

Follo distriktsrevisjon
Forvaltningsrevisjonsrapport

Vedlikehold
av
kommunale bygg

Frogn kommune

Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Frogn 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 Frogn kommune. I rapporten drøftes vesentlige funn i tilknytning til problemstillingene og det gis anbefalinger som kan bidra til at Frogn kommune kan ivareta oppgavene tilknyttet anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester på bedre måter.

Prosjektet er gjennomført i perioden januar 2007 til mai 2007. Prosjektet er gjennomført av rådgiver Even Tveter (prosjektleder) og rådgiver Anne Lise Jørgensen.

Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget i Frogn kommune 28. november 2006.

Steinar Neby
revisjonssjef

Even Tveter
prosjektleder

06.07.2007

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	7
2	INNLEDNING	9
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	9
2.2	FORMÅL	9
2.3	PROBLEMSTILLINGER	9
2.4	REVISJONSKRITERIER	9
3	METODER OG GJENNOMFØRING	11
3.1	GJENNOMFØRING	11
3.2	DATAENES GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET	12
4	ANALYSE	14
4.1	MÅLSETTINGER FOR VEDLIKEHOLD, DRIFT OG TILSYN AV KOMMUNALE BYGG	14
4.1.1	<i>Revisjonskriterier</i>	14
4.1.2	<i>Faktabeskrivelse</i>	15
4.1.3	<i>Vurdering</i>	19
4.2	KOSTNADSUTVIKLING FOR VEDLIKEHOLD.....	21
4.2.1	<i>Revisjonskriterier</i>	21
4.2.2	<i>Faktabeskrivelse</i>	24
4.2.3	<i>Vurdering</i>	28
4.3	ANSKAFFELSER AV BYGG- OG VEDLIKEHOLDSTJENESTER	31
4.3.1	<i>Revisjonskriterier</i>	31
4.3.2	<i>Faktabeskrivelse</i>	33
4.3.3	<i>Vurdering</i>	38
5	KONKLUSJONER	41
6	ANBEFALINGER	42
7	RÅDMANNENS UTTALELSE	43
8	REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE	46
9	LITTERATURLISTE	47

1 Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om Vedlikehold av kommunale bygg i Frogn kommune er gjennomført i henhold til vedtak i kontrollutvalget i Frogn 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

Undersøkelsen viser at Frogn kommune ikke har utarbeidet overordnede målsettinger og retningslinjer, slik det tidligere regjeringsoppnevnte Eiendomsforvaltningsutvalget har anbefalt. Organiseringen av eiendomsforvaltningen er imidlertid i samsvar med de anbefalinger som er gitt av utvalget. Kommunen gjennomførte i 2005 et prosjekt i regi av Multiconsult, og deres rapport har bidratt til å gi kommunen en god oversikt og dokumentasjon over sin bygningsmassen.

Kostnadsutvikling for vedlikehold

For årene 2004 og 2005 brukte Frogn kommune langt mindre til vedlikehold pr. kvadratmeter enn normtallet i bransjen anbefaler.

Multiconsult kom i 2005 med en rekke anbefalinger vedrørende vedlikehold av kommunale bygg i Frogn kommune. Frogn kommune har i stor grad fulgt opp disse anbefalingene, og foretatt vedlikehold for betydelig større beløp i 2006 enn de foregående årene.

Når det gjelder vurdering og klassifisering av drifts- og investeringsutgifter, viser undersøkelsen at det er en risiko for at Frogn kommune ikke har forholdt seg til kommunal regnskapsstandard nr. 4, ved at investeringsmidler er benyttet til å finansiere vedlikeholdsarbeider. Investeringsregnskapet skal kun inneholde anskaffelser til varig eie eller bruk, og som er av vesentlig verdi.

Frogn kommune må for fremtiden foreta nærmere vurderinger knyttet til om tiltak som skal gjennomføres er å betrakte som vedlikehold eller påkostninger/oppgraderinger. Dette får betydning både når det gjelder finansieringsform og den rapportering av bruk av vedlikeholdsmidler som gjøres i regnskapet og årsrapporten.

Anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester

Frogn kommunes praksis vedrørende offentlige anskaffelser synes ikke alltid å samsvare med gjeldende regelverk, med hensyn på å sikre kravene til konkurranse og etterprøvbarhet. Det er i 2006 ikke gjennomført konkurranse ved anskaffelser fra to av åtte leverandører til Enhet for teknisk drift og forvaltning. For en tredje anskaffelse mangler det dokumentasjon for anskaffelsesprosessen. Videre er det tydelig på at kommunens egne oppdaterte retningslinjer og veiledning om innkjøp ikke benyttes så aktivt som ønskelig, og at det er et potensial for bedre kommunikasjon og mer aktiv bruk av disse i kommunen.

Follo distriktsrevisjon har anbefalt at Frogn kommune sørger for at ansatte som foretar innkjøp er tilstrekkelig informert om hvor informasjon og retningslinjer knyttet til innkjøp

finnes internt i kommunen. Det er videre anbefalt at kommunen sørger for at all dokumentasjon vedrørende kommunens anskaffelser arkiveres samlet i kommunens arkiver. Follo distriktsrevisjon mener Frogn kommune også bør vurdere å etablere en rammeavtale vedrørende glassmestertjenester, samt snekker- og tømmerertjenester.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Revisjonen skal i følge Kommuneloven § 78 pkt. 2 og forskrift om revisjon § 6 og § 7 utføre 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 Frogn 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 28. 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 og tilhørende regelverk.

2.3 Problemstillinger

Revisjonen har valgt følgende problemstillinger:

- 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.
- 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.
- Kommunal regnskapsstandard nr 4 – Foreløpig standard (F): Avgrensninger mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.
- Riksrevisjonen (Dokument 3:13 (2004-2005): Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger.

3 Metoder og gjennomføring

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

- Skriftlige styringsdokumenter
- Budsjetter 2004-2006
- Regnskapsdata 2004-2006
- Årsmelding 2005-2006
- Vedlikeholdsplaner for 2006
- Dokumentasjon knyttet til 8 anskaffelser over 100 000 kroner i 2006, gjennomført av Enhet for teknisk drift og vedlikehold
- Rammeavtaler
- Multiconsult (2005): Tiltaksvurdering, tiltaks- og vedlikeholdsplan
- Intervju med sentrale personer i kommunen

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

Formålet med å gjennomgå rammeavtaler og dokumentasjonen vedrørende anskaffelser ved Enhet for teknisk drift og forvaltning (TDF) er å se hvorvidt kommunen i praksis etterlever lovens krav om konkurranse, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i offentlige anskaffelser.

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

3.1 Gjennomføring

Gjennomgang av målsetninger og retningslinjer

Follo distriktsrevisjon har i intervjuer med sentrale personer i Enhet for teknisk drift og forvaltning bedt om skriftlig dokumentasjon for kommunens eventuelle overordnede målsetninger og retningslinjer. Den mottatte dokumentasjonen er gjennomgått og vurdert.

Gjennomgang av kostnadsutvikling for vedlikehold

Follo distriktsrevisjon har gjennomgått Frogn kommunes budsjett og regnskap for 2004-2006, samt kommunens vedlikeholds- og tiltaksplaner. Dette for å undersøke hvilke beløp kommunen har benyttet til vedlikehold av kommunens bygninger. For 2004-2005 er informasjon i kommunens årsmelding lagt til grunn, og kommunens bruk av midler disse årene er vurdert opp mot det normtall som er oppgitt i Eiendomsforvaltningsutvalgets rapport (2004).

For 2006 er kommunes bruk av midler til vedlikehold vurdert opp mot de vedlikeholds- og tiltaksbehov som Multiconsult viser til i sin rapport (2005) om Frogn kommune. Denne rapporten ble utarbeidet i samarbeid med Frogn kommune for å kartlegge den tekniske tilstanden til kommunens bygninger. Rapporten angir og beskriver behov for tiltak og kostnader knyttet til beskrevne tiltak. Rapporten gir konkrete anbefalinger vedrørende hvilke beløp kommunen bør bruke frem til og med 2011, for å bringe bygningene til en stand

tilsvarende den byggene opprinnelig hadde. Follo distriktsrevisjon har vurdert kommunens bruk av midler til vedlikehold og tiltak opp mot anbefalinger i Multiconsult sin rapport.

Gjennomgang av Frogn kommunes etterlevelse av Lov om offentlige anskaffelser

Revisjonen har gjennomgått regnskapene for 2004-2006 og utarbeidet en oversikt over alle leverandører som har levert varer eller tjenester over 100 000 kroner til Enhet for teknisk drift og forvaltning. Fra 12 leverandører er det foretatt anskaffelser for over 100 000 kroner i 2006. Én anskaffelse gjaldt oppsetting av et nybygg og er følgelig holdt utenfor de videre undersøkelser. For anskaffelser fra øvrige 11 leverandører har revisjonen bedt om all skriftlig dokumentasjon fra kommunen. Den mottatte dokumentasjonen er gjennomgått og vurdert.

3.2 Dataenes gyldighet og pålitelighet

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. Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamling av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen.

Kravet til tilfredsstillende gyldighet er bl.a. søkt ivaretatt ved at revisjonen har henvendt seg til rådmannen og har fått oppgitt en kontaktperson i kommunen som vi har forholdt oss til i forbindelse med prosjektet. Revisjonen har videre innhentet sentrale dokumenter som er spesifisert i revisjonskriteriene og intervjuet ansatte om problemstillingene som er undersøkt. De faktabeskrivelser som er beskrevet er alle blitt bekreftet av informantene.

Når det gjelder undersøkelsen om overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold, tilsyn og drift av kommunale bygninger, har revisjonen søkt å ivareta kravet til gyldighet ved å etterspørre utarbeidede målsetninger både muntlig og skriftlig. Videre har revisjonen undersøkt kommunens prioriteringer og rammer i forbindelse med vedlikeholdsarbeid. For å sikre høy grad av pålitelighet har vi gjennomført intervjuer med flere sentrale personer, herunder kontaktperson/enhetsleder samt avdelingsledere.

Når det gjelder undersøkelsen av kostnadsutviklingen for vedlikehold for årene 2004-2006 har revisjonen sikret gyldighet ved å innhente og vurdere dokumentasjon for kommunens vedlikehold av kommunale bygg for disse årene. For årene 2004 og 2005 har vi gjennomgått kommunens årsmelding for 2005. Tallene i årsmeldingen knyttet til vedlikehold er opplyst å referere seg til kommunens regnskap. Tallene fremstår imidlertid noe bearbeidede, da de ikke kan hentes direkte ut av regnskapet. Revisjonen har etterspurt underlagsdokumentasjon for hvordan tallene i årsmeldingen for 2005 vedrørende vedlikehold pr. kvadratmeter er framkommet, men kommunen har ikke kunnet fremlegge dette. Revisjonen har valg å presentere tallene, da de viser hva kommunen har rapportert å ha brukt av vedlikeholdsmidler pr. kvadratmeter. Tallene er sammenlignet med Eiendomsforvaltningsutvalgets normtall.

Årsmeldingen for 2006 inneholder ingen tilsvarende oversikt over vedlikeholdskostnad pr. kvadratmeter fra kommunen som de foregående årene. Benyttede beløp i analysen for dette året er regnskapsførte saldi på artene for vedlikehold.

Multiconsult har for 2006 gitt anbefalinger om tiltak og hvilke beløp kommunen bør bruke på vedlikehold for dette året. Revisjonen har vurdert rapporten fra Multiconsult, med dens innhold og konklusjoner, og har funnet å kunne bygge på denne i forhold til enkelte av de

problemstillinger som denne forvaltningsrevisjonen belyser. Revisjonen oppfatter de beløp som Multiconsult angir som normgivende for hva Frogn kommune bør sette inn av ressurser vedrørende kommunale bygg fra og med 2006 til og med 2011.

Når det gjelder spørsmålet om etterlevelse av Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende regelverk ved kjøp av bygg- og vedlikeholdstjenester har Follo distriktsrevisjon undersøkt rutiner og praksis ved Enhet for teknisk drift og forvaltning (TDF). Revisjonen har i intervju innhentet informasjon om hvilke rutiner enheten har i forbindelse med anskaffelser. Videre er det innhentet en oversikt over samtlige leverandører som har levert varer eller tjenester til vedlikehold til enheten for over 100 000 kroner, disse er gjennomgått. Revisjonen har i tillegg vurdert alle oversendte rammeavtaler. Pålitelighet er blitt sikret ved at vi har bedt om å få utlevert all dokumentasjon kommunen har hatt vedrørende de undersøkte anskaffelsene. I tillegg har vi innhentet uttalelse fra kommunen vedrørende uklare forhold.

4 Analyse

4.1 Målsettinger for vedlikehold, drift og tilsyn av kommunale bygg

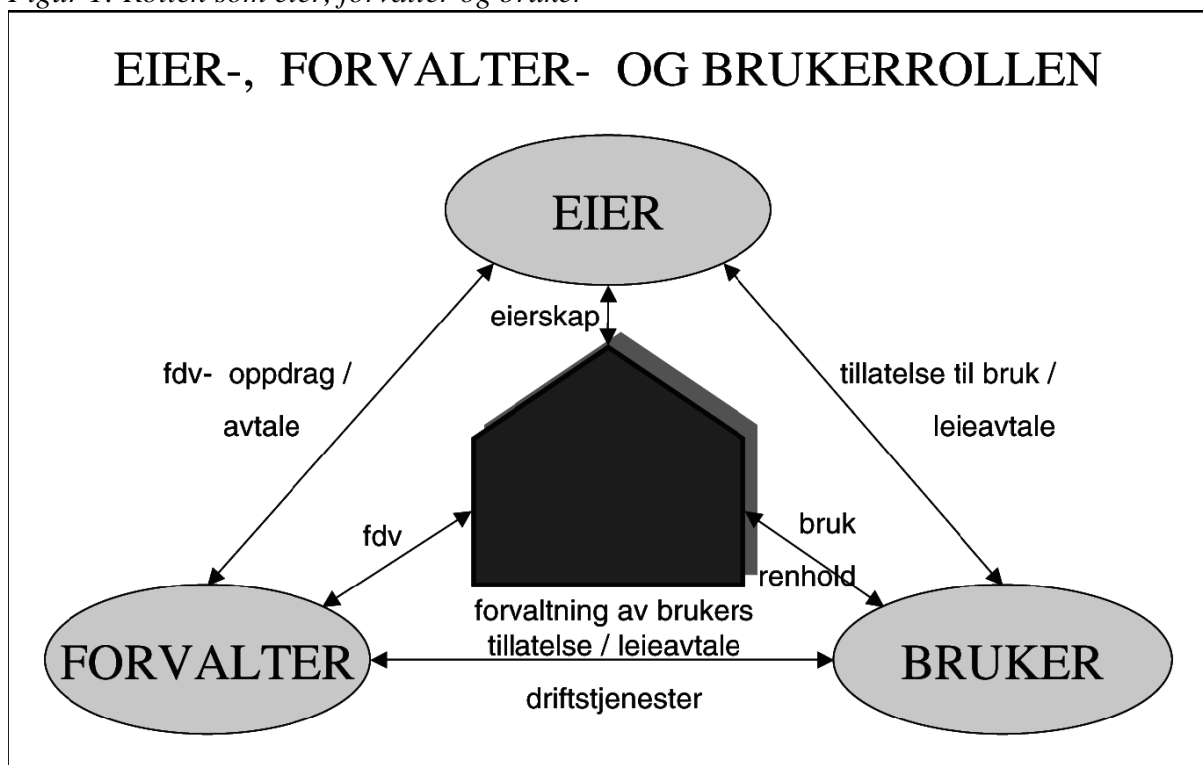
Følgende problemstillinger er definert:

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.¹ Eiendomsforvaltningsutvalget 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.

Figur 1: Rollen som eier, forvalter og bruker



(Kilde: NOU 2004: 22, side 30)

Øvrige brukere av kommunale eiendommer kan være frivillige organisasjoner. Brukernes rettigheter og plikter bør være avklart gjennom formelle avtaler.

¹ NOU 2004: 22, side 9

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 sier i sin kontroll av skolebygninger at periodisk vedlikeholdsplaner er et viktig styringsredskap for å utnytte ressursene best mulig.² Det blir derfor viktig å ha en tilfredstillende plan over det vedlikeholdet som skal gjennomføres i en definert periode.

4.1.2 Faktabeskrivelse

Målsettinger

Revisjonen har etterspurt eventuelle overordnede målsettinger for vedlikehold av kommunale bygg. I denne forbindelse har vi mottatt dokumentasjon fra kommunestyrets møte 12. desember 2005, hvor følgende ble vedtatt:

For alt vedlikehold forutsettes det at man heretter inngår rammeavtaler og at man søker å innlede et samarbeid med Ås kommune, som har et velfungerende system for formålet. Målet må være å oppnå "mer vedlikehold" for de beløp som avsettes til formålet. Vi anser det for sannsynlig at man kan oppnå en kvantumseffekt på minst 20 %.

² Riksrevisjonen Dok 3:13 (2004 – 2005, side 2)

Kommunestyret vedtok i samme møte å bevilge 1 000 000 kroner ekstra til vedlikehold av bygninger og 2 000 000 kroner ekstra til vedlikehold/standardheving av bygninger.

Frogn kommunes vedlikeholdsplaner (se side 17) inneholder de prioriteringer kommunen har for vedlikehold av sine bygninger. Kommunens budsjetter gir økonomiske rammer for kommunens vedlikehold. Revisjonen har ikke mottatt ytterligere dokumentasjon vedrørende overordnede målsettinger for vedlikehold.

Organisering

Enhet for Teknisk drift og forvaltning er en sammenslåing av tidligere enhet for Eiendom og utbygging og enhet for kommunalteknikk. Enheten har vært operativ fra februar 2006. Enheten er delt i 2 avdelinger:

- Avdeling for Teknisk forvaltning m/boligkontor (6 ansatte),
- Avdeling for teknisk drift (30 ansatte).

Avdeling for teknisk forvaltning m/boligkontor er en ren forvaltningsavdeling som har ansvaret for langsiktig planarbeid og vedlikeholdsplanlegging. Avdelingen har bl.a. ansvaret for å forvalte ekstrabevilgningen på ca. 5 millioner kroner som ble bevilget for 2006 og 2007. Avdelingen samarbeider med avdeling for teknisk drift i forbindelse med vedlikeholdsarbeidet. Større vedlikeholdsarbeid organiseres som prosjekter, og det benyttes enten medarbeidere fra avdeling for teknisk drift eller eksterne leverandører. Avdelingen har også ansvar for prosjektstyring av nyanlegg og nybygg over en viss størrelse.

Avdeling for teknisk drift er igjen delt i 3 seksjoner:

- VAR (vann, avløp og renovasjon)
- Park og vei
- Bygningsdrift

Seksjon for bygningsdrift har ansvaret for det løpende og preventive vedlikeholdet av kommunale bygg. Dette gjennomføres med de ordinære budsjettmidlene som er avsatt til vedlikehold.

Rollefordeling

I Frogn kommune er det kommunestyret som ivaretar eierrollen. Forvalterrollene ivaretas av Enhet for Teknisk drift og forvaltning. Rollen som bruker er ivaretatt av de ulike enhetene, samt de lag og foreninger som bruker bygningene.

Enhet for teknisk drift og forvaltning (TDF) har inngått "Service- og leveranseavtale" med alle hovedbrukerne (HB) av kommunens bygninger. Avtalen definerer og klargjør følgende:

- Hvilke brukertjenester TDF skal utføre for HB.
- Hvilke forpliktelser HB har til å ivareta eiendommen gjennom sin bruk.
- Hvilke forpliktelser TDF har til å forvalte, drifte og vedlikeholde eiendommene.
- Hvilke gjensidige forpliktelser HB og TDF har til å utvikle eiendommene.

Av avtalen framgår det videre: TDF har ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av eiendommene basert på de ressurser som til enhver tid er tilgjengelig. Vedlikehold utføres enten av ansatte i seksjon for bygningsdrift i TDF, eller av eksterne entreprenører.

I vedlegg til avtalen er det utarbeidet en liste over ”Ansvars- og oppgavefordeling mellom brukere og enhet for teknisk forvaltning og drift”. I denne er det satt opp en rekke oppgaver i forbindelse med bygget og hvem som har ansvaret for de forskjellige oppgaver. Oppgavene er delt i følgende hovedoppgaver:

- Informasjon
- Brannvern
- Bygning
- Avfall
- Inventar og utstyr
- Dører og beslag
- Flytting, ommøblering, transport
- Uteområder
- Skader, hærverk og tyveri
- Vareleveranser
- Rydding, renhold
- Diverse

Frogn kommune har et eget oppgaveforvaltningssystem, ”Vaktmester`n”, hvor brukerne av kommunale bygg kan melde inn vedlikeholdsbehov og øvrige oppgaver de ønsker hjelp til. Større vedlikeholdsbehov som blir lagt inn her blir løpende vurdert og etter hvert lagt inn på vedlikeholds- eller prosjektplaner. Alle saker som blir meldt inn i Vaktmester`n får et saksnummer. TDF får også tilsendt brev fra brukerne i forbindelse med større vedlikeholdsbehov.

Registrering av bygningsdata og oppfølging av bygninger

Frogn 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
- Etasjeplaner, arealtegninger osv

Det er opplyst at TIPS i fremtiden skal brukes langt mer aktivt enn det gjøres i dag. Frogn kommune skal ta i bruk en ny versjon av programmet som har blitt tilgjengelig etter mars 2007. Oppgraderingen gjør at programmet vil få et mer tilgjengelig grensesnitt. All informasjon vedrørende bygningsmassen vil da være tilgjengelig i systemet, deriblant de regnearkene³ som er utarbeidet av Multiconsult i forbindelse med gjennomgangen av kommunens bygningsmasse. Alle tilstandsvurderinger av kommunens bygninger som gjøres vil også bli lagt inn i systemet.

Frogn kommune har anskaffet MS Prosjekt, og arbeider nå med å ta systemet i bruk. Det er opplyst at systemet er spesielt godt egnet til vedlikeholds- og prosjektplanlegging, og at alle typer planer og prosjekter kan legges inn i systemet.

³ Se avsnitt 4.2 kostnadsutvikling for vedlikehold, faktabeskrivelse

Vedlikeholdsplaner

Frogn kommune ved eiendomsavdelingen og Multiconsult har i samarbeid utarbeidet en tiltaks- og vedlikeholdsplan for kommunens bygningsmasse.⁴ Rapporten er datert 2. september 2005. Planene er utarbeidet pr. bygning og omfatter tilstandsvurdering og kostnadsestimater for henholdsvis nødvendige tiltak og normalt frekvensbasert vedlikehold. Tiltaks- og vedlikeholdsplanene er utarbeidet for perioden 2005 og til og med år 2011.

Formålet med rapporten ble oppsummert i følgende punkter⁵:

- Fremskaffelse og oppdatering av bygningsmassens basisopplysninger som arealer, byggeår, bygningstyper og konstruksjonsprinsipp.
- En fullstendig gjennomgang og vurdering av dagens tekniske tilstand, samt angivelse og beskrivelse av behov for tiltak.
- Estimere kostnader knyttet til beskrevne tiltak.
- Estimere behov for vedlikehold utover konkrete kostnadsestimerte tiltak.
- Sammenstille alle opplysninger, registreringer og kostnadsestimater i rapport, samt i elektronisk format for fremtidig bruk og oppdatering, som hjelpemiddel ved fremtidig planlegging og gjennomføring av vedlikehold.
- I tillegg er det foretatt en overordnet kartlegging og vurdering av dagens innemiljø.

Rapporten bygger på en gjennomgang av samtlige av kommunens bygninger. Det ble foretatt en vurdering av hvilke tiltak som ville være nødvendige for å bringe bygningen tilbake i sin opprinnelige tilstand. Rapporten har konkludert med at det vil koste 27,7 millioner kroner fram til 2011 for å bringe bygningene til sin opprinnelige tilstand.

Rapporten inneholder prioriteringer av tiltak. Tiltakene er fordelt på fire perioder; henholdsvis 2005 (nødvendige strakstiltak), 2006-2007, 2008-2009 og 2010-2011.

Det er opplyst at TDF jevnlig får inn informasjon vedrørende vedlikeholdsbehovet til de respektive byggene. Dette skjer enten gjennom vurderinger gjort av egne bygningsansvarlige på befaring på de respektive byggene, eller gjennom tilbakemelding fra brukerne. Frogn kommune har tre bygningsansvarlige som har fordelt ansvaret for kommunens bygninger i mellom seg. Disse har ansvaret for å følge opp byggene, deriblant skifte lysstoffrør, noe som gjør at de jevnlig er ute på byggene. De bygningsansvarlige legger også inn eventuelle feil eller mangler i oppgaveforvaltningssystemet Vaktmester'n.

Frogn kommune utarbeider hvert år⁶ en oversikt over planlagte vedlikeholdstiltak. Dette gjelder både tiltak basert på ekstrabevilgninger og tiltak basert på de ordinære vedlikeholdsmidlene. Når det gjelder de ordinære budsjettmidlene er det bare planlagt tiltak for deler av budsjettet. Dette for å ha en "buffer" for behov som kan dukke opp i løpet av året. Tiltakene i planen baserer seg på rapporten fra Multiconsult og de prioriteringer som ble gjort der, samt de meldinger om vedlikeholdsbehov som er kommet inn. Frogn kommune har ikke budsjettet med tilstrekkelig midler til at alle tiltakene i Multiconsult sin rapport kan gjennomføres. Frogn kommune har følgelig gjort prioriteringer ut fra dette.

⁴ Multiconsult (2005): Tiltaksvurdering, tiltaks- og vedlikeholdsplan

⁵ Multiconsult (2005: 5)

⁶ Fra 2006

4.1.3 Vurdering

Målsetting

Eiendomsforvaltningsutvalget har anbefalt at det bør foreligge overordnede mål, prioriteringer og rammer for eiendomsforvaltningen i kommunen. Etter det Follo distriktsrevisjon har brakt i erfaring har kommunen fastsatt prioriteringer og gitt rammer for kommunens vedlikehold. Revisjonen har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon som underbygger at kommunen har utarbeidet egne overordnede målsettinger for nivået av vedlikehold av kommunens bygninger.

Gode overordnede mål vil etter revisjonens mening være med på gi kommunen bedre mulighet til å sikre at de prioriteringer som blir gjort vedrørende vedlikehold av kommunens bygninger, blir sammenfallende med eierens (kommunestyrets) mål og intensjoner.

Organisering/rollefordeling

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

Gjennom service- og leveranseavtalen som er inngått mellom Teknisk drift og forvaltning og hovedbrukerene er det gitt en god dokumentasjon for ansvarsforholdet mellom forvalter, eier og bruker av kommunens bygninger. Det er nedfelt klare ansvarforhold for hvem som har ansvaret for de forskjellige oppgaver i tilknytning til de ulike kommunale bygningene. Det er også gitt informasjon om hvem som skal kontaktes i Teknisk forvaltning og drift hvis det oppstår akutte behov.

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. Revisjonen ser det også som positivt at kommunen har et oppgaveforvaltningssystem hvor brukerne kan legge inn eventuelle vedlikeholdsbehov.

Registrering av bygningsdata og oppfølging av bygninger

Revisjonen ser det som positivt at Frogn kommune skal ta i bruk en ny mer brukervennlig versjon av drifts- og forvaltningssystemet TIPS. Kommunen har opplyst at all informasjon vedrørende bygningsmassen vil bli tilgjengelig i systemet. Det vil etter revisjonens oppfatning være en stor fordel å ha samlet all informasjon i et slikt system. En slik løsning vil også gjøre det betydelig enklere å vedlikeholde opplysninger om kommunens bygningsmasse. Det er etter revisjonens mening også viktig at brukerterskelen for systemet er tilstrekkelig lav, slik at systemet kan brukes på en hensiktsmessig måte av de respektive medarbeidere.

Det er foretatt en omfattende kartlegging av kommunens bygningsmasse gjennom rapporten fra Multiconsult, og det er revisjonens vurdering at Frogn kommune derfor har en meget god oversikt over sin bygningsmasse.

Vedlikeholdsplaner

Multiconsult og Frogn kommune har utarbeidet detaljerte tiltaks- og vedlikeholdsplaner for alle kommunens bygninger i 2005. Disse planene løper fram til og med 2011. Frogn

kommune har gjort egne prioriteringer på bakgrunn av at det ikke er tilført tilstrekkelige midler til å gjennomføre alle tiltakene som framgikk av den utarbeidede rapporten.

Planene som Multiconsult har utarbeidet er detaljerte og gir også angivelse av kostnaden for de respektive tiltakene som er foreslått. Frogn kommune har gjennom denne rapporten fått en god gjennomgang, vurdering og dokumentasjon av kommunens bygninger. Frogn kommunes egen utarbeidede plan er basert på denne rapporten og de tilbakemeldinger som er gitt av brukere og egne ansatte. Revisjonen er av den oppfatning at Frogn kommune på denne måten ivaretar de punktene som Eiendomsforvaltningsutvalget har pekt på som viktige når det gjelder å ha et planmessig vedlikehold av bygningene.

4.2 Kostnadsutvikling for vedlikehold

Følgende problemstillinger 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 Standardiseringsforbund 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 innenfor 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.

Vedlikehold 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. Påkostninger kan eksempelvis være:

- Det blir foretatt ombygging eller påbygging
- Ventilasjon og varslingsanlegg skiftes ut
- Vegger og gulv fornyes
- Ombygging som følge av strengere lovkrav

Norsk standard 3454 *Livssyklus-kostnader for byggverk. Prinsipper og struktur*, inneholder en tabell over alle elementer av utgifter vedrørende et byggs livssyklus:

Tabell 1: Et byggs livssyklus, jf. Norsk Standard 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.

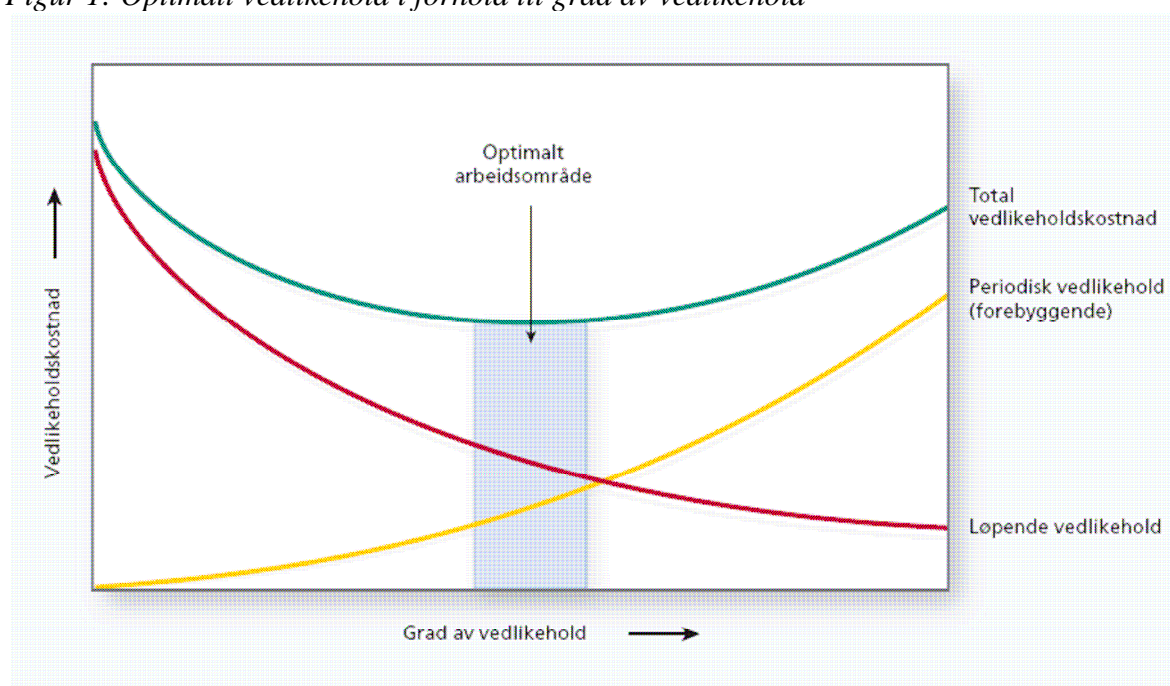
I en rapport til Riksrevisjonen⁷ viser Norges byggforskningsinstitutt til en rekke vurderinger som er gjort av ulike fagmiljøer, og konkluderte med at 100 kroner pr. kvadratmeter i årlige vedlikeholdskostnader bør være en norm for å opprettholde standarden på skolebygningene. En rapport fra ECON og Multiconsult (2001)⁸, 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 kroner, 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 noe høyere i 2006 enn i 2001. Vi har likevel valg å legge 100 kroner til grunn som normtall.

⁷ Riksrevisjonen 2004-2005 side 16

⁸ 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 Figur 1 (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

Som det fremgår av avsnitt 4.1.2 – Vedlikeholdsplaner, avga Multiconsult (2005) en rapport til Frogn kommune om "Tilstandsvurdering, tiltaks- og vedlikeholdsplan".

I rapporten er det foretatt en kartlegging av 42 bygninger med i alt 63 889 kvadratmeter bruttoareal, med det siktemål å avdekke hvilket vedlikeholdsbehov de respektive bygningene har. Det er laget en tabell over samlet kostnadsestimat for hele bygningsmassen. Kostnadene er angitt henholdsvis som totalt og som fordelt på tiltakskostnader⁹ og preventive vedlikeholdskostnader¹⁰. Tabellen under viser videre periodisering av kostnadene i de fire

⁹ Tiltakskostnader: Nødvendige tiltak på bygget som må gjøres med bakgrunn i manglende vedlikehold tidligere år.

¹⁰ Preventive vedlikeholdskostnader: Kostnader for å opprettholde bygningens stand.

periodene. Alle kostnader er eksklusiv mva. bygningsmassen er oppgitt til å være i gjennomsnitt 34 år (arealvektet snitt).

Tabell 4: Totalt estimerte tiltaks- og preventive vedlikeholdskostnader 2005-2011

Periode	Tiltak	Preventivt vedlikehold	Totalt	Totalt pr. m ²
2005	4 365 000	1 629 000	5 994 000	94
2006-2007	13 832 000	6 517 000	20 349 000	319
2008-2009	9 233 000	6 517 000	15 750 000	247
2010-2011	274 000	6 517 000	6 791 000	106
Sum for perioden	27 704 000	21 180 000	48 883 000	765

Kilde: Multiconsult (2005: 14)

Tabellen viser at Multiconsult har vurdert at Frogn kommunes behov for tiltaks- og preventive vedlikeholdskostnader frem til år 2012 er 48,8 mill kroner. De preventive vedlikeholdskostnadene er vurdert til 21,1 mill kroner i perioden. Den

Det er i rapporten presisert at kostnadene kun omfatter vedlikehold, dvs. innsats knyttet til å heve¹¹ eller å opprettholde den tekniske tilstanden. Kostnader omfatter følgelig ikke driftsoppgaver eller utvikling av bygningsmasse mhp. funksjonelle endringer, nye lovpålegg etc. Kostnadene inkluderer heller ikke eventuelle utbedring av innemiljøforhold som ikke er en direkte konsekvens av de tekniske tiltakene som er beskrevet i rapporten.

Kostnadsestimatene er basert på Multiconsult sine redefinerte tiltaksbeskrivelser, og estimatene er satt på basis av erfaringspriser, nøkkeltall og vurderinger av personer med bred erfaring fra vedlikeholdsplaner og kostnadskalkulasjoner. Det er i rapporten ikke ansett som realistisk, teknisk nødvendig eller økonomisk fordelaktig å gjennomføre alle utbedringer som straktiltak. Multiconsult har imidlertid foretatt en prioritering av tiltakene. Prioriteringen gir dermed forslag til periodisering av kostnadene.

Til grunn for prioriteringene har Multiconsult gjort en vurdering der følgende er høyest prioritert:

- Tiltak som har betydning for helse, miljø og sikkerhet
- Tiltak med fare for rask kostnadsutvikling og /eller som kan medføre skade på andre bygningskomponenter (følgeskader)

Det påpekes i rapporten at disse vurderingene er basert på mottatt opplysningsunderlag, uten selvsyn av bygningsmassen. Prioriteringene må følgelig ikke oppfattes som absolutte, men et forslag fra Multiconsult.

Tilstandsvurderingen til Multiconsult gav uttrykk for situasjon i bygningsmassen i 2005, og inkluderer angivelse av tiltak som var ansett som nødvendig for å utbedre åpenbare skader, slitasje, feil og mangler. I tillegg til de spesifikke utbedringskostnadene, ville bygningsmassen ha behov for et normalt frekvensbasert preventivt vedlikehold i den kommende seksårsperiode.

¹¹ I henhold til definisjon av vedlikehold i Kommunal regnskapsstandard nr. 4 og NS 3454 er vedlikehold å forstå som utgifter som påløper for å holde eiendommen i samme stand som den var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt. Multiconsult synes å legge et litt annet innhold i begrepet vedlikehold.

For at tiltaks- og vedlikeholdsplanene i størst mulig grad skal gjenspeile det samlede behovet i den aktuelle perioden, har Multiconsult vurdert og angitt et forventet behov for normalt frekvenserbart vedlikehold utover tiltakene.

Vedlikeholdskostnadene i rapporten er angitt på et overordnet nivå, ut fra normtall for et tilstrekkelig verdibevarende nivå. Normtallet er vurdert opp mot bygningstype, materialbruk, alder, helhetlig teknisk tilstand og ikke minst omfang av tiltak pr bygning.

Det understrekes i rapporten at angitt vedlikeholdsnivå må ses i sammenheng med beskrevne enkelttiltak i samme periode, og vil alene ikke være tilstrekkelig for verdibevarende vedlikehold etter 2011 (annuitetsnormtall for vedlikehold ligger i størrelsesorden 100-150 kr/m², avhengig av bygningstype).

Multiconsult har laget et detaljert regneark for hver av bygningene. I disse er det detaljerte beskrivelser av bygningene vedrørende; grunn og fundamenter, yttervegger, innvendige vegger, etasjeskiller, yttertak, fast inventar, sanitæranlegg, varme, luftbehandling, elkraftanlegg, lys, elvarme, osv. Det er for hver av disse punktene foretatt en vurdering av behov for tiltak. Der behov er avdekket er det detaljert beskrevet hvilke tiltak som er nødvendig, samt hva dette vil koste og hvilket år dette bør gjennomføres (prioritering).

I forbindelse med økonomisk handlingsplan ble det i sak 130/05 vedtatt å øke bevilgninger til vedlikehold av kommunale formålsbygg og boliger med inntil 4 700 000 kroner for hvert år. Pengene er bevilget over investeringsbudsjettet. Tilleggsbevilgningen er ment å dekke de tiltak som ble anbefalt i Multiconsult sin rapport og ikke det løpende vedlikeholdet. Kommunestyret vedtok 12. desember 2005 en økning av opprinnelig budsjett med 2 millioner kroner slik at totalbudsjettet for 2006 var på 5 millioner kroner.

Da det ikke er bevilget tilsvarende beløp som Multiconsult sin rapport skulle tilsi, har Frogn kommune foretatt prioriteringer innenfor budsjettrammen. For 2006 er det gjort følgende prioriteringer i forhold til de tiltakene som ble anbefalt i Multiconsult sin rapport:

Tabell 5: Planlagte tiltak finansiert ved investeringsmidler i 2006

Sted	Tiltak	Beløp	Merknad
Bilitt barnehage	Avløpsanlegg	Kr 200 000	Utsatt pga utbygging
Drøbak skole	Bytte lysarmatur	Kr 300 000	
Drøbak skole	Himling i klasserom	Kr 100 000	
Elleflaten barnehage	Ventilasjon installeres	Kr 350 000	Utsatt
Frognhallen	Bytte gulv i garderobes	Kr 173 000	
Frognhallen	Bytte lysarmatur	Kr 1 000 000	
Grande	Rehabilitering av rør	Kr 300 000	
Hospitalet	Rømningsveier fra 2. etg.	Kr 100 000	Søker fylket, utsatt
Seiersten skole	Oppussing av D avdeling	Kr 1 400 000	Utsatt til 2007
Ullerud murhus	Omlegging av steinmur ved flaggstang	Kr 300 000	Utsatt til 2007
Varmebadet	Utvendig rehabilitering	Kr 900 000	
Sum		Kr 5 434 000¹²	

Kilde: Frogn kommune (ikke navngitt dokument, 2006).

¹² Av vedlikeholdsplanen fremgår det at enheten har egne budsjetter på 650 000 kroner. Derfor er beløpet høyere enn de bevilgede ekstramidler på 5 mill kroner.

De tiltakene som er utsatt til 2007 er tatt med i vedlikeholdsplanen for dette året. I tillegg til det som er budsjettert som tiltaksbasert vedlikehold har Frogn kommune budsjettmidler for løpende vedlikehold på omkring 4,2 millioner kroner i 2006.¹³ Enheten har også fått tilført ytterligere 1 000 000 kroner. Av disse midlene vedrører 900 000 kroner rehabilitering av Heer barnehage og 100 000 kroner arbeid på himlingen på Drøbak skole. Dette er midler som opprinnelig var budsjettert på de respektive enhetene. Planlagt løpende vedlikehold er i vedlikeholdsplanen satt til 2 365 000 kroner i 2006. Det er opplyst at bakgrunnen for at det i planen ikke er satt opp tiltak for hele budsjettet er for å kunne gjennomføre de behov som oppstår gjennom året. Følgende tiltak er satt opp.

Tabell 6: Planlagte tiltak finansiert ved driftsmidler i 2006

Sted	Tiltak	Beløp
Billitt barnehage	Liming av papp rundt 2 vinduer	Kr 20 000
Dal skole	Papp rundt lufteluke på tak	Kr 10 000
Dal skole	Bolig, garasje takpapp og renner	Kr 50 000
Drøbak skole	Bytte lysarmatur	Kr 162 000
Drøbak skole	Utvendig bod til Regnbuen	Kr 50 000
Drøbak skole	Toaletter gamle delen	Kr 60 000
Drøbak skole	Utbedring overlystak	Kr 40 000
Drøbak skole SFO	Beise ytterdør	Kr 1 000
Dyrløkkeåsen skole	Utvendig beising	Kr 700 000
Dyrløkkeåsen skole	Renner og nedløp	Kr 31 000
Dyrløkkeåsen skole	Gulv og overflate	Kr 21 000
Frognhallen	Bytte lysarmatur	Kr 20 000
Grande	Pusse opp røykerom	Kr 20 000
Heer skole	Ballvegg	Kr 100 000
Lekeutstyr	I henhold til lister	Kr 60 000
Frogn kino	Utbedring renner og nedløp	Kr 8 000
Frogn kino	Ommaling gesimsbeslag	Kr 10 000
Frogn brannstasjon	Renske renner og sette i stand varmekabler	Kr 90 000
Frogn bibliotek	Sjekke beslag taktekking på kjellernedgang	Kr 12 000
Sum		Kr 2 365 000

Kilde: Frogn kommune (ikke navngitt dokument, 2006).

I de tilfellene hvor kommunen bruker egne ansatte i forbindelse med arbeid på de respektive byggene er ikke kostnadene medtatt i prosjektene og er følgelig ikke med i Tabell 5 og 6 (over). Kostnadene til vedlikehold, utført av egne ansatte, vises ikke på annen måte enn på artene for lønn.

Follo distriktsrevisjon har ikke vurdert om de enkelte tiltakene i Tabell 5 og Tabell 6 dreier seg om vedlikehold eller påkostning/oppgradering.

Regnskapet for 2006 viser følgende tall vedrørende vedlikehold/rehabilitering av bygg:

¹³ Art 123000 Vedlikehold rehabilitering bygg 3,3 millioner kroner, art 125000 Materialer vedlikehold bygg 0,5 millioner kroner og art 123005 Større vedlikehold 0,4 millioner kroner.

Tabell 7: Regnskapsførte utgifter vedrørende vedlikehold/rehabilitering av bygg, 2006

Art	Artstekst	2006
023000	Vedlikehold rehabilitering bygg	Kr 4 625 710
123000	Vedlikehold rehabilitering bygg	Kr 3 647 923
123050	Større vedlikehold	Kr 9 984
125000	Materialer vedlikehold bygg	Kr 274 287
Sum		Kr 8 557 904

Kilde: Regnskapet for Frogn kommune i 2006.

Av årsmelding for 2005¹⁴ framgår følgende:

Tabell 8: Vedlikeholds- og utviklingskostnader pr. m²

	R 2004	B 2005	B 2006
Areal bygningsmasse	63 700 m ²	67 200 m ²	75 750 m ²
Vedlikehold/ utviklingskostnader pr. m ²	45	55	70

Kilde: Årsmelding for Frogn kommune 2005

Det er opplyst at vedlikeholdstallene som danner grunnlag for utregningen baserer seg på regnskapsførte tall og ikke skjønnsberegninger.

4.2.3 Vurdering

Vedlikeholdsutgifter

Frogn kommune har i sin årsmelding for 2005 oppgitt å ha brukt hhv. 45 og 55 kroner pr. kvadratmeter til vedlikehold og utviklingskostnader for årene 2004 og 2005. Dette er betydelig under 100 kroner som Eiendomsforvaltningsutvalget har pekt på som et normtallet i bransjen.

Når det gjelder 2006 har vi tatt utgangspunkt i Multiconsult sin rapport. Rapporten er detaljert når det gjelder hvilke behov for vedlikehold de kommunale bygningene i Frogn kommune har. Med bakgrunn i Multiconsult sin rapport er det bevilget 5 millioner kroner ekstra til vedlikehold av kommunens bygninger i 2006. Frogn kommune har foretatt egne prioriteringer av disse beløpene, på bakgrunn av forslag fra Multiconsult.

Eiendomsforvaltningsutvalget (2004) pekte på at landets kommuner normalt bør bruke 100 kroner til vedlikehold pr. kvadratmeter. Undersøkelser som utvalget gjennomførte viste at kommunene i Norge i gjennomsnitt brukte 50 kroner til vedlikehold. Multiconsult underbygger også Eiendomsutvalgets vurdering av nødvendig vedlikehold i størrelsesorden 100 kroner pr. m² i året når de skriver at annuitetsnormtall for vedlikehold ligger i størrelsesorden 100-150 kr/ m² avhengig av bygningstype.

Med bakgrunn i den detaljerte rapporten som Multiconsult har utarbeidet har Follo distriktsrevisjon ikke vurdert det som hensiktsmessig i gå detaljert igjennom Frogn kommunes regnskap med det formål å identifisere og vurdere hvor mye kommunen reelt sett har brukt på hhv. vedlikehold og påkostninger/oppgraderinger for årene 2004-2006. Vi har

¹⁴ Årsmelding 2006 er pr. 1 april ikke utarbeidet.

imidlertid sett at det totalt, på artene som vedrører vedlikehold og rehabilitering av bygg, har vært budsjettet med om lag 9,5 millioner kroner for 2006. Kommunens regnskap har vist bruk av midler for de samme artene på 8,5 millioner kroner. Årsaken til forskjellen mellom regnskap og budsjett er at noen tiltak ble utsatt til 2007. Fordelt på antall m² ble forbruket 133 kroner pr. m² i 2006.

I perioden frem til 2012 har Multiconsult anslått at det løpende vedlikeholdsbehovet for Frogn kommunes bygninger ligger på 50-60 kroner pr. m². Bakgrunnen for at dette beløpet er lavere enn normtallet på 100 kroner er at Multiconsult mener at det vil ligge mye preventivt vedlikehold i de tiltakene som er foreslått i rapporten. Tallet på 50-60 kroner må altså sees i sammenheng med det tiltaksbaserte vedlikeholdet som er anbefalt jf. Tabell 4 side 26.

Revisjonen har vurdert Frogn kommunes bruk av midler på vedlikehold pr. kvadratmeter opp mot de forslag som Multiconsult gjorde i sin gjennomgang av kommunens bygninger, fremfor mot normtallet på 100 kroner pr. kvadratmeter. Det ble anslått at behovet for preventivt vedlikehold og tiltak var på om lag 10,17 millioner kroner for 2006. Frogn kommunes budsjett for artene som vedrørte vedlikehold og rehabilitering av bygg var på 9,5 millioner kroner samme år. Dette er tett opptil det beløp som Multiconsult har foreslått. I disse budsjettallene er det ikke medtatt lønn til egne medarbeidere som driver vedlikeholdsarbeid, slik at Frogn kommunes reelle innsats på vedlikehold vil ligge enda nærmere tallene i rapporten. Frogn kommune har ikke kartlagt verdien av arbeidsinnsatsen til egne medarbeidere i 2006.

Revisjonen er av den oppfatning at Frogn kommune, gjennom initiativet til utarbeidelsen av rapporten fra Multiconsult, samt de tilleggsbevilgninger som er gitt, har vist at de har tatt på alvor risiko for at kommunens bygninger skal forfalle. Utfordringen framover blir å sikre at det fortsatt tilføres tilstrekkelig med midler slik at arbeidet med å bringe bygningene til en standard tilsvarende den byggene opprinnelig hadde kan fullføres.

Multiconsult har anslått at det må brukes 100-150 kroner pr. kvm i preventivt vedlikehold fra 2012 og utover når de tiltaksbaserte planene er gjennomført. Dette vil for Frogn kommune utgjøre i overkant av 6 millioner kroner årlig. Det vil her være viktig at det skilles mellom vedlikehold og påkostninger/ oppgraderinger slik at vedlikeholdsinnsetningen kan vurderes opp mot nevnte normtall. Dette vil også være avgjørende for hvilken finansieringsform som kan nyttes (se avsnitt om finansiering, under). Frogn kommune bør også sørge for å ha et system for synliggjøring av verdien av arbeidsinnsatsen til egne medarbeidere slik at den reelle verdien av det vedlikeholdsarbeidet som gjøres kommer fram.

Finansiering

Ekstrabevilgningen på 5 millioner kroner er bevilget over investeringsbudsjettet. Det fremgår av Kommunal regnskapsstandard nr. 4 at vedlikeholdsutgifter er å anse som en driftsutgift og skal derfor føres i driftsregnskapet. 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.”

Det er ikke foretatt en detaljert gjennomgang av tiltakene som er finansiert gjennom investeringsbudsjettet med tanke på avklare skillet mellom vedlikehold og oppgraderinger/

påkostninger. Det er likevel grunn til å anta at store deler av disse tiltakene ikke vil bli å betrakte som oppgraderinger, men som vedlikehold. Dette gjelder blant annet utskiftning av lysarmatur på Drøbak skole og Frognhallen, bytte av gulvbelegg i garderober i Frognhallen og utvendig rehabilitering av Varmbadet. Totalt utgjør disse arbeidene i følge vedlikeholdsplanen 2 373 000 kroner. Dette viser at det er en risiko for at Frogn kommune ikke har forholdt seg til regnskapsstandarden når det gjelder vurdering og klassifisering av drifts- og investeringsutgifter. Investeringsregnskapet skal kun inneholde anskaffelser til varig eie eller bruk, og som er av vesentlig verdi.

Frogn kommune bør for fremtiden foreta nærmere vurderinger knyttet til om tiltak som skal gjennomføres er å betrakte som vedlikehold eller påkostninger/oppgraderinger. Dette får betydning både når det gjelder finansieringsform og rapportering i årsregnskap og i årsmelding. Revisjonen vil bemerke at det er viktig å rapportere reelle vedlikeholdskostnader da tallene er med på å danne grunnlag for politiske beslutninger.

4.3 Anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester

Følgende problemstillinger er definert:

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

4.3.1 Revisjonskriterier

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

- At anskaffelser skal kunngjøres offentlig.
- Hvordan konkurranse skal gjennomføres for å sikre forutsigbarhet.
- Krav til begrunnelse for avgjørelsen for å sikre gjennomsiktighet.
- Krav til å dokumentere 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 2001.¹⁵ 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.¹⁶ Det grunnleggende kravet om likebehandling bidrar til å sikre leverandørens berettigede forventning om en korrekt og rettfærdig behandling dersom de ønsker å delta i konkurranse om offentlige kontrakter.¹⁷

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

En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse, jf. LOA § 5. Forskrift om offentlig anskaffelser § 3-1, første ledd, tilføyer at dette gjelder uansett anskaffelsesprosedyre. Kravet til konkurranse gjelder uavhengig av verdi.¹⁸

Anskaffelser skal som hovedregel foretas ved åpen eller begrenset anbuds konkurranse eller ved konkurranse med forhandling. Av FOA § 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 FOAs 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

¹⁵ FOA nr. 616 trådte i kraft 1.7.2001.

¹⁶ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 21)

¹⁷ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 23)

¹⁸ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 34)

direkte anskaffelser, med mindre oppdragsgiver har hjemmel for å henvende seg til utelukkende én leverandør.¹⁹

I følge Nærings- og handelsdepartementets (NHDs) veileder om offentlige anskaffelser skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag hvor reglene for konkurransen gjøres kjent.²⁰ Opplysninger som har betydning for potensielle deltakere, 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.²¹

Forskriftens § 12-2, andre ledd, fastslår 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

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet ivaretas i hele anskaffelsesprosessen, jf. LOA § 5. 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.²²

Hensynet til gjennomsiktighet

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til gjennomsiktighet ivaretas i anskaffelsesprosessen, jf. LOA § 5. 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.²³

Hensynet til etterprøvbarehet

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til etterprøvbarehet ivaretas i anskaffelsesprosessen, jf. LOA § 5. 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 dokumentasjonsrutiner

¹⁹ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 34)

²⁰ NHD (2004: 11)

²¹ LOA § 5, andre, tredje og fjerde ledd.

²² Amdal og Roll Matthiesen (2004: 34-35)

²³ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 35)

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.²⁴

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.

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

- Frogn kommune skal sikre at anskaffelse skal, så langt det er mulig, være basert på konkurranse.
- Frogn kommune skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas.

4.3.2 Faktabeskrivelse

Organisering av innkjøp ved Enhet for teknisk drift og forvaltning (TDF)

Frogn kommunes intranett inneholder bl.a. informasjon om regelverket for offentlige anskaffelser, innkjøpsorganiseringen i Frogn kommune, "Innkjøpers 12 bud" og en oversikt over kommunens rammeavtaler.²⁵

Interkommunalt samarbeid

Frogn kommune har i en rekke år hatt et innkjøpssamarbeid med kommunene Ski, Nesodden, Vestby og Ås. Målsetningen med det interkommunale innkjøpssamarbeidet er å oppnå sterkere fagmiljø, økt servicegrad, økt effektivitet og mindre sårbarhet. Daglig leder for Felles Innkjøpskontor (FIK) er økonomisjefen i Ski kommune. Daglig leder er ansvarlig for ledelsen av FIK og at kontoret drives på en måte som i størst mulig grad tjener deltakerkommunenes interesser. Innkjøpskonsulentene i FIK skal være et kompetansesenter for offentlige anskaffelser, samt bistå de deltakende kommuner med rådgivning og støtte. Videre skal kontoret:

- Utarbeide årlige innkjøpsplaner

²⁴ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 36)

²⁵ I forbindelse med denne undersøkelsen av anskaffelser ved Enhet for teknisk drift og forvaltning (TDF) har revisjonen mottatt dokumentet "Innkjøpsveileder for innkjøpere i Frogn kommune", datert 15. oktober 2004. Det ble bekreftet fra enheten at dette var siste gjeldende versjon, og at det ikke var konkrete planer om å fornye denne. I rådmannens høringsuttalelse er revisjonen blitt gjort oppmerksom på at det finnes oppdatert informasjon på kommunens intranett, og at det er denne informasjonen som til enhver tid er gjeldende. Informasjon om kommunens organisering er i denne rapport blitt oppdatert i samsvar med rådmannens uttalelser og med oversendt informasjon fra kommunens intranett den 3. juli 2007.

- Gjennomføre anbudskonferanser ved inngåelse av rammeavtaler
- Oppfølging av rammeavtaler
- Bistå i lokale prosesser
- Være ansvarlig for all nødvendig faglig veiledning og opplæring²⁶

Frogn kommunes interne organisering

Frogn kommunes intranett inneholder en detaljert oversikt over de ulike roller og ansvarsoppgaver i forhold til innkjøp. ”1.2.1.2. Innkjøpsorganisering i Frogn kommune” inneholder de ulike oppgavene til henholdsvis kommunens innkjøpsansvarlig, kommunens kontaktperson, enhetslederne, produktansvarlige og til bestillere og innkjøpere.²⁷

I Frogn kommune har økonomienheten et koordinerende ansvar for innkjøp i kommunen. Økonomienheten har det overordnede ansvaret for at alle innkjøp gjennomføres i henhold til gjeldende regelverk.²⁸ Innkjøpsansvarlig i kommunen er økonomisjefen. Kommunens kontaktperson oppnevnes av innkjøpsansvarlig og har som oppgave å være kommunens kontaktledd mot FIK og kommunens ansatte.

De ulike enhetslederne i Frogn kommune er ansvarlige for innkjøp i egen enhet. Dette ansvaret inkluderer å sørge for at enhetens innkjøp gjøres i henhold til kommunens retningslinjer og inngåtte avtaler, å oppnevne en produktansvarlig for de største områdene, samt informere kommunens kontaktperson med FIK om planlagte kjøp over 500 000 kroner.

Jf. kommunens intranettsider består produktansvarliges oppgaver bl.a. av å:

- Ha generell kunnskap til regelverket for offentlige anskaffelser
- Bistå FIK ved reforhandling og opprettelse av anskaffelser
- Forbedre innkjøpsrutinene i samarbeid med leverandør
- Ha nær kontakt med kontaktperson for innkjøp

Jf. kommunens intranettsider består bestiller/innkjøpers oppgaver bl.a. av å:

- Foreta innkjøp i egen enhet i hht kommunens retningslinjer og inngåtte avtaler
- Ha kjennskap til vare- og tjenestesortiment
- Informere kommunens kontaktperson ved innkjøp over 500 000 kroner

Avdelingsledere og seksjonsledere har bestillermyndighet i forhold til innkjøp. I følge enhetsleder og avdelingsledere ved Enhet for teknisk drift og forvaltning (TDF) blir alle anskaffelser over 200 000 kroner rapportert til økonomisjef. Seksjonslederne har ansvar for å sørge for at anskaffelser til vedlikehold holdes innenfor budsjetttrammene til seksjonen.

Avdeling Teknisk forvaltning m/boliger og FIK har inngått de rammeavtalen som gjelder for TDF. Enhetsleder forteller at de noen ganger engasjerer eksterne konsulenter til hjelp i arbeidet med å utarbeide anbudsgrunnlag, anbudsprotokoller, innstillinger og rammeavtaler.

Frogn kommune har ansatt en egen innkjøpsleder som vil begynne sitt arbeid sommeren 2007. Frogn vil fortsatt være en av deltagerne i FIK.

²⁶ Jf. Innkjøpsorganisering i Frogn kommune (Frogn kommunes intranett)

²⁷ Jf. Innkjøpsorganisering i Frogn kommune (Frogn kommunes intranett).

²⁸ www.frogn.kommune.no (lest 30.5.2007).

Gjennomgang av anskaffelser ved Enhet for teknisk drift og forvaltning (TDF) 2006

Enhetsleder og avdelingsledere i TDF har opplyst at alle innkjøp i Frogn kommune gjøres i henhold til rammeavtaler, eller ved at anskaffelse legges ut på anbud. Avdelingsleder for Teknisk forvaltning m/boliger forteller også at de har erfart at dette har vist seg mest gunstig for kommunen.

Revisjonen er opplyst om at enheten sitter med følgende informasjon ved anbuds-konkurranser:

- Anbudsgrunnlag med vektning av tildelingskriterier
- Anbudsprotokoll
- Innstillinger

Revisjonen har gjennomgått regnskapene for 2004-2006 og satt opp en oversikt over antall leverandører der TDF har foretatt anskaffelser for over 100 000 kroner.

Tabell 9: Antall leverandører TDF har foretatt kjøp over 100 000 kroner fra siste tre år.

Årstall	Antall leverandører. 100 000 – 199 999 kroner	Antall leverandører. Over 200 000 kroner	Totalt antall leverandører	Tot. sum anskaffelser (kroner)
2006	2	10	12	6 191 208
2005	3	7	10	3 922 393
2004	2	2	4	1 061 127

Én av anskaffelsene i 2006 gjaldt bygging av boliger for bostedsløse. Da dette gjelder nybygg, og ikke vedlikehold, er denne anskaffelsen holdt utenfor de videre undersøkelser. Revisjonen har gjennomgått anskaffelsene fra de resterende 11 leverandører.

Det er undersøkt om anskaffelsene i størst mulig grad er basert på konkurranse og om kravet til etterprøvnbarhet, forutberegnelighet og gjennomsiktighet er ivaretatt. Det er foretatt en gjennomgang av følgende innkjøp:

Tabell 10: Gjennomgåtte anskaffelser for 2006 (regnskapsførte beløp i 2006 regnskapet)

Sak	Anskaffelse	Beløp
1	Skifte av lysarmatur, Frognhallen	757 887
2	Rehabilitering, Varmbadet	578 365
3	Kjøp av kjelvelgersentral	414 637
4	Beising, Dyrfløkkeåsen skole	437 374
5	Utbygging og rehabilitering, Heer barnehage	771 780
6	Kjøp av snekker og tømrer tjenester	161 900
7	Kjøp av glassmestertjenester, Ås glassmesterforetning	147 887
8	Utskifting av himlinger, Drøbakk skole	101 017
9	Kjøp av tjenester, Drøbak elektriske AS	982 099
10	Kjøp av tjenester, Drøbak Rørleggerservice AS	247 098
11	Kjøp av tjenester, Rolf Wernersen	390 211
Sum		4 940 255

Forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet

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

Det er opplyst at den informasjon TDF har knyttet til tidligere innkjøp stort sett er samlet i mapper. Imidlertid er det benyttet konsulentfirmaer til å gjennomføre det praktiske ved enkelte innkjøp. I disse tilfellene er noe dokumentasjon arkivert hos de respektive konsulentfirmaene. Revisjonen har fått oversendt dokumentasjon som har vært arkivert både i Frogn kommune og hos de aktuelle konsulentfirmaene.

Revisjonen har undersøkt hvilken dokumentasjon TDF har kunnet frembringe i forbindelse med ovennevnte anskaffelser i 2006. Av de 11 gjennomgåtte anskaffelser hadde Frogn kommune benyttet leverandører som kommunen har rammeavtale med i tre av tilfellene (sak nr. 9, 10 og 11). Det er ikke foretatt ytterligere undersøkelser av disse kjøpene. I to tilfeller (sak nr. 3 og 7) er Follo distriktsrevisjon informert om at kommunen ikke har gjennomført konkurranse. Disse to anskaffelsene er omtalt i egne avsnitt (under).

Tabell 11 (under) viser hvilken skriftlig dokumentasjon Frogn kommune har fremlagt vedrørende seks anskaffelser av vedlikeholdsmateriell og –tjenester i 2006 der konkurranse er gjennomført.

Tabell 11: Mottatt skriftlig dokumentasjon ved anskaffelser basert på konkurranse, 2006

Sak	Konkurransegrunnlag	Oversikt over kontaktede leverandører	Oversikt over tilbydere	Oversikt over samtlige tilbud	Begrunnelse for valg av leverandør	Tilbakemelding til deltakerne
1	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ikke fremlagt
2	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ikke fremlagt
4	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
5	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
6	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei
8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Undersøkelsen viser at det finnes dokumentasjon i de fleste tilfellene der anskaffelsene er basert på konkurranse. Følgende dokumentasjon er imidlertid ikke fremvist:

- Det mangler konkurransegrunnlag i 1 av 6 aktuelle tilfeller.
- Det mangler oversikt over kontaktede leverandører i 2 av 6 aktuelle tilfeller.
- Det manglet oversikt over tilbydere i 1 av 6 aktuelle tilfeller.
- Det manglet oversikt over tilbud fra alle tilbydere i 1 av 6 aktuelle tilfeller.
- Det manglet begrunnelse for valg av leverandør i 1 av 6 aktuelle tilfeller.
- Det manglet dokumentasjon på tilbakemelding til tilbyderne i 4 av 6 aktuelle tilfeller.

Når det gjelder tilbakemelding til de deltagerne som ikke fikk kontrakt, har kommunen opplyst at det i sak nr. 1 og 2 er blitt sendt ut tilbakemelding til deltakerne fra konsulentfirmaet som gjennomførte anbudsinnhenting. Det er videre informert om at det ikke er innkommet noen klager fra de berørte tilbyderne.

Når det gjelder sak nr. 6 har kommunen opplyst at det ble gjennomført en anbudsinnhenting i forbindelse med en rammeavtale om innkjøp av bygg- og tømmerfaglige tjenester. Det ble foretatt en vurdering av to tilbud. Leverandøren som kom best ut på vurderingene ble valgt. Eier av firmaet døde imidlertid før kontrakten ble underskrevet, og kommunen har derfor ikke fått etablert rammeavtale på dette området. Det ble foretatt kjøp fra denne leverandøren på ca. 161 000 kroner før avtalen skulle inngås. Follo distriktsrevisjon har anmodet om, men ikke mottatt informasjon om, hvilke leverandører som ble forespurt om å komme med tilbud.

Sak nr. 8 gjelder utskifting av himlinger på Drøbak skole for til sammen 101 017 kroner. Kommunen har opplyst at dette var basert på et enkelttilbud på utskifting og etablering av himlinger, etter en tilbudsbefering med flere firmaer. Laveste tilbud ble valgt. Kommunen har ikke dokumentasjon vedrørende prosessen knyttet til denne anskaffelsen. .

Når det gjelder anskaffelser fra de to leverandører der TDF ikke har gjort anskaffelser på basis av konkurranse, forelå det ikke konkurransegrunnlag, oversikt over kontaktede leverandører, oversikt over tilbydere eller begrunnelse for valg av leverandør (se også omtale av sak nr 3 og 7 side 37)

Revisjonen har videre undersøkt om det går frem av konkurransegrunnlaget hvilke kriterier Frogn kommune har lagt til grunn for valg av leverandør, og om dette samsvarer med hva som faktisk ble vektlagt, i de aktuelle anskaffelsene.

Undersøkelsen viste at:

- Konkurransegrunnlag forelå i fem av seks tilfeller.
- Kriteriene i konkurransegrunnlaget er blitt fulgt i de fem anskaffelser der slikt konkurransegrunnlag forelå.

For prosessen knyttet til den siste anskaffelsen forelå det ingen dokumentasjon, og følgelig heller ikke kriterier. Kommunen har opplyst at laveste pris ble valgt.

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 var det i 2006 ikke krav om å lyse ut konkurransen på nasjonale eller internasjonale kunngjøringsbaser (Doffin og Ted).

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

Tabell 12: Oversikt som viser hvorvidt enheten har dokumentasjon over gjennomført konkurranse ved anskaffelser.

Sak	Antall forespurte leverandører	Dokumenterte mottatte tilbud	Kravspesifikasjoner uten bestemt fabrikk eller opprinnelse
1	Lyst ut på Doffin	4	Ja
2	5	3 av 5	Ja
3	1	1 av 1	Ikke aktuelt
4	8	1	Ja
5	Lyst ut på Doffin	2	Ja
6	Ikke dokumentert	2	Ja
7	1	1 av 1	Ikke aktuelt
8	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert	Ikke dokumentasjon

Undersøkelsen viser følgende:

- Valg av leverandør er ikke basert på konkurranse i to av åtte tilfeller.
- Dokumentasjon for at anskaffelsene er lyst ut, eller at flere leverandører er forespurte, mangler i tre av åtte tilfeller. Det er bekreftet av kommunen at konkurranse ikke ble gjennomført i to av tilfellene.

Frogn kommune har fortalt følgende om sak nr. 3 og 7:

Sak nr. 3 gjelder direkte anskaffelse av kjelevelgersentral for elkjeler. Kommunen har opplyst at følgende lå til grunn for at flere leverandører ikke ble forespurt: ”Det finnes annet utstyr som kan gjøre selve jobben med å koble ut kjelen, men da får vi ingen kvalitetssikring av funksjonene og vi får ingen automatisk styring mot billigste energibærer.”

Sak nr. 7 gjelder mange små direktekjøp fra glassmester. Det ble i 2006 kjøpt varer for 147 887 kroner, og i 2005 for 140 000 kroner. I en toårs periode er det dermed kjøpt for ca. 287 000 kroner. Kommunen har ikke rammeavtale på glassmestertjenester.

Rammeavtaler

Tabell 13: Oversikt over Frogn kommunes rammeavtaler relevant for Enhet for teknisk drift og forvaltningen.

Nr	Leverandør og tjeneste	Gyldighet	Gyldig i 2006
1	Byggmakker Ski Bygg AS, Byggevarer	14.10.2008	Ok
2	Teknisk rådgivningstjeneste Follo prosjekt AS	30.06.2008	Ok
3	Hydro Texaco AS, fyringsolje,	31.12.2006	Ok
4	Br. Dahl AS, VA og VVS materiell	01.10.2006	Delvis
5	Drøbak elektriske AS, elektriske tjenester og materiell	20.06.2007	Ok
6	Aura light AS, belysningsprodukter	15.03.2006	Delvis
7	Drøbak Rørleggerservice AS, rørleggertjenester og materiell	20.06.2007	Ok
8	TESS OSLO AS, teknisk vedlikeholdsprodukter og forbruksmateriell	31.12.2006	Ok
9	Rolf Wernersen, malerarbeid og gulvlegging	01.09.2007	Ok

Avtale nr. 3 og nr. 8 er inngått av Akershus Fylkeskommune. Avtale nr. 6 er inngått av FIK. Avtale 4 er inngått i samarbeid med kommunene Ski, Ås, Nesodden og Frogn. De resterende avtalene er forhandlet frem og inngått av Frogn kommune selv. Frogn kommune har også fremforhandlet en avtale om snekker- og tømrrertjenester.

4.3.3 Vurdering

Organisering og organisering

Økonomisjefen er innkjøpsansvarlig i Frogn kommune. Kommunen er med i et innkjøpssamarbeid med flere Follo-kommuner. Kommunen har ansatt en person i heltidsstilling som innkjøpsleder fra sommeren 2007. Dette medfører at kommunen vil bli tilført ressurser og kompetanse innen innkjøp, noe revisjonen anser som positivt.

Kommunens intranett inneholder bl.a. informasjon om regelverket for offentlige anskaffelser, innkjøpsorganiseringen i Frogn kommune, ”Innkjøpers 12 bud” og en oversikt over kommunens rammeavtaler. I samtaler med Enhet for teknisk drift og forvaltning (TDF) ble det ikke vist til kommunens intranett for oppdatert informasjon om kommunens organisering

eller interne retningslinjer. I undersøkelsen kom det også frem at enheten rapporterer til kommunens kontaktperson ved innkjøp over 200 000 kroner, slik innkjøpsveilederen for Frogn kommune av oktober 2004 tilsa. Av dagen retningslinjer på kommunes intranett går det fram at kjøp over 500 000 kroner skal rapporteres til kommunens kontaktperson. Dette kan tyde på at kommunens intranett ikke benyttes så aktivt som ønskelig, og at det er et potensial for bedre kommunikasjon og mer aktiv bruk av gjeldene retningslinjer for innkjøp i kommunen. Dette er viktig også med tanke på at det har vært endringer i regelverket for offentlige anskaffelser, senest fra 1.1.2007.

Frogn kommune har i noe grad benyttet seg av konsulenter i forbindelse med utlysning av anskaffelser.

Forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet

Etterprøvbarehet

I følge LOA skal oppdragsgiver sikre at hensynet til etterprøvbarehet blir ivaretatt.

I TDF blir dokumentasjon vedrørende de anskaffelser enheten selv foretar seg, samlet i mapper i enheten. I de tilfeller enheten har fått bistand av konsulentfirmaer, har noe av dokumentasjonen vært arkivert hos de respektive konsulentfirmaene, og ikke i Frogn kommune. Etter revisjonens oppfatning bør kommunen sørge for å ha samlet all informasjon vedrørende de respektive kjøp i ett arkiv. I de tilfellene det er eksterne som forestår innkjøp bør det sørges for at kommunen har et komplett sett av dokumentasjonen for anskaffelsene.

Seks av åtte anskaffelser i 2006 som er undersøkt er basert på konkurranse. Undersøkelser viser at TDF i stor grad har kunnet frembringe dokumentasjon vedrørende de anskaffelsene som var basert på konkurranse. Av seks anskaffelser forelå det det i stor grad dokumentasjon for fem av dem. For de to anskaffelsene som ikke var utført på basis av konkurranse forelå det ikke dokumentasjon for prosessen, eller vurderinger underveis i prosessen med valg av disse leverandørene.

Revisjonen vil bemerke at også i de tilfellene hvor kommunen mener det er åpenbart at det ikke finnes andre tilbydere, bør det redegjøres for dette. Vurderinger og undersøkelser som er gjort bør dokumenteres slik at det for ettertiden ikke er tvil om at anskaffelsen har foregått i samsvar med regelverket. Kravet om etterprøvbarehet innebærer at det i størst mulig grad bør skrives referater fra muntlige henvendelse, telefonsamtaler, 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.²⁹

Forutberegnelighet og gjennomsiktighet

I følge LOA skal oppdragsgiver sikre at hensynet til forutberegnelighet og gjennomsiktighet blir ivaretatt.

Utarbeidelse av kriterier er med på å sikre at hensynet til forutberegnelighet og gjennomsiktighet blir ivaretatt. I fem av seks anskaffelser basert på konkurranse forelå det kriterier for hvordan tilbudene skulle vurderes opp mot hverandre. Kriteriene er fulgt i alle fem anskaffelsene. Dette tyder på at Frogn kommune i hovedsak følger regelverket på dette

²⁹ Amdal og Roll Matthiesen (2004: 36)

området når konkurranse er blitt gjennomført. For den sjette anskaffelsen basert på konkurranse har Frogn kommune ikke kunne fremvise dokumentasjon for prosessen og det er ikke mulig å si om hensynet til forutberegnelighet og gjennomsiktighet var ivaretatt.

Konkurranse

I følge Lov om offentlige anskaffelser skal alle offentlige innkjøp være basert på konkurranse.

Revisjonens undersøkelse viser at TDF ikke har lyst ut eller forespurt flere leverandører i alle aktuelle anskaffelser over 100 000 kroner i 2006. To av de undersøkte anskaffelsene i Frogn kommune har ikke vært basert på konkurranse. Kommunen har selv opplyst at anskaffelse av kjelevelgersentral og glassmestertjenester er gjort på basis av direkte anskaffelser hos én leverandør. Forskriftens § 11-2 tilsier at direkte anskaffelse kan gjøres bl.a. når en anskaffelse bare kan skje hos en leverandør i markedet. Kommunen har på spørsmål fra revisjonen redegjort for at det i dette ene tilfellet kun var denne ene leverandøren som kunne levere den løsningen de var ute etter. Revisjonen vil imidlertid minne om at hensynet til konkurranse ikke blir ivaretatt dersom det fra kommunens side er blitt stilt krav til konkrete systemer fra bestemte leverandører. I de tilfeller må det i så fall angis at tilsvarende systemer/kvalitet kan leveres. Revisjonen har ikke undersøkt om det finnes andre aktører i markedet som kunne stått for tilsvarende leveranse, men vil poengtere at det bør foreligge dokumentasjon som gjør at det for ettertiden ikke levnes tvil om at anskaffelsen har vært basert på konkurranse og har foregått i samsvar med gjeldende regelverk.

I det andre tilfellet der anskaffelser ikke har vært basert på konkurranse, har kommunen gjort mange direkte kjøp fra en glassmester. Over en toårsperiode er det gjort anskaffelser for ca. 287 000 kroner, uten at kommunen har rammeavtale med leverandøren. Revisjonen mener at det bør vurderes å etablere rammeavtale på området glassmestertjenester, da kommunen kjøper inn varer og tjenester på dette området for betydelige beløp hvert år.

Revisjonen vil påpeke at det grunnleggende kravet til konkurranse gjelder alle anskaffelser, uansett anskaffelsesprosedyre og uavhengig av verdi. For å kunne etterprøve at dette er blitt hensyntatt vil revisjonen minne om at det er dokumentasjonskrav knyttet til alle oppdragsgivers vurderinger, beslutninger og handlinger i tilknytning til anskaffelsesprosedurene.

Rammeavtaler

Av de gjennomgåtte innkjøpene har kommunen rammeavtale med tre av leverandørene. Dette er avtaler som har vært gyldige i 2006 og som løper til midten av 2007.

Frogn kommune har i tillegg kjøpt snekker- og tømmerertjenester fra en leverandør som det ble forhandlet frem en rammeavtale med, men hvor avtalen ikke ble undertegnet fordi innehaveren av selskapet døde før dette fant sted. Dette har medført at det er kjøpt tjenester fra en leverandør uten en gyldig rammeavtale. Follo distriktsrevisjon mener Frogn kommune må sørge for å få på plass en gyldig rammeavtale på dette området.

5 Konklusjoner

Målsettinger for vedlikehold, drift og tilsyn ved kommunale bygg

Frogn kommune har organisert sin eiendomsforvaltning i samsvar med de anbefalinger som Eiendomsforvaltningsutvalget har gjort. Imidlertid er det ikke utarbeidet noen overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikeholdet.

Frogn kommune har gjennom rapporten utarbeidet av Multiconsult i 2005 fått en god oversikt og dokumentasjon over sin bygningsmasse. Kommunen har opplyst at den skal ta i bruk en mer brukervennlig versjon av drifts- og forvaltningssystemet. Dette vil være med på å sørge for at kommunen i fremtiden har tilstrekkelig oversikt over sine bygninger og bidra til et planmessig vedlikehold.

Frogn kommune har utarbeidet detaljerte tiltaks- og vedlikeholdsplaner hvor det fremgår hvilke tiltak som skal gjøres på de respektive bygg. Etter revisjonens mening har kommunen på denne måten hatt en tilfredsstillende planmessig tilnærming til vedlikeholdet av kommunens bygninger.

Kostnadsutvikling for vedlikehold

Frogn kommune har i sin årsmelding for 2005 oppgitt at den for årene 2004 og 2005 har brukt hhv. 45 og 55 kroner pr. kvadratmeter til vedlikehold og utvikling. Dette er betydelig under de 100 kroner som Eiendomsforvaltningsutvalget har pekt på som normtallet i bransjen.

For 2006 har Frogn kommune brukt tilnærmet det beløpet som Multiconsult har anbefalt å bruke, for å bringe kommunens bygninger til en stand tilsvarende den som bygningene opprinnelig hadde. Multiconsult har i sin rapport gitt anbefalinger fram til og med 2011. Utfordringen framover blir å sikre at det fortsatt tilføres tilstrekkelig med midler slik at arbeidet med å bringe bygningen tilbake i opprinnelig stand kan fullføres.

Frogn kommune har ikke et system for å registrere egne medarbeideres innsats knyttet til vedlikehold av kommunes bygninger. Dette medfører at Frogn kommune ikke får med verdien av arbeidsinnsatsen til egne medarbeidere i de beløpene som rapporteres som vedlikeholdskostnader.

Det kan synes som om Frogn kommune har finansiert deler av kommunens vedlikehold med midler fra investeringsbudsjettet. Dette er i tilfelle i strid med kommunal regnskapsstandard nr. 4.

Anskaffelser av bygg- og vedlikeholdstjenester

Enhet for teknisk drift og forvaltning sin praksis vedrørende offentlige anskaffelser synes ikke alltid å samsvare med gjeldende regelverk med hensyn til å sikre kravene til konkurranse og etterprøvbarhet.

Videre tyder undersøkelsen på at kommunens egne retningslinjer og veiledning om innkjøp ikke benyttes så aktivt som ønskelig.

6 Anbefalinger

Frogn kommune må etablere rutiner som sikrer at:

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

Frogn kommune bør vurdere å igangsette følgende tiltak:

- Overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunens bygninger bør utarbeides.
- Tidsregistrering for egne medarbeidere mht. forbruk av tid til vedlikehold bør etableres.
- (Opprinnelig anbefaling er slettet, i tråd med ny informasjon i rådmannens høringsuttalelse.)
- Sørge for at ansatte som foretar innkjøp er tilstrekkelig informert om hvor informasjon og retningslinjer knyttet til innkjøp finnes internt i kommunen.
- Rutiner som sørger for at all relevant dokumentasjon vedrørende kommunens anskaffelser oppbevares samlet i kommunens arkiver, bør etableres.
- Rammeavtaler for glassmestertjenester og snekker- og tømrertjenester bør etableres.

7 Rådmannens uttalelse

Uttalelse fra rådmannen i Frogn kommune til forvaltningsrevisjonsrapport om vedlikehold av kommunale bygg.

1. Har informasjon om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

SVAR: Ja.

2. Har rådmannen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

SVAR: I punkt 2.4 Revisjonskriterier henvises det til aktuelle lover og forskrifter. For å overholde disse i Frogn kommune fordres en god samhandling mellom Teknisk drift og Forvaltning (TDF) og økonomienheten. Blant annet fokuseres det på innkjøpsrutiner og skille drift/investering i regnskapet. På denne bakgrunn burde økonomienheten også vært trukket inn i prosjektet.

Det er flere steder i rapporten vist til kommunens innkjøpsveileder fra 2004 blant annet i punkt 4.3.2 Faktabeskrivelse. Det uklart hvor revisjonen har hentet (hvem som er kilden til) denne veilederen. Veilederen ble brukt i opplæring for innkjøpere i 2004. Veilederen har ikke vært brukt aktivt i organisasjonen etter dette. Imidlertid inneholder intranettet stort sett samme informasjon som veilederen og her har informasjonen vært løpende oppdatert i aktuell periode. Det er intranettet organisasjonen skal forholde seg til. At det finnes informasjon på kommunens Intranett er ikke nevnt i rapporten.

Rådmannen mener rapporten må justeres ved at alle henvisninger til innkjøpsveileder tas ut og erstattes med informasjon som var tilgjengelig i Intranettet. I framtidige prosjekter bør alle aktuelle enheter involveres, eventuelt at kontaktperson i kommunen får klar beskjed om at slik koordinering er hennes ansvar.

3. Har rådmannen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

SVAR: For innkjøp er revisjonskriteriene følgende:

- At anskaffelser kunngjøres offentlig
- Hvordan konkurranse skal gjennomføres for å sikre forutsigbarhet
- Krav til begrunnelse for avgjørelsen for å sikre gjennomsiktighet
- Krav til å dokumentere anskaffelsesprosessen for å sikre etterprøvnbarhet

Når disse kriteriene operasjonaliseres benyttes en grense for anskaffelser på 100 000 kroner. Det fremkommer da avvik på i hovedsak 2 anskaffelser (sak 6 og 8 - jamfør tabell 11 side 36). Dette kan framstå som store avvik, men lovverket gir ingen krav til anskaffelsesprotokoll for innkjøp under 200 000 kroner. Man legger altså til grunn regelverk som gjaldt fra 1.1.2007 i gjennomgangen for innkjøpene som ble foretatt i 2004-2006.

Rådmannen mener rapporten bør justeres på dette punktet.

4. Hva er rådmannens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

SVAR:

Konklusjoner - Rapporten gir i hovedsak et realistisk bilde av situasjonen i kommunen. Konklusjon vedrørende anskaffelser bør justeres i henhold til faktisk situasjon.

Anbefalinger – Det er et mål å overholde alle Lover og forskrifter.

Tiltak – Vurdering av tiltak, se punkt 5

5. Vil rådmannen vurdere iverksetting av tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

SVAR (henvisning til anbefalte tiltak angitt som kulepunkter i rapporten):

Kulepunkt 1 – Vil bli vurdert høsten 2007 i forbindelse med rullering av handlingsprogrammet 2008-2011.

Kulepunkt 2 – Vil bli vurdert høsten 2007.

Kulepunkt 3 – Som tidligere nevnte er innkjøpsveilederen et dokument som ble utarbeidet i forbindelse med opplæring 2004. Innkjøpsinformasjon har vært og vil bli oppdatert i kommunens intranett.

Kulepunkt 4 – Ny stilling som innkjøpskoordinator er ansatt og starter 18. juni. Vedkommende vil ha ansvar for opplæring og kommunikasjon av nye retningslinjer. Opplæring starter høsten 2007.

Kulepunkt 5 – Arkivrutinene vil bli vurdert av ny innkjøpskoordinator høsten 2007.

Kulepunkt 6 – Vil bli vurdert av ny innkjøpskoordinator sammen med TDF høsten 2007.

Kommunen arbeider også med innføring av nytt kvalitetssikringsverktøy (Kvalitetslosen) og anbefalingene vil bli tatt med i dette arbeidet.

I forhold til budsjetterings-, regnskaps- og arkiveringsrutiner, så bør det etableres tettere samarbeid mellom økonomienheten og TDF.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

SVAR:

Se punkt 5. I tillegg nevnes at Kvalitetslosen skal være etablert i organisasjonen i løpet av høsten 2007. Budsjetteringsrutiner og eventuelt sikring av vedlikeholdsmidler vil skje gjennom budsjettprosessen høsten 2007.

7. Oppfattes rapporten som nyttig av rådmannen?

SVAR:

Konklusjonene var ikke overraskende og viser at Frogn kommune allerede har gjort mange riktige valg og beslutninger. Rapporten er nyttig i den forstand at den bekrefter at kommunen er på riktig vei.

Rapporten viser for det første at administrasjonen og kommunestyret har fulgt opp Multiconsult rapporten med å prioritere vedlikehold/påkostning av kommunale bygg. Dette er god økonomistyring.

For det andre peker rapporten på forbedringer innenfor innkjøpsarbeidet. Dette indikerer at kommunestyret har fattet en fornuftig avgjørelse om å øke ressursene innenfor dette området. Dette er også god økonomistyring.

For det tredje viser rapporten at de administrative rutinene (når rapporten blir justert i forhold til innkjøpsveilder/intranett) i hovedsak er ryddige. Rapporten peker på noen administrative forbedringspunkter, som vi kan ta med oss i det pågående arbeid med å etablere Kvalitetslosen.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

SVAR:

Lettlest og logisk oppbygd.

9. Sluttmerknad?

SVAR:

Ingen kommentarer ut over pkt. 7 ovenfor.

Drøbak 15.06.07

Roald Hansen
rådmann

8 Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse

Det vises til rådmannens høringsuttalelse av 15. juni 2007. Follo distriktsrevisjon merker seg at rådmannen anser rapporten for å være nyttig og i hovedsak gi et realistisk bilde av situasjonen.

Revisjonen merker også seg at rådmannen har ytret ønske om at alle aktuelle enheter bør involveres i fremtidige prosjekter. Rådmannen mener eventuelt at kontaktpersonen bør få klar beskjed om at slik koordinering er vedkommendes ansvar.

Revisjonen tar til etterretning at den kan bli mer tydelig i sitt brev om anmodning av kontaktperson for forvaltningsrevisjonsprosjekter, herunder klargjøre hva som forventes av en slik kontaktperson. Kvalitetssikring av de dataene som innhentes er for revisjonen avgjørende for de vurderinger og konklusjoner som trekkes. Dette er også grunnen til at vi ber om å få bekreftet benyttede opplysninger fra informantene, samt å få verifisert faktagrunnlaget for våre rapporter fra kommunens kontaktperson, før vi ferdigstiller våre vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet er opplysningene som fremkommer gjennomgått av informantene og/eller kommunens kontaktperson.

Revisjonen er gjennom rådmannens uttalelse også blitt gjort oppmerksom på at det i innkjøpsøyemed er informasjon på kommunens intranettsider som organisasjonen skal forholde seg til. Denne informasjonen blir oppdatert løpende, i motsetningen til Innkjøpsveilederen som revisjonen mottok i forbindelse med gjennomføringen av dette prosjektet. Vi har valgt å etterkomme rådmannens forslag, ved å oppdatere rapporten slik at den nå inneholder informasjon om innkjøp i tråd med kommunens intranett. I denne forbindelse har vi side 42 også tatt vekk det tidligere kulepunkt 3, med anbefaling om å etablere rutiner som sikrer at kommunens innkjøpsveileder oppdateres i samsvar med gjeldende regelverk. Vi har også valgt å endre kulepunkt 4 for å tydeliggjøre viktigheten av å kommunisere til ansatte i kommunen om hvor de finner informasjon og retningslinjer knyttet til innkjøp internt i kommunen.

Når det gjelder rådmannens kommentar til revisjonskriteriene for vurdering av kommunens anskaffelser vil vi oppklare at forskriftene som var gjeldende for undersøkelsesperioden er benyttet. Det er imidlertid sett på et *utvalg innkjøp* over 100 000 kroner for 2006. Rådmannen har rett i at kravet for protokollføring av anskaffelser ned til 100 000 kroner trådte i kraft fra 1.1.2007. Revisjonen har for øvrig ikke benyttet dette som et kriterium. Vi har imidlertid vurdert kommunens praksis ved å peke på de grunnleggende kravene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og konkurranse. Disse kravene gjelder alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsesprosedyre og verdi.

Revisjonen kan ikke se at øvrige merknader endrer rapportens konklusjoner og anbefalinger. Vi ser det som positivt at kommunen nå er i gang med å innføre et nytt kvalitetssikringsverktøy, og at kommunen selv anbefaler at det bør etableres tettere samarbeid mellom økonomienheten og Enhet for teknisk drift og forvaltning (TDF) i forhold til budsjetterings-, regnskaps- og arkiveringsrutiner. Avslutningsvis noteres at rådmannen vil foreta vurdering og implementering av nye tiltak i løpet av høsten 2007.

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 Frogn kommune

- *Dokumentasjon vedrørende 11 anskaffelser:*
 - Frognhallen; skifte lysarmatur
 - Varmbadet; rehabilitering
 - Kjøp av kjelvelgersentral
 - Dyrløkkeåsen skole; beising
 - Heer barnehage; utbygging og rehabilitering
 - Kjøp av snekker- og tømrrertjenester
 - Kjøp av glassmestertjenester fra Ås glassmesterforetning
 - Drøbak skole; utskifting av Himlinger på
 - Kjøp av tjenester fra Drøbak elektriske AS
 - Kjøp av tjenester fra Drøbak Rørleggerservice AS
 - Kjøp av tjenester fra Rolf Wernersen
- *Rammeavtaler som benyttes av Enhet for teknisk drift og forvaltning:*
 - Byggmakker Ski Bygg AS; byggevarer
 - Follo prosjekt AS; teknisk rådgivningstjeneste,
 - Hydro Texaco AS; fyringsolje
 - Br. Dahl AS; VA- og VVS-materiell
 - Drøbak elektriske AS; elektriske tjenester og materiell
 - Aura light AS; belysningsprodukter
 - Drøbak Rørleggerservice AS; rørleggertjenester og -materieill
 - TESS OSLO AS; teknisk vedlikeholdsprodukter og forbruksmaterieill
 - Rolf Wernersen; malerarbeid og gulvlegging
- *Andre dokumenter:*
 - Årsmelding 2005 og 2006
 - Vedlikeholdsplaner 2006
 - Service og leveranseavtale mellom hovedbruker (HB) og Teknisk forvaltning og drift (TDF)

- Rapport fra Multiconsult; Tilstandsvurdering, tiltaks- og vedlikeholdsplan (2.sept 2005)
- Innkjøpsveileder for innkjøpere i Frogn kommune (15. okt 2004)
- Utskrift fra kommunens intranett vedrørende innkjøp (3. juli 2007)

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.