolbotn skole	Nei	Nei	Vinner hadde inkludert mer i tilbudet, og kommunen hadde negativ erfaring med rimeligste tilbyder
2	Lyddemping ved Fløysbonn skole	Nei	Nei	Pris
3	Lyddemping ved Hellerasten skole	Nei	Nei	Pris
4	Dusjanlegg ved Sofiemyrhallen	Nei	Ja, ønske om at arbeidet utføres i bestemt periode	Pris og leveringstid
5	Nødstrømaggregat ved Oppegård kommune	Nei	Ja, ønske om at det oppgis pris og leveringstid	Pris og leveringstid

Undersøkelsen viser at:

- Konkurransegrunnlaget inneholder ikke premisser, vilkår og forutsetninger for anskaffelsesprosedyre i 5 av 5 tilfeller.
- I konkurransegrunnlaget er det ikke blitt informert om spesifikke krav utover pris i 3 av 5 anskaffelser.
- Av konkurransegrunnlaget fremgår det ikke hvilke kriterier Oppegård kommune baserer seg på ved valg mellom ulike tilbydere.
- Laveste pris er ikke blitt benyttet i 1 av 5 anskaffelser. Ved denne anskaffelsen er gitt uttrykk for at enkelte negative erfaringer med rimeligste tilbyder også spilte inn ved valget av leverandør.

Revisjonen er blitt informert om at Byggadministrasjon primært baserer seg på rimeligste pris som utvalgsriterium. Det tas også hensyn til leveringstid når dette er relevant. Det er ikke rutine for å opplyse om dette spesifikt i konkurransegrunnlaget.

Når det gjelder sak nr. 1 har Oppegård kommune en ny rammeavtale med tilbyder som presenterte lavest pris. Revisjonen er opplyst om at nest rimeligste tilbyder fikk oppdraget. I følge driftsleder hadde denne tilbyderen inkludert mer i sitt tilbud, og Byggadministrasjon har

tidligere hatt dårlig erfaring med rimeligste tilbyder når det gjelder større prosjekter som inkluderte mer enn rørleggerarbeid. Når det gjelder sak nr. 2 og nr. 3 er forespørsel fra Byggadministrasjon og tilbudene fra leverandører formidlet per telefon. Det er oppgitt til revisjonen av tilbyderne også var på befaring med kommunen. Når det gjelder sak nr. 5 er tilbudet fra 2 av 3 leverandører ikke dokumentert skriftlig.

I følge LOA skal oppdragsgiver sikre at hensynet til gjennomsiktighet er ivaretatt. Jf. kommentarene til loven vil gjennomsiktighet gjøre at det bl.a. er mulig å kontrollere at markedene er åpne. Kravet om å sikre gjennomsiktighet innebærer videre også en generell plikt til å sikre innsyn i anskaffelsesprosessen. Reglene om kunngjøring, og kravene om at alle prosedyrer, krav og kriterier skal gjøres kjent på forhånd, og at de ikke kan endres underveis, er uttrykk for kravet til gjennomsiktighet. Også oppdragsgivers plikt til å begrunne sine avgjørelser i ettertid er et uttrykk for gjennomsiktighet.²⁹ Undersøkelsen viser at:

- Dokumentasjon som viser hvilke avgjørelser som er tatt underveis i anskaffelsesprosessene, foreligger ikke i noen tilfeller.

Driftsleder har i intervju fortalt at han ikke var klar over hvor omfattende kravene til dokumentasjon for kommunens anskaffelser er.

Konkurranse

I følge LOA skal en anskaffelse så langt det er mulig være basert på konkurranse. Forskrift om offentlig anskaffelser § 3-1 sier at enhver anskaffelse skal så langt det er mulig baseres på konkurranse, uansett anskaffelsesprosedyre. For anskaffelser under 500 000 kroner er det i 2006 ikke krav om å lyse ut konkurransen på nasjonale eller internasjonale kunngjøringsbaser (Doffin og Ted).

Driftsleder ved Byggadministrasjon har til revisjonen opplyst at dersom en anskaffelse antas å komme opp i en 50-60 000 kroner er det vanlig at det rettes en forespørsel til 3-4 firmaer om de er interessert i å levere tilbud. Deretter sendes det ut et anbud med kravspesifikasjon til interesserte leverandører.

Revisjonen har undersøkt om anskaffelsene i utvalget er basert på konkurranse.

Tabell 14: Oversikt som viser hvorvidt Byggadministrasjon har dokumentasjon over gjennomført konkurranse ved anskaffelser.

Sak	Antall forespurte leverandører	Dokumenterte mottatte tilbud	Kravspesifikasjoner uten bestemt fabrikkat eller opprinnelse
1	6	2 av 3	Avvik
2	4	0	-
3	4	0	-
4	Ikke dokumentert	3	Avvik
5	3	2 av 3	-

Undersøkelsen viser at:

- Minst 3 leverandører er forespurt om å levere tilbud i 4 av 5 aktuelle innkjøp.

