



Tønsberg kommune

Forvaltningsrevisjon

Forvaltning av eksisterende bygningsmasse –
styring og kontroll med vedlikehold og investeringer

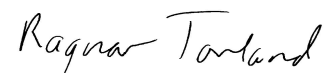
April 2009

Kontrollutvalget i Tønsberg kommune

Rapport: "Forvaltning av eksisterende bygningsmasse – styring og kontroll med vedlikehold og investeringer"

Her følger rapport vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjekt om Tønsberg kommunes forvaltning av eksisterende bygningsmasse – styring og kontroll med vedlikehold og investeringer

Oslo, 16. april 2008



Ragnar Torland
partner

Oppsummert:

Positive observasjoner:

- Tønsberg kommune har etablert Tønsberg kommunale Eiendom KF som sitt redskap for å utføre nybygg, rehabilitering og løpende vedlikehold for sine eiendommer
- Tønsberg kommunale Eiendom KF er lovlig etablert gjennom vedtak i Tønsberg bystyre. Bystyret har bekreftet denne løsningen gjennom vedtak i 2006
- Tønsberg kommune har vedtatt prinsipper for eierstyring, vedtak i bystyret 14.03.07
- Det er vedtatt vedtekter for foretaket som avklarer foretakets oppgaver og ansvar
- Det rapporteres tilfredsstillende fra Tønsberg KF til eier
- Det er løpende kommunikasjon mellom kommunen og foretaket
- *Konklusjon:* Tønsberg kommune har tilfredsstillende eierstyring med Tønsberg kommunale Eiendom KF

- Styret i foretaket har beslutningsmyndighet når det gjelder prioritering av rehabilitering, vedtak er dokumentert
- Administrasjonen prioriterer løpende vedlikehold etter en løpende vurdering
- Tønsberg KF synes å ha systematisk og god oversikt over vedlikeholds- og rehabiliteringsbehovet for kommunale bygg. Det utarbeides prioriteringslister hvor tiltak er kategorisert fra 1. prioritet (forhindre følgeskade, sørge for at bygg kan benyttes til tenkt formål, unngå helseskader, sikkerhet og pålegg påpekt av tilsynsmyndigheter) til 4. prioritet (estetiske og andre tiltak). Dette gir styret i Tønsberg KF et godt grunnlag for prioritering av rehabiliteringstiltak, og for administrasjonen i prioritering av løpende vedlikeholdstiltak
- Tønsberg KF har gode rutiner for oppfølging av framdrift og kostnader vedr. nybygg- og rehabiliteringsprosjekter
- Tønsberg KF rapporterer tilfredsstillende til eier vedr resultat av gjennomføring
- *Konklusjon:* Tønsberg KF har god styring med bygg- og vedlikeholdsprosjektene

Kritiske merknader:

- Det er funnet tilfelle av manglende etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser
- Ved nybygg rapporterer administrasjonen gjennom kommunenes byggekomite, ikke eget styre. Dette kan skape tvil om ansvar dersom det avdekkes sterkt kritikkverdige forhold i gjennomføringen av prosjekt.

Sammendrag

Kontrollutvalget har engasjert KPMG til å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt; ”Tønsberg kommunes forvaltning av eksisterende bygningsmasse – styring og kontroll med vedlikehold og investeringer” Prosjektet har som formål å vurdere om Tønsberg kommune har etablert styring og kontroll med sin eiendomsforvaltning.

Sammendraget av vår gjennomgang av eiendomsforvaltningen i Tønsberg kommune organisert gjennom Tønsberg kommunale Eiendom KF viser at eiendomsforvaltningen i all hovedsak er gjennomført på en forsvarlig måte gjennom det arbeidet som det kommunale foretaket utfører. Vi har likevel noen anbefalinger til forbedringer.

