

Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring - Marker kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport
Delrapport 1

Rolvøy
desember 2020

INNHALDSFORTEGNELSE

1	FORORD OG PROSJEKTMANDAT	3
2	SAMMENDRAG	5
3	INNLEDNING	8
3.1	Bakgrunn	8
3.2	Gjennomføring av prosjektet	8
3.3	Problemstillinger og avgrensing	9
3.4	Revisjonskriterier	9
3.5	Metode	9
4	PROBLEMSTILLING	11
4.1	Introduksjon	11
4.2	Revisjonskriterier	11
4.3	Fakta	15
4.4	Vurderinger	23
5	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	26
6	RÅDMANNENS UTTALELSE	27
7	LITTERATURLISTE	28
8	VEDLEGG	30
8.1	Utleddning av revisjonskriterier	30
8.2	Bygningsoversikt med grove kostnadsoverslag	32
8.3	Svar på spørreundersøkelsen	33

1 FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven¹ utføre forvaltningsrevisjon. Dette innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring», er gjennomført i henhold til RSK 001.

Ut fra den informasjon som ble gitt i sak 19/2 om budsjett anså kontrollutvalget det som hensiktsmessig å slå sammen prosjekt for 2018 «Forvaltning og vedlikehold av kommunale bygninger», som på det tidspunktet ikke var startet opp, med vedtatt prosjekt for 2019 «Økonomistyring». Vedtaket innebar at det ble et større prosjekt for 2019. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak PS 19/5, 14.02.2019 og kommunestyret i sak KS 19/016, 26.03.2019. Kontrollutvalgets vedtak i PS 19/5 lyder som følger:

Etter kontrollutvalgets vurdering bør det gjennomføres forvaltningsrevisjon innenfor følgende områder i perioden 2019 – 2020:

2019: Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring

2020: Spesialundervisning og tilrettelagt undervisning

Kontrollutvalgets forslag til prioriteringer legges inn i «Revisjonsplan - Forvaltningsrevisjon 2019-2020» og innstillingen sendes kommunestyret.

Kontrollutvalget behandlet prosjektbeskrivelse i sak 19/11. Revisjonens foreslåtte problemstillinger for prosjektet ble vedtatt med et tilleggspunkt. I tillegg til de problemstillinger som revisjonen foreslo ønsket kontrollutvalget også, gjennom en tredje problemstilling, å få belyst om eksisterende systemer og rutiner er kjente og i bruk. Denne problemstillingen vil bli besvart både for eiendomsforvaltning/vedlikehold og økonomistyring. Vedtatte problemstillinger er:

1. Har Marker kommune etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for å ivareta god og langsiktig forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg og eiendom?
2. Har Marker kommune rutiner og tiltak som sikrer god kommunal økonomistyring?
3. Er eksisterende systemer og rutiner kjent og i bruk?

For å tydeliggjøre at dette prosjektet opprinnelig var to ulike prosjekt, har revisjonen valgt å levere to delrapporter. Rapportene benevnes henholdsvis «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring - Marker kommune, Delrapport 1 » og «Eiendomsforvaltningen, vedlikehold og økonomistyring-Marker kommune, Delrapport 2».

Dette er delrapport 1. I denne delrapporten vil problemstillingene 1 og 3 besvares.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet juni 2019 – november 2020. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet. Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen. I tillegg har stedlig revisor Unni Torp deltatt i informasjonsinnsamlingen og prosjektarbeidet.

¹ Kommunelovens § 23-3.

Revisjonen vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for godt samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy 09.12.2020

Bjørnar Bakker Eriksen (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Frank Willy Vindløv Larsen (sign.)
forvaltningsrevisor

2 SAMMENDRAG

Østre Viken kommunerevisjon IKS har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vurdert Marker kommunes eiendomsforvaltning, vedlikehold av kommunale bygg, samt kommunens rutiner og systemer for økonomistyring.

Revisjonen har valgt å rapportere på prosjektet med to delrapporter, hvor delrapport 1 omhandler eiendomsforvaltning og vedlikehold av kommunale bygg, mens delrapport 2 omhandler økonomistyring.

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse av interne dokumenter fra Marker kommune, herunder planer, rutiner og reglement. I tillegg til dette er det gjennomført intervjuer av sentrale personer i kommunens administrasjon på aktuelle forvaltningsområder, samt virksomhetslederne for de to største virksomhetene pleie og omsorg, samt skole. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kommunens uteseksjon (vaktmesterkorps) og kommunens virksomhetsledere.

Revisjonens gjennomføring

Målsettingen med denne delen av forvaltningsrevisjonsprosjektet, delrapport 1, har vært å kontrollere om Marker kommune har etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for å ivareta god og langsiktig forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg og eiendommer, samt om de eksisterende systemer og rutiner er kjent og i bruk. For å svare ut problemstillingen har revisjonen blant annet kontrollert brann-teknisk tilstandsvurdering – Marker skole, tilstandsrapport – Marker skole, tilstandsvurderinger av boliger i Storgata og Åsveien 12 og 14. Revisjonen har i tillegg til dette gjennomført 5 intervjuer. Revisjonen har også gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kommunens uteseksjon og virksomhetsledere hvor revisjonen har hatt som mål å skaffe til veie data om uteseksjonens og virksomhetsledernes kjennskap til rutiner og systemer på eiendomsforvaltningsområdet. I spørreundersøkelsen har det også vært et mål å avdekke respondentenes syn på hvordan eiendomsmassen til Marker kommune vedlikeholdes, samt hvorvidt nåværende vedlikehold er i samsvar med det respondentene mener er behovene.

Revisjonens funn og konklusjon

Revisjonens undersøkelse har vist at det ikke er utarbeidet en overordnet plan for eiendomsforvaltningen i Marker kommune.

Marker kommune har, gjennom tilstandsvurderinger av den kommunale bygg- og eiendomsmassen, skaffet seg en oversikt over den kommunale eiendomsmassen som de tidligere ikke har hatt. Det er positivt og viktig at kommunen har skaffet seg detaljert kunnskap om byggenes tilstand og beskaffenhet. Det er dokumentert et betydelig vedlikeholdsetterslep og revisjonens undersøkelse viser at det ikke er utarbeidet vedlikeholdsplaner for det enkelte kommunalt eide bygg.

Revisjonens undersøkelse har vist at Marker kommune de senere år har satt av lite penger til vedlikehold av den kommunale eiendomsmassen. Frem til og med 2016 var det avsatt kr 2 millioner i budsjettet til vedlikehold av kommunale bygg og eiendommer. I årene etter, altså for perioden 2017 – 2019, har det ikke vært avsatt vedlikeholdsmidler. I spørreundersøkelsen fremkommer det opplysninger som peker i retning av at virksomhetsledere og ansatte i uteseksjonen, er enige om at det ikke avsettes tilstrekkelige økonomiske midler til vedlikehold av den kommunale bygningsmassen.

Revisjonens undersøkelse viser at det er arbeidet med organiseringen av eiendomsforvaltningen i Marker kommune de siste årene. Utarbeidelse av tilstandsrapporter for kommunale bygg er et eksempel på dette. Gjennom revisjonens undersøkelse har det fremkommet opplysninger som indikerer at eiendomsforvaltningen ikke er organisert på en optimal måte og revisjonen anbefaler derfor Marker kommune å vurdere om dagens organisering svarer til de krav og målsettinger som kommunestyret stiller.

Marker kommune benytter seg av systemet IK-Bygg (Internkontroll-Bygg) i arbeidet med å kartlegge og rapportere på den enkelte eiendom. Marker kommunes kvalitetssikkerhetssystem er TQM. Spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet viser at det ikke er entydig bevissthet, blant virksomhetsledere og uteseksjon, om hvilket system som skal

brukes til å rapportere på det enkelte bygg. Dette indikerer at kjennskapen til det systemet som skal brukes og bevisstheten rundt bruken av det, ikke er god nok.

Det er heller ikke noen entydig fellesforståelse knyttet til hvordan vedlikeholdsbehov skal rapporteres. Når det heller ikke er entydige tilbakemeldinger på dette spørsmålet, så oppfatter revisjonen dette som en konsekvens av at rutineene for hvordan vedlikeholdsbehov skal varsles ikke er godt nok kjent i organisasjonen.

Heller ikke på spørsmålet om det finnes en klar avtale om hvilke typer oppgaver som inngår i serviceoppdraget til vaktmesterne er svarene klare og entydige. Det samme gjelder kjennskapen til brukeravtalen mellom eiendomsforvaltningen og den enkelte driftsenhet vedrørende renhold. Igjen vurderer revisjonen dette som indikasjoner på at kjennskapen til og bevisstheten rundt de rutiner og systemer som er etablert ikke er god nok.

En av forutsetningene for å ha en tilfredsstillende internkontroll er at det gjennomføres risikoanalyser. Revisjonens undersøkelser har vist at eiendomsadministrasjonen har begynt et arbeid med å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser knyttet til virksomheten. Dette vurderes som positivt, men en gjennomgang av tilstandsrapportene for de kommunale bygger peker i retning av at det fremdeles er forhold knyttet til Marker kommunes eiendomsforvaltning og kommunens bygningsmasse som burde vurderes i ROS-analyser, f. eks. risiko knyttet til bevaring av økonomiske verdier i kommunens eiendomsmasse.

Revisjonens undersøkelse kan tyde på at Marker kommunes arealutnyttelse ikke er optimal. Skolebyggene og rådhuset er eksempler på dette. Ikke-optimal arealutnyttelse er kostnadsdrivende og uøkonomisk.

Det foreligger ikke komplette og dokumenterte drifts- og forvaltningsrutiner for alle kommunale bygg i Marker kommune. Dette er et arbeid som eiendomsforvaltningen har påbegynt. Dette innebærer også at det skal bringes klarhet i ansvarsfordelingen mellom eier og bruker når det gjelder eiendomsforvaltningen av det enkelte bygg. Tydelige avklaringer av roller og ansvar i forvaltningen av det enkelte bygg er nødvendige for å etablere en planmessig forvaltning av den kommunale eiendomsmassen.

Revisjonens undersøkelse har vist at Marker kommune ikke har et optimalt system for å håndtere innmeldte behov fra brukerne av kommunale bygg. Erfaring viser at dagens system ikke fungerer godt nok når det gjelder innmelding av behov og lukking av avvik. Undersøkelsen har også vist at det ikke er lik og ensartet praksis for innmelding av vedlikeholdsbehov. I denne forbindelse anbefaler revisjonen at det settes i gang et arbeid for å gjøre eksisterende rutiner og systemer, samt nye drifts- og forvaltningsrutiner kjent i organisasjonen.

Konklusjon

Basert på de undersøkelser og den gjennomgang revisjonen har gjennomført konkluderes det med at Marker kommune ikke fullt ut har etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for å ivareta god og langsiktig forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg og eiendom. Revisjonen konkluderer også med at eksisterende rutiner og praksis ikke er godt nok kjent i organisasjonen.

Basert på denne konklusjonen fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

- Revisjonen anbefaler at det utarbeides og vedtas en overordnet plan for eiendomsforvaltningen i Marker kommune.
- Revisjonen anbefaler at det vedtas vedlikeholdsplaner for den kommunale eiendomsmassen i Marker kommune.
- Revisjonen anbefaler kommunen å budsjettere med kostnader til vedlikehold som tilsvarer de krav og målsettinger som fremkommer i overordnet plan for eiendomsforvaltning og de vedlikeholdsbehov som fremkommer i vedlikeholdsplanen for hvert enkelt kommunalt bygg.

- Revisjonen anbefaler at Marker kommune vurderer hvorvidt dagens organisering av eiendomsforvaltningen svarer til krav og målsettinger som kommunestyret stiller til kommunens forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale eiendommer.
- Revisjonen anbefaler Marker kommune å vurdere tiltak for å øke arealeffektiviteten av kommunale bygg og eiendommer.
- Revisjonen anbefaler at det igangsettes arbeid for å gjøre eksisterende rutiner og systemer, samt nye drifts- og forvaltningsrutiner kjent i organisasjonen.
- Revisjonen anbefaler Marker kommune å fortsette sitt arbeid med å utvikle og etablere et system for innmelding av vedlikeholdsbehov og håndtering av avvik.

3 INNLEDNING

3.1 Bakgrunn

Østre Viken kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene, og er kontrollutvalgets ansvarsområde jf. kommuneloven § 23-2 (1c). Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger fra/av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring», er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak PS 19/5, 14.02.2019 og kommunestyrets vedtak i sak KS 19/016, 26.03.2019.

Basert på den informasjon som ble gitt til kontrollutvalget i sak 19/2 om budsjett, anså kontrollutvalget det som hensiktsmessig å slå sammen prosjekt for 2018, «Forvaltning og vedlikehold av kommunale bygninger», som på det tidspunktet ikke var startet opp, med vedtatt prosjekt for 2019 «Økonomistyring». Vedtaket innebar at det ble et større prosjekt for 2019.

Kontrollutvalget behandlet prosjektbeskrivelse i sak 19/11. Revisjonens foreslåtte problemstillinger for prosjektet ble vedtatt med et tilleggspunkt. I tillegg til de problemstillinger som revisjonen foreslo ønsket kontrollutvalget også, gjennom en tredje problemstilling, å få belyst om eksisterende systemer og rutiner er kjente og i bruk. Denne problemstillingen vil bli besvart både for eiendomsforvaltning/vedlikehold og økonomistyring.

For å tydeliggjøre at dette prosjektet opprinnelig var to ulike prosjekt, har revisjonen valgt å levere to delrapporter. Rapportene benevnes henholdsvis «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring - Marker kommune, Delrapport 1» og «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring, Delrapport 2».

Dette er delrapport 1.

Etter kommunelovens § 24-2 skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

3.2 Gjennomføring av prosjektet

Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001)/god revisjonsskikk. Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlede data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, fakta², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis. I tillegg er rapportens faktadel i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle faktafeil eller misforståelser er rettet opp.

Rapporten er sendt på høring i Marker kommune, jf. kommunelovens § 23-5 og revisjonsforskriftens § 14. Rådmannens kommentar fremgår av kapittel 6.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett i forhold til kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen. I tillegg har stedlig revisor Unni Torp deltatt i informasjonsinnsamlingen og prosjektarbeidet. Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet juni 2019 – november 2020.

3.3 Problemstillinger og avgrensning

Som nevnt under pkt 1.1 vil denne delrapporten ta for seg eiendomsforvaltning og vedlikehold i Marker kommune. Dette skal belyses ved å besvare følgende problemstilling:

1. *Har Marker kommune etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for å ivareta god og langsiktig forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg og eiendommer og er eksisterende systemer og rutiner kjent og i bruk?*

Revisjonen har valgt å slå sammen det som i prosjektplanen var problemstilling 1 og 3 til en problemstilling. Dette er gjort fordi det er naturlig å besvare spørsmålene om hvorvidt kommunen har etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for å ivareta god og langsiktig forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg og eiendommer og hvorvidt eksisterende systemer og rutiner kjent og i bruk, under ett.

3.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Kriteriene blir blant annet utledet av regelverket, politiske vedtak og føringer, eller kommunens egne retningslinjer på det området prosjektet tar for seg.

I denne rapporten er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

Eksterne kriterier

- Lov 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner – kommuneloven..
- NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.
- Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, En veileder for folkevalgte og rådmenn, KS.
- God kommunal eiendomsforvaltning, Statens byggt tekniske etat.
- God kommunal eiendomsforvaltning – Fordypning for folkevalgte, Statens byggt tekniske etat.
- Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde, MulitConsult & PriceWaterhouseCooper (2008).
- Økonomistyring i det offentlige, Tor Busch, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo, Universitetsforlaget.

Interne kriterier

- Interne dokumenter – Marker kommune (rutiner, målkart, politiske vedtak, økonomi og handlingsplan).

3.5 Metode

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike innsamlingsmetoder for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse

Utover informasjonsinnhenting fra intervjuobjekter har revisjonen samlet inn og vurdert relevant dokumentasjon fra Marker kommune.

Revisjonen anser at informasjonstilfanget, gjennom intervjuer og dokumenter, er tilstrekkelige for at rapportens konklusjoner kan anses for å være gyldige og pålitelige.

3.5.1 Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet har dokumentene som beskriver tilstanden på utvalgte deler av den kommunale eiendomsmassen vært sentrale for faktafremstillingen i rapporten. Fullstendig oversikt over dokumentene som denne delrapporten bygger på følger i kapittel 7.

3.5.2 Intervjuer

Det er totalt gjennomført 5 intervjuer:

- Fungerende rådmann
- Kommunalsjef med ansvar kommunen budsjett og regnskap
- Virksomhetsleder plan og miljø
- Virksomhetsleder Marker skole
- Virksomhetsleder Marker bo- og servicesenter

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, får lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overenstemmelse med det som ble sagt under intervjuet og rette opp eventuelle misforståelser. Der vi konkluderer, vil alltid vurderingene bygge på skriftlig dokumentasjon eller informasjon fra flere kilder.

I tillegg til dette har revisjonen innhentet informasjon fra NorConsult, som har gjennomført en tilstandsvurdering av den kommunale eiendomsmassen i Marker. Det NorConsult har bidratt med er forklaringer til den dokumentasjon som er overlevert Marker kommune.

3.5.3 Spørreundersøkelse

Det har blitt gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kommunens uteseksjon (vakt-mestorkorps) og kommunens virksomhetsledere. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 17 respondenter og revisjonen mottok 15 svar. Undersøkelsen er gjennomført i Questback³.

I undersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til i alt 24 spørsmål og påstander. Gjennom spørreundersøkelsen har revisjonen hatt som mål å skaffe til veie data gjeldende respondentenes kjennskap til rutiner og systemer på eiendomsforvaltningsområdet. Det har også vært et mål med undersøkelsen å avdekke respondentenes syn på hvordan eiendomsmassen til Marker kommune vedlikeholdes, samt hvorvidt nåværende vedlikehold er i samsvar med respondentene mener er behovene. Deler av spørreundersøkelsens resultater framkommer i rapportens kapittel 4.3, samt at hele undersøkelsen ligger som vedlegg (kapittel 8.2).

³ Et nettbasert verktøy for utarbeidelse og gjennomføring av spørreundersøkelser

4 PROBLEMSTILLING

Har Marker kommune etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for å ivareta god og langsiktig forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg og eiendom og er eksisterende systemer og rutiner kjent og i bruk?

4.1 Introduksjon

Høsten 2005 avga Indre Østfold kommunerevisjon rapporten «Vedlikehold av kommunale bygninger – Marker kommune». Den gang fant man at det ikke var utarbeidet vedlikeholdsplaner for den kommunale bygningsmassen som var behandlet i styrende organer. Det Marker kommune likevel hadde utarbeidet var en prioriteringsliste kalt «Vedlikeholdskostnader for kommunale bygg 2005». Revisjonen fremmet, med bakgrunn i de funn som den gang ble gjort, i alt fem anbefalinger. For det første anbefalte revisjonen at det ble utarbeidet et plandokument som skulle behandles i kommunestyret. For det andre anbefalte revisor at administrasjonen minst en gang pr. år burde rapportere tilbake til kommunestyret om utført vedlikehold i henhold til planen. Revisors tredje anbefaling var at Marker kommune burde utarbeide en fullstendig oversikt over den kommunalt eide bygningsmassen. For å få bedre oversikt over kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen, anbefalte revisjonen at lønnskostnadene burde fordeles på flere arter og funksjoner i kommunens regnskap. Den siste anbefalingen revisjonen fremmet var at kommunen burde bruke normtall i forbindelse med planleggings- og budsjettarbeidet for drift, vedlikehold og forvaltning av kommunens bygg og eiendommer.

På oppdrag fra KS (Kommunens sentralforbund) utarbeidet MultiConsult og PriceWaterhouseCooper i 2008 en rapport kalt «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde». Denne rapporten, som bygger på en gjennomgang av bygningsmassen til 116 kommuner og 11 fylkeskommuner, viste at man den gang, altså i 2008, hadde store akkumulerte vedlikeholdsbehov i den kommunale eiendommassen. Det akkumulerte vedlikeholdsbehovet for kommunal og fylkeskommunal eiendommassse ble anslått til å være i størrelsesorden 142 milliarder kroner.

Høsten 2019 publiserte Rådgivende Ingeniørers Forening rapporten «Norges Tilstand 2019 – Kommunale og fylkeskommunale bygg». Denne rapporten viser at det fremdeles knytter seg store utfordringer til forvaltning og vedlikehold av kommunale eiendommer og bygg. I rapporten vises det f. eks. til undersøkelser som Arbeidstilsynet har gjort av skolebygg. Over 60 % av disse tilsynene resulterte i reaksjoner fra arbeidstilsynet sin side. Over 40 % av undersøkte skoler hadde ikke vedlikeholdsplan .

På et generelt grunnlag kan man med bakgrunn i det overstående hevde at det fremdeles er store utfordringer knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg. Ikke-optimal forvaltning av kommunale bygg og eiendommer kan føre til uønskede økonomiske og menneskelige konsekvenser. Mangelfullt vedlikehold av bygg kan føre til dårlig inneklima, som i sin tur kan føre til helserelaterte problemer hos brukerne av kommunale bygg. For kommunen, som eier av en stor og omfattende bygningsmasse, vil mangel på planmessig forvaltning og drift av eiendommene kunne medføre økonomiske belastninger det kan bli utfordrende å håndtere.

4.2 Revisjonskriterier

I kommuneloven av 1992, § 23.2, som var gjeldende på det tidspunkt hvor denne forvaltningsrevisjonen ble gjennomført, ble det slått fast at administrasjonssjefens oppgaver og myndighet, innebar å «påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover,

forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». I forarbeidene til denne lovparagrafen ble det understreket at selv om kommuneloven ikke eksplisitt påla administrasjonssjef/rådmann å etablere internkontroll, så må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig og vesentlig del av administrasjonssjefens/rådmannens ledelsesansvar. Forarbeidene pekte også på at det må anses å være i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet fastsetter rutiner og systemer som skal bidra til at organisasjonen når de mål som er satt, og at organisasjonens eiendeler forvaltes på en hensiktsmessig og god måte (Ot.prop nr. 70 (2002-2003), s. 105).

I ny kommunelov, som trådte i kraft 1. januar 2020, er rådmannens ansvar for å etablere en hensiktsmessig internkontroll tydelig nedfelt i lovbestemmelsene. I § 25-1 sies det at «Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen».

Det heter videre at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det fremkommer i samme forbindelse at rådmannen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer på plass, samt at internkontrollen skal dokumenteres i det omfang som er nødvendig. Det tilligger administrasjonens øverste leder også å sørge for at virksomhetens internkontroll evalueres og at nødvendige forbedringstiltak, f. eks. med hensyn til skriftlige rutiner, gjennomføres ved behov. En god internkontroll bør forholde seg til de risikoene som finnes. Kommunens internkontroll bør altså være risikobasert. Risiko kan forstås som produktet av sannsynlighet og konsekvens av en hendelse. I arbeid med internkontroll er det naturlig å fokusere på hendelser som kan ha negative konsekvenser for virksomheten. Dette innebærer at internkontrollen forsøker å redusere risiko og uønskede hendelser ved at man kartlegger risiko, setter inn tiltak og evaluerer. Når det likevel oppstår avvik, følges dette opp slik at avviket «lukkes», og hendelsen benyttes til læring og forbedring. Uten en risikobasert tilnærming vil kommunen ikke ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, og hvorvidt etablerte tiltak og kontroller på en god nok måte reduserer risiko.