²⁹ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 35)

- Skriftlig tilbud fra minst 2 tilbydere foreligger i 3 av 5 aktuelle saker. Revisjonen er opplyst om at det er innkommet tilbud fra 3 tilbydere i alle saker, men at øvrige tilbud er blitt gitt per telefon.
- Konkurransesgrunnlaget inneholder tekniske spesifikasjoner fra en bestemt leverandør og fabrikat i 2 av 5 aktuelle saker, uten at det er presisert at dette kan erstattes med tilsvarende utstyr.

I en av fem anskaffelser er det ikke dokumentert hvem som er blitt forespurt om å levere tilbud på de aktuelle anskaffelsene.

I to anskaffelser var det ønske om å benytte et bestemt dusjsystem, levert av en bestemt leverandør. Dette systemet var en del av en større anskaffelse som inkluderte materiell og utført arbeid. I kommentarene til LOA står det følgende: ”Kan kontraktsgjenstanden ikke beskrives tilfredsstillende på annen måte, er det likevel tillatt å bruke slik angivelse når den er ledsaget av ordene ”eller tilsvarende”.” Det fremkommer ikke av konkurransegrunnlaget at dette er gjort.

Etterlevelse av interne retningslinjer - rammeavtaler

I følge *Administrativt delegasjonsreglement* for Oppegård kommune (2006: 24) har leder i seksjon for jus og administrasjon rådmannens myndighet til å inngå rammeavtaler om innkjøp/anskaffelser.

Revisjonen har fått opplyst at innkjøpsavdelingen i Oppegård kommune har oversikt over alle rammeavtaler som avdelingen har inngått for kommunen. De ulike virksomhetene har kopier av de avtalene som er relevante for virksomhetene i deres arbeid. Det finnes ingen liste over alle rammeavtaler som er tilgjengelig for øvrige ansatte i Oppegård kommune. Revisjonen har imidlertid blitt informert om at innkjøpsavdelingen har en liste til internt bruk i innkjøpsavdelingen. Denne inkluderer de rammeavtaler hvor seksjon for jus og administrasjon har vært involvert i inngåelse av rammeavtaler/avtaler.³⁰

Virksomhetsleder har oversendt kopier av rammeavtaler som er gjeldene for Byggadministrasjon, totalt 6 stykker, til revisjonen. I samtale med driftsleder kom det frem at Byggadministrasjon også har rammeavtale med ytterligere en leverandør. En oversikt over samtlige rammeavtaler revisjonen er presentert for er listet opp under:

³⁰ Jus og administrasjon: Notat av 24.1.07

Tabell 15: Oversikt over Oppegård kommunes rammeavtaler relevant for Byggadministrasjon

Nr	Leverandør og tjeneste	Gyldighet	Gyldig i 2006
1	Haga & Berg entreprenør AS Håndverkertjenester: snekkertjenester og materiell	20.6.05 – 20.6.08	Ja
2	Siemens Building Technologies AS Sentral driftskontroll, enøk, drift, service og vedlikehold	Udatert	Nei
3	Aas og Haukanes AS Ventilasjonsfilter og servicetjenester	1.1.07 - 1.1.10 mulighet for 1 års opsjon	Nei
4	Kolbotn Glass-Service AS Glassmestertjenester og glass	1.3.05 - 1.3.08	Ja
5	Ski Elektriske Installasjon as Elektrikertjenester	15.5.06 - 15.5.09 mulighet for 1 års opsjon	Ja
6	Larmerud Rørservice AS Rørleggertjenester	9.10.06 - 9.10.09 mulighet for 1 års opsjon	Deler av året
7	Auralight AS El-materiell	1.11.06 - 1.11.09 + 1 år opsjon	Deler av året

Når det gjelder rammeavtale nr. 2 har virksomhetsleder i Byggadministrasjon fortalt at avtalen formelt sett ikke er gyldig per i dag, men at den likevel blir benyttet. Avtalen er ikke blitt fornyet etter avtaleperiodens utløp. Virksomhetsleder har videre opplyst om at det er planer om å forlenge avtalen, men at det ikke er planer om å lyse ut rammeavtalen på nytt, da kommunen er låst til de produkter som tidligere er kjøpt av denne leverandøren. Denne avtalen ble i sin tid ikke inngått av innkjøpsavdelingen, men av den tidligere Eiendomsavdelingen i kommunen. Revisjonen er opplyst om at dette var på grunn av det tekniske nivået ved innkjøpet.

Øvrige avtaler i oversikten er inngått av innkjøpsavdelingen i Oppegård kommune. Byggadministrasjon har imidlertid vært med på å utforme kravspesifikasjonene.

I følge innkjøpsavdelingen i Oppegård kommune er etterlevelsen av rammeavtalene fra Byggadministrasjon vurdert som god. Det tas stikkprøver for å kontrollere etterlevelsen av avtalene. Per februar 2007 arbeider innkjøpsavdelingen med en undersøkelse om etterlevelse av regelverket ved innkjøp av bygningsmateriell. Virksomhetsleder har ansvar for å sikre at rammeavtaler blir etterlevd. Driftsleder har opplyst til revisjonen at han får alle fakturaer vedrørende innkjøp. Han attesterer fakturaene og ser da om eksisterende rammeavtaler er blitt benyttet i aktuelle tilfeller. Dersom han ser at det eksisterer en rammeavtale som ikke er blitt benyttet i en anskaffelse så påpeker han dette overfor den som har foretatt anskaffelsen.

Revisjonen har konstatert at kravspesifikasjonene til tre av rammeavtalene inneholder en avgrensning der større vedlikeholdsoppgaver/el-installasjoner/installasjoner ikke inngår i rammeavtalene. Revisjonen har undersøkt med innkjøpsavdelingen hva som menes med ”større oppgaver og installasjoner”. I følge spesialkonsulent i innkjøpsavdelingen er det ikke en beløpsgrense eller andre klare kriterier som avgjør når rammeavtalene skal benyttes eller ikke. Det er virksomhetslederne som avgjør avgrensningene i de konkrete tilfellene. Revisjonen er opplyst om at det har forekommet tvilstilfeller der man i ettertid har sett at for eksempel anskaffelsene har blitt dyrere enn forutsatt.

Oppegård kommunes offentlige anskaffelser

Revisjonen har gjennomgått kommunens regnskap pr 31.10.2006 med tanke på å gruppere innkjøp gjort fra kommunens leverandører. Det er laget en oversikt over sum kjøp fra de

forskjellige leverandørene på art 1231, vedlikehold av bygninger, og art 3230, bygg/nybygg/uteanlegg og vei, på ansvar 1702 Byggadministrasjon. Antall anskaffelser og størrelsen av disse vises i tabellen under.

Tabell 16: Oversikt over antall leverandører som Byggadministrasjon i Oppegård kommune har kjøpt varer og tjenester fra i perioden 1.1.2006 – 31.10.2006, jf. kommunens regnskap 31.10.06.

Årstall	Antall anskaffelser mellom 100 000 – 199 999 kroner	Antall anskaffelser over 200 000 kroner
2004	9	6
2005	4	11
2006	6	7

Detaljlisten er gjennomgått sammen med virksomhetsleder og driftsleder i Byggadministrasjonen med tanke på å få redegjort om det er gjennomført konkurranse i forbindelse med de enkelte kjøpene. Det er ikke foretatt en etterkontroll av de opplysninger som er gitt.

Gjennomgangen viser at følgende innkjøp over 50 000 kroner i 2006 har vært direkte anskaffelser uten at flere leverandører er blitt forespurt:

Tabell 17: Anskaffelser over 50 000 kroner der Byggadministrasjon ikke har gjennomført konkurranse.

Sak	Anskaffelse	Anskaffelsens beløp	Kommentarer
1	(Euromiljø Inneklima AS) Innemiljø Greverud skole	161 770	Direkte anskaffelse. Kjøpet var et samarbeidsprosjekt med leverandøren. Prisen var ca. halvparten av ordinær pris.
2	(Malemester M. Wroldsen AS) Skifting av gulvbelegg Diverse bygg	154 837	Direkte anskaffelse. av flere mindre oppdrag. Gjelder minst 20-30 ulike jobber. Oppegård kommune vurderer i dag om det skal lyses ut anskaffelse av rammeavtale for gulvbelegg.
3	(Tømrermester Knut Karlsen) Snekkertjenester Sofiemyr og Tårnåsen skole	112 380	Direkte anskaffelse. Leverandøren har tidligere gjort 3-4 jobber på Kolbotn skole.
4	(Aas og Haukanes AS) Diverse varer og tjenester Diverse bygg	121 600	Direkte anskaffelse. Driftsleder forteller at Oppegård kommune tidligere har hatt rammeavtale med leverandører, men at denne var gått ut ved anskaffelsestidspunktet. Fra 1.1.07 er det etablert en ny rammeavtale med leverandøren.
5	(Kolbotn jernvare og farve) Jernvare Diverse bygg	82 717	Direkte anskaffelse av mange mindre anskaffelser. Oppegård kommune har ikke rammeavtale med leverandøren, men en avtale om 20 % rabatt ved innkjøp.

Opplysningene i tabellen (over) er gitt av virksomhetsleder og/eller driftsleder ved Byggadministrasjon i Oppegård kommune.

4.3.3 Vurderinger

Organisering

Det er innkjøpsavdelingen i Oppegård kommune som har ansvar for å inngå alle rammeavtaler i kommunen og for å sikre at LOA blir fulgt i kommunens innkjøp over 500 000 kroner. De ulike virksomhetenes, inkludert Byggadministrasjon, har ansvar å gjøre innkjøp i henhold til rammeavtaler og øvrige innkjøp under 500 000 kroner.

Revisjonens undersøkelse av praksis vedrørende inngåelse av rammeavtaler og innkjøp gjort av Byggadministrasjon viser at regelverket for offentlige anskaffelser ikke alltid etterleves, og at det mangler kunnskap ved Byggadministrasjon om kravene til offentlige anskaffelser.

Oppegård kommune har ikke utarbeidet eget innkjøpsreglement, men undersøkelsen har vist at innkjøpsavdelingen i kommunen har utarbeidet maler i forbindelse med anbudsinvitasjon, kravspesifikasjon, kontrakter og anbudskontroll. Byggadministrasjon har en mal for kravspesifikasjon, men ingen rutinebeskrivelser for anskaffelser eller øvrige maler som benyttes ved virksomhetens anskaffelser av varer og tjenester. Revisjonen vurderer det som en svakhet at Byggadministrasjon ikke har hensiktsmessige rutinebeskrivelser for gjennomføring av offentlige anskaffelser. Revisjonen vurderer det som positivt at Oppegård kommune i perioden mars til juni 2007 skal avholde to tilpassede interne kurs for hele organisasjonen, samt ett spesialtilpasset for Byggadministrasjonen, innen lov om offentlige anskaffelser med forskrifter.

Forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet

I følge LOA skal oppdragsgiver sikre at hensynet til etterprøvbarehet blir ivaretatt. Undersøkelsen viser at Byggadministrasjon i liten grad har system for å sikre etterprøvbarehet ved sine anskaffelser. For de anskaffelsene revisjonen har undersøkt foreligger det ikke dokumentasjon som gjør det mulig å etterprøve om anskaffelsene er gjennomført i samsvar med kravene. Dette gjelder samtlige tilfeller.

Undersøkelsen viser videre at det ikke alltid foreligger et skriftlig konkurransegrunnlag med anbud og spesifiseringer. Det er heller ikke systematisk arkivert dokumentasjon vedrørende hvilke tilbydere som er kontaktet, hvilke leverandører som har gitt tilbud, og hvilke tilbud som er levert. Dette gjør at det ikke er mulig å etterprøve grunnlaget for valg av leverandør. Videre har Byggadministrasjon ikke en egen sammenstilling eller skriftlig vurdering som viser begrunnelse for valg av leverandør, og det er ikke skriftlig dokumentasjon som viser at tilbyderne har fått tilbakemelding om utfallet av konkurransen. Revisjonen vurderer at dette innebærer brudd med det grunnleggende kravet om etterprøvbarehet ved offentlige anskaffelser.

I følge LOA skal oppdragsgiver sikre forutberegnelighet. Undersøkelsen viser at kravene til forutberegnelighet ikke sikres. I de undersøkte anskaffelsene kommer det bl.a. ikke frem av konkurransegrunnlagene hva som er utvalgsriteriene i konkurransene. Byggadministrasjon har fortalt revisjonen at konkurransene i hovedsak er basert på laveste pris, og noen ganger også på leveringstidspunkt. Det finnes også eksempler på at dette ikke følges.

I én av anskaffelsene ble nest rimeligste tilbud valgt. Grunnen er oppgitt å være at vinneren inkluderte mer i sitt tilbud og at Byggadministrasjon hadde dårlige erfaringer med rimeligste tilbyder. Revisjonen vurderer at dette innebærer brudd med det grunnleggende kravet om

forutberegnelighet, da Byggadministrasjon ikke hadde oppgitt kriterier for valg av leverandør, og da de heller ikke fulgte sine vanlige prosedyrer med å velge ut fra laveste pris.

I følge LOA skal oppdragsgiver sikre at hensynet til gjennomsiktighet blir ivaretatt. Gjennomsiktighet i anskaffelsesprosessen gjør det bl.a. mulig å kontrollere at markedene er åpne. Revisjonens undersøkelse viser at det i samtlige saker mangler dokumentasjon som kunne vært med på å sikre at hensynet til gjennomsiktighet ble ivaretatt. I én sak er det også klart at tilbyder med gunstigst pris ikke fikk oppdraget.

Med ny forskrift om offentlige anskaffelser fra 1. januar 2007 er kravene til etterprøvnbarhet blitt strengere. I intervju med spesialkonsulent i innkjøpsavdelingen kommer det frem at innkjøpsavdelingen har utarbeidede maler i forbindelse med anbudsinvitasjon, kravspesifikasjon, kontrakt og anbudsprotokoll. Byggadministrasjon har ikke utarbeidet rutinebeskrivelser og har få maler knyttet til arbeidet med anskaffelser av varer og tjenester. Revisjonen vurderer det som viktig at Byggadministrasjon sørger for å utarbeide hensiktsmessige rutiner for innkjøp og at kommunens innkjøpsavdeling og Byggadministrasjon samarbeider om kompetanseoverføring når det gjelder gjennomføringen av offentlige anskaffelser.

Konkurranse

I følge Lov om offentlige skal alle offentlige anskaffelser være basert på konkurranse. Revisjonens undersøkelse viser at Byggadministrasjon ikke alltid forespør flere leverandører ved innkjøp over 50 000 kroner i de tilfeller kommunen ikke har rammeavtaler. Undersøkelsen viser videre at det ikke utarbeides et konkurransegrunnlag hvor reglene for konkurransen gjøres kjent i de tilfeller der flere leverandører deltar i en anbudskonkurranse.

I to av anskaffelsene som revisjonen har undersøkt viste det seg også at hensynet til konkurranse er innskrenket ved at spesifikasjonene i anbudet inneholdt et konkret system fra en bestemt leverandør. Revisjonen vurderer at Byggadministrasjon dermed bryter med det grunnleggende kravet om konkurranse ved offentlige anskaffelser.

Etterlevelse av rammeavtaler

Det fremgår av Oppegård kommunes eget delegasjonsreglement at alle rammeavtaler skal inngås av seksjon for jus og administrasjon. Undersøkelsen viser at dette ikke alltid skjer i praksis. Dette kan også medføre at seksjon for jus og administrasjon ikke har en fullstendig oversikt over alle rammeavtaler som er inngått med kommunen.

Revisjonens gjennomgang av de rammeavtaler som er relevant for Byggadministrasjon viser også at det ikke har eksistert en god oversikt over hvilke rammeavtaler som virksomheten har og hvilke rammeavtaler som er gyldige. Revisjonen vurderer det som en svakhet at Oppegård kommune ikke har en samlet oversikt over kommunens rammeavtaler. En slik oversikt bør også, etter revisjonens vurdering, være tilgjengelig for øvrige ansatte i Oppegård kommune.

Undersøkelsen viser videre at Oppegård kommune per februar 2007 kjøper inn varer og tjenester i henhold til en ugyldig rammeavtale. Denne avtalen var i utgangspunktet heller ikke inngått med seksjon for jus og administrasjon, slik kommunens delegasjonsreglement tilsier. Revisjonen er informert om at det er et ønske om å fornye avtalen, uten å gjennomføre konkurranse. Revisjonen ber Oppegård kommune sørge for at ny avtale blir inngått etter prosedyrer som er i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser.

Enkelte av rammeavtalene revisjonen har sett på er uklare med hensyn til størrelse på anskaffelse og når rammeavtalene skal benyttes. Revisjonen vurderer at dette ikke er i samsvar med kravet om hensyn til forutberegnelighet og gjennomsiktighet.

5 Konklusjoner

Målsettinger for vedlikehold, drift og tilsyn ved kommunale bygg

Oppegård kommune har vedtatt overordnede målsettinger og organisert sin eiendomsforvaltning i samsvar med de anbefalinger som Eiendomsforvaltningsutvalget har gjort.

Kommunen har god oversikt over kommunens bygninger, men det drifts- og forvaltningssystemet som brukes i dag oppleves for tungvint og bør enten skiftes ut eller oppgraderes slik at det blir et funksjonelt system.

Kommunen har utarbeidet detaljerte tiltaksplaner hvor det fremgår hvilke tiltak som skal gjøres på de respektive bygg, de har på denne måten ivarettatt punktet om å ha en planmessig tilnærming til vedlikeholdet av kommunens bygninger.

Kostnadsutvikling for vedlikehold

Oppegård kommune brukte i 2006 i gjennomsnitt 70 kroner pr. kvadratmeter til vedlikehold av kommunens bygninger. Dette er 30 kroner mindre enn normtallet, men utgjør en økning på nesten 40 kroner fra de to foregående årene. På bakgrunn av de lave beløpene som er budsjettet tidligere år er det grunn til å anta at kommunens bygninger har et akkumulert vedlikeholdsbehov.

I de tilfeller kommunen legger frem nøkkeltall for vedlikehold av kommunens bygninger, må tallene kunne etterprøves og være sammenlignbare over tid. Dette har vært en utfordring for Oppegård kommune i den undersøkte perioden. Kommunens fremlagte nøkkeltall for 2004 er heller ikke sammenfallende med de tall som framkom ved gjennomgangen av kommunens tiltaksplaner.

Oppegård kommune har finansiert deler av kommunens vedlikehold med midler fra investeringsbudsjettet, dette er i strid med kommunal regnskapsstandard nr. 4.

Anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester

Oppegård kommunes praksis vedrørende anskaffelser er ikke alltid i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser, med hensyn på å sikre at kravene til konkurranse, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet etterleves.

Undersøkelsen har vist at Oppegård kommune ikke alltid følger kommunens eget delegasjonsreglement, ved at andre enheter enn Seksjon for jus og administrasjon inngår rammeavtaler for kommunen. Det fremkommer videre at kommunen ikke har en fullstendig oversikt over de rammeavtaler som kommunen har inngått, og som er tilgjengelig for brukerne i kommunen.

Oppegård kommune benytter seg per apr. 2007 bla. av en rammeavtale som er ugyldig. Det foreligger i dag planer om å fornye avtalen uten en anbudskonkurranse. Dette er i strid med regelverket for offentlige anskaffelser.

6 Anbefalinger

Oppgård kommune må etablere rutiner som sikrer at:

- All finansiering av vedlikeholdet blir gjort gjennom driftsbudsjettet.
- Regelverket for offentlige anskaffelser blir fulgt.

Oppegård kommune bør vurdere å igangsette tiltak for å bedre kontrollen med kommunens vedlikehold og tilsyn av kommunens bebygde eiendommer, herunder:

- Dagens drifts- og forvaltningssystem bør oppdateres slik at det kan brukes fullt ut. Eventuelt bør Oppegård kommune vurdere å bytte til et mer brukervennlig system.
- Kommunens utarbeidede nøkkeltall for vedlikehold bør dokumenteres.
- Tidsregistrering for egne medarbeidere mht. forbruk av tid til vedlikehold bør etableres.
- Vedlikeholds nivået bør økes til et nivå som er sammenfallende med de normtall som foreligger.

Oppegård kommune må gjennomføre tiltak for å sikre at kravene til konkurranse, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet etterleves ved offentlige anskaffelser. Kommunen bør herunder vurdere følgende:

- Ansvar og roller knyttet til innkjøp i kommunen bør skriftliggjøres.
- Rutiner som sikrer at de i kommunen som forestår innkjøp til enhver tid har tilstrekkelig kompetanse om gjeldende regler for offentlige anskaffelser, bør utvikles.
- Rutiner for å sikre at kommunens innkjøp gjøres i samsvar med regelverket, herunder rutiner for å dokumentere at regelverket for offentlige anskaffelser er blitt fulgt i en anskaffelse, bør utvikles.
- En oversikt over kommunens rammeavtaler bør utarbeides og gjøres tilgjengelig for alle som forestår offentlige anskaffelser i Oppegård kommune.
- Maler for rammeavtaler der det ikke levnes tvil om når en rammeavtale skal benyttes, bør utformes.

7 Rådmannens uttalelse

Generelt

Rådmannen har gått gjennom rapporten og merket seg de funn, opplysninger, vurderinger og anbefalinger som der fremkommer. Som kommenteres nedenfor synest noe av det som er anført å bero på at revisjonen ikke er tilført all relevant informasjon. Dette rokker ikke ved det som anses som de viktigste kritiske bemerkninger, nemlig rutinesvikt når det gjelder offentlige anskaffelser og at deler av kommunens vedlikeholdsutgifter belastes investeringsregnskapet og ikke driftregnskapet slik forskriften tilsier. Det er allerede tatt skritt for å rette på dette, spesielt når det gjelder en mer presis oppfølging av anskaffelsesreglementet. Ved neste års budsjettbehandling vil en søke styrke vedlikeholdsbevilgningene slik risikoen for å belaste investeringsbudsjettet med vedlikeholdsutgifter begrenses.

For øvrig anses rapporten å være en nyttig korrektiv som vil kunne bidra til at vedlikeholdsforvaltningen i kommunen kan bli ytterligere forbedret.

Nedenfor knyttes kommentarer til punkter som fremkommer i revisjonsrapporten punkt 6 Anbefalinger.

Finansiering av vedlikeholdet igjennom driftsbudsjettet.

Etter gjeldende regnskapsstandard skal vedlikeholdsutgifter som gjelder å gjenskape de standarder som opprinnelig bygg hadde, utgiftsføres i driftsregnskapet. Påkostninger og standardhevinger utover opprinnelig standard kan føres i investeringsbudsjettet. I praksis er dette en krevende sontring. Eksempelvis oppstår problem med riktig belastning når det skal gjennomføres kvalitetshevingstiltak som nye ventilasjonsanlegg etc. Nytt ventilasjonsanlegg er en standardheving og kan føres i investeringsregnskapet. Skader og oppussingsbehov som forsterkes som følge av investeringsarbeidene som overflatebehandling, behov for å fornye el-ledninger, brannsikring etc. kan føres i driften. I hovedsak er den praksis fulgt i kommunen at slike kostnader er belastet investeringsprosjektet.

Tilsvarende gjelder større oppussing- og rehabiliterings som rådhusets sidebygg i 2006. Da kommunestyret behandlet bevilgning til disse arbeidene ble det definert som et oppjusteringsprosjekt til høyere standard, men revisjonen anses dette, etter det en forstår, som et vedlikeholdsprosjekt hvor bygget ble tilbakeført til opprinnelig standard og funksjonalitet. Her er det rom for ulike vurderinger.

Rådmannen vil ved kommende budsjettbehandlinger søke å innpasse større beløp til vedlikehold over driftsbudsjettet, slik at kommunens praksis blir mer betryggende. Ettersom kommunens ressursrammer er såpass stramme vil en slik omlegging ha som konsekvens at andre tiltak og tjenester må nedprioriteres tilsvarende.

Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er et satsingsområde i kommunen. Regelverket er komplisert, og det er en utfordring å sikre tilstrekkelig kompetanse på alle nødvendige nivåer i organisasjonen til enhver tid. Rådmannen mener at de forhold som påpekes i forvaltningsrevisjonsrapporten i hovedsak er ivaretatt gjennom opplæring og utarbeidelse av nye rutiner i 2007.

Organisering av arbeidet

Ansvarsfordelingen for offentlige anskaffelser følger av delegasjonsreglementet. Innkjøp over kr. 500.000,- og inngåelse av rammeavtaler tilligger Jus og administrasjon, som i sin enhet for jus og innkjøp har 4 medarbeidere. To av medarbeiderne har kun innkjøpsrelaterte oppgaver.

Anskaffelser under kr. 500.000,- skal iht. delegasjonsreglementet foretas av den enkelte virksomhet. Resultater fra brukerundersøkelse som ble gjennomført før årsskiftet viser at virksomhetene generelt er godt kjent med rollefordelingen mellom innkjøpsenheten ved Jus og administrasjon og den enkelte virksomhet.

Jus og administrasjon har under utarbeidelse en serviceerklæring som ytterligere vil klargjøre ansvar og roller i forhold til offentlige anskaffelser. Arbeidet forventes ferdigstilt i løpet av høsten 2007.

Oppfølging av regelverket for offentlig anskaffelser

For ordens skyld vil rådmannen presisere at verken forskriften av 2001 eller 2006 har spesifikke krav til konkurransegrunnlag og tildelingskriterier for anskaffelser under kr. 500.000,-. De alminnelige prinsipper i lov om offentlige anskaffelser (LOA) § 5 må derfor legges til grunn. Det følger av FOA 2001 § 11-2 at kapittel III ikke kommer til anvendelse for anskaffelser under kr. 500.000,- eks mva. Det vil blant annet si at forbudet mot bruk av typebestemte tekniske spesifikasjon i § 12-2 ikke kommer direkte til anvendelse for denne type anskaffelser.

Kurs i offentlige anskaffelser er en del av det felles opplæringstilbudet til kommunens ansatte. I forbindelse med ikrafttreddelsen av den nye anskaffelsesforskriften (FOA) 01.01.07, har kommunen gjennomført to felleskurs i organisasjonen, med særlig fokus på de alminnelige prinsipper i LOA § 5, og anskaffelser under kr. 500.000,-. Før sommeren skal det avholdes et kurs i bruk av rammeavtaler.

Jus og administrasjon har utarbeidet en skriftlig veileder for anskaffelser over kr. 100.000,- med mal for protokoll, som er oversendt alle virksomhetslederne. Veilederen redegjør for de alminnelige prinsippene i lov om offentlige anskaffelser, (LOA) § 5, og hvordan de enkelte virksomhetene/seksjonene bør gjennomføre en anskaffelse i tråd med LOA og FOA del I. Det er blant annet satt fokus på krav til etterprøvnbarhet og gjennomsiktighet i den enkelte anskaffelse. Anskaffelser i kostnadsområdet 0-500.000 kroner er så ulike i form og størrelse, at det vurderes som lite hensiktsmessig med en standardisert mal for innhenting av tilbud i tillegg til veilederen.

I februar 2007 vedtok rådmannen en arkivrutine for innkjøp. Rutinen skal sikre at nødvendige dokumenter blir journalført og at de kan spores i kommunens elektroniske saksarkiv i etterkant av anskaffelsen. Rådmannen mener dette vil ivareta hensynet til gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet på en god måte.

Det er utarbeidet nye maler for presentasjon av kommunens rammeavtaler, og alle avtaler som er virksomhetsovergrepene er lagt ut under rutiner på intranett. Det arbeides for tiden med en egen innkjøpsside på kommunens intranett, som vil gjøre informasjon om innkjøp lettere tilgjengelig for alle ansatte.

Rammeavtalene skal benyttes ved løpende innkjøp. Ved utlysning av konkurranser om rammeavtaler er omfanget av konkurransen, (hvilke produkter/tjenester avtalen skal omfatte

og anslagsvis volum), definert i konkurransegrunnlaget. Videre oppnevnes det en kontaktperson i kommunen for hver enkelt avtale, som har inngående kjennskap til denne. Rådmannen mener med dette at hensynet til forutberegnlighet og gjennomsiktighet er ivaretatt.

I rapporten vises det til en utgått rammeavtale som det skal være ytre ønske om å fornye uten konkurranse. Rådmannen vil presisere at dette dreier seg om en avtale knyttet til eksisterende overvåkningsutstyr, som det vil være adgang til å unnta fra ordinær konkurranse med hjemmel i FOA 2006 §§ 2-1 eller 14-4.

Overordnede målsettinger.

Det må bero på en misforståelse når det i rapporten hevdes at kommunen ikke har overordnede målsettinger for sin eiendomsforvaltning og byggvedlikehold. I kommuneplanen er det et eget kapittel som omhandler kommunale bygg og hvor bl.a. følgende mål fremgår:

- tilstrekkelig bygningsmessig kapasitet og standard slik at brukere og ansatte får arbeidsforhold som fremmer helse og trivsel.
- kommunal bygningsmasse skal fremstå som godt vedlikeholdt og tidsriktig
- miljøriktige, areal og energieffektive bygg.

Samme sted er det også fastsatt 5 strategier for hvordan målene skal nås.

Organisering og planlegging av byggvedlikeholdet.

Det konstateres at også Distriktsrevisjonen mener at vedlikeholdet i kommunen er hensiktsmessig organisert. Vedtatte overordnede mål for arbeidet søkes operasjonalisert gjennom årlig gjennomgang av praktisk talt hele bygningsmassen sammen med lokale ledere, verneombud og fagfolk. Den plan som utarbeides behandles av rådmannen, i arbeidsmiljøutvalget og UMP vedtar planen. Av planen fremkommer meldte behov, bevilgning for det aktuelle år og foreløpige prioritering for kommende år. Dessuten angis foreslåtte tiltak det ikke er funnet penger til. Planen er et meget godt verktøy for kartlegging og helhetlig prioritering både på administrativt og politisk nivå.

De anbefalinger som revisjonen påpeker til forbedringer vil bli vurdert ved fremtidig rullering.

Økning av midler til vedlikehold.

Revisjonens anbefaling av at vedlikeholdsbevilgningene bør økes til angitte statlige normtall vil kommunen måtte vurdere ved de årlige budsjettbehandlinger. Midler til formålet konkurrerer med andre gode formål, og det er kommunestyret som må foreta de endelige avveiningene.

Rådmannens sluttbemerkninger.

Som nevnt overfor inneholder forvaltningsrevisjonsrapporten opplysninger, bemerkninger og innspill som det vil bli arbeidet videre med for å gjøre kommunens bygningsforvaltning bedre. Som redegjort for er det allerede tatt grep for å få en mer betryggende praksis når det gjelder anskaffelser. Når det gjelder anbefalingene om økte midler til vedlikehold vil kommunestyret måtte vurdere dette ved forestående budsjettbehandlinger. Øvrige innspill og forslag til bedring av system og rutiner vil bli vurdert innarbeidet ved neste rullering av "Tiltaksplan for kommunale bygg."

Kolbotn 06.06.07

Harald Toft
Rådmann

Monica Lysebo
Juridisk rådgiver

Stein Eiklo
Virksomhetsleder byggforvaltning

8 Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse

Det vises til rådmannens uttalelse av 6. juni 2007. Follo distriktsrevisjon merker seg at rådmannen anser rapporten for å være et nyttig korrektiv som vil kunne bidra til at vedlikeholdsforvaltningen i Oppegård kommune kan bli ytterligere forbedret.

Revisjonen har kommentarer til følgende punkter i rådmannens uttalelse:

Finansiering av vedlikeholdet igjennom driftsbudsjettet

Revisjonen er enig i at det i praksis kan være krevende å skille mellom hva som er påkostninger og hva som er vedlikehold men at det må foretas konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Etter revisjonens oppfatninger kan det i enkelte tilfeller også være aktuelt å dele utgiften i en del som vedrører vedlikehold og del som vedrører påkostning etter en konkret vurdering.

Rådmannen skriver videre at revisjonen har vurdert de arbeider som ble gjort på rådhusets sidebygning som vedlikehold, og ikke et oppjusteringsprosjekt som kommunestyret la til grunn. Dette medfører ikke riktighet. Revisjonen gikk gjennom alle prosjektene sammen med virksomhetsleder for Byggadministrasjonen for å vurdere skillet mellom vedlikeholdsutgifter og påkostninger/ oppgraderinger. Når det gjelder sidebygningen ble det av virksomhetsleder vurdert at i alt 800 000 kroner dreide seg om rent vedlikehold mens de resterende 1,2 millioner kroner var påkostninger og oppgraderinger på bygget. Revisjonen har følgelig ikke vurdert dette på egenhånd.

Offentlige anskaffelser

Revisjonen ser det som positivt at Oppegård kommune har iverksatt en rekke tiltak i 2007 for å sikre at regelverket om offentlige anskaffelser etterleves. Tiltakene omhandler opplæring og informasjon om regelverket, nye rutiner og veiledere for gjennomføring og dokumentasjon av innkjøp, samt klargjøring av ansvar og roller i forbindelse med kommunens innkjøp.

Revisjonen vurderer at de planlagte og/eller gjennomførte tiltakene også er i samsvar med revisjonens anbefalinger.

Når det gjelder rådmannens kommentar vedrørende adgang til å inngå en innkjøpsavtale uten ordinær konkurranse, vil revisjonen minne om at de grunnleggende kravene til konkurranse, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet gjelder uansett anskaffelsesprosedyre og uavhengig av verdi.

Overordnede målsettinger

Med bakgrunn i rådmannens uttalelse er rapporten endret på dette punktet.

9 Litteraturliste

Lov

- Lov om offentlige anskaffelser 1999-07-16 nr. 69

Forskrift

- *Forskrift om offentlige anskaffelser 2001-06-15 nr. 616*
- *Forskrift om offentlige anskaffelser 2006-04-07 nr. 402*

Retningslinjer

- NHD (2004): Beste praksis – offentlige anskaffelser - veileder
- FAD (2006): Veileder til regelverket om offentlige anskaffelser - veileder

Dokumentunderlag fra Oppegård kommune

- Dokumentasjon vedrørende 5 anskaffelser
 - Kolbotn skole, Elevtoaletter
 - Fløysbonn skole, Lyddemping
 - Hellerasten skole, Lyddemping
 - Sofiemyrhallen, Dusjanlegg
 - Oppegård kommune, Nødstrømaggregat
- Rammeavtaler som benyttes av Byggadministrasjon i Oppegård kommune
 - Haga & Berg entreprenør AS. *Håndverkertjenester: snekker og materiell*
 - Siemens Building Technologies AS. *Sentral driftskontroll, enøk, drift, service og vedlikehold*
 - Aas og Haukanes AS. *Ventilasjonsfilter og servicetjenester*
 - Kolbotn Glass-Service AS. *Glassmestertjenester & glass*
 - Ski Elektriske Installasjon as. *Elektrikertjenester*
 - Larmerud Rørservice AS. *Rørleggertjenester*
- Oppegård kommune (2006): *Administrativt delegasjonsreglement for Oppegård kommune*
- *Årsberetning for Oppegård kommune 2005*
- *Tiltaksplaner*

Andre kilder

- Amdal, Gro og Roll-Matthiesen, Inger (2004): *Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kommentartutgave. 2. utgave.* Oslo, Kommuneforlaget
- Riksrevisjonen (2004 – 2005): Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger. Dokument. Nr. 3:13 (2004-2005). Oslo: Akademika AS
- Sunde, Øyvind (2001): *Kommuneregnskapet.* NKRF servicekontor.