Kommunens eierstyring:

Tønsberg kommunale Eiendom KF (TkE) ble opprettet i 2002, og organisasjonsformen KF ble vedtatt videreført av bystyret i juni 2006. Kommunen har vedtatt eierstyringsprinsipper. Gjennom vedtak fra mars 2007 har bystyret som eier av det kommunale foretaket gitt klare krav til hvordan eiendomsselskapet skal drives. Vedtak av nye vedtekter og strategi for foretaket sikrer også god eierstyring. Vedtektene ble oppdatert av bystyret i 2008. Samtidig ble det vedtatt ny strategi for foretaket.

Gjennom økonomiplan og årsbudsjettet gis det rammer og føringer for eiendomsdriften fra Tønsberg kommune til TkE. Iht. vedtekter og etablert praksis er det styret i foretaket som prioriterer mellom de ulike rehabiliteringsbehovene. Nybygg blir i sin helhet prioritert fra bystyrets side. Administrasjonen i TkE foretar prioritering av løpende vedlikehold. Det rapporteres systematisk fra foretaket til kommunen. Rapporteringen er etter KPMGs vurdering tilfredsstillende, og gir kommunen som eier

god styringsinformasjon. Det holdes også møter mellom ledelsen i kommunen og foretaket for å sikre felles informasjon og forståelse.

Det ble i 2008 vedtatt et system for husleiekontrakter for eiendommer som huser kommunal virksomhet. Husleie for utleieenheter innkreves og tilfaller eiendomsselskapet. Inntekter tilsvarende kapitalkostnader skal tilbakeføres til kommunen. Regnskapet for foretaket vil derfor, når dette er fullt ut gjennomført fra 2010, vise reelle og fullstendige tall for inntekter og utgifter for drift av kommunale eiendommer. Dette prinsippet vil ytterligere forbedre kommunens styringsdata.

Tønsberg kommunale Eiendom KF:

TkE synes å ha systematisk og god oversikt over vedlikeholds- og rehabiliteringsbehovet for kommunale bygg. Det utarbeides prioriteringslister hvor tiltak er kategorisert fra 1. prioritet (forhindre følgeskade, sørge for at bygg kan benyttes til tenkt formål, unngå helseskader, sikkerhet og pålegg påpekt av tilsynsmyndigheter) til 4. prioritet (estetiske og andre tiltak). Dette gir styret i TkE et godt grunnlag for prioritering av rehabiliteringstiltak, og for administrasjonen i prioritering av løpende vedlikeholdstiltak.

Det er etablert gode administrative rutiner for oppfølging og rapportering av både rehabiliteringsprosjekt og nybygg. Til tross for kostnads-overskridelser i flere enkelttiltak vil rehabiliteringstiltak totalt på 2007 budsjettet avsluttes i henhold til bevilgning.

Vi har kontrollert to prosjekter for nybygg. Begge de kontrollerte nybyggeprosjektene vil bli avsluttet med kostnadsoverskridelser i forhold til bevilgning på ca 3 %. Det er etablert gode rutiner for prosjektstyring, og dokumentasjonen for de kontrollerte prosjektene viser at rutinene i det vesentlige er etterlevd.

TkE mottar rammebevilgning for vedlikehold. Dette er i samsvar med gjeldende budsjettforutsetninger. Bystyret har derfor ikke fattet vedtak

om hvilket vedlikeholds nivå eier ønsker for kommunale bygg. Vedlikeholds nivået besluttes av administrasjonen i TKE.

I utbyggingssaker rapporterer administrasjonen i TKE via en utbyggingssgruppe til bystyret, og ikke via eget styre. Når administrasjonen ikke rapporterer via eget styre kan det føre til uklare ansvarsforhold for eventuelle kostnadsoverskridelser eller andre eventuelle problemer i gjennomføringen av prosjektene. Det er KPMGs vurdering at det er uheldig at daglig leder i TKE ikke står direkte ansvarlig overfor eget styre, men et eksternt organ i nybyggprosjekter.

Anskaffelser knyttet til to nybygg prosjekter og rehabilitering av kommunale bygg gjennomført på 2007 budsjettet er kontrollert. TKE følger i hovedsak lov og forskrift for offentlige anskaffelser, men det er avdekket svakheter i enkeltsaker knyttet til direkte anskaffelser der konkurranse ikke er sikret. Det er observert manglende anskaffelsesprotokoller, manglende HMS-egenerklæring og skatteattester. Dette gjelder i hovedsak forhold fra 2007 og 2008. KPMG er kjent med at rutineene allerede er innskjerpet.

1. Kapittel 1:

1.1 Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget i Tønsberg kommune har gitt KPMG i oppdrag å gjennomføre forvaltningsrevisjon av "Tønsberg kommunes forvaltning av eksisterende bygningsmasse – styring og kontroll med vedlikehold og investeringer".

På vegne av Tønsberg Kommune har Tønsberg kommunale Eiendom KF ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av ca 840 boliger og ca 175.000 m² yrkesbygg. Per januar 2009 har foretaket nybygg under planlegging og arbeid prosjekter til en verdi av kr. 957,5 mill. Foretaket skal iht. vedtekter fra 2008 "stå ansvarlig for eierskap samt forvaltning,

drift, vedlikehold og utvikling av Tønsberg kommunes bygninger. TKE skal utføre oppgaven økonomisk forsvarlig, faglig, rasjonelt, effektivt og med profesjonell eiendomsforvaltning i et langsiktig perspektiv." Kommunen har på sin side ansvar for å ivareta eierrollen i forhold til foretaket. Eieransvaret er omfattende fordi et kommunalt foretak ikke er en egen juridisk person, men en del av kommunen. Det er kommunen som hefter for de forpliktelsene som foretaket pådrar seg.

1.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn:

- Kommunelovens bestemmelser om kommunalt foretak
- Eierskapsmelding Tønsberg kommune, vedtatt i bystyret 14.03.07, sak 024/07
- Vedtekter for TKE KF
- Strategi for TKE KF
- Lov om offentlige anskaffelser, samt forskrift til loven.

1.3 Problemstillinger

I den godkjente prosjektplanen er følgende problemstillinger definert:

- I hvilken grad har kommunen på et overordnet nivå sikret tilstrekkelig styring, kontroll og oppfølging av eiendomsmassen i Tønsberg kommune?
- I hvilken grad har foretaket etablert systemer og rutiner som ivaretar tilstrekkelig planlegging, styring og kontroll med vedlikehold på eiendomsmassen? I hvilken grad har foretaket systemer som sikrer planlegging, styring og kontroll på investeringsprosjekter?

Disse hovedproblemstillingene er videre brutt ned til flere operasjonelle problemstillinger:

- Har Tønsberg kommune som eier vedtatt overordnede styringsprinsipper for Tønsberg KF?
- Har Tønsberg kommune som eier vedtatt vedtekter for foretaket som sikrer at foretaker arbeider i samsvar med de overordnede prinsippene?
- Er det tilfredsstillende styringsdialog mellom kommunen og foretaket?
- Etter hvilke kriterier blir midlene til rehabilitering av kommunale bygg prioritert fra styret i foretaket?
- Er rapporteringen fra foretaket til eier tilfredsstillende?
- Følger foretaket reglene i lov om offentlige anskaffelser?
- Bli nybygg- og vedlikeholdsprosjekter i regi av foretaket styrt iht. dokumenterte fullmakter?
- Leverer foretaket resultater i samsvar med kostnadskalkyler og budsjett?
- Er bevilgningene fra Tønsberg kommune til foretaket av en slik størrelse at foretaket kan opprettholde et forsvarlig vedlikeholds-nivå?
- Følger foretaket egne rutiner for oppfølging og rapportering av nybyggprosjekter

1.4 Avgrensninger

Vi har foretatt disse avgrensningene i vårt arbeid:

- Vi har kun hatt fokus på prosesser og rutiner for styring og kontroll, og har derfor ikke gjennomført en fullstendig revisjon av alle sider av de utvalgte vedlikeholds- og nybyggprosjektene
- Vi har ikke gjort en særskilt vurdering av om organiseringen som kommunalt foretak er mer hensiktsmessig enn om eiendomsforvaltningen hadde vært drevet innenfor den ordinære

kommunale organisasjonen. Dette prinsippsspørsmålet ble politisk avklart gjennom bystyrets vedtak fra 2006.

1.5 Metode

Vi har i arbeidet med prosjektet gjennomgått og vurdert følgende dokumentasjon fra Tønsberg kommune:

- Eierskapsmelding for Tønsberg kommune, vedtatt i bystyret 14.03.07, sak 024/07
- Tønsberg kommunale eiendom, framtidig organisering, vedtatt i bystyret 14.06.06, sak 068/06
- Budsjett 2009, økonomiplan 2009 – 2012 for Tønsberg kommune
- Tønsberg KFs årsberetning og årsmelding for 2007
- Vedtekter for Tønsberg KF, sist vedtatt i bystyret 10.09.08
- Virksomhetsplan for Tønsberg KF datert 11.01.08
- Strategi for Tønsberg KF, vedtatt i bystyret 10.09.08, sak 098/08
- Oppfølging av selskaper der Tønsberg kommune har eierinteresser, vedtatt i bystyret 10.09.08, sak 092/08.

Vi har i tillegg til dokumentstudiene også intervjuet daglig leder i Tønsberg KF, leder for drift og vedlikehold i foretaket, leder for nybygg i foretaket og to prosjektledere i nybygg.

Dokumentasjon for nybygg prosjektene Nye Kongseik barnehage og botrening i Åslyveien 7 er gjennomgått med hensyn på etterlevelse av rutiner vedtatt av bystyret og interne rutiner. Det er påsett at det foreligger grunnlag for prioritering av rehabiliteringstiltak.

Dokumentasjon for rehabiliteringstiltak på 2007-budsjettet er gjennomgått. Det er påsett at vedtatte prioriterte rehabiliteringstiltak er gjennomført og fulgt opp. Anskaffelser knyttet til de kontrollerte nybygg prosjektene, rehabiliteringstiltakene samt inngåelse av en rammeavtale er kontrollert med hensyn på etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Vi har benyttet dette utvalget og kriterier anskaffelsene er testet i forhold til:

27 anskaffelser er kontrollert for:

- Anskaffelsesprosedyre
- At anskaffelsesprotokoll forelå.

9 av de 27 anskaffelsene er i tillegg kontrollert for:

- At anskaffelsesprotokoll oppfyller kravene i forskriftens vedlegg 3 og 4.
- At det er innhentet HMS-egenerklæring og skatteattest

4 av de anskaffelsene har verdi over kr 500', disse er også kontrollert for:

- At det foreligger konkurransegrunnlag
- Anbudsinnbydelsen er kunngjort
- At tilbudsåpning er i henhold til oppgitt frist
- At tilbudsåpning er dokumentert
- At kriterier for valg av kontrakt er oppgitt
- At valg av leverandør er begrunnet ut fra oppgitte kriterier.

De 27 anskaffelsene er knyttet til 2 kontrollerte nybygg prosjekt, anskaffelser rehabiliteringstiltak 2007 budsjettet, samt inngåelse av en rammeavtale. 18 anskaffelser er kun kontrollert for to av punktene, samtlige vedrører rehabiliteringstiltak. Alle de kontrollerte anskaffelsene har verdi over 100' kroner.

I kapittelet nedenfor har vi gjort rede for våre vurderinger på områder der vi mener det er forbedringspotensial.

2. Resultat av arbeidet

2.1 Prosesser og rutiner

Problemstilling:

- Er det tilfredsstillende styringsdialog mellom kommunen og foretaket?
- Er rapporteringen fra foretaket til eier tilfredsstillende?
- Er bevilgningene fra Tønsberg kommune til foretaket av en slik størrelse at foretaket kan opprettholde et forsvarlig vedlikeholds nivå?
- Følger foretaket egne rutiner for oppfølging og rapportering av nybyggprosjekter?

Revisjonskriterier:

- TkEs vedtekter
- TkEs strategi
- Bystyrets økonomiplan og budsjett

Observasjon, faktabeskrivelse	Vurdering/konsekvens	Anbefaling	Rådmannens kommentarer
I utbyggingssaker rapporterer administrasjonen i TKE via en utbyggingssgruppe til bystyret, og ikke via eget styre.	Når administrasjonen ikke rapporterer via eget styre kan det føre til uklare ansvarsforhold for eventuelle kostnadsoverskridelser eller uregelmessigheter knyttet til prosjektene. Det er KPMGs vurdering at det er uheldig at daglig leder ikke står ansvarlig overfor eget styre, men et eksternt organ. Det er først og fremst styrets ansvar som kan bli utydelig i den nåværende organiseringen.	Ansvarsforholdet mellom utbyggingssgruppene og styret i TKE må avklares på en bedre måte.	Organiseringen er iht Bystyrets vedtak 123/00 i hht til TKE rutinene "Utvikling og gjennomføring av byggeprosjekt." Rådmann ber styret i TKE diskutere KPMG's anbefaling.

2.2 Etterlevelse

Problemstilling:

- Følger Tønsberg kommunale eiendomsforetak reglene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser?

Revisjonskriterier:

- Lov om offentlige anskaffelser 16.07.99 nr 69
- Forskrift om offentlige anskaffelser 07.04.06 nr 402

Observasjon, faktabeskrivelse	Vurdering/konsekvens	Anbefaling	Rådmannens kommentarer
<p>Det er avdekket brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Konkurransen var ikke sikret i 4 av 27 saker (alle 4 saker med verdi mellom 100' og 500' kr) ▪ I 7 av de 27 anskaffelsene er det foretatt avrop på rammeavtale. TKE har rammeavtaler med en leverandør innen for hver tjenestetype. Av de 20 resterende anskaffelsene mangler protokoller i 11 tilfeller. I en av de 11 foreligger det dokumenter for anbudsprosessen. I ytterligere 2 saker ligger det dokumentasjon av anskaffelsesprosessen. <p>Det mangler HMS-egenerklæring og skatteattest for anskaffelser med verdi mellom 100'-500' i 4 av 9 tilfeller. I 1 tilfelle er ikke HMS-egenerklæring underskrevet</p>	<p>KPMG vurderer praksis mht å sikre konkurranse, og dokumentasjon (protokoll, HMS-erklæring og skatteattest) som ikke tilfredsstillende sett i forhold til krav til anskaffelser.</p> <p>Konsekvensen av brudd på anskaffelsesreglene mht å ikke sikre konkurranse kan være økt risiko for at anskaffet vare/tjeneste kan bli dyrere enn nødvendig. Dette øker også risikoen for at uregelmessigheter/ misligheter kan oppstå.</p> <p>Dette er forhold fra 2007 og 2008, og KPMG er kjent med at rutinene er forbedret og etterlevelsen innskjerpet. Vi har ikke testet etterlevelsen av dette på anskaffelser fra 2009.</p>	<p>Tønsberg kommunale eiendom KF må følge krav i forskrift om offentlige anskaffelser på de aktuelle punktene (tilstrekkelig konkurranse og dokumentasjon).</p>	<p>"Lov og forskrift om offentlige anskaffelser" er et tungt og omfattende lovverk. Etter KPMG's rapport fra september i 2007 og påfølgende interne gjennomgang er rutinene rundt "Lov og forskrift om offentlige anskaffelser" blitt innskjerpet både i 2008 og 2009.</p>