I § 25-2 pålegges også rådmannen å rapportere til kommunestyret om internkontroll og eventuelle statlige tilsyn, minst en gang i året.

I NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle», som i en årrekke har fungert som veileder for kommunenes arbeid med eiendomsforvaltning, defineres god eiendomsforvaltning som «(...) det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid». I tillegg til brukerne av kommunale bygg har eierne, i dette tilfellet Marker kommune, og samfunnet for øvrig, sterke interesser knyttet til den kommunale eiendomsforvaltningen. Eierens interesser omfatter det å ivareta verdiene i kommunale bygg og eiendommer. Dette gjøres gjennom effektiv forvaltning, drift og vedlikehold. Kommunen som eiendomsforvalter må også ivareta krav i lov og forskrift. Det er også viktig at kommunen tar hensyn til bruker- og samfunnsinteressene slik at kommunens og eiendommenes omdømme ikke blir skadelidende. Samfunnsmessige interesser knyttet til eiendomsforvaltningen vil f.eks. kunne handle om miljøhensyn, helse og sikkerhet, arbeidsmiljø, kulturarv, estetikk, samt god økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser.

NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» stiller opp følgende kriterier for god offentlig eiendomsforvaltning⁴:

1. Det bør foreligge overordnede, politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen i kommunen.
2. Det bør foreligge et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

⁴ NOU 2004:22, s. 38

NOU 2004:22 gir blant annet følgende generelle kriterier for god eiendomsforvaltning⁵. God kommunal eiendomsforvaltning innebærer at kommunen gjennom sin eiendomsforvaltning:

- **Tilfredsstillende brukerbehov**
Det å tilfredsstillende av brukerbehov, f.eks. for skole, barnehage eller sykehjem, er den grunnleggende forutsetningen for de fleste kommunale bygninger.
- **Har effektiv arealutnyttelse**
Dette innebærer at antall kvadratmeter som til enhver tid brukes til et bestemt bruksformål, bør være så lavt som mulig. Lokaler det ikke lenger er behov for, bør omdisponeres til annen bruk, selges eller i ytterste konsekvens rives
- **Bedriver verdibevarende vedlikehold**
Dette innebærer å bedrive et optimalt vedlikehold, hvor vedlikeholdet vurderes i et langsiktig økonomisk perspektiv basert på de politisk vedtatte målene for eiendomsforvaltningen.
- **Har kostnadseffektiv eiendomsforvaltning**
Dette innebærer at kostnadene til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (oppgradering) av den kommunale bygningsmassen optimaliseres i et livsløpsperspektiv.
- **Har målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter**
De politiske målene for eiendomsforvaltningen og endrede brukerbehov vil sjelden kunne ivaretas på tilfredsstillende måte over bygningens levetid uten at det skjer en tilpasning av eiendommen til nye krav og endrede forutsetninger
- **Har en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen**
En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen innebærer at det er god faglig kompetanse på alle nivåer i eiendomsforvaltningen. Det forutsettes også et utvikles et godt samarbeid og en god rolleforståelse med klare ansvarsforhold mellom eier, forvalter og bruker av det kommunale bygget
- **Har riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter**
All erfaring viser at det er dårlig totaløkonomi å vedlikeholde eiendom dårlig. Effektene av dårlig vedlikehold rammer imidlertid ikke umiddelbart. De negative virkningene for eiendommens verdiutvikling, for brukerens verdiskaping og i form av økte kostnader til reparasjoner og ekstraordinært vedlikehold blir først synlige på noe lengre sikt. Det er derfor viktige at eiendomsforvaltningens økonomiske rammebetingelser er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

I publikasjonen «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold - En veileder for folkevalgte og rådmenn» peker KS på at forvaltningen mange steder preges av «brannslukking og skippertak». Dette kan føre til at den økonomiske og politiske handlefriheten reduseres og ødelegges. Mye tyder derfor på at mange kommuner har ett uutnyttet forbedringspotensial i sin eiendomsforvaltning. Det pekes videre på at et viktig kjennetegn ved kommuner som lykkes med å etablere en god og hensiktsmessig eiendomsforvaltning er at det blir etablert god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalteren. Det vil si at eiendomsforvalteren får anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene og at kommunens politiske ledelse representert ved f.eks. kommunestyret eller formannskapet etterspør regelmessige tilbakemeldinger knyttet til eiendommens tilstand.

Dette er en punktvis oppsummering av utledningen:

⁵ NOU 2004:22, s. 39

- Det bør foreligge overordnede, politisk vedtatte mål for eiendomsforvaltningen i Marker kommune.
- Det bør foreligge vedtatte økonomiske rammebetingelser som er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.
- Det bør være etablert et rasjonelt system for planlegging, styring og drift av eiendomsforvaltningen. Risiko og sårbarhetsanalyser bør utgjøre en viktig del av dette systemet.
- Eiendomsforvaltningen i Marker kommune bør være arealeffektiv.
- Det bør være etablert systemer for informasjonshåndtering, mellom kommunen som eier og den enkelte bruker av den kommunale eiendomsmassen, som sikrer at nødvendig informasjon blir mottatt, håndtert og fulgt opp.

4.3 Fakta

Marker kommune er eiere av en omfattende og variert bygningsmasse. Det er tale om både formålsbygg som skole, barnehage, sykehjem, rådhus og idrettsanlegg, men også en rekke kommunalt eide boliger, ment for utleie. Totalt dreier det seg om i alt 35 bygg med et samlet areal på omlag 30 000 m². NorConsult har i sin gjennomgang av kommunens eiendommer anslått at verdien på bygningsmassen er på omlag 600 millioner kroner. I den samme rapporten har NorConsult synliggjort at det er et betydelig vedlikeholdsetterslep på den kommunale eiendomsmassen. Figur 1 viser en oversikt over hva Marker kommune bruker på eiendomsforvaltning og vedlikehold av kommunale bygg.

Figur 1: Driftsutgifter eiendomsforvaltning og vedlikehold.

Driftsutgifter eiendomsforvaltning og vedlikehold – sammenligning med andre kommuner									
	Enhet	Marker		Kostragruppe 1*		Landet uten Oslo		Østfold	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i % av samlede driftsutgifter	%	7,1	6,6	8,1	9,0	9	9,0	8,1	7,8
Nettodriftsutgifter til forvaltning av eiendom pr. innbygger	kr.	62	114	185	212	278	299	289	279
Areal formålsbygg per innbygger (m ²)	m ²	6,19	6,19	6,19	6,76	5,12	4,94	4,99	4,48
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	kr.	38	43	58	64	99	101	85	100

Figur 1: Kilde: SSB.no

*) Kostragruppe 1= Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter, f.eks Marker og Våler i Østfold og Krødsherad og Flesberg i Buskerud.

Denne figuren viser at Marker kommune opererer med lavere kostnader til forvaltning og vedlikehold av kommunale bygg, enn sammenlignbare kommuner i kostragruppe 1. Oversikten viser også at dersom man sammenligner med gjennomsnittet i Østfold og landet for øvrig, så kommer også Marker ut med lavere kostnader til forvaltning og vedlikehold.

4.3.1 Overordnede planer - eiendomsforvaltning

Revisjonen ble i oppstartsmøtet med eiendomsadministrasjonen opplyst om at det ikke foreligger overordnede politisk vedtatt mål for eiendomsforvaltningen i Marker kommune.

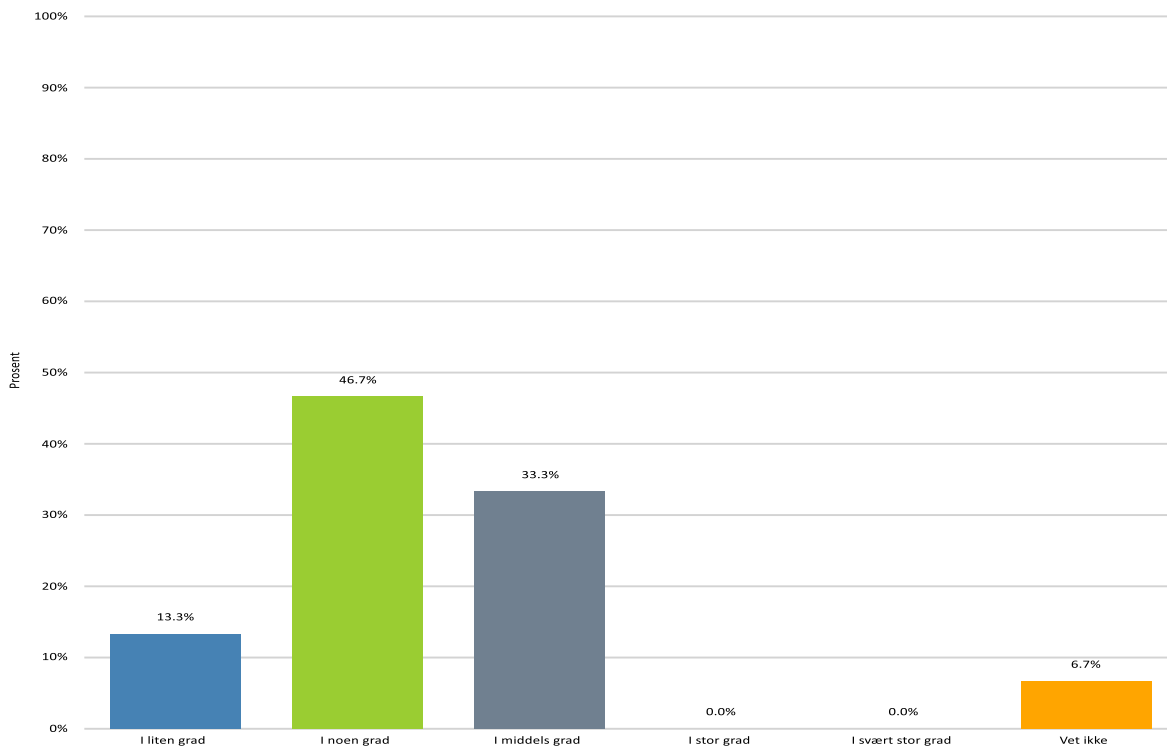
Revisjonen ble også orientert om at det ikke foreligger oppdaterte vedlikeholdsplaner for kommunale bygg - ikke på overordnet nivå og heller ikke for det enkelte bygg.

Virksomhetsleder for bo- og servicesenteret har orientert revisjonen om at det foretas vurderinger av bygningsmassen ved behov, men det er ingen systematikk i dette. Virksomhetsleder for skole har orientert revisjonen om at det er et stort vedlikeholdsetterslep på skolen. Det foreligger ingen vedlikeholdsplan for skolen. Virksomhetsleder for skole har opplyst revisjonen om at større vedlikeholdsbehov meldes inn via tekniske tjenester. Virksomhetsleders vurdering er at dette er et system som ikke fungerer optimalt sett fra skolens synspunkt.

4.3.2 Økonomiske rammer, tilstand og vedlikeholdsbehov

I oppstartsmøtet ble revisjonen informert om at man frem til 2016, årlig hadde avsatt 2 millioner kroner til bygg- og eiendomsvedlikehold i kommunens budsjetter. Disse midlene er nå tatt ut av budsjettene på bakgrunn av man over en periode på flere år ikke benyttet seg av de avsatte vedlikeholdsmidler. Revisjonen fikk opplyst i oppstartsmøtet at siden det ikke er avsatt midler til vedlikehold, så finansieres vedlikeholdet i stor grad med investeringsmidler. Dette forsvares med at forfallet i mange tilfeller har kommet så langt at det i realiteten er snakk om oppgraderinger av bygg og eiendom, og ikke vedlikehold. På spørsmålet «I hvilken grad mener du det er avsatt tilstrekkelige midler til vedlikehold av den kommunale eiendomsmassen i Marker kommune?», svarte 12 av 15 respondenter «i noen grad» eller «i middels grad». Det synes derfor å være enighet blant virksomhetsledere og ansatte i uteseksjonen om at det ikke avsettes tilstrekkelige økonomiske midler til vedlikehold av den kommunale bygningsmassen.

Figur 2: I hvilken grad mener du det er avsatt tilstrekkelige midler til vedlikehold av den kommunale eiendomsmassen i Marker kommune?



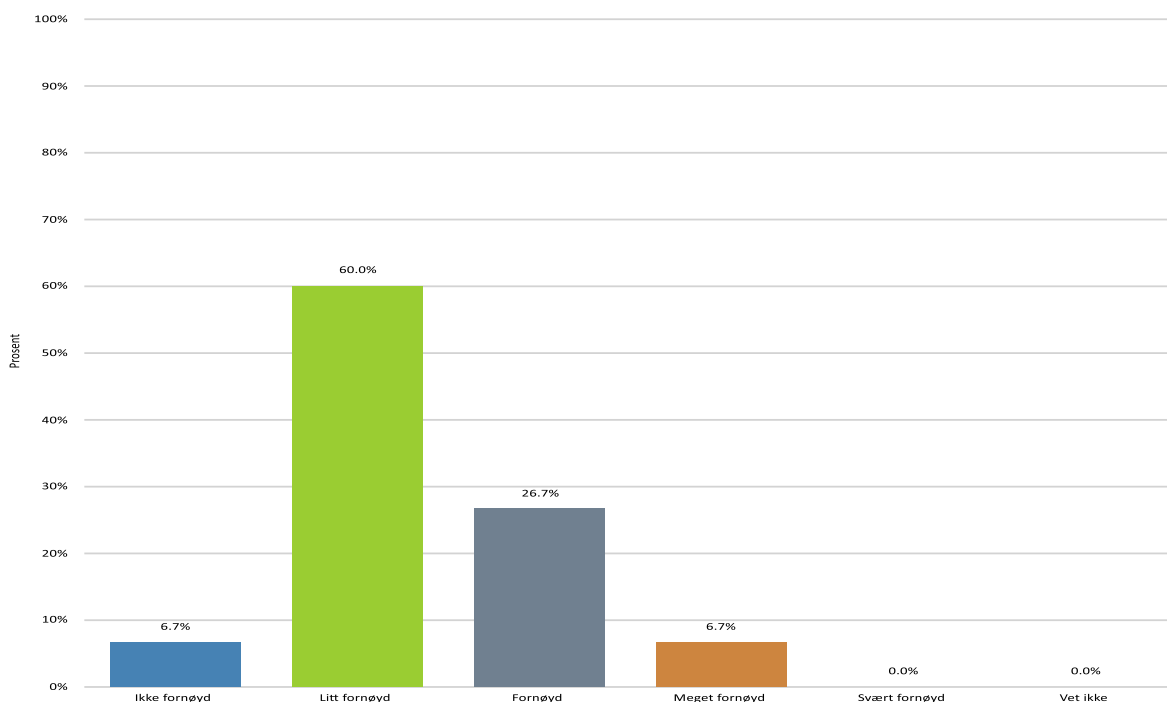
Revisors merknad: N=15.

I oppstartsmøtet ble det også hevdet at eiendomsforvaltningen i kommunen ikke er kostnadseffektiv i og med at det i alt for stor grad er snakk om skippertak og ikke løpende vedlikehold.

Revisjonen ble i oppstartsmøtet opplyst om at det i liten grad bedrives målrettet utvikling av kommunale eiendommer. Virksomhetsleder for skole har gitt uttrykk for at det er et stort vedlikeholdsetter-slep på skolen. Hun har også informert revisjonen om at det pågår en utredning vedrørende oppgradering av skolens uteområder. Disse utearealene er veldig nedslitte og det er et stort vedlikeholdsetter-slep også her. Også virksomhetslederen for Marker bo- og servicesenter (MBSS) har gitt uttrykk for at vedlikeholdet av bygningsmassen som MBSS disponerer, ikke er god nok. Han mener vedlikeholdet har vært nedprioritert over tid.

På spørsmålet «Hvor fornøyd er du som bruker med det utvendige vedlikeholdet av bygningene?» svarer 13 av de 15 som deltok i spørreundersøkelsen at de var «litt fornøyd» eller «fornøyd». 9 av 15 var litt fornøyd.

Figur 3: Hvor fornøyd er du som bruker med det utvendige vedlikeholdet av bygningene?



Revisors merknad: N=15.

På tilsvarende spørsmål knyttet til det innvendige vedlikeholdet ser vi en forskyvning fra «litt fornøyd» over mot «fornøyd». 6 av 15 er «litt fornøyd» med det innvendige vedlikeholdet, mens 7 av 15 sier de er «fornøyd». Av disse tallene fremkommer det altså et bilde av at de ansatte i uteseksjonen og virksomhetslederne, har en oppfatning av at det innvendige vedlikeholdet av den kommunale bygningsmassen er noe bedre enn det utvendige.

På spørsmål fra revisjonen om eiendomsforvaltningen har de riktige økonomiske rammebetingelser, tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter, gir virksomhetsleder for teknikk, plan og miljø uttrykk for at dette ikke er tilfelle. Dette er et syn som langt på vei får støtte blant respondentene på spørreundersøkelsen, jf. figur 2. Dette får blant annet som konsekvens at lovpålagte krav til eier og brukere heller ikke ivaretas optimalt. Dette gjelder for eksempel brannsikring i flere kommunalt eide bygg.

På spørsmål fra revisjonen om det er gjennomført brukerundersøkelser knyttet til eiendomsforvaltningen, ble det opplyst at dette ikke er gjort. Det har vært gjennomført brukerundersøkelser knyttet

til vann/avløp og byggesaksbehandling, men altså ikke for eiendomsforvaltningen som sådan. Revisjonen fikk vite at Marker kommune har til hensikt å gjennomføre brukerundersøkelser på dette området inneværende år.

Revisjonen ble av fungerende rådmann i 2019 orientert om at enkelte kommunale boliger ikke er tilrettelagt i forhold til brukernes behov i god nok grad. Revisjonen ble i oppstartsmøtet informert om at vedlikeholdsbehovet i kommunale utleieboliger er ment håndtert ved at nødvendig vedlikehold gjennomføres når kommunale utleieboliger får nye leietakere. I praksis viser dette seg å være vanskelig gjennomførbart, blant annet fordi man ofte opplever at det er et stort behov for boliger, og nye leietakere flytter inn så raskt at det ikke lar seg gjøre å gjennomføre det ønskede vedlikehold. Dette får som konsekvens at slitasjen på utleieboligene over tid blir stor. En del av de kommunale utleieboligene trenger, som en konsekvens av dette, oppgradering.

I NorConsult sin rapport over tilstanden til kommunens bygningsmasse er det synliggjort et vedlikeholdsetterslep (se vedlegg 2, kap. 8.2) estimert til å utgjøre kostnader i størrelsesorden 200 – 350 millioner kroner. I samme rapport antydes det et fremtidig vedlikeholdsbehov på omlag kr 5 millioner pr. år, etter at vedlikeholdsetterslepet er håndtert.

4.3.3 System for planlegging, styring, drift og risikovurdering av eiendomsforvaltningen.

Revisjonen er av virksomhetsleder for plan, teknikk og miljø opplyst om at eiendomsforvaltningen i Marker er organisert på den måten at det er virksomhetsleder som står for saksbehandling og vedlikehold av FDV – systemet (forvaltning, drift og vedlikehold) «IK-Bygg».

Internkontroll bygg (IK-Bygg) beskrives som et verktøy for å kartlegge og rapportere til eier, i dette tilfellet Marker kommune, om tilstand og skaderisiko på byggene. I tillegg til dette skal systemet kunne brukes til kartlegging og rapportering om andre forhold som er relevante for HMS.

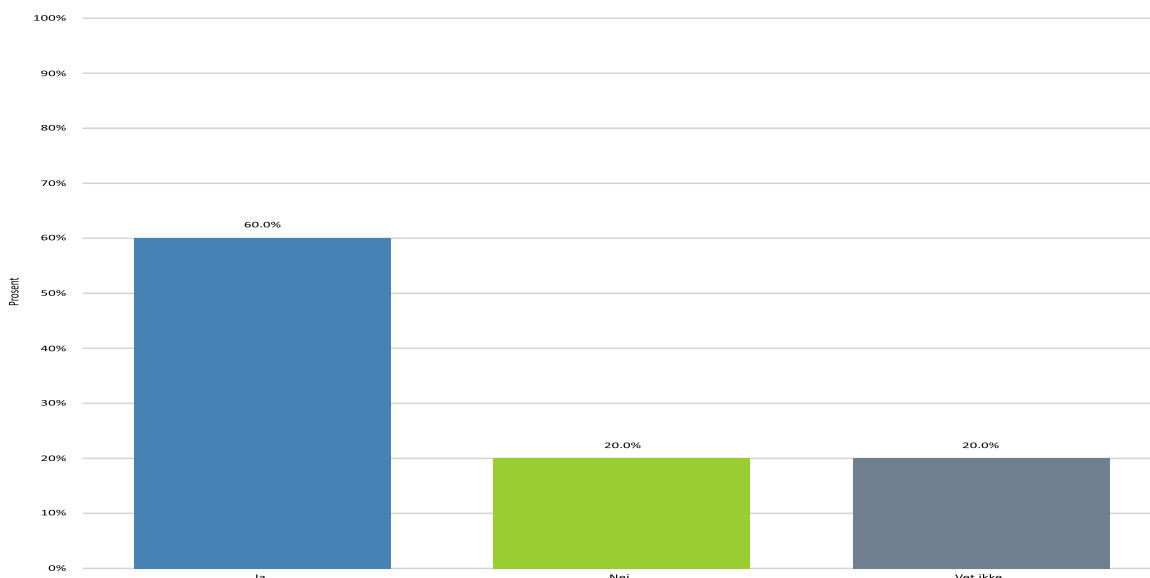
Systemet består av følgende deler:

- Oversikt over lover og forskrifter som gjelder for kommunens eiendomsvirksomhet.
- Årshjul for rapportering til rådmann, formannskap, kommunestyre og brukere av kommunale bygg.
- Verktøy for registrering og rapportering av tilstand og skaderisiko.

Systemet IK-Bygg er utarbeidet i et samarbeid mellom Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Statens Bygningstekniske etat, Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB), Kommunal Landspensjonskasse (KLP), Norsk Brannvernforening og Stiftelsen Byggsertifisering.

Det ble i spørreundersøkelsen stilt spørsmål om kommunen hadde et system som dokumenterer avvik i eiendomsmassen. Svarene fordelte seg på følgende måte:

Figur 4: Har kommunen et system som dokumenterer avvik i eiendomsmassen?



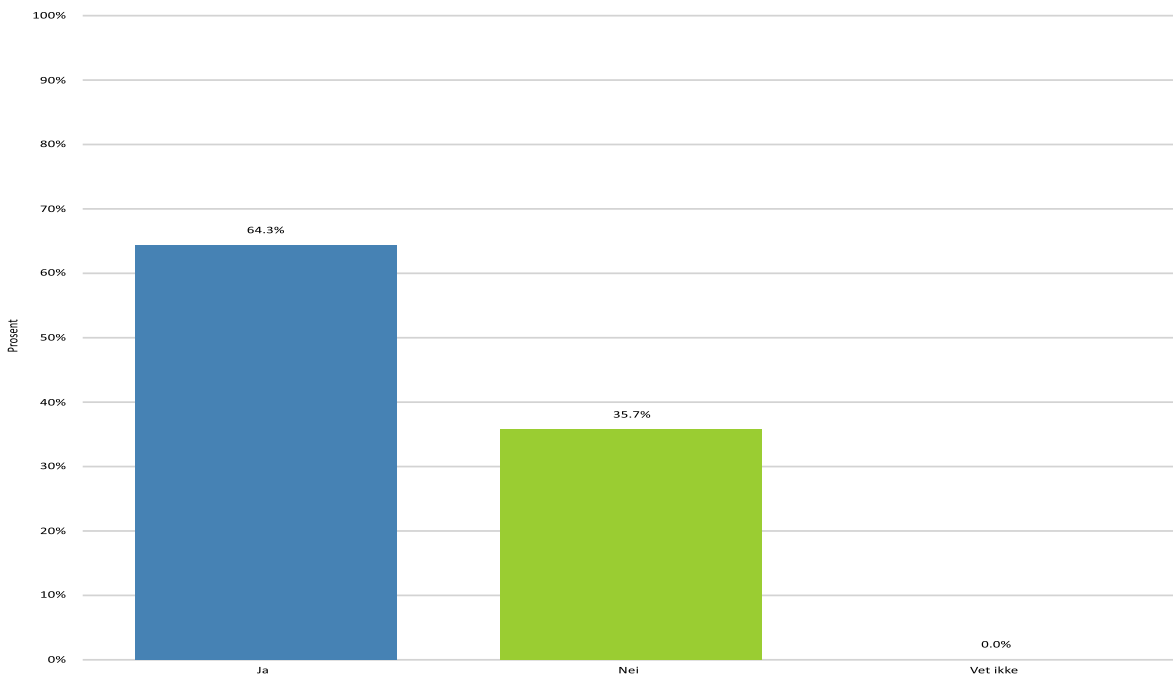
Revisors merknad: N=15.

Vi ser at 9 av respondentene svarer ja, mens tilsammen 6 av respondentene svarer «nei» eller «vet ikke». På oppfølgingsspørsmålet: *Hvilket system er dette?*, fordeler svarene seg mellom IK-bygg og TQM.

I spørreundersøkelsen stilte revisjonen følgende spørsmål til virksomhetsledere og uteseksjon: *Hvordan meldes eventuelle behov for vedlikehold inn til sentraladministrasjonen?* Et flertall av respondentene svarer at eventuelle vedlikeholdsbehov meldes inn fra virksomhetsleder. Enkelte av respondentene peker på at dette skjer ved bruk av mail. En av respondentene sier at dette skjer ved «*maildialog, direkte kommunikasjon (vaktmestertjenesten og virksomhetsleder), appen "mitt bygg"- brukes dessverre i for liten grad*». En annen av respondentene svarer at eventuelle vedlikeholdsbehov innmeldes «*via mail, via MittBygg eller som avvik i TQM*». TQM (Total Quality Management) er kommunens kvalitetssikringssystem.

Revisjonen ville gjennom spørreundersøkelsen forsøke å avklare om det finnes en klar avtale på hvilke typer oppgaver som inngår i serviceoppdraget til vaktmesterne, dvs. uteseksjonen. Svarene fordelte seg på denne måten:

Figur 5: Er det klar avtale på hvilke typer oppgaver som inngår i serviceoppdraget til vaktmesterne?



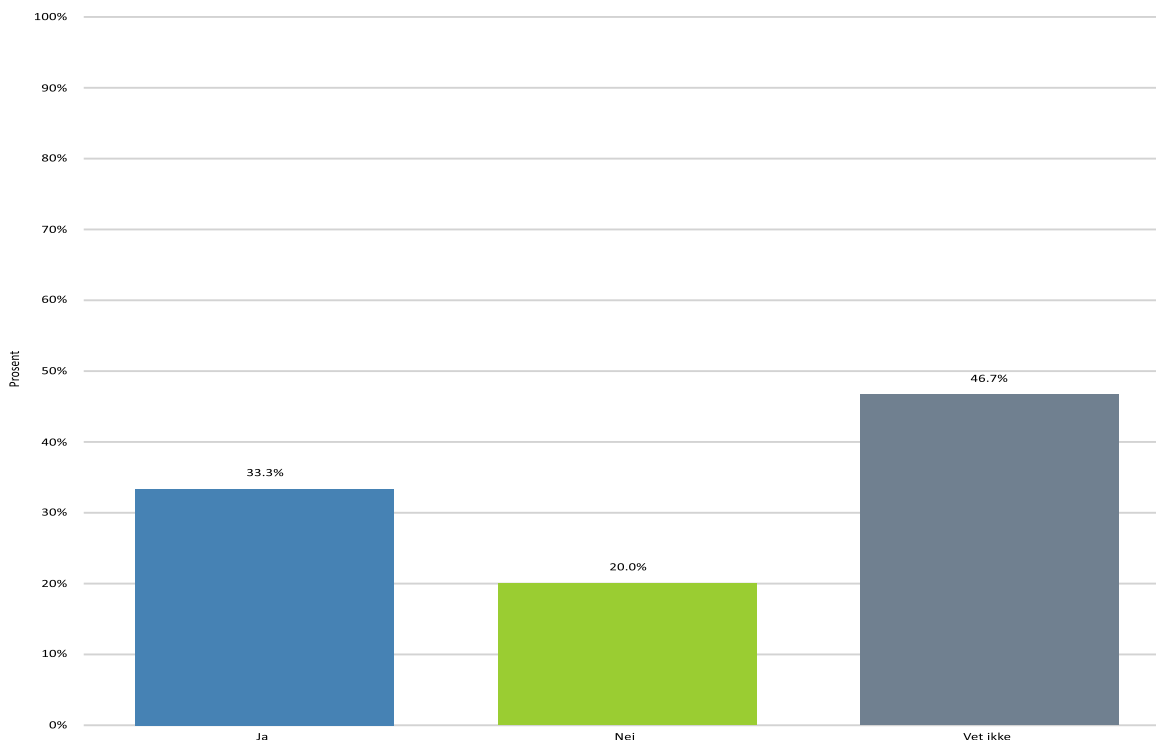
Revisors merknad: N=15.

Vi ser at omlag to tredjedeler av respondentene svarer «ja» på spørsmålet om det finnes klare avtaler på dette.

Renhold utgjør en viktig del av drift og vedlikehold av kommunale bygg. 4 av 5 virksomhetsledere gir uttrykk for at de er meget fornøyd med renholdet i sitt bygg.

I Marker kommune er det inngått en brukeravtale mellom Eiendom og den enkelte driftsenhet. På spørsmål om man er kjent med denne brukeravtalen, så er det en av respondentene som svarer bekreftende på det. 11 av 15 respondenter svarer «nei» og tre av respondentene svarer «vet ikke».

På spørsmål fra revisjonen om driftsenheten har faste rutiner for tilrettelegging for renholderne ved det daglig eller periodisk renhold, fordeler svarene seg på følgende måte:

Figur 6: Har driftsenheten faste rutiner for tilrettelegging for renholderne ved daglig eller periodisk renhold?

Revisors merknad: N=15.

Vi ser av svarene at omlag halvparten av respondentene ikke kjenner til om det finnes faste rutiner. 5 av respondentene svarer «ja» på spørsmålet, og tre svarer «nei».

Eiendomsforvaltningen i Marker, består i tillegg til virksomhetsleder for plan, teknikk og miljø, av en uteseksjon bestående av ni personer. Uteseksjonen ledes av en avdelingsleder. Uteseksjonen er besatt med personell som har driftsoperatørkompetanse på vann og avløp. Det er også ansatt en elektriker, en snekker og flere ufaglærte. Virksomhetsleder teknikk, plan og miljø er landskapsarkitekt med bred erfaring fra kommunal virksomhet.

Det daglige arbeidet i uteseksjonen er organisert ved at uteseksjonen daglig møtes til planleggingsmøter ved arbeidssdagens start. Det er avdelingslederen som leder disse møtene. Uteseksjonen er organisert slik at det er en fast medarbeider for henholdsvis skole, bo- og servicesenteret og rådhuset. Tre av medarbeiderne håndterer flere bygg og eiendommer, herunder vann og avløp. De resterende medarbeiderne er i hovedsak sysselsatt med fortløpende vedlikehold av for eksempel utearealer.

Virksomhetsleder er av den oppfatning at eiendomsforvaltningen pr. i dag ikke er hensiktsmessig organisert. Virksomhetsleder vurderer derfor å etablere en ambulerende arbeidsordning hvor medarbeiderne i mindre grad enn i dag er knyttet til et spesifikt formålsbygg. Revisjonen er også orientert om at eiendomsforvaltningen, med bakgrunn i de brann- og el-tilsyn som er gjennomført, har satt på plass månedlige tilsyn av elektriske anlegg og brannsikringsanlegg. Virksomhetsleder har også orientert revisjonen om at det er laget brannbøker for formålsbyggene.

Eiendomsforvaltningen i Marker har startet opp arbeidet med å gjennomføre risikoanalyser (ROS-analyser) av virksomheten. Revisjonen har fått opplyst at kommunens valgte kvalitetssikringsystem TQM ikke egner seg til dette formålet. Dette har ført til at eiendomsforvaltningen har benyttet seg av ad-hoc løsninger i forbindelse med de ROS-analyser de har gjennomført. Revisjonen har fått oversendt risikoanalyser knyttet til de elektriske anleggene for Kilebu, rådhuset, vannverket, samt gymsal og bad på skolen. Revisjonen har også fått oversendt en risikoanalyse knyttet til bruk av verktøy som motorsag, vinkelsliper, gressklipper og lignende.

Revisjonen har også fått oversendt de bygningsmessige og brannsikkerhetsmessige tilstandsvurderingene som NorConsult gjennomførte for Marker kommune i 2018. I disse dokumentene fremkommer det dokumentasjon på at det for Marker skole sin del er et vedlikeholdsetterslep blant annet knyttet til røropplegg i alle skolens bygg og bassenganlegg. I den brannsikkerhetsmessige vurderingen slås det fast at det er registrert mange avvik i skolebyggene. NorConsult anser flere av disse avvikene som alvorlige, med høye kostnader knyttet til utbedring.

I tillegg til de tilstandsrapporter som allerede er nevnt har revisjonen også forholdt seg til de notater som NorConsult har utarbeidet vedrørende kommunens boliger i Storgata og boligene i Åsveien 12 og 14. For bygget i Storgata konkluderes det med at bygget, slik det ble vurdert på det tidspunkt hvor notatet ble utarbeidet, fremsto som lite egnet som kommunale utleieboliger. Dette ble begrunnet i at bygget hadde et stort akkumulert vedlikeholdsetterslep, samt at bygget ikke var brannsikret etter gjeldende regelverk. Når det gjelder boligene i Åsveien 12 og 14 var NorConsults anbefaling at Marker kommune burde rehabilitere hele bygningsmassen. Med en kortsiktig investering i første fase, estimert til kr 1,7 millioner kroner, ville Marker kommune ha 10 utleieleiligheter, som egner seg til utleie til personer som klarer seg selv. På noe lengre sikt, det vil si i løpet av perioden 2020 – 2025, vurderte NorConsult at disse byggene trenger ytterligere investeringer i størrelsesorden kr 2 millioner.

Revisjonens kontroll viser at det er en viss grad av uenighet i Marker kommunes ledergruppe med hensyn til hvorvidt kommunens eiendomsforvaltning tilfredsstillende prioriterer brukerbehov. Virksomhetsleder for plan, miljø og teknikk er av den oppfatning at eiendomsforvaltningen i Marker ikke tilfredsstillende prioriterer brukerbehov 100 %. Dette begrunnes blant annet i at det er konstatert at man har et stort vedlikeholdsetterslep i den kommunale bygningsmassen. Fungerende rådmann i 2019 gir på sin side uttrykk for at man har hatt et brukerperspektiv i den kommunale eiendomsforvaltningen, men at man kanskje ikke har hatt like stort fokus på bygg- og branntekniske krav. Han peker på den forskjell det kan være mellom brukernes opplevde behov og de krav som lov og forskrift stiller. Her vises det for eksempel til skolebyggene hvor brukernes behov tilfredsstilles, men ikke lovkravene til et slikt bygg. Fungerende rådmann opplever at brukerbehovene som regel er ivaretatt.

4.3.4 Arealeffektivitet

Revisjonen fikk i oppstartsmøtet opplyst at det er mange eksempler på lite effektiv arealutnyttelse i Marker kommunes eiendomsmasse. Skolen er et eksempel på dette. Skolebygget er på omlag 9500 kvadratmeter. Revisjonen fikk i oppstartsmøtet opplyst at man med dagens elevtall kunne klart seg med omlag 5000 kvadratmeter. Det ble pekt på at det er historiske årsaker til at man i dag har en lite effektiv bygningsmasse for skolens del. Dette skyldes blant annet at det er snakk om 3 – 4 byggetrinn som er sammenkoblet over tid. Det er også en realitet at elevmassen i dag er vesentlige lavere enn for noen år tilbake. Også i rådhuset finnes det store arealer som i dag ikke utnyttes effektivt. Når det gjelder bo- og servicesenteret var oppfatningen at arealeffektiviteten var tilfredsstillende.

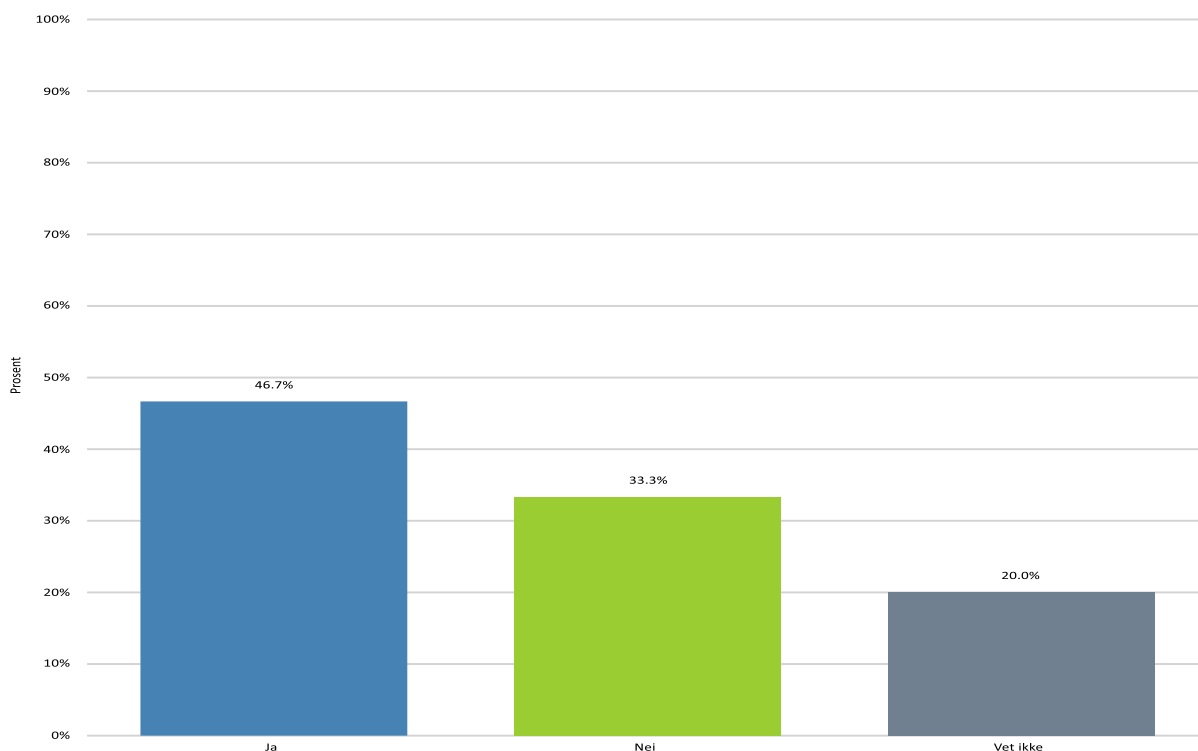
Den oversikt over eiendomsmassen som Nor-Consult har utarbeidet for Marker kommune tyder på at kommunen er eier av en rekke bygg som ikke er å anse som formålsbygg, det vil si bygg som direkte inngår i kommunens tjenesteproduksjon, eller som bidrar til å dekke behov som kommunen har ansvar for å håndtere.

4.3.5 Forholdet mellom bruker og eier

Revisjonen ble i oppstartsmøtet orientert om at det i noen grad er gjort avklaringer om ansvarsfordeling mellom eier og bruker når det gjelder eiendomsforvaltningen av det enkelte bygg. Enkelte avklaringer kommer for eksempel frem i de nylig utarbeidede brannbøkene. Ifølge virksomhetsleder for plan, teknikk og miljø er grensesnittet mellom den sentrale eiendomsforvaltningen og skole, samt bo- og servicesenteret, helt avklart. Revisjonen er informert om at det er startet opp et arbeid med å definere brukeransvar og skriftliggjøre drifts- og forvaltningsrutiner for alle bygg.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om «Anvarsforholdet mellom kommunen som eier av bygget og brukerne av bygget (er) tydelig avklart?». Syv av respondentene svarte «ja» på spørsmålet, fem svarte «nei» og tre av respondentene svarte «vet ikke».

Figur 7: Er anvarsforholdet mellom kommunen som eier av bygget og brukerne av bygget tydelig avklart?



Revisors merknad: N=15.

I oppstartsmøtet ga virksomhetsleder for teknikk, plan og miljø uttrykk for at man ikke har et optimalt fungerende system når det gjelder håndtering av innmeldte behov fra brukerne av kommunale bygg. Et eksempel på dette er for eksempel at ansatte i uteseksjonen mottar direkte bestillinger av brukere uten at dette er avklart med avdelingslederen for uteseksjonen eller virksomhetsleder for plan, teknikk og miljø. Dette gjør det vanskelig å ha oversikt, det gjør det også vanskelig å prioritere mellom ulike behov. Virksomhetsleder for plan, teknikk og miljø orienterte revisjonen om at tanken er at større behov ved den enkelte virksomhet, skal meldes inn i FDV-systemet «IK-bygg», men pr. i dag har man ikke et godt nok system for innmelding av behov og lukking av avvik. Det vises her til pkt. 4.3.2 hvor det er redegjort for de svar som respondentene i spørreundersøkelsen ga med hensyn til hvordan vedlikeholdsbehov innmeldes til sentraladministrasjonen.

4.4 Vurderinger

4.4.1 Overordnede planer - eiendomsforvaltning

Revisjonen vurderer det som uheldig at kommunestyret i Marker ikke har vedtatt overordnede planer for den kommunale eiendomsforvaltningen. Det er kommunestyret som utøver eierrollen for kommunale bygg i Marker. I dette ligger det også et ansvar for at kommunestyret legger forholdene til rette for en god forvaltning av den kommunale eiendomsmassen. I NOU'en «Velholdte bygninger gir mer til alle» (NOU 2004:22, s.38) blir dette eieransvaret beskrevet på denne måten: «Kriteriene for god eiendomsforvaltning vil være det settet av krav som eieren vil stille til eiendomsforvaltningen for at denne skal kunne realisere eierens, brukernes og samfunnets mål og interesser i forhold til eiendommen og i forhold til forvaltningen av eiendommen». Dette vil innebære at kommunestyret gjennom en overordnet plan for den kommunale eiendomsforvaltningen vedtar målsettinger for forvaltningen av kommunens eiendomsmasse.

Dette kan for eksempel være målsettinger knyttet til miljø, helse, arbeidsmiljø og sikkerhet, kulturarv, estetikk, god økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser og tilstrekkelig kvalitet på offentlig tjenester.

I et overordnet plandokument vil det også være naturlig at kommunestyret fatter beslutninger knyttet til hvorvidt kommunen selv skal eie nødvendig bygningsmasse, eller man skal leie hele eller deler av den bygningsmassen kommunen trenger for å nå sine målsetninger. Det vil også være naturlig at man i en slik overordnet plan bestemmer kommunens strategi for vedlikehold, universell utforming osv. Revisjonen anbefaler at det utarbeides og vedtas en overordnet plan for eiendomsforvaltningen i Marker kommune.

4.4.2 Økonomiske rammer, tilstand og vedlikeholdsbehov

De tilstandsvurderinger som er gjort av den kommunale bygg- og eiendomsmassen de siste årene viser at det har bygd seg opp et omfattende vedlikeholdsetterslep. En rekke alvorlig avvik er påvist. Mange av dem knyttet til brannsikringstiltak, men det er også funnet taklekkasjer, utfordringer knyttet til piper og takrenner, samt generelt mangelfullt vedlikehold. NorConsults tilstandsrapport har dokumentert et så omfattende vedlikeholdsbehov, at revisjonen mener dette viser at Marker kommune ikke har bedrevet planmessig og fremtidsrettet vedlikehold av sin eiendomsmasse.

Revisjonen vurderer det som positivt og viktig at Marker kommune har skaffet seg en fullstendig oversikt over bygg og anlegg som kommunen eier. Revisjonen mener også at det positivt og viktig at eiendomsforvaltningen har skaffet seg detaljert kunnskap om byggenes tilstand og beskaffenhet. Dette gir Marker kommune anledning til å vurdere sin rolle som eiendomsforvalter med hensyn til både strukturelle forhold, slik som roller og ansvar i forvaltningen av kommunale bygg og eiendommer, samt den kultur for planlegging som finnes, eller ikke finnes i kommunen.

Revisjonens undersøkelser har vist at det ikke er utarbeidet vedlikeholdsplaner for så viktige formålsbygg som skole og omsorgssenter. Dette vurderer revisjonen som uheldig og anbefaler derfor at det utarbeides vedlikeholdsplaner for alle kommunalt eide bygg. Revisjonen har allerede anbefalt at det bør utarbeides en overordnet plan for eiendomsforvaltningen i Marker kommune. Vedlikeholdsplanene for det enkelte bygg, bør etter revisjonens mening, forankres i denne overordnede planen hvor kommunestyrets krav og målsettinger for den kommunale eiendomsmassen fremkommer.

Revisjonens undersøkelse har vist at Marker kommune de senere år har satt av lite penger til vedlikehold av den kommunale eiendomsmassen. Frem til og med 2016 var det avsatt kr 2 millioner i budsjettet til vedlikehold av kommunale bygg og eiendommer. I årene etter, altså for perioden 2017 – 2019, har det ikke vært avsatt vedlikeholdsmidler. NorConsult har i sitt kostnadsoverslag foreslått et normtall på kr 200 pr m² i FDV-kostnader for kommunale bygg. Legges dette inn i kommunens budsjetter så vil det utgjøre kr 5,6 millioner på årsbasis.

Revisjonen vurderer det som uheldig at det ikke budsjetteres for vedlikehold av kommunale bygg i Marker kommune. Revisjonen anbefaler derfor at kommunen vurderer å budsjettere med kostnader

til vedlikehold som tilsvarer de krav og målsettinger som fremkommer i overordnet plan for eiendomsforvaltning og de vedlikeholdsbehov som fremkommer i vedlikeholdsplanen for hvert enkelt kommunalt bygg.

4.4.3 System for planlegging, styring, drift og risikovurdering av eiendomsforvaltningen.

Revisjonen registrerer, og vurderer som positivt, det arbeidet som er lagt ned de senere år med hensyn til organiseringen av eiendomsforvaltningen i Marker kommune. Revisjonen vil i denne sammenheng særlig peke på det arbeidet som er gjort med hensyn til å dokumentere de kommunalt eide bygg og eiendommers tilstand, gjennom bestilling av tilstandsrapporter. Disse tilstandsrapportene har etter revisjonens vurdering bidratt til at Marker kommunes eiendomsforvaltning er blitt satt på dagsorden. Revisjonen vurderer det også som positivt at kommunen har tatt i bruk et dataverktøy som «IK-bygg» for å optimalisere kommunens arbeid med forvaltning, drift og vedlikehold av den kommunale bygningsmassen.

Revisjonen registrer at virksomhetsleder for teknikk, plan og miljø er av den oppfatning at eiendomsforvaltningen, på det tidspunkt hvor revisjonen gjennomførte sin kontroll, ikke var organisert på en optimal måte. Revisjonen vurderer dette som et viktig signal og et tegn på at organiseringen av Marker kommunes eiendomsforvaltning bør tas opp til vurdering. Revisjonen anbefaler derfor at Marker kommune vurderer hvorvidt dagens organisering av eiendomsforvaltningen svarer til krav og målsettinger som eierne, det vil si kommunestyret, stiller til kommunens forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens eiendommer. Revisjonen vil i denne sammenheng peke på at en vurdering av eiendomsforvaltningens organisering hører tett sammen med utarbeidelsen av en overordnet plan for eiendomsforvaltningen i Marker kommune.

Revisjonen legger merke til at det i spørreundersøkelsen ikke fremkommer entydige svar på om kommunen har et system som dokumenterer avvik i eiendomsmassen. Revisjonen vurderer det som uheldig at 6 av 15 respondenter svarer «nei» eller «vet ikke» på dette spørsmålet. På oppfølgingsspørsmålet: *Hvilket system er dette?*, fordeler svarene seg mellom IK-bygg og TQM. Revisjonen visert til at vi har fått opplyst at IK-Bygg er det systemet som skal brukes for å kartlegge eiendommen og rapportere til eier. Revisjonen anser det som uheldig at det ikke finnes en mer entydig bevissthet omkring hvilket system som skal brukes og anser dette som en indikasjon på at kjennskapen til systemet og bevisstheten rundt bruken av det, ikke er god nok.

Når revisjonen i spørreundersøkelsen stiller spørsmål til virksomhetsledere og uteseksjon om hvordan eventuelle behov for vedlikehold meldes inn til sentraladministrasjonen, er heller ikke svarene entydige og absolutt klare. Et flertall av respondentene svarer at eventuelle vedlikeholdsbehov meldes inn fra virksomhetsleder. Revisjonen kan heller ikke se at det finnes en almann og lik oppfattelse av hvordan disse behovene skal meldes inn for sentraladministrasjonen. Noen sier at det skjer pr. mail, andre peker på kontakt med nærmeste leder, men andre igjen peker på MittBygg eller TQM. Når det heller ikke er entydige tilbakemeldinger på dette spørsmålet så oppfatter revisjonen dette som et resultat av at rutinene for hvordan vedlikeholdsbehov skal varsles ikke er godt nok kjent i organisasjonen.

På spørsmålet om det finnes en klar avtale om hvilke typer oppgaver som inngår i serviceoppdraget til vaktmesterne, fordeler svarene på den måten at omlag to tredjedeler av de spurte svarer «ja» på spørsmålet om det finnes klare avtaler på dette. Revisjonen oppfatter også dette som en indikasjon på at eksisterende rutiner og systemer ikke er godt nok kjent i organisasjonen.

Det er i Marker kommune inngått en brukeravtale mellom eiendomsforvaltningen og den enkelte driftsenhet knyttet til renhold. 11 av 15 respondenter svarer «nei» og tre av respondentene svarer «vet ikke». Igjen vurderer revisjonen dette som indikasjoner på at kjennskapen til og bevisstheten rundt de rutiner og systemer som er etablert ikke er god nok.

En av forutsetningene for å ha en tilfredsstillende internkontroll er at det gjennomføres risikoanalyser. Analyse av risiko og sårbarhet (ROS-analyse) innebærer å kartlegge sannsynlighet for, og eventuelle konsekvenser av uønskede hendelser. Det skal planlegges tiltak for å minimere risiko, og redusere konsekvensene av uønskede hendelser. ROS-analysene skal bygge på faglig skjønn og erfaringer,

og vil være et viktig redskap i arbeidet med å finne områder for forbedring og utvikling. Begrepet «risiko» skal i denne sammenheng forstås som den fare uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø, økonomiske verdier og samfunnsviktige funksjoner. Risiko er et resultat av sannsynligheten for at noe skal skje, og konsekvensen dersom noe skjer. Revisjonen vurderer det som positivt at eiendomsadministrasjonen har startet opp arbeidet med å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser av virksomheten.

En gjennomgang av NorConsults tilstandsrapporter indikerer, etter revisjonens syn, at det fremdeles er forhold knyttet til Marker kommunes eiendomsforvaltning og kommunens bygningsmasse som burde vurderes i ROS-analyser. Revisjonen mener disse tilstandsrapportene blant annet viser at det er avdekket risiko knyttet til bevaring av betydelige økonomiske verdier (kommunens eiendomsmasse), som følge av manglende planmessig vedlikehold. Revisjonen anbefaler derfor at Marker kommune fortsetter sitt igangsatte arbeid med å utarbeide ROS-analyser for kommunale bygg og eiendommer, og anbefaler Marker kommune å vurdere hvorvidt ROS-analysene bør omfatte også andre forhold enn brannsikkerhet og elektriske installasjoner.

4.4.4 Arealeffektivitet

Revisjonens undersøkelse kan tyde på at Marker kommunes arealutnyttelse ikke er optimal. Skolebyggene og rådhuset er eksempler på dette. Ikke-optimal arealutnyttelse er kostnadsdrivende og uøkonomisk. Revisjonen anbefaler Marker kommune å vurdere tiltak for å øke arealeffektiviteten av kommunale bygg og eiendommer. Revisjonens undersøkelse har også vist at Marker kommune står som eier av bygg og eiendommer som ikke kan defineres som formålsbygg, det vil si bygg som er nødvendige for å oppfylle kommunens formål. Revisjonen vurderer dette som uheldig i og med at disse eiendommene ytterligere bidrar til øke presset på små drifts- og vedlikeholdsbudsjett, samt at disse byggene også øker presset på en liten eiendomsadministrasjon.

4.4.5 Forholdet mellom bruker og eier

Revisjonen registrerer at det er igangsatt et arbeid for å dokumentere drifts- og forvaltningsrutiner for alle kommunale bygg. Det er revisjonens forståelse at dette innebærer at man også har til hensikt å avklare ansvarsfordelingen mellom eier og bruker når det gjelder eiendomsforvaltningen av det enkelte bygg. Revisjonen vurderer dette som positivt. Tydelige avklaringer av roller og ansvar i forvaltningen av det enkelte bygg, er etter revisjonens oppfatning, nødvendige forutsetninger for å etablere en planmessig forvaltning av den kommunale eiendomsmassen. I denne forbindelse anbefaler revisjonen at det settes i gang et arbeid for å gjøre eksisterende rutiner og systemer, samt nye drifts- og forvaltningsrutiner kjent i organisasjonen.

Revisjonens undersøkelse har vist at Marker kommune ikke har et optimalt system for å håndtere innmeldte behov fra brukerne av kommunale bygg. Slik eiendomsforvaltningen i dag er organisert skal større behov ved den enkelte virksomhet, meldes inn i FDV-systemet «IK-bygg». Erfaring viser at dette systemet per i dag ikke fungerer godt nok når det gjelder innmelding av behov og lukking av avvik.

Revisjonen anbefaler Marker kommune å fortsette sitt arbeid med å utvikle og etablere et system for innmelding av vedlikeholdsbehov og håndtering av avvik. Til det siste vil revisjonen bemerke at håndtering, tilbakemelding og lukking av innmeldte avvik bør prioriteres. Tilliten til et slikt system avhenger av at innmeldte behov håndteres og at avvik lukkes. Revisjonen vil også peke på at lojalitet til det valgte system for drift og vedlikehold av bygningsmassen også er av stor betydning. Revisjonen oppfatter det som uheldig at enkelt ansatte i uteseksjonen mottar direkte bestillinger fra brukere, uten at dette er avklart med avdelingslederen for uteseksjonen, eller at virksomhetsleder for plan, teknikk og miljø er orientert. Dette gjør det vanskelig å ha oversikt, det gjør det også vanskelig å prioritere mellom ulike behov, følgelig innebærer en slik praksis at planmessig forvaltning vanskeliggjøres.

5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Basert på de undersøkelser og den gjennomgang revisjonen har gjennomført konkluderes det med at Marker kommune ikke fullt ut har etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for å ivareta god og langsiktig forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg og eiendom. Revisjonen konkluderer også med at eksisterende rutiner og praksis ikke er godt nok kjent i organisasjonen.

Basert på denne konklusjonen fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

- Revisjonen anbefaler at det utarbeides og vedtas en overordnet plan for eiendomsforvaltningen i Marker kommune.
- Revisjonen anbefaler at det vedtas vedlikeholdsplaner for den kommunale eiendomsmassen i Marker kommune.
- Revisjonen anbefaler kommunen å budsjettere med kostnader til vedlikehold som tilsvarer de krav og målsettinger som fremkommer i overordnet plan for eiendomsforvaltning og de vedlikeholdsbehov som fremkommer i vedlikeholdsplanen for hvert enkelt kommunalt bygg.
- Revisjonen anbefaler at Marker kommune vurderer hvorvidt dagens organisering av eiendomsforvaltningen svarer til krav og målsettinger som kommunestyret stiller til kommunens forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale eiendommer.
- Revisjonen anbefaler Marker kommune å vurdere tiltak for å øke arealeffektiviteten av kommunale bygg og eiendommer.
- Revisjonen anbefaler at det igangsettes arbeid for å gjøre eksisterende rutiner og systemer, samt nye drifts- og forvaltningsrutiner kjent i organisasjonen.
- Revisjonen anbefaler Marker kommune å fortsette sitt arbeid med å utvikle og etablere et system for innmelding av vedlikeholdsbehov og håndtering av avvik.

6 RÅDMANNENS UTTALELSE

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring» delrapport 1 og 2 har vært på høring hos administrasjonen ved rådmannen. Rådmannen har gitt sin uttalelse til revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger i e-post av 02.12.2020. Uttalelsen er lagt som vedlegg til delrapport 2. Revisjonen ser av uttalelsen at rådmannen ikke har kommentarer til rapporten.

7 LITTERATURLISTE

Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). 1.utgave, 2006. Orkanger.
- KS Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn
- KS Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus
- KS Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll
- MultiConsult og PriceWaterhouseCooper Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde, 2008
- Rådgivende Ingeniørers Forening «Norges Tilstand 2019 – Kommunale og fylkeskommunale bygg»
- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle»
- Ot.prop. nr 70 (2002-2003)
- Statens byggt tekniske etat God kommunal eiendomsforvaltning
- Statens byggt tekniske etat God kommunal eiendomsforvaltning – Fordypning for folkevalgte
- PriceWaterhouseCooper (2008)
- Tor Busch, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo Økonomistyring i det offentlige, Universitetsforlaget, 4 utg., 2009
- Indre Østfold kommunerevisjon IKS Vedlikehold av kommunale bygninger – Marker kommune, Forvaltningsrevisjonsrapport 2005

Dokumenter fra Marker kommune

- Økonomireglement
- Finansreglement
- Delegeringsreglement
- Demografikostnadsberegninger 2018 – 2030 – Marker kommune
- Marker Drifts og vedlikeholdsplan 2008
- Brannteknisk tilstandsvurdering – Marker skole
- Tilstandsrapport – Marker skole
- Vurderinger av boliger i Storgata og, Åsveien 12 og 14
- Kostra-analyse – Marker kommune, pr. juni 2016
- Risikoanalyse el-anlegg for gymsal/bad, Kilebu, rådhuset, vannverket, samt for utstyr
- Kostnadsoverslag skole med svømmebasseng
- Protokoll fra KU-møte 14.02.2019
- Protokoll fra KU-møte 23.05.2019

Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot.prop nr. 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)

Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Internett

- <https://www.marker.kommune.no/organisasjon.364355.no.html>, 29.11.19
- https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/anskaffelsesstrategi_veileder.pdf, 31.01.19

- https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/marker/eiendomsforvaltning?aar_0119=2018&aar_EKG01=2018&aar_EAKUO=2018&checkbox_kostragruppe=true&checkbox_land-uten-oslo=true&checkbox_land-med-oslo=true&checkbox fylkesgjennomsnitt=true&checkbox_vis flere regioner=true, 29.04.2020

8 VEDLEGG

8.1 Utledning av revisjonskriterier

I kommuneloven av 1992, § 23.2, som var gjeldende på det tidspunkt hvor denne forvaltningsrevisjonen ble gjennomført, ble det slått fast at administrasjonssjefens oppgaver og myndighet, innebar å «*påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*». I forarbeidene til denne lovparagrafen ble det understreket at selv om kommuneloven ikke eksplisitt påla administrasjonssjef/rådmann å etablere internkontroll, så må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig og vesentlig del av administrasjonssjefens/rådmannens ledelsesansvar. Forarbeidene pekte også på at det må anses å være i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet fastsetter rutiner og systemer som skal bidra til at organisasjonen når de mål som er satt, og at organisasjonens eiendeler forvaltes på en hensiktsmessig og god måte (Ot.prop nr. 70 (2002-2003), s. 105).

I ny kommunelov, som trådte i kraft 1. januar 2020, er rådmannens ansvar for å etablere en hensiktsmessig internkontroll tydelig nedfelt i lovbestemmelsene. I § 25-1 sies det at «*Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen*».

Det heter videre at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det fremkommer i samme forbindelse at rådmannen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer på plass, samt at internkontrollen skal dokumenteres i det omfang som er nødvendig. Det tilligger administrasjonens øverste leder også å sørge for at virksomhetens internkontroll evalueres og at nødvendige forbedringstiltak, f. eks med hensyn til skriftlige rutiner, gjennomføres ved behov.

Det vil være hensiktsmessig om kommunens internkontroll er risikobasert. Det vil si at internkontrollen er bygget opp med det mål for øye å møte og håndtere reelle risikoer, samt at tiltakene risiko- og sårbarhetsanalysene foreslår, bidrar til at man unngår uønskede hendelser. Når det likevel oppstår avvik, skal følges dette opp på en slik måte at avviket «lukkes». En uønsket hendelse bør benyttes til utvikling og læring i organisasjonen.

I KS sin veileder «Orden i eget hus» pekes det på at etter kommunelovens § 25-1 skal internkontrollen være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Av samme paragraf (bokstav c) følger det at kommunedirektøren skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

Risiko kan forstås som produktet av sannsynlighet og konsekvens av en hendelse. I arbeid med internkontroll er det naturlig å fokusere på hendelser som kan ha negative konsekvenser for virksomheten. En god internkontroll bør speile de risikoene som finnes, men den skal ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig. Uten en risikobasert tilnærming vil kommunen ikke ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, og hvorvidt etablerte tiltak og kontroller på en god nok måte reduserer risiko. En gjennomgang av risikobildet og iverksatte tiltak kan også avdekke eventuelle overlappende eller unødvendige tiltak.

I § 25-2 pålegges også rådmannen å rapportere til kommunestyret om internkontroll og eventuelle statlige tilsyn, minst en gang i året.

I NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle», som i en årrekke har fungert som veileder for kommunenes arbeid med eiendomsforvaltning, defineres god eiendomsforvaltning som «*(...) det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid*». I tillegg til brukerne av kommunale bygg har eierne, i dette tilfellet Marker kommune, og samfunnet for øvrig, sterke interesser knyttet til den kommunale eiendomsforvaltningen. Eierens interesser omfatter det å ivareta verdiene i kommunale bygg og eien-

dommer. Dette gjøres gjennom effektiv forvaltning, drift og vedlikehold. Kommunen som eiendomsforvalter må også ivareta krav i lov og forskrift. Det er også viktig at kommunen tar hensyn til bruker- og samfunnsinteressene slik at kommunens og eiendommenes omdømme ikke blir skadelidende. Samfunnmessige interesser knyttet til eiendomsforvaltningen vil f.eks. kunne handle om miljøhensyn, helse og sikkerhet, arbeidsmiljø, kulturarv, estetikk, samt god økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser.

NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» stiller opp følgende kriterier for god offentlig eiendomsforvaltning:

1. Det bør foreligge overordnede, politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen i kommunen.
2. Det bør foreligge et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

God kommunal eiendomsforvaltning forutsetter også at kommunen gjennom sin eiendomsforvaltning:

- Tilfredsstiller prioriterte brukerbehov.
- Har effektiv arealutnyttelse.
- Bedriver verdibevarende vedlikehold.
- Har kostnadseffektiv eiendomsforvaltning.
- Har målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter.
- Har en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen.
- Har riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

I publikasjonen «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold - En veileder for folkevalgte og rådmenn» peker KS på at forvaltningen mange steder preges av «brannslukking og skippertak». Dette kan føre til at den økonomiske og politiske handlefriheten reduseres og ødelegges. Mye tyder derfor på at mange kommuner har ett uutnyttet forbedringspotensial i sin eiendomsforvaltning. Det pekes videre på at et viktig kjennetegn ved kommuner som lykkes med å etablere en god og hensiktsmessig eiendomsforvaltning er at det blir etablert god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalteren. Det vil si at eiendomsforvalteren får anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene og at kommunens politiske ledelse representert ved f.eks. kommunestyret eller formannskapet etterspør regelmessige tilbakemeldinger knyttet til eiendommenes tilstand.

Basert på dette har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- Det bør foreligge overordnede, politisk vedtatte mål for eiendomsforvaltningen i Marker kommune
- Eiendomsforvaltningen i Marker kommune bør være arealeffektiv
- Det bør foreligge vedtatte økonomiske rammebetingelser som er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
- Det bør være etablert et rasjonelt system for planlegging, styring og drift av eiendomsforvaltningen
- Det bør være etablert systemer for informasjonshåndtering mellom eier og brukere, som sikrer at nødvendig informasjon blir mottatt, håndtert og fulgt opp
- Det bør foreligge planer som viser hvilke bygg og eiendommer som prioriteres med hensyn til nødvendige vedlikeholdsoppgaver.

8.2 Bygningsoversikt med grove kostnadsoverslag

Vedlegg 2

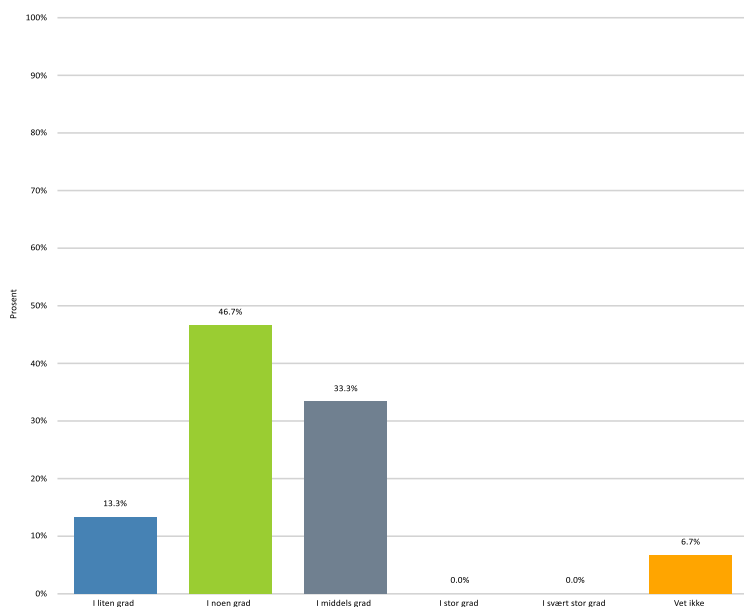
Marker kommune - Bygningsoversikt med grove kostnadsoverslag - Eiendomsforvaltning

Bygning	Byggeår	Areal [m2]	TG - 3	Tilbak	Selg	Vedlikeholdsterstep kr./m2 (0 - 20.000,-)		FDV årlig		Årlig utvikling				
						10.000 kr./ Sum (Fra)	20.000 kr./ Sum (Til)	200 kr./ Sum	100 kr./ Sum	100 kr./ Sum	100 kr./ Sum			
Rådhuset	1986	4700	kr	3 000 000		kr 6 000	kr 28 200 000	kr 20 000	kr 94 000 000	kr 200	kr 940 000	kr 100	kr 470 000	
MBS5	2003	4050	kr	650 000		kr -	kr -	kr 2 000	kr 8 100 000	kr 200	kr 810 000	kr 100	kr 405 000	
Marker skole	1956-2007	9500	kr	10 000 000		kr 10 000	kr 95 000 000	kr 10 000	kr 95 000 000	kr 200	kr 1 900 000	kr 100	kr 950 000	
Markerhallen	1996	2000	kr	500 000		kr 5 000	kr 10 000 000	kr 10 000	kr 20 000 000	kr 200	kr 400 000	kr 100	kr 200 000	
Ørjetun nr. 17	1970	250				kr 10 000	kr 2 500 000	kr 20 000	kr 5 000 000	kr 200	kr 50 000	kr 100	kr 25 000	
Ørjetun nr. 19	1970	750	kr	500 000		kr 5 000	kr 3 750 000	kr 10 000	kr 7 500 000	kr 200	kr 150 000	kr 100	kr 75 000	
UKH	1970	750	kr	500 000		kr 10 000	kr 7 500 000	kr 20 000	kr 15 000 000	kr 200	kr 150 000	kr 100	kr 75 000	
UKH	1980	50												
O-laget?	1980	25												
Lager rør	1910	50	kr	100 000										
Ørjetun	1950	60	kr	100 000										
Spiderhuset	1950	300			Selges	kr 10 000	kr 3 000 000	kr 20 000	kr 6 000 000	kr 200	kr 60 000	kr 100	kr 30 000	
Kommandantbolig	1910	450			Selges	kr 3 000 000	kr 3 000 000	kr 20 000	kr 9 000 000	kr 200	kr 90 000	kr 100	kr 45 000	
Enebolig 4*140m2	1985	560				kr 10 000	kr 5 600 000	kr 20 000	kr 11 200 000	kr 200	kr 112 000	kr 100	kr 56 000	
Behov boder 4 x 15			kr	60 000										
Åsveien 12	1976	370	kr	900 000		kr 10 000	kr 3 700 000	kr 20 000	kr 7 400 000	kr 200	kr 74 000	kr 100	kr 37 000	
Åsveien 14	1976	370	kr	900 000		kr 10 000	kr 3 700 000	kr 20 000	kr 7 400 000	kr 200	kr 74 000	kr 100	kr 37 000	
Storgata 28 til 32	1930	600	kr	150 000		kr 150 000	kr 150 000	kr 30 000	kr 18 000 000	kr 200	kr 120 000	kr 100	kr 60 000	
Mosbæk verksted	1960	300			Selges	kr 1 500 000	kr 1 500 000							
Iddrettsveien 14-20	1990	365	kr	300 000		kr 10 000	kr 3 650 000	kr 20 000	kr 7 300 000	kr 200	kr 73 000	kr 100	kr 36 500	
Iddrettsveien 8-10	2010	365	kr	40 000		kr 5 000	kr 1 825 000	kr 10 000	kr 3 650 000	kr 200	kr 73 000	kr 100	kr 36 500	
Industriveien 2	1975	300	kr	130 000		kr 5 000	kr 1 500 000	kr 20 000	kr 6 000 000	kr 200	kr 60 000	kr 100	kr 30 000	
Industriveien 4	1975	300	kr	130 000		kr 10 000	kr 3 000 000	kr 20 000	kr 6 000 000	kr 200	kr 60 000	kr 100	kr 30 000	
Jonhøkkveien 1 B	1995	120			Selges	kr 700 000	kr 2 000	kr 240 000	kr 4 000	kr 480 000	kr 200	kr 24 000	kr 100	kr 12 000
Bommen RA	1975	350	kr	-		kr 10 000	kr 3 500 000	kr 20 000	kr 7 000 000	kr 200	kr 70 000	kr 100	kr 35 000	
Grensen RA	2000	50	kr	-		kr 10 000	kr 500 000	kr 20 000	kr 1 000 000	kr 200	kr 10 000	kr 100	kr 5 000	
Vannverket		200	kr	200 000		kr 10 000	kr 2 000 000	kr 20 000	kr 4 000 000	kr 200	kr 40 000	kr 100	kr 20 000	
Klebu		750				kr -	kr -	kr 5 000	kr 3 750 000	kr 200	kr 150 000	kr 100	kr 75 000	
Sentrumsgården		400				kr 10 000	kr 4 000 000	kr 20 000	kr 8 000 000	kr 200	kr 80 000	kr 100	kr 40 000	
Ny barnehage						kr 10 000	kr -	kr 20 000	kr -	kr 200	kr -	kr 100	kr -	
Grimsbj barnehage			kr	100 000										
Bommen idretts hus		150			Selges (ambefales)	kr 5 000	kr 1 500 000	kr 20 000	kr 3 000 000	kr 200	kr 30 000	kr 100	kr 15 000	
Iddrettsplassen		50	kr	10 000										
Buss stasjon og off. toalett	1920/1980	70												
Braarud Br.	2005	70												
SUM		28675	kr	18 260 000		kr 8 715 000	kr 201 165 000	kr 353 780 000	FDV	kr 5 600 000	Utvikling	kr 2 800 000		
SUM kostnad reduksjon ved salg							kr 21 240 000	kr 36 480 000		kr 324 000		kr 162 000		

8.3 Svar på spørreundersøkelsen

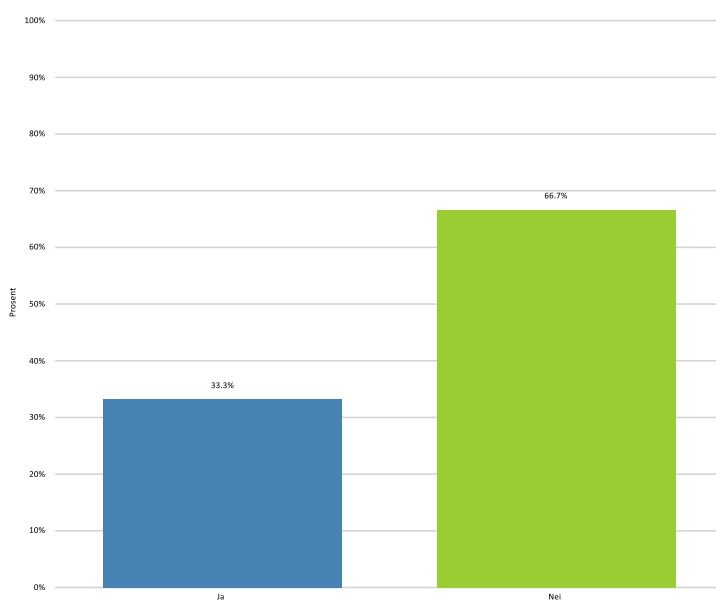
Eiendomsforvaltning og vedlikehold - Marker kommune

1. I hvilken grad mener du det er avsatt tilstrekkelige midler til vedlikehold av den kommunale eiendomsmassen i Marker kommune



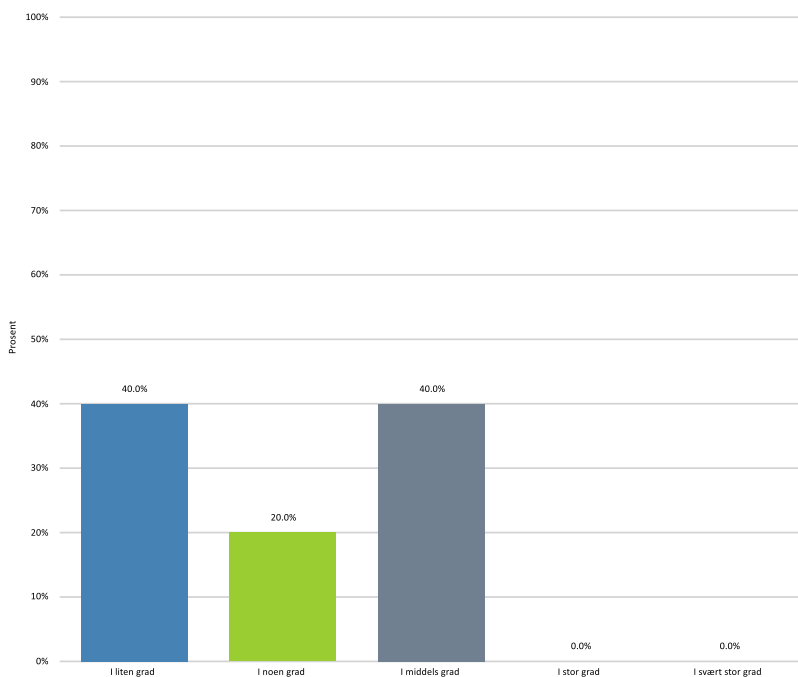
Navn	Prosent
I liten grad	13,3%
I noen grad	46,7%
I middels grad	33,3%
I stor grad	0,0%
I svært stor grad	0,0%
Vet ikke	6,7%
N	15

2. Er du virksomhetsleder?



Navn	Prosent
Ja	33,3%
Nei	66,7%
N	15

3. I hvilken grad er det avsatt midler i din virksomhet til vedlikehold av bygningsmassen?



Navn	Prosent
I liten grad	40,0%
I noen grad	20,0%
I middels grad	40,0%
I stor grad	0,0%
I svært stor grad	0,0%
N	5

4. Hvordan meldes eventuelle behov for vedlikehold inn til sentraladministrasjonen?

maildialog, direkte kommunikasjon (vaktmestertjenesten og virksomhetsleder), appen "mitt bygg" - brukes dessverre i for liten grad.

Vaktmester

Kontakter virksomhetsleder

Fra ledere på driftsområdet og virksomhetsleder

Planner/melde ifra til leder

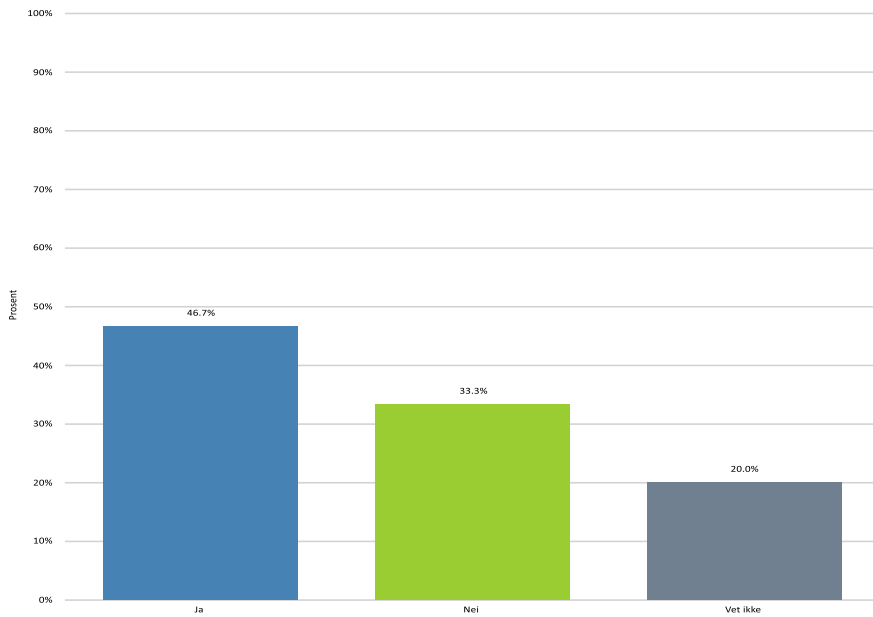
Mail

Ved forespørsel til leder

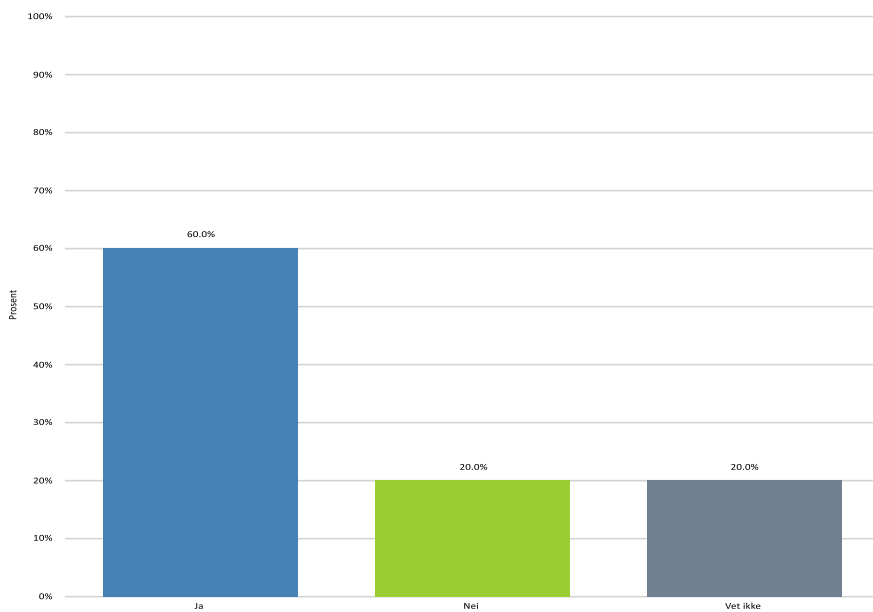
Planner

Nærmeste leder

mail, via MittBygg eller som avvik i TQM

5. Er anvarsforholdet mellom kommunen som eier av bygget og brukerne av bygget tydelig avklart?

Navn	Prosent
Ja	46,7%
Nei	33,3%
Vet ikke	20,0%
N	15

6. Har kommunen et system som dokumenterer avvik i eiendomsmassen?

Navn	Prosent
Ja	60,0%
Nei	20,0%
Vet ikke	20,0%
N	15

7. Hvilket system er dette?

Mitt bygg (app) og TQM (avviksmeldinger i kvalitetssystem)

TQM og mitt bygg

ik bygg

TQM

Ik-bygg

ik-bygg.

IK bygg

MittBygg, TQM

8. Hvem har ansvaret for oppfølging av husleieavtalen, vedlikehold og renhold ved din driftsenhet?

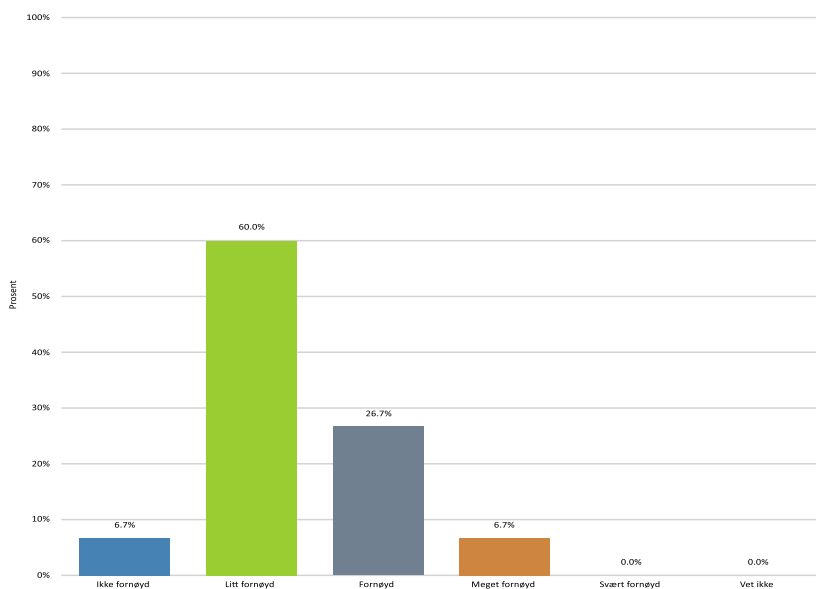
Virksomhet Teknikk, plan og miljø

Utleier

virksomhetsleder

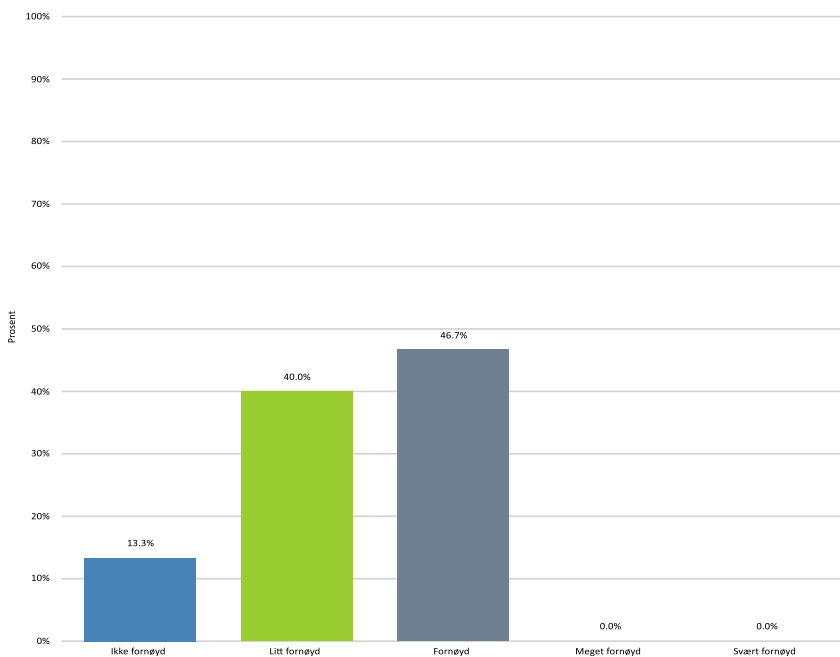
leder for TPM og leder for renhold

9. Hvor fornøyd er du som bruker med det utvendige vedlikeholdet av bygningene?



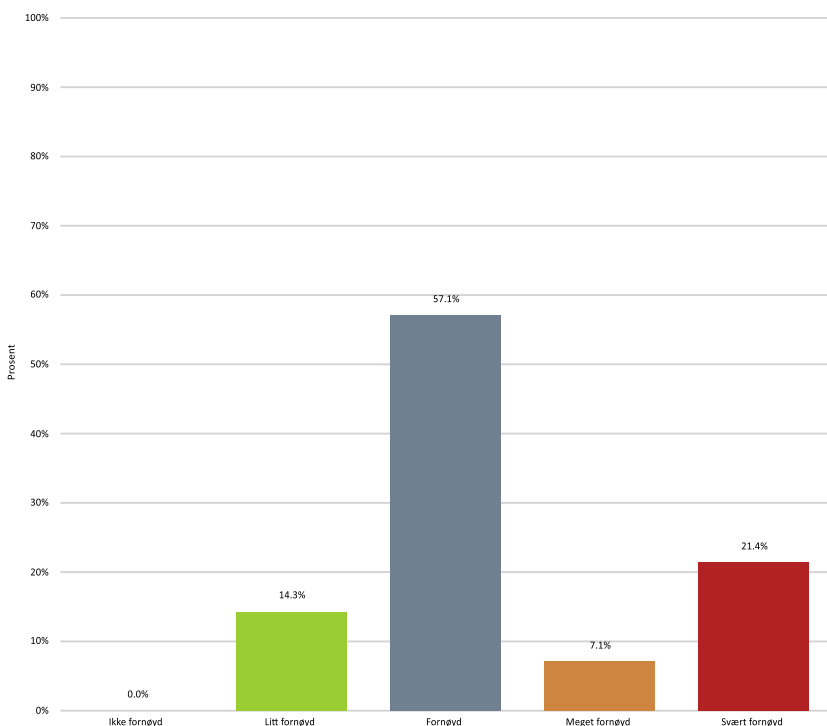
Navn	Prosent
Ikke fornøyd	6,7%
Litt fornøyd	60,0%
Fornøyd	26,7%
Meget fornøyd	6,7%
Svært fornøyd	0,0%
Vet ikke	0,0%
N	15

10. Hvor fornøyd er du som bruker med det innvendige vedlikehold?



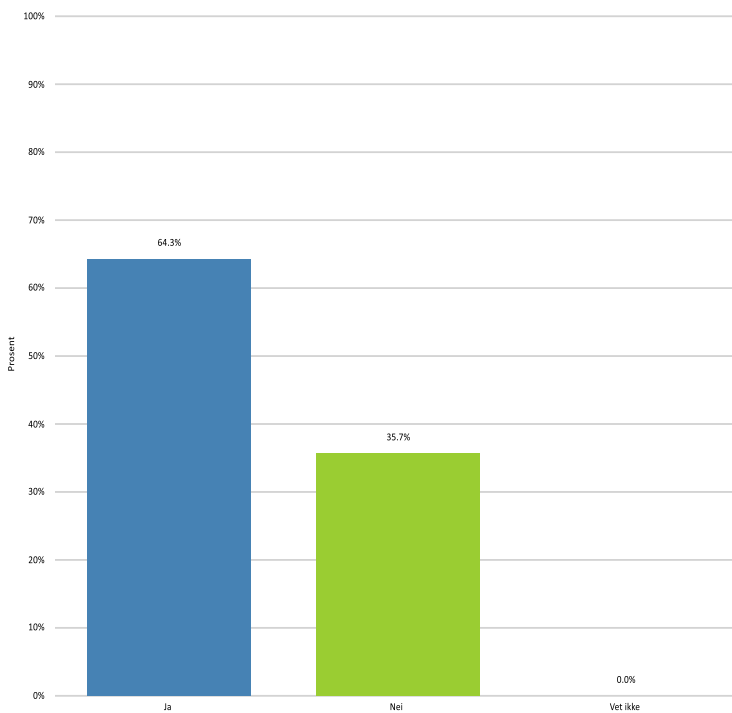
Navn	Prosent
Ikke fornøyd	13,3%
Litt fornøyd	40,0%
Fornøyd	46,7%
Meget fornøyd	0,0%
Svært fornøyd	0,0%
N	15

11. Hvor fornøyd er du som bruker med vaktmestertjenesten?



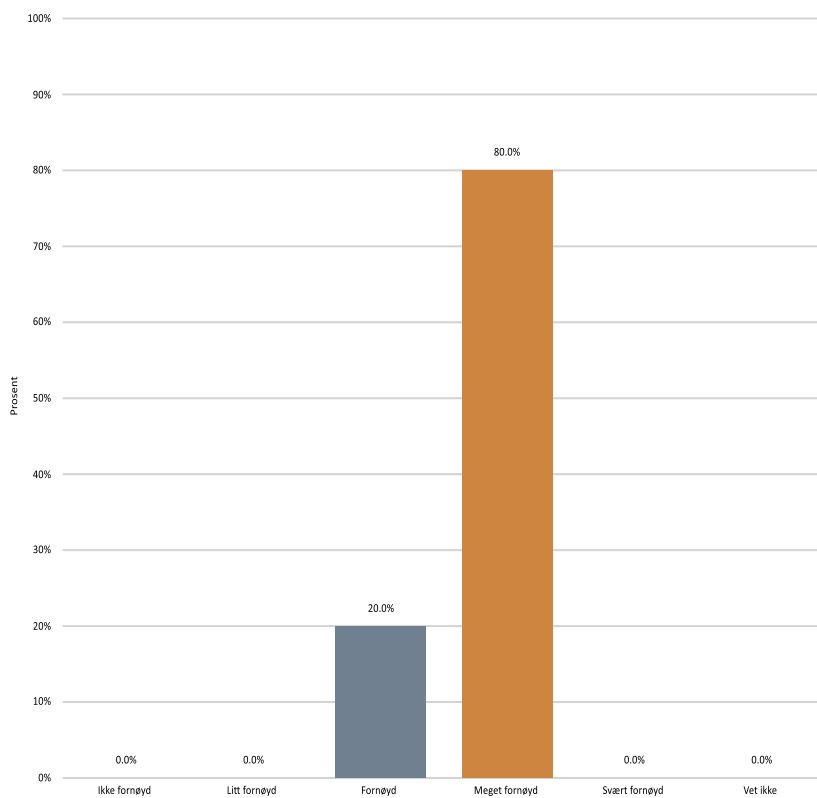
Navn	Prosent
Ikke fornøyd	0,0%
Litt fornøyd	14,3%
Fornøyd	57,1%
Meget fornøyd	7,1%
Svært fornøyd	21,4%
N	14

12. Er det klar avtale på hvilke typer oppgaver som inngår i serviceoppdraget til vaktmesterne?



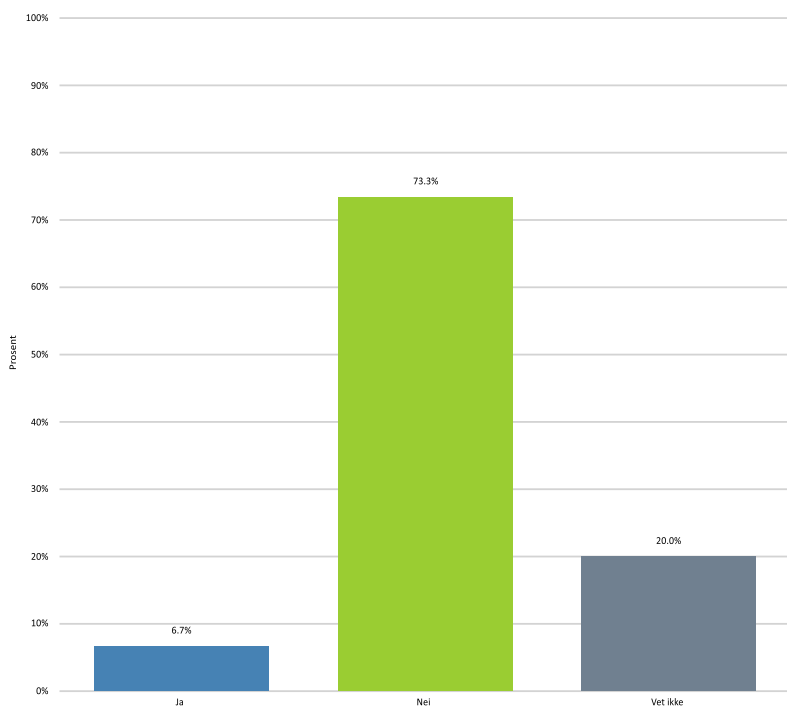
Navn	Prosent
Ja	64,3%
Nei	35,7%
Vet ikke	0,0%
N	14

13. Hvor tilfreds er du med renholdet?



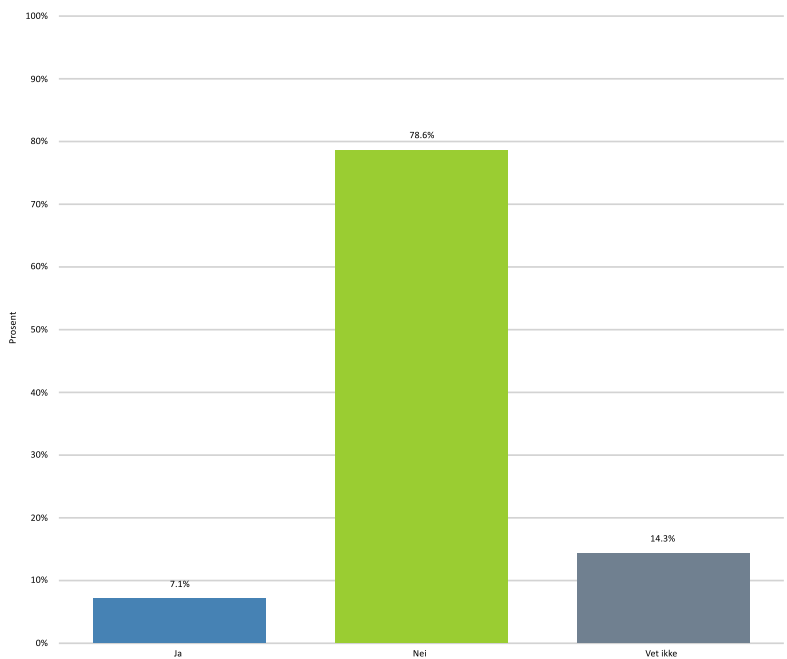
Navn	Prosent
Ikke fornøyd	0,0%
Litt fornøyd	0,0%
Fornøyd	20,0%
Meget fornøyd	80,0%
Svært fornøyd	0,0%
Vet ikke	0,0%
N	5

14. Er du kjent med brukeravtalen for renhold (ansvarsfordelingen) mellom Eiendom og driftsenheten?



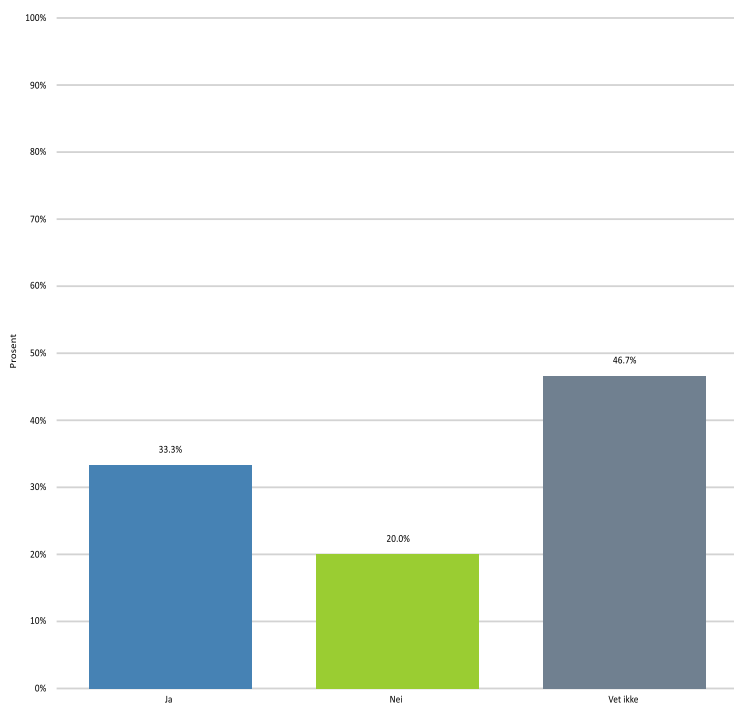
Navn	Prosent
Ja	6,7%
Nei	73,3%
Vet ikke	20,0%
N	15

15. Er du kjent med hva avtalen (ansvarsfordelingen) krever av driftsenhetene når det gjelder tilrettelegging for renholderne ?



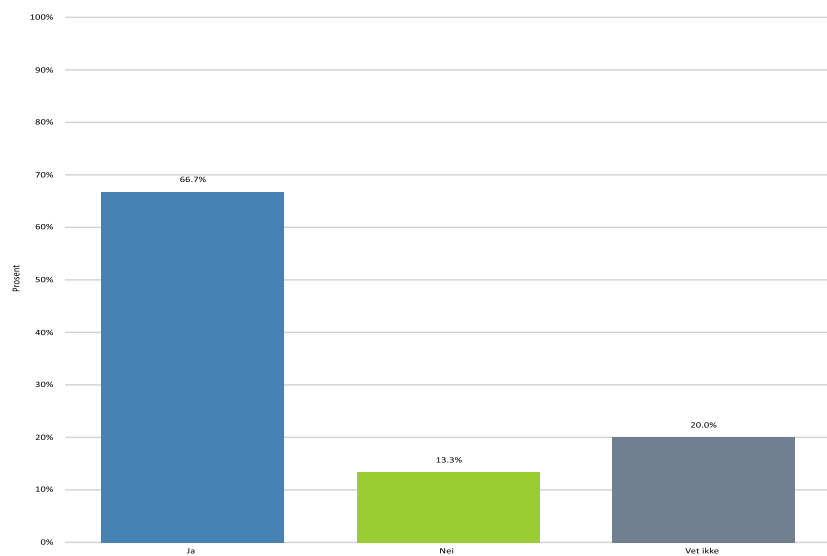
Navn	Prosent
Ja	7,1%
Nei	78,6%
Vet ikke	14,3%
N	14

16. Har driftsenheten faste rutiner for tilrettelegging for renholderne ved daglig eller periodisk renhold?



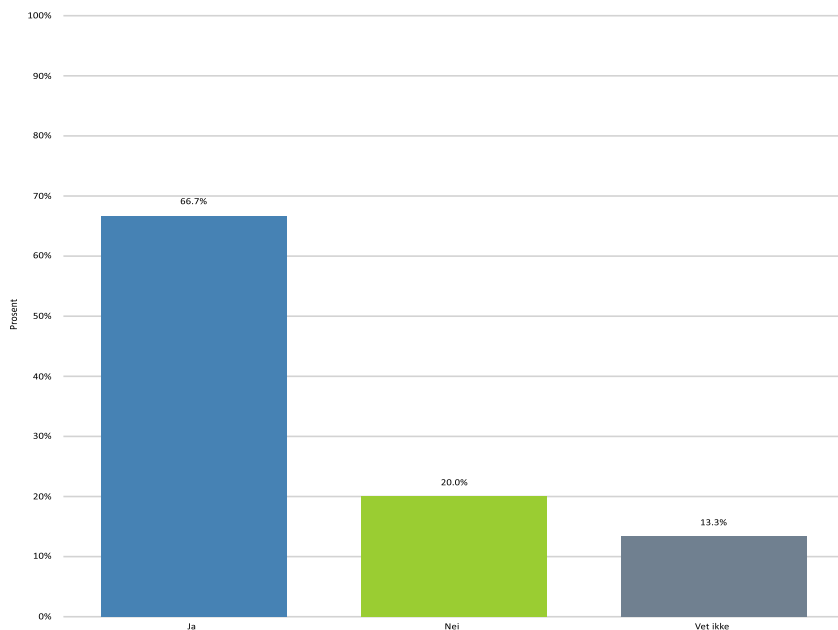
Navn	Prosent
Ja	33,3%
Nei	20,0%
Vet ikke	46,7%
N	15

17. Har dere benyttet Eiendom til å utføre innvendig vedlikehold eller tilpasninger til nye behov i løpet av det siste året?



Navn	Prosent
Ja	66,7%
Nei	13,3%
Vet ikke	20,0%
N	15

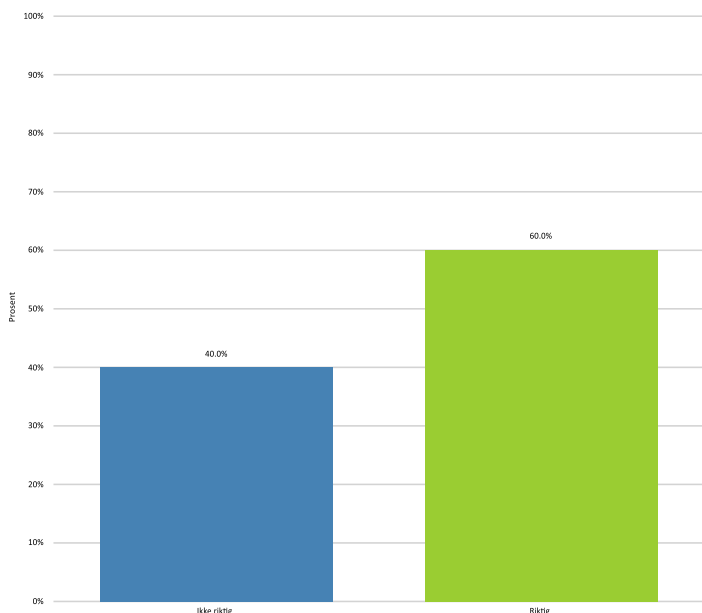
18. Har dere kjøpt tjenester fra eksterne leverandører til å utføre innvendig vedlikehold eller tilpasninger til nye behov i løpet av det siste året?



Navn	Prosent
Ja	66,7%
Nei	20,0%
Vet ikke	13,3%
N	15

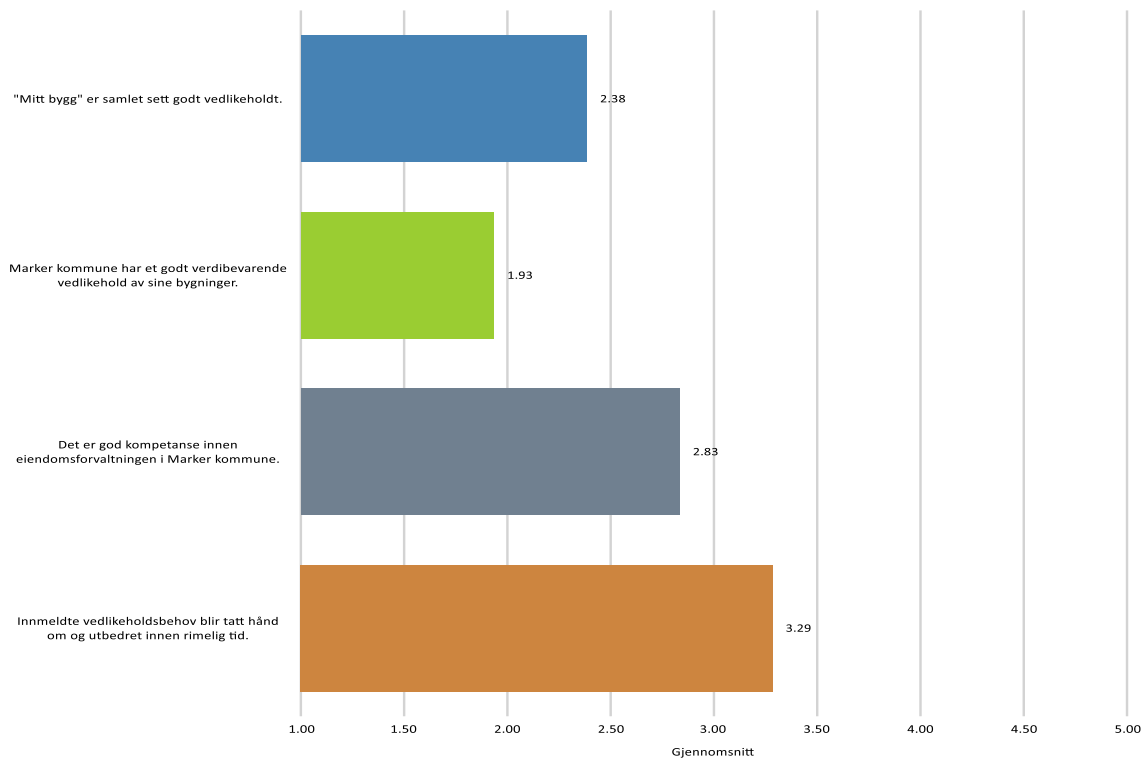
Ta stilling til følgende påstand:

19. Eiendomsadministrasjonen har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet for "mitt" bygg.



Navn	Prosent
Ikke riktig	40,0%
Riktig	60,0%
N	15

20. Ta stilling til følgende påstander:



Spørsmål	Gjennomsnitt	N
"Mitt bygg" er samlet sett godt vedlikeholdt.	2,38	15
Marker kommune har et godt verdibevarende vedlikehold av sine bygninger.	1,93	15
Det er god kompetanse innen eiendomsforvaltningen i Marker kommune.	2,83	14
Innmeldte vedlikeholdsbehov blir tatt hånd om og utbedret innen rimelig tid.	3,29	15

Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring - Marker kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport
Delrapport 2

Rolvøy
desember 2020

INNHALDSFORTEGNELSE

1	FORORD OG PROSJEKTMANDAT	3
2	SAMMENDRAG	5
3	INNLEDNING	7
3.1	Bakgrunn	7
3.2	Gjennomføring av prosjektet	7
3.3	Problemstillinger og avgrensing	8
3.4	Revisjonskriterier	8
3.5	Metode.....	8
4	PROBLEMSTILLING	10
4.1	Introduksjon.....	10
4.2	Revisjonskriterier	10
4.3	Fakta	13
4.4	Vurderinger	21
5	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	24
6	RÅDMANNENS UTTALELSE	25
7	LITTERATURLISTE	26

1 FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven¹ utføre forvaltningsrevisjon. Dette innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring», er gjennomført i henhold til RSK 001.

Ut fra den informasjon som ble gitt i sak 19/2 om budsjett anså kontrollutvalget det som hensiktsmessig å slå sammen prosjekt for 2018 «Forvaltning og vedlikehold av kommunale bygninger», som på det tidspunktet ikke var startet opp, med vedtatt prosjekt for 2019 «Økonomistyring». Vedtaket innebar at det ble et større prosjekt for 2019. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak PS 19/5, 14.02.2019 og kommunestyret i sak KS 19/016, 26.03.2019. Kontrollutvalgets vedtak i PS 19/5 lyder som følger:

Etter kontrollutvalgets vurdering bør det gjennomføres forvaltningsrevisjon innenfor følgende områder i perioden 2019 – 2020:

2019: Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring

2020: Spesialundervisning og tilrettelagt undervisning

Kontrollutvalgets forslag til prioriteringer legges inn i «Revisjonsplan - Forvaltningsrevisjon 2019-2020» og innstillingen sendes kommunestyret.

Kontrollutvalget behandlet prosjektbeskrivelse i sak 19/11. Revisjonens foreslåtte problemstillinger for prosjektet ble vedtatt med et tilleggspunkt. I tillegg til de problemstillinger som revisjonen foreslo ønsket kontrollutvalget også, gjennom en tredje problemstilling, å få belyst om eksisterende systemer og rutiner er kjente og i bruk. Denne problemstillingen vil bli besvart både for eiendomsforvaltning/vedlikehold og økonomistyring. Denne problemstillingen vil bli besvart både for eiendomsforvaltning/vedlikehold og økonomistyring. Vedtatte problemstillinger er:

1. Har Marker kommune etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for å ivareta god og langsiktig forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg og eiendom?
2. Har Marker kommune rutiner og tiltak som sikrer god kommunal økonomistyring?
3. Er eksisterende systemer og rutiner kjent og i bruk?

For å tydeliggjøre at dette prosjektet opprinnelig var to ulike prosjekt, har revisjonen valgt å levere to delrapporter. Rapportene benevnes henholdsvis «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring - Marker kommune, Delrapport 1 » og «Eiendomsforvaltningen, vedlikehold og økonomistyring-Marker kommune, Delrapport 2».

Dette er delrapport 2. I denne delrapporten vil problemstillingene 2 og 3 besvares.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet juni 2019 – november 2020. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet. Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen. I tillegg har stedlig revisor Unni

¹ Kommunelovens § 23-3.

Torp deltatt i informasjonsinnsamlingen og prosjektarbeidet. Daglig leder Jolanta Betker har også deltatt i datainnsamling og analyse i denne delen av prosjektet. Revisjonen vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for godt samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy 09.12.2020

Bjørnar Bakker Eriksen (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Frank Willy Vindløv Larsen (sign.)
forvaltningsrevisor

2 SAMMENDRAG

Østre Viken kommunerevisjon IKS har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vurdert Marker kommunes eiendomsforvaltning, vedlikehold av kommunale bygg, samt kommunens rutiner og systemer for økonomistyring.

Revisjonen har valgt å rapportere på prosjektet med to delrapporter, hvor delrapport 1 omhandler eiendomsforvaltning og vedlikehold av kommunale bygg, mens delrapport 2 omhandler økonomistyring.

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse av interne dokumenter fra Marker kommune, herunder planer, rutiner og reglement. I tillegg til dette er det gjennomført intervjuer av sentrale personer i kommunens administrasjon på aktuelle forvaltningsområder, samt virksomhetslederne for de største virksomhetene pleie og omsorg, samt skole.

Revisjonens gjennomføring

Målsettingen med denne delen av forvaltningsrevisjonsprosjektet, delrapport 2, har vært å kontrollere Marker kommunes internkontroll på økonomistyringsområdet, samt å vurdere om kommunens interne rutiner er kjente og tatt i bruk. For å svare ut problemstillingen har revisjonen blant annet kontrollert kommunens økonomi- og finansreglement, delegeringsreglement, reglement og rutiner for budsjett og budsjettstyring, rutiner for kjøring av lønn, fakturering, innfordring og momskompensasjon og rutiner for attestasjon og anvisning. I tillegg til dette er kommunens anskaffelsesstrategi og anskaffelsesreglement blitt kontrollert. Revisjonen har også kontrollert de risikoanalyser som er gjennomført på økonomiområdet.

Revisjonens funn og konklusjon

Revisjonens undersøkelse viser at delegeringsreglementet i Marker kommune er gjort til gjenstand for revidering i 2020. Kommunestyret har ennå ikke avsluttet sin behandling av dette reglementet. Marker kommune benytter seg av «KF Delegeringsreglement», en tjeneste som sikrer at lover og forskrifter oppdateres fortløpende. Revisjonen vurderer det derfor som positivt og hensiktsmessig at Marker kommune har valgt denne løsningen. Undersøkelsen viser at det ikke er samsvar mellom de stillingskategorier som nevnes i delegeringsreglementet og de stillingsbenevnelse som Marker kommune bruker i sitt organisasjonskart. Undersøkelsen viser også at forsideteksten i delegeringsreglementet, som Marker kommune selv har lagt inn, ikke er oppdatert.

Revisjonens kontroll viser at Marker kommunes økonomireglement ikke er revidert siden 2012. Dette er et brudd med egne vedtatte regler, som sier at økonomireglementet skal legges frem for kommunestyret til samlet vurdering en gang pr. kommunestyreperiode, fortrinnsvis sammen med gjeldende reglement for finans- og gjeldsforvaltning. Kommunens finansreglement ble vedtatt i 2010. Reglementet var oppe til behandling i 2013, siden den gang er finansreglementet ikke revidert. Dette vurderer revisjonen som et brudd på «Forskrift om kommuners og fylkeskommuners gjeldsforvaltning» som sier at reglementet skal behandles og vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode. Revisjonens undersøkelser viser at kommunen i all hovedsak forholder seg til gjeldende økonomi- og finansreglement.

Revisjonen har innhentet og kontrollert rutiner for fakturering, innfordring/innkreving, mva. og momskompensasjon, samt kjøreplan for lønnsutbetaling. Revisjonen har også innhentet dokumentasjon om hvordan rutinene praktiseres. Revisjonens kontroll indikerer at disse rutinene brukes og at de fungerer godt. Flere av de kontrollerte rutinene angir ikke hvem som har vedtatt rutinene. Dette gjelder rutinene for fakturering, innfordring og momskompensasjon. Etter revisjonens syn vil det bedre internkontrollen dersom det på hver enkelt rutine fremkommer når rutinen er vedtatt/revidert, hvem som har vedtatt/revidert rutinen og når rutinen skal vurderes på nytt.

Revisjonens undersøkelse viser, at som en konsekvens av den administrative omorganiseringen gjennomført i 2014, er det ikke lenger samsvar mellom økonomireglements pkt. 5.1.4 som omhandler anvisning, og dagens praksis hvor kommunens regnskapsansvarlige har fullmakt til både å anvise og attestere.

Det fremkommer også av revisjonens undersøkelser at kommunens kjøp av konsulenttenester i forbindelse med vurderingen av tilstanden på den kommunale eiendomsmassen, ble gjennomført i strid med kommunens innkjøpsstrategi og innkjøpsreglement. Det er revisjonens vurdering at dersom kommunen hadde vært dekket av rammeavtaler for denne type tjenester, så ville dette vært unngått.

Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at Marker kommune i all hovedsak har rutiner og tiltak som bidrar til å sikre god kommunal økonomistyring. Revisjonen konkluderer også med at rutinene på økonomistyringsområdet er kjent og i bruk.

Basert på denne konklusjonen fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

- Revisjonen anbefaler at delegeringsreglementet revideres for å bringe samsvar mellom stillingsbenevnelser i delegeringsreglement og organisasjonskartet.
- Revisjonen anbefaler Marker kommune å oppdatere forsideteksten i delegeringsreglementet med nye lovhenvvisninger.
- Revisjonen anbefaler Marker kommune å revidere og vedta økonomireglement, jf. kommunelovens § 14-2, pkt. d.
- Revisjonen anbefaler Marker kommune å revidere og vedta finansreglement, jf. kommunelovens § 14-2, pkt. e.

3 INNLEDNING

3.1 Bakgrunn

Østfold kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene, og er kontrollutvalgets ansvarsområde jf. kommuneloven § 23-2 (1c). Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger fra/av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring», er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak PS 19/5, 14.02.2019 og kommunestyrets vedtak i sak KS 19/016, 26.03.2019.

Basert på den informasjon som ble gitt til kontrollutvalget i sak 19/2 om budsjett, anså kontrollutvalget det som hensiktsmessig å slå sammen prosjekt for 2018, «Forvaltning og vedlikehold av kommunale bygninger», som på det tidspunktet ikke var startet opp, med vedtatt prosjekt for 2019 «Økonomistyring». Vedtaket innebar at det ble et større prosjekt for 2019.

Kontrollutvalget behandlet prosjektbeskrivelse i sak 19/11. Revisjonens foreslåtte problemstillinger for prosjektet ble vedtatt med et tilleggspunkt. I tillegg til de problemstillinger som revisjonen foreslo ønsket kontrollutvalget også, gjennom en tredje problemstilling, å få belyst om eksisterende systemer og rutiner er kjente og i bruk. Denne problemstillingen vil bli besvart både for eiendomsforvaltning/vedlikehold og økonomistyring.

For å tydeliggjøre at dette prosjektet opprinnelig var to ulike prosjekt, har revisjonen valgt å levere to delrapporter. Rapportene benevnes henholdsvis «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring - Marker kommune, Delrapport 1» og «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring, Delrapport 2».

Dette er delrapport 2.

Etter kommunelovens § 24-2 skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

3.2 Gjennomføring av prosjektet

Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001)/god revisjonsskikk. Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlede data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, fakta², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis. I tillegg er rapportens faktadel i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle faktafeil eller misforståelser er rettet opp.

Rapporten er sendt på høring i Marker kommune, jf. kommunelovens § 23-5 og revisjonsforskriftens § 14. Rådmannens kommentar fremgår av kapittel 6.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett i forhold til kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet. Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen. I tillegg har stedlig revisor Unni Torp deltatt i informasjonsinnsamlingen og prosjektarbeidet. Daglig leder Jolanta Betker har også deltatt i datainnsamling og analyse i denne delen av prosjektet. Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet juni 2019 – november 2020.

3.3 Problemstillinger og avgrensning

I delrapport 2 av denne forvaltningsrevisjonsrapporten har vi følgende problemstilling:

1. Har Marker kommune rutiner og tiltak som sikrer god kommunal økonomistyring, og er eksisterende systemer og rutiner kjent og i bruk?

Revisjonen har valgt å slå sammen det som opprinnelig var problemstilling 2 og 3 til en problemstilling. Dette er gjort fordi det er naturlig å besvare spørsmålene om hvorvidt kommunen har rutiner og tiltak for god økonomistyring og hvorvidt disse rutinene og tiltakene er kjent og i bruk, under ett.

3.4 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt «foretrukket praksis», er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

Eksterne kriterier

- Lov 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner – kommuneloven.
- NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.
- Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, En veileder for folkevalgte og rådmenn, KS.
- God kommunal eiendomsforvaltning, Statens byggt tekniske etat.
- God kommunal eiendomsforvaltning – Fordypning for folkevalgte, Statens byggt tekniske etat.
- Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde, MultiConsult & PriceWaterhouse-Cooper (2008).
- Økonomistyring i det offentlige, Tor Busch, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo, Universitetsforlaget.
- Ot. prop. nr 70 (2002-2003).
- Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus? KS.
- Anskaffelsesstrategi – veileder, Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI).

Interne kriterier

- Interne dokumenter, (rutiner, målkart, politiske vedtak, økonomi og handlingsplan).

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i kapittel 4.2.

3.5 Metode

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet

har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne delen av prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- dokumentanalyse
- intervjuer

Utover informasjonsinnhenting fra intervjuobjekter har revisjonen samlet inn og vurdert relevant dokumentasjon fra Marker kommune.

Revisjonen anser at informasjonstilfanget, gjennom intervjuer og dokumenter, er tilstrekkelige for at rapportens konklusjoner kan anses for å være gyldige og pålitelige.

3.5.1 Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet har delegeringsreglement, økonomi- og finansreglement, anskaffelsesreglement, samt diverse rutiner på økonomområdet vært sentrale for faktafremstillingen i rapporten. Fullstendig oversikt over dokumentene som denne delrapporten bygger på følger i kapittel 7.

3.5.2 Intervjuer

Revisjonen har intervjuet sentrale personer i Marker kommunes administrasjon, herunder fungerende rådmann, og kommunalsjef med ansvar for kommunens budsjett og regnskap. I tillegg til dette har vi intervjuet virksomhetslederne for de to største virksomhetene i Marker, dvs. virksomhetsleder for skole og virksomhetsleder for pleie og omsorg. Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, får lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

4 PROBLEMSTILLING

Har Marker kommune rutiner og tiltak som sikrer god kommunal økonomistyring, og er eksisterende systemer og rutiner kjent og i bruk?

4.1 Introduksjon

Kommunal sektor disponerer en betydelig del av fellesskapets midler. Det foreligger en klar forventning om at kommunen bruker tilgjengelige midler rasjonelt og effektivt. Disse forventningene kommer fra statlige myndigheter, lokale politikere og innbyggerne forøvrig. Når det gjelder den siste gruppen, som også kan beskrives som brukerne av kommunale tjenester, innebærer forventningen om rasjonell og effektiv bruk av kommunale midler, at brukerne får tjenester av høy kvalitet, tilpasset den enkeltes behov.

Den gamle kommunelovens formålsparagraf slo fast at formålet med loven blant annet var «(...) å legge til rette for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale felleskap og med sikte på en bærekraftig utvikling». I ny kommunelov heter det at «Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige».

En forutsetning for effektiv, tillitsskapende og bærekraftig kommunal drift er at kommunen har god økonomistyring. Kommunens økonomi danner grunnlaget for all produksjon av kommunale tjenester. Det er kommunens økonomi som vil fastsette rammene for den totale aktivitet kommunen bedriver. God kommunal økonomistyring vil handle om at kommunen har etablert systemer og rutiner som sikrer at kommunen har god oversikt over den økonomiske situasjonen, at man kartlegger konsekvenser av ulike økonomiske handlinger. God økonomistyring innebærer at kommunen er i stand til å etablere en fornuftig balanse mellom løpende utgifter og inntekter, samt at man evner å overholde vedtatte budsjetter. Dette forutsetter at det etableres hensiktsmessige systemer og rutiner for planlegging, oppfølging og rapportering av økonomiske handlinger.

4.2 Revisjonskriterier

I og med at forvaltningsrevisjonen er gjennomført i 2019 vil revisjonskriteriene knyttet til denne problemstillingen basere seg på gammel kommunelov. Når det kommer til revisjonens anbefalinger så vil disse skjele til de endringer som er vedtatt i ny kommunelov, som er gjort gjeldende fra og med det konstituerende møtet i Marker kommunestyret høsten 2019.

Kommunelovens § 23 nr. 2 pålegger administrasjonssjefen å drifte administrasjonen i samsvar med lover og forskrifter, samt å sørge for at kommunens drift gjøres til gjenstand for betryggende kontroll. I Ot.prop. nr 70 (2002-2003) understrekes det at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten, altså kommunens drift. I kommuneloven av 1992 var ikke administrasjonssjefen eksplisitt pålagt å etablere internkontroll for egen virksomhet, men man anså at dette måtte regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det må kunne sies å være i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

Kommuneloven av 1992 hadde spesifikke bestemmelser om at kommunen skulle ha vedtatt finansreglement. Det samme kravet gjaldt ikke for økonomireglement. Det følger likevel av kravet om internkontroll at kommunen bør ha et sett av formaliserte rutiner og retningslinjer.

Finansreglementet skulle vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode jf. Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning (FOR-2009-06-09-635). I ny kommunelovs § 14-2 er det presisert at kommunene skal vedta både økonomireglement og finansreglement.

KS har i dokumentet «Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?» gitt uttrykk for at internkontroll i praksis vil si at det utarbeides rutiner og dokumenter som skal sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, samt at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene. En viktig målsetting for kommunens internkontroll bør også være at kommunens omdømme og legitimitet ikke svekkes. I det samme dokumentet har KS listet opp reglementer de mener kommunen må ha utarbeidet. For det første mener KS at kommunene bør ha vedtatt et delegeringsreglement. Dette reglementet bør omfatte både delegasjon fra kommunestyret til rådmann og fra rådmann til resten av organisasjonen. Når det mer spesifikt handler om reglementer og rutiner på økonomiområdet har KS blant annet pekt på behovet for følgende:

- rutiner for lønnskjøring
- rutiner for fakturering
- rutiner for innkreving
- rutiner for mva.-handtering
- rutiner for attestasjon og anvisning
- rutiner for kjøp av varer og tjenester³

Forskrift om kommuners finansforvaltning § 2 sier at kommunestyret skal gi regler for kommunens finansforvaltning. Reglementet skal etter § 5 kvalitetssikres av en uavhengig instans før reglementet vedtas i kommunestyret.

Tidligere kommunelovs § 46 nr. 3 slo fast at årsbudsjettet skulle være realistisk. Budsjettet skulle vedtas på bakgrunn av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.

I ny kommunelovs § 14-5 er det nedfelt bestemmelser om at kommunedirektøren, minst to ganger gjennom budsjettåret, skal legge frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter i henhold til vedtatt årsbudsjett. Dersom kommunedirektøren finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert budsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak. I Marker kommunes økonomireglement pkt. 2.7.2 er det bestemt at det skal legges frem regnskapsrapport til kommunestyret hvert tertial.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) sier følgende om anskaffelser: «*Den største utgiften etter lønn, vil for mange offentlige virksomheter være innkjøp. Avtalene som inngås er viktige både for virksomheten, brukerne og leverandørene. Med dette følger et ansvar for å opptre som en profesjonell innkjøper og sørge for å få mest mulig igjen for midlene. Anskaffelser er strategisk viktig fordi det kan bidra til innovasjon og virksomhetsutvikling. Det er ofte en direkte sammenheng mellom kvaliteten på de anskaffelsene virksomheten gjør og kvaliteten på de tjenestene som blir levert. Anskaffelsesstrategi koblet med virksomhetens overordnede strategi og langsiktige mål, er et godt virkemiddel for å oppnå helhetlig ledelse, styring og forbedring av virksomhetens anskaffelser⁴*» .

God økonomistyring innebærer derfor også å ha systemer og rutiner som sikrer at lov og forskrift følges på anskaffelsesområdet. DIFI påpeker også at man på innkjøpsområdet er utsatt for at det gjøres feil i den økonomiske rapporteringen. Det er også risiko for mislighold og korrupsjon. Dersom man ikke har fokus på internkontroll på innkjøpsområdet øker faren for at kommunen som offentlig myndighet ikke følger lov og forskrift. Det er derfor nødvendig at det settes på plass et fungerende kontrollsystem som har ansvar for å utforme kontrollaktiviteter.

Risikoanalyser på økonomiområdet vil anses for å være et vesentlig element i internkontrollen på økonomiområdet. Andre relevante tiltak for å oppnå god internkontroll på innkjøpsområdet vil for eksempel være: Etablering av anskaffelsesstrategi, tydeliggjøring av rolle- og ansvarsfordelingen i anskaffelsesprosessen, etablere ett fullmaktsystem som inkluderer beløpsgrenser, etablere retningslinjer for innkjøp som skiller mellom rammeavtaler, direktekjøp og avrop på rammeavtaler.

³ Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus, s. 86

⁴ https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/anskaffelsesstrategi_veileder.pdf , s.4, 30.09.20.

Dette er en punktvis oppsummering av utledningen:

- Kommunen bør ha reglement og system som klarlegger ansvar og myndighet i økonomisaker.
- Kommunen bør ha et velfungerende økonomisk styringsverktøy.
- Kommunen bør ha reglement og rutiner for budsjettering og budsjettstyring.
- Kommunen bør ha rutiner for kjøring av lønn, fakturering, innkreving og håndtering av merverdiavgift.
- Kommunen bør ha rutiner for attestasjon og anvisning.
- Administrasjonen skal rapportere til kommunestyret hvert tertial.
- Kommunen bør ha utarbeidet en anskaffelsesstrategi.
- Kommunen bør ha utarbeidet et anskaffelsesreglement.
- Kommunen bør ha utarbeidet rutiner for innkjøp og anskaffelser.
- Kommunen bør ha klart definerte roller i anskaffelsesprosessen.
- Kommunen bør gjennomføre risikoanalyser på økonomiområdet.

4.3 Fakta

4.3.1 Delegeringsreglement

På oppstartstidspunktet for dette forvaltnings-revisjonsprosjektet hadde Marker kommune sist revidert sitt delegeringsreglement i kommunestyresak 17/002, 31.01.2017.

Reglementet redegjør for de fullmakter og den beslutningsmyndighet som kommunestyret har delegert til administrasjonen ved rådmannen. I vedtaket slås det fast at rådmannen selv skal foreta videre delegering internt i organisasjonen. Reglementet presiserer på hvilke områder rådmannen kan delegere beslutningsmyndighet til henholdsvis nivå 2 (seksjonsleder) og nivå 3 (avdelingsleder).

Det reviderte delegeringsreglementet bygger på prinsippet om at det skal være et tydelig skille mellom politikk og administrasjon. Alle prinsipielle saker skal behandles politisk. Dersom det er tvil om en sak er av prinsipiell betydning, skal ordfører og rådmann avklare dette. Det fremkommer av saksfremlegget til kommunestyret at kommunestyrets delegering av myndighet til rådmannen skal forstås dithen at når annet ikke er bestemt i lov eller i kommunestyrets vedtak, så er avgjørelsesmyndigheten i en sak delegert til rådmannen.

Marker kommunes administrative ledelsesstruktur består pr. i dag av en rådmann, to kommunalsjefer og virksomhetsledere for i alt syv virksomheter. Disse virksomhetene er skole, barnehage, omsorg, familie og helse, kul-tur/fritid og bibliotek, NAV, samt teknikk, plan og miljø . Begrepene som brukes i delegeringsreglementet, seksjonsleder og avdelingsleder, finner man ikke igjen i kommunens administrative ledelsesstruktur. Marker kommune benytter seg av det nettbaserte verktøyet «KF Delegeringsreglement» i sitt arbeid med å vedlikeholde delegeringsreglementet. Det gjøres stadig endringer i lov og regelverk som kommunen skal forholde seg til. «KF Delegeringsreglement» er et verktøy som gjør dette arbeidet for kommunen. Her oppdateres alt relevant lov- og regelverk. Kommunen varsles også ved endringer, slik at aktuelle personer og funksjoner i kommunens administrasjon blir gjort oppmerksom på de endringer som er gjort. Kommunen har mulighet til selv å legge inn tekst i systemet som gjelder spesifikt for den enkelte kommune. Revisjonens kontroll viser at Marker kommune har lagt inn sin egen forsideside i systemet. En tekst som beskriver målsetting, prinsipper og generelle bestemmelser for kommunens delegeringsreglement. Lovhenvisingene i denne forsideside-teksten er ikke oppdatert i henhold til ny kommunelov.

Rådmannens videredelegering ut i organisasjonen fremkommer i «KF Delegeringsreglement» på den måte at dersom man vil vite hvem det er som har beslutningsmyndighet gjeldende f.eks. tilpasset opplæring i grunnskolen, så vil delegeringen fremkomme på følgende måte:

§ 1-3 Tilpassa opplæring

Kommunestyret → Rådmann → Virksomhetsleder Marker skole

Myndighet er delegert fra kommunestyret til rådmann, som på sin side igjen har delegert beslutningsmyndigheten til virksomhetslederen på Marker skole.

På tilsvarende vis fremkommer videredelegeringen fra rådmann til virksomhetslederne i skole, barnehage, omsorg, familie og helse, kultur/fritid og bibliotek, NAV, samt teknikk, plan og miljø.

Etter kommunevalget i 2019 har kommunestyret valgt å endre den politiske utvalgsstrukturen. I kommunestyresak 20/003 «Politisk organisering Marker kommune» ble det gjort følgende vedtak:

1. *Politiske utvalg organiseres iht. rådmannens skisse «Faste utvalg etter § 5 -1 d, i lov av 22.06.2018 om kommuner og fylkeskommuner» i dokumentet omhandlende Politisk organisering i Marker.*
2. *De faste utvalgene skal hver ha 7 medlemmer.*
3. *Sittende «Utvalg for oppvekst- og omsorg» holdes uendret, som i rådmannens forslag.*
4. *Sittende «Plan og Miljøutvalget» utgjør det nye «Plan, teknikk og landbruk».*
5. *Sittende «Viltutvalget» utgjør det nye «Miljø, natur og utvikling».*

En konsekvens av den vedtatte endringen i utvalgsstruktur var at delegeringsreglement måtte revideres. Delegeringsreglementet var oppe til behandling i sak 20/035, 16.06.2020. Kommunestyret fattet følgende vedtak:

1. *Det reviderte delegeringsreglementet for Marker kommune vedtas som innstilt av rådmannen.*
2. *Rådmannen foretar selv videredelegering internt i organisasjonen, og legger de nødvendige endringene inn under de ulike virksomhetsområdene.*
3. *Rådmannen bes oppdatere delegeringsreglementet hvor momentene som har fremkommet i KS 16 Juni 2020 er hen-syntatt. Det oppdaterte delegeringsreglement fremmes som en sak i neste kommunestyremøte.*

Revisjonen er av kommunalsjef for strategi, nærings- og utviklingsarbeid blitt orientert om at konsekvensen av dette vedtaket er at «Utvalg for oppvekst og omsorg» har den samme saksporteføljen som tidligere. Det nye utvalget «Plan, teknikk og landbruk» har alle saker som det tidligere «Plan og miljøutvalget» hadde med unntak av viltsaker, som håndteres av det nye utvalget «Miljø, natur og utvikling».

Revisjonen ble i møte med kommunalsjef 04.08.20 orientert om at kommunens delegasjonsreglement skulle opp til behandling i kommunestyret 01.09.2020. Revisjonens gjennomgang av protokollen fra kommunestyrets møte 01.09.2020 viser at delegasjonsreglementet ikke var oppe til behandling i dette møtet. Revisjonen er i mail datert 03.10.2020, opplyst om at de politiske partiene i Marker fremdeles har sak vedrørende delegeringsreglementet til behandling partipolitisk. Revisjonen har fått opplyst at videre saksgang avhenger av at de politiske partiene kommer til enighet om et delegeringsreglement. Når dette er gjort så skal saken fremmes for kommunestyret på nytt.

4.3.2 Økonomi- og finansreglement

Marker kommunes gjeldende økonomireglement ble vedtatt i kommunestyret 13.03.2012. Ifølge pkt. 1.4 i dette dokumentet skal Marker kommunes økonomireglement legges frem for kommunestyret til samlet vurdering en gang pr. kommunestyreperiode. Fortrinnsvis sammen med gjeldende reglement for finans- og gjeldsforvaltning. Økonomireglementet for Marker kommune er ikke revidert siden 2012. Dette er påpekt fra revisjonen sin side i brev datert 16.01.2017. Revisjonen fikk i oppstartsmøtet med fungerende rådmann opplyst at Marker kommune har til hensikt å utarbeide et nytt økonomireglement som følge av ny kommunelov.

I gjeldende økonomireglement beskrives formålet i pkt. 1.1. Formålet med reglementet sies å være at man «skal sikre en etisk og effektiv forvaltning av kommunens verdier i tråd med kommunestyrets planer og målsettinger». Økonomireglementet gir videre en oversikt, på et overordnet plan, over lokale vedtak og bestemmelser for den kommunale økonomiforvaltning. Reglementet beskriver plikter og rettigheter knyttet til forbruk av kommunale midler, samt hvordan endringer og oppfølging av kommunens budsjett og regnskap skal håndteres. I tillegg til dette skal reglementet klargjøre ansvarsfordelingen mellom politiske organ og administrasjonen gjennom delegasjon av myndighet. Det stadfestes at økonomireglementet omfatter alle virksomheter innenfor Marker kommune som juridisk virksomhet.

Økonomireglementets kapitel 2, inneholder bestemmelser knyttet til kommunens plan og rapporteringssystem. Temaer som omhandles er årshjulet, økonomiplan og årsbudsjett. Videre omhandler kapitlet bestemmelser knyttet til årsregnskap og årsberetning. Også bestemmelser vedrørende kommunens kontoplan behandles i dette kapitlet. Retningslinjer knyttet til økonomisk rapportering internt og eksternt er omtalt i delkapittel 2.7.

I reglementets formålsparagraf (delkapittel 1.1) nedfelles det at reglementet begrenses til overordnede forhold og at reglementet forutsettes å være retningsgivende for mer detaljerte skriftlige rutinebeskrivelser. Detaljerte bestemmelser vedrørende delegering av myndighet er ment håndtert i eget delegeringsreglement.

Når det gjelder kommunens finansreglement ble dette vedtatt 22.06.2010. Reglementet var også til behandling 17.12.2013 hvor det ble vedtatt nye vedlegg til rapportering vedrørende finansforvaltningen. Det ble den gang, altså i 2013, ikke foretatt endringer i selve reglementet. I brev fra revisjonen datert 17.01.2017 påpekes det at i henhold til «Forskrift om kommuners og fylkeskommuners gjeldsforvaltning» skal reglementet behandles og vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode. I forkant av slik behandling skal kommunestyret påse, at en uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning, vurderer om finansreglementet legger rammer for en finansforvaltning som er i tråd med lov og forskrift. Finansreglementet er ikke blitt lagt frem for kommunestyret til behandling og vedtak siden 2013.

Gjeldende finansreglement gir rammer og retningslinjer for hvordan forvaltningen av kommunens ledige likviditet og andre midler skal skje. Dette skal gjøres gjennom å definere akseptabelt risikonivå for plasseringer og låneopptak. Finansforvaltningen i Marker kommune har som overordnet formål å sikre en rimelig avkastning, samt stabile og lave netto finansieringskostnader for kommunens aktiviteter innenfor definerte risikorammer, jf. finansreglementets pkt. 4. Det sies videre at kommunens finansportefølje skal forvaltes som en helhet. Kommunen skal søke å oppnå lavest mulig netto finansutgifter over tid, eller høyest mulig netto finansinntekter over tid, med lav finansiell risiko. Det sies også at i valget mellom økt avkastning og redusert risiko skal redusert risiko foretrekkes.

Revisjonen fikk i møte med administrasjonen 04.08.2020 opplyst at nytt økonomireglement og nytt finansreglement er under utarbeidelse. Administrasjonen har til hensikt å legge disse to reglementene frem som et samlet dokument. I denne forbindelse skal det også utarbeides et eget investeringsreglement.

4.3.3 Reglement og rutiner for budsjett og bud-sjettstyring

Revisjonen ble av fungerende rådmann orientert om at budsjettarbeidet starter så fort regnskapet er avlagt og politisk behandlet i kommunestyret. Budsjettarbeidet starter med en budsjettsamling med formannskapet. I dette møtet gjennomgås status og fremtidige behov for hver enkelt virksomhet. Virksomhetslederne har blant annet som oppgave å redegjøre for økonomiske konsekvenser av nasjonale og lokale politiske vedtak og føringer. Det gjennomføres en ny samling i august. Kommunestyret vedtar de overordnede økonomiske rammer for kommende års budsjett i september. Deretter utarbeider rådmann og administrasjon detaljbudsjettet som behandles og vedtas i november og desember. Fungerende rådmann understreker at budsjettprosessen i Marker i stor grad er preget av samhandling mellom politikere og administrasjon.

I revisjonens intervju med kommunens kommunalsjef med ansvar for økonomi og regnskap ble det opplyst om at det ikke foreligger noen vedtatte rutiner for gjennomføring av budsjett- og økonomiplanprosessen i Marker kommune. Marker kommune utarbeider et tidsskjema som beskriver hvilke oppgaver som skal gjennomføres, hvem som har ansvaret og når de enkelte oppgavene skal være gjennomført. Det utarbeides et slikt tidsskjema for hvert enkelt budsjettår. Revisjonen har fått opplyst at tidsskjemaet kan variere fra år til år, da man stadig forsøker å forbedre prosessen. For budsjettåret 2020 har man arbeidet etter følgende fremdriftsplan:

Dato	Aktivitet	Resultat	Ansvar
12.05.20	Revidert nasjonalbudsjett legges frem		
Ca 15.05.20	Tall fra KS i henhold til revider nasjonalbudsjett		
28.05 – 29.05	Budsjett- og økonomimøte m/virksomhetslederne	Gjennomgang av kjente muligheter og utfordringer	Alle
05.06	Budsjettmøte 2021 – 2024 m/formannskapet og tillitsvalgte	Virksomhetene presenterer muligheter og utfordringer	Rådmann/kommunalsjefer
Uke 26	Oversikt ansatte pr. virksomhet	Økonomikontoret sender ute en oversikt over alle ansatte pr ansvar til alle virksomhetsledere	Kommunalsjef økonomi og virksomhetsledere
18.08	Presentasjon fra virksomhetene i aktuelle utvalg av muligheter og utfordringer knyttet til budsjett og økonomiplan 2021-2024		Virksomhetsledere og kommunalsjef
01.09	Budsjettmøte m/virksomhetsledere	Rammer for virksomhetene presenteres og forslag til investeringer 2021-2024	Rådmann/kommunalsjefer
07.09	Virksomhetsledermøte m/budsjett	Tilbakemeldinger på rammer og konsekvenser	Virksomhetslederne
Uke 38-41	Jobbe med budsjett detaljer	I denne perioden skal alle detaljer i budsjett og økonomiplan gjøres klart	Alle
07.10.20	Statsbudsjettet blir presentert		
Ca 09-12.10	Tallene fra KS klare		
15.10.20	Møte m/formannskapet og tillitsvalgte	Gjennomgang av statsbudsjett og konsekvenser for Marker	Rådmann/kommunalsjef økonomi
Uke 45-46	Budsjettdokument		
12.11.20	Budsjettdokument skal være klart for utsendelse til formannskapet		Alle
19.11.20	Behandle budsjettdokument i formannskapet		Formannskapet
26.11.20	Eventuell ny behandling i formannskapet av budsjettet. Dokumentet legges ut til offentlig ettersyn		Formannskapet
15.12.20	Budsjettdokumentet behandles i kommunestyret		Kommunestyret

Kommunalsjefen har orientert revisjonen om at prosessen med utarbeidelse av budsjett og økonomiplan har variert noe fra år til år. Variasjonene i budsjettprosessen er blant annet begrunnet i flere rådmannskifter de senere år. Kommunalsjefen fortalte at Marker kommune var ROBEK-kommune i ett år. I denne forbindelse deltok kommunen i et samarbeid for ROBEK-kommuner gjennom KS. I løpet av denne perioden lærte administrasjonen i Marker mye om hvordan budsjettprosessen kan drives frem på en god måte.

I 2020 er budsjettet utarbeidet ved at det er gjennomført et møte med formannskap og tillitsvalgte før sommeren. Det lages alltid et tidsskjema som bestemmer budsjettprosessen. Den blir gjennomgått i ledermøte og presentert politisk. I dette møtet blir formannskapet presentert administrasjonens estimat for inntektene kommende år, virksomhetene får så presentere sine estimerte behov for kommende budsjettperiode. Ledergruppen i Marker hadde et møte i august hvor man drøftet budsjettets rammer, både på overordnet nivå og for den enkelte virksomhet. Revisjonen ble opplyst om at dette har vært viktig for å skape et felles eierskap og en felles forståelse for de økonomiske utfordringer kommunen står overfor. Kommunalsjefen gir også uttrykk for at det har vært opplevd som positivt at man ikke har hatt en låst prosess, gitt den økonomiske situasjonen Marker har vært i. Den ene av de to virksomhetslederene som revisjonen har intervjuet har gitt uttrykk for at budsjettprosessen i Marker har blitt bedre og bedre siden 2014. Dette skyldes, ifølge denne virksomhetslederen, blant annet at den enkelte virksomhets økonomiske rammer fastsettes tidligere enn før. Den samme virksomhetsleder peker også på at de økonomiske rammene blir forankret politisk i løpet av budsjettprosessen, som et eksempel på at budsjettprosessen har blitt bedre. Ytterligere en av virksomhetslederene uttrykker seg positivt om budsjettprosessen. Denne virksomhetslederen gir uttrykk for at man har hatt gode muligheter til å påvirke budsjettprosessen. Det pekes blant annet på at rådmannens ledergruppe har hatt et seminar med formannskapet i Marker hvor budsjett 2020 sto på dagsorden. Denne virksomhetslederen gir også uttrykk for at det oppleves som at det er et godt samarbeid innad i rådmannens ledergruppe knyttet til budsjettarbeidet.

Revisjonen ble av fungerende rådmann, sommeren 2019, opplyst om at virksomhetene har full myndighet over sin økonomiske ramme. Dette innebærer at virksomhetslederene har vide fullmakter innenfor vedtatte budsjettammer. Dette er f.eks. nedfelt i lederavtalene. På visse områder har man likevel bestemt at eventuelle disposisjoner må drøftes i ledermøte før de effektueres. Dette gjelder for eksempel dersom en virksomhetsleder ønsker å øke bemanningen, eller dersom en virksomhetsleder ønsker å gi lønnsforhøyelser utenom ordinære lønnsforhandlinger.

Fungerende rådmann informerte revisjonen om at det gjennomføres ledermøter mellom rådmann, kommunalsjefer og virksomhetsledere hver mandag. Det gjennomføres også egne ledermøter som kun har kommunens og virksomhetenes økonomi som tema. Det legges fra rådmannens side vekt på å utvikle en tverrfaglig forståelse av kommunens økonomiske situasjon. Dette innebærer også at eventuelle administrative budsjettjusteringer gjøres i fellesskap i ledergruppen for på denne måten å forankre en felles forståelse i ledergruppen. Fungerende rådmann ga, overfor revisjonen, uttrykk for at virksomhetslederene i ledermøtene har blitt pålagt å ha et strengt økonomifokus i sin drift.

Revisjonen ble også opplyst om at kommunens økonomisjef følger virksomhetene tett. Fungerende rådmann er av den oppfatning at økonomisjefen gjør mye av det økonomiske arbeidet. Det er for eksempel i stor grad økonomisjefen som tar frem og utarbeider økonomirapporter på virksomhetsnivå, det vil si den tallmessige delen av rapporten. Det er virksomhetslederene som kommenterer tallmaterialet.

Revisjonen har videre fått informasjon om at den enkelte leders myndighet fremkommer av delegeringsreglement.

I oppstartsmøtet med fungerende rådmann fikk revisjonen opplyst at det er satt på plass rutiner for økonomisk rapportering mellom rådmann og den enkelte virksomhet, og mellom rådmann og det politiske apparat. Det er blant annet rutiner for månedlige økonomisamtaler mellom rådmann, kommunalsjef og virksomhetsleder. Det utarbeides månedlige økonomirapporter som legges frem for formannskapet. Det er ledergruppen i fellesskap som utarbeider denne. Det er også rutiner for tertialrapportering av økonomisk status til kommunestyret.

Revisjonen har fått opplyst at økonomistyring/budsjettkontroll er en inkorporert del av lederavtalene i kommunen. Revisjonen har fått oversendt lederavtalen som er i bruk i Marker kommune. Under overskriften «Forventninger» sies det at lederen, innenfor sin enhet, har ansvar for «Effektiv bruk og forvaltning av tildelte økonomiske ressurser i henhold til budsjett og økonomireglementer (økonomiansvar)».

4.3.4 Rutiner for kjøring av lønn, fakturering m.m.

Revisjonen har kontrollert Marker kommunes rutiner for:

- Fakturering
- Innfordring/innkreving
- Mva. og momskompensasjon
- Kjøreplan for lønnsutbetaling

Rutine for fakturering

Marker kommunes faktureringsrutiner gir en beskrivelse av fremgangsmåten ved fakturering av kommunale avgifter og ulike former for brukerbetalinger. Det beskrives f. eks. at kommunale avgifter som vann, kloakk og eiendomsskatt skal faktureres 4 ganger pr. år. Barnehage/SFO derimot skal faktureres månedlig, med unntak av juli måned, som er betalingsfri måned. I tillegg til kommunale avgifter og barnehage/SFO er det laget faktureringsrutiner for omsorg, kommunale boliger/eiendommer (husleier), kulturskole, ungdommens kulturhus, samt diverse. Rutinene beskriver hvem som har ansvar for at faktureringsgrunnlaget utarbeides og hvem det er som står for faktureringen.

Revisjonens gjennomgang av Marker kommunes faktureringspraksis for regnskapsåret 2019 viser at det ikke er avvik fra rutinen. Det fremkommer ikke av den oversendte rutinen hvem det er som har vedtatt den. Rutinen er revidert og endret i mai 2019.

Rutine for innfordring/innkreving

Marker kommunes rutiner for innfordring/innkreving av utestående fordringer gir en beskrivelse av fremgangsmåte og ansvar knyttet til innkreving av kommunens utestående fordringer. Rutinen fastsetter når purring og inkassovarsel skal sendes. Rutinen viser fremgangsmåten, og hvem som har ansvar for ulike sider ved innkrevingsprosessen dersom kommunen fremdeles har en utestående fordring etter at purring og inkassovarsel er sendt. Det fremkommer også hvem som fatter vedtak om oppsigelse og utkastelse. Ved manglende betaling til f.eks. barnehage/SFO så vil det være virksomhetsleder for barnehage som fatter slikt vedtak. Det er virksomhetsleder, i samarbeid med økonomikontoret, som beslutter om det skal gjøres avskrivninger på utestående fordringer. Tilsvarende beskrivelser har man for områdene kulturskole, kommunale eiendommer (husleie), omsorgstjenester, ungdommens kulturhus, samt for diverse faktureringer. Det som gjeler innfordring/innkreving av det som beskrives som «diverse faktureringer» er det økonomikontoret som følger opp det som virksomhetsleder gjør for virksomhetene.

Revisjonens gjennomgang av dokumentasjon viser at Marker kommune foretar gjennomgang av utestående fordringer og vurdering av tapsavskrivning. I utgangen av november 2019 er det avskrevet kr 16.000. Det er opplyst at rutinen er revidert og endret i august 2019. Det fremkommer ikke hvor, eller av hvem, rutinen er vedtatt.

Rutine for mva. og momskompensasjon

Marker kommunes rutine for arbeid med merverdiavgift og momskompensasjon gir en beskrivelse av de ulike arbeidsoppgaver og registreringer som skal gjøres i denne forbindelse. Det er attestant og anviser som har ansvar for at det er satt inn mva. kode ved attestering/anvisning av fakturaer. Økonomiavdelingen på sin side kontrollerer dette ved innlesing av fakturaene. Videre foretas det internkontroll ved at:

- Mva. poster skrives ut og kontrolleres.
- Kontroller foretas etter fastsatt kontroll-skjema.
- Korrigeringer gjøres i gjeldende termin.
- Avstemminger av momskompensasjon foretas i henhold til fastsatt skjema.
- Momskompensasjonsoppgave og oversikt over rettede bilag sendes revisor for kontroll omkring den 1. i måneden ved frist for innlevering.
- Tilbakemeldinger fra revisjonen vedrørende feil, korrigeres i regnskapet i rett termin.

Når dette er gjort legges momskompensasjonsoppgaven inn i Altinn og godkjennes av økonomiavdelingen. Oppgaven kontrolleres av revisor og godkjennes på Altinn. Rutinen stadfester også at skyldig merverdiavgift skal betales på forfallsdato.

Det fremkommer ikke av den kontrollerte rutinen når den er vedtatt og av hvem.

Revisjonen gjennomfører attestasjon av momskompensasjon 6 ganger pr. år og det er ikke funnet avvik fra rutinen.

Kjøreplan for lønnsutbetaling

Revisjonen har også fått oversendt Marker kommunes «Kjøreplan for lønnsutbetaling». Denne kjøreplanen fungerer som en sjekklister for de ulike arbeidsoperasjoner som må gjennomføres for at Marker kommunes lønnsutbetaling skal være korrekt. Kjøreplanen er sist revidert 10.05.2019. Det fremkommer av kjøreplanen som revisjonen har kontrollert hvem som har gjennomført revideringen og hvilken administrativ enhet i Marker kommune som har ansvar for revidering og vedlikehold av kjøreplanen.

Revisjonens gjennomgang viser at det kontrolleres om det er lagt inn korrekt lønnsdata. Det skrives og kontrolleres lønnsjournaler. Det er også lagt opp til at ledere i den enkelte virksomhet får tilsendt lønnsjournaler og også de må foreta kontroll av utbetalinger samt melde fra om eventuelle feil.

4.3.5 Rutiner for attestasjon og anvisning

I gjeldende økonomireglements pkt. 5.1.4 som omhandler anvisning, er det beskrevet at anvisningsmyndighet ikke kan overdras eller delegeres til regnskapsansvarlig. I forbindelse med den administrative omorganiseringen som ble gjennomført i 2014, ble stillingene som økonomisjef og regnskapsjef slått sammen. Dette har medført at det ikke lenger er samsvar mellom de fullmakter som er gitt og økonomireglementet. Disse forhold ble påpekt fra revisjonen sin side i brev datert 16.01.2017.

Revisjonen ble i møte med kommunalsjefen 4.08.2020 opplyst om at skriftlig videredelegering av anvisningsmyndighet og attestasjonsmyndighet ikke er gjennomført i henhold til bestemmelsene i økonomireglementet. Revisjonen ble videre informert om at ferieavviklingen er utfordrende med hensyn til attestasjon og anvisning. Alle virksomhetsledere er inne og attesterer/anviser i forbindelse med ferie.

4.3.6 Anskaffelser

Indre Østfold kommunerevisjon IKS gjennomførte i 2015 et forvaltningsrevisjonsprosjekt med tittelen «Kjøp av varer og tjenester – Marker kommune». Rapporten ble behandlet i kommunestyret i sak PS 61/16, høsten 2016. Denne forvaltningsrevisjonen ble fulgt opp med en oppfølgingsrapport som kommunestyret behandlet i PS 18/073, 09.10.2018. Denne oppfølgingsrapporten konkluderte med at gitt forutsetningen om at innkjøpsstrategi og innkjøpsreglement blir politiske behandlet og vedtatt høsten 2018, så konkluderer revisjonen med at de anbefalinger og tiltak som ble vedtatt i PS 61/16, var blitt fulgt opp fra administrasjonens side.

Kommunestyret i Marker behandlet i sak KS- 18/059 innkjøpsstrategi og innkjøpsreglement for Marker kommune. Kommunestyrets vedtak lyder som følger: «*Fremlagt forslag til Innkjøpsstrategi og Innkjøpsreglement for Marker kommune ble vedtatt med følgende tillegg: Ved anskaffelser av alle varer og tjenester skal sikre kommunens tid og kostnad til transport og leveranser tas med i vurdering av anskaffelsene. Dette skal bidra til å ivareta klima og miljø, kommunens utgiftsnivå, fleksibilitet og kort responstid. Formuleringen inntas i dokumentet på egnet sted. Sammen med tidligere vedtatte Etske retningslinjer og varslingsrutiner for Marker kommune utgjør de nevnte dokumenter kommunens innkjøpsrutiner*».

I innledningen til kommunens vedtatte innkjøpsstrategi er det vedtatt at «*Marker kommune skal gjennomføre anskaffelser i tråd med lov om offentlig anskaffelser og forskrift og sikre krav til konkurranse, likebehandling og åpenhet*».

I Marker kommunes innkjøpsreglement sies det at innledningsvis at: «*Innkjøpsreglementet gjelder for alle typer innkjøp til Marker kommune; innkjøp av varer og tjenester, herunder konsulenttjenester,*

samt kontrahering av bygg og anlegg (drift og investeringsvirksomhet)». I kapitel 4 sies det at innkjøpene så langt som mulig skal baseres på reell konkurranse blant kvalifiserte leverandører. Det står videre at en konkurranse skal gjennomføres slik at ingen leverandører blir diskriminert eller behandlet ulikt i forhold til andre leverandører.

Ved siden av å gjennomgå de lovfestede prinsippene for offentlige innkjøp og anskaffelser, redegjør reglementet for innkjøpsprosessen som Marker kommune legger opp til.

Revisjonen er i mail fra virksomhetsleder teknikk, plan og miljø, datert 03.09.19, orientert om at Marker kommune pr. september 2019 ikke hadde rammeavtale på kjøp av rådgivningstjenester.

21.02.2018 tildelte Marker kommune et rådgivningsselskap oppdraget med å utarbeide en tilstandsanalyse for kommunale bygg, VVS og elektro. Kostnaden til rapporten var estimert til kr 94 000. I forbindelse med arbeidet med denne rapporten fremkom det kritiske opplysninger knyttet til brannsikkerhet. Dette førte til at det ble gjort ytterligere bestillinger av konsulentbistand. Det samme rådgivningsselskapet ble tildelt disse oppdragene uten at Marker kommune gjorde dette tjenestekjøpet til gjenstand for konkurranse.

4.3.7 Risikoanalyser på økonomiområdet

Marker kommune hadde, ved prosjektets oppstart, ikke gjennomført risikoanalyser på økonomi og regnskapsområdet. Det ble, fra administrasjonen sin side, opplyst om at dette arbeidet ville starte i 2020, når kapasiteten i økonomi- og regnskapsavdelingen øker som en konsekvens av at man ikke lenger skal føre regnskap for Rømskog kommune og Rømskog sokn. Revisjonen har i mail, datert 14.08.2020, fått oversendt risiko- og sårbarhetsanalyser for økonomiområdet i Marker kommune.

4.4 Vurderinger

4.4.1 Delegeringsreglement

Marker kommune abonnerer på KF Delegeringsreglement. På denne måten sikrer kommunen at delegeringsreglementet er oppdatert på endringer som gjøres i lov og forskrift. Det å holde denne type reglementer oppdaterte kan være en utfordrende oppgave for kommuneadministrasjonen. Revisjonen vurderer det derfor som positivt og hensiktsmessig at Marker kommune har valgt denne løsningen. Revisjonen vil likevel bemerke at det ikke er samsvar mellom de stillingskategorier som nevnes i delegeringsreglementet og de stillingsbenevnelser som Marker kommune bruker i sitt organisasjonskart. For å rydde unna veien enhver mulighet for misforståelse anbefaler revisjonen at delegeringsreglementet revideres med sikte på å bringe samsvar mellom de benevnelser som brukes i delegeringsreglementet og de benevnelser som brukes i organisasjonskartet.

Revisjonen anbefaler at Marker kommune reviderer forsideteksten i delegeringsreglementet, som Marker kommune selv har lagt inn, slik at lovhenviisningene i denne forsideteksten oppdateres. Kommunestyret i Marker har revidert delegeringsreglementet i sak KS- 20/035. Det oppdaterte delegeringsreglement skal fremmes som en sak i nytt kommunestyremøte. Det foreligger ikke noe endelig vedtak. Revisjonen har derfor valgt å ikke gjennomgå det foreløpig vedtatte delegeringsreglement.

4.4.2 Økonomi- og finansreglement

Revisjonens undersøkelser viser at Marker kommunes gjeldende økonomireglement ble vedtatt i kommunestyret 13.03.2012. Ifølge pkt. 1.4 i dette dokumentet skal Marker kommunes økonomireglement legges frem for kommunestyret til samlet vurdering en gang pr. kommunestyreperiode, fortrinnsvis sammen med gjeldende reglement for finans- og gjeldsforvaltning. Revisjonens kontroll viser at økonomireglementet for Marker kommune ikke er revidert siden 2012, noe som altså er et brudd med kommunens egne vedtatte regler på området. Dette til tross for at manglende revidering er påpekt fra revisjonen sin side i brev datert 16.01.2017. Dette vurderer revisjonen som uheldig. Revisjonen fikk i oppstartsmøtet med fungerende rådmann opplyst at Marker kommune har til hensikt utarbeide et nytt økonomireglement som følge av ny kommunelov. Revisjonen anbefaler Marker kommune å behandle og vedta økonomireglement så fort det lar seg gjøre. Revisjonen vil i denne sammenheng også vise til at i ny kommunelovs § 14-2, pkt. d, så sies det nå at kommunen selv skal vedta økonomireglement. Når det gjelder kommunens finansreglement ble dette vedtatt 22.06.2010. Reglementet var også oppe til behandling 17.12.2013 hvor det ble vedtatt nye vedlegg til rapportering vedrørende finansforvaltningen. Revisjonens undersøkelser viser at kommunens finansreglement heller ikke er revidert. I brev fra revisjonen datert 17.01.2017 påpekes det at i henhold til «Forskrift om kommuners og fylkeskommuners gjeldsforvaltning» skal reglementet behandles og vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode, noe som altså ikke er gjort i Marker kommune. Dette vurderer revisjonen som et brudd på forskriften. Revisjonen anbefaler derfor Marker kommune å revidere og vedta sitt finansreglement så raskt det lar seg gjøre, jf. kommunelovens § 14-2, pkt. e.

Våre undersøkelser viser at kommunen i all hovedsak forholder seg til gjeldende økonomi- og finansreglement.

4.4.3 Reglement og rutiner for budsjett og budsjettstyring

Det finnes ikke, slik revisjonen vurderer det, spesifikke krav til den kommunale budsjettprosessen annet enn at sluttproduktet, altså budsjettet, må møte lovkravet om at det skal være «realistisk, fullstendig og oversiktlig», jf. ny kommunelovs § 14-4. Slik revisjonen vurderer det, fordrer dette lovkravet bred deltakelse fra involverte parter. Av den fremdriftsplan som budsjettet i Marker er utarbeidet etter for inneværende år, ser revisjonen at det er lagt opp til bred involvering fra både kommunens sentrale ledelse, virksomhetslederne og politikere. Revisjonen vurderer dette som positivt.

Revisjonen registrerer at budsjettprosessen i Marker kommune de senere år har vært dynamisk, i den forstand at man har gjort tilpasninger fra det ene året til det andre, med det mål for øyet å stadig

gjøre budsjettprosessen bedre. De tilbakemeldinger som revisjonen har mottatt fra virksomhetslederne for to av de største virksomhetene i Marker, tyder på at dette har vært en vellykket strategi. Begge virksomhetsledere uttrykker seg positivt om budsjettprosessen. Forhold det legges vekt på er blant annet at den enkelte virksomhets økonomiske rammer fastsettes tidligere enn før, de økonomiske rammene blir forankret politisk i løpet av budsjettprosessen, samt at man som virksomhetsleder har hatt gode muligheter til å påvirke budsjettprosessen.

Revisjonen vurderer at den brede budsjettprosessen man har lagt opp til i Marker gir gode muligheter for at rådmannens forslag til årsbudsjett fremstår som fullstendige, realistiske og oversiktlige. En slik bred prosess, hvor også politikerne har vært tidlig inne og lagt føringer på de prioriteringer som skal gjøres, vil også gi budsjettet legitimitet. Dette vurderer revisjonen som positivt.

Revisjonen vurderer det også som viktig at kommunens rådmann har lagt vekt på å utvikle tverrfaglig forståelse for kommunens økonomiske situasjon. Når dette blant annet innebærer at eventuelle administrative budsjettjusteringer gjøres i fellesskap i ledergruppen, så mener revisjonen at også dette bidrar til å gi legitimitet til budsjettprosessen og kommunens økonomistyring. Basert på de opplysninger som revisjonen har mottatt, gjennom de intervjuer som er gjennomført, har revisjonen inntrykk av at det er blitt jobbet systematisk og målrettet i Marker for å etablere systemer og rutiner for god budsjettkontroll. Revisjonen legger blant annet til grunn de opplysninger som har fremkommet om at det gjennomføres egne ledermøter som kun har kommunens og virksomhetenes økonomi som tema, samt at det er etablert rutiner for månedlige økonomisamtaler mellom rådmann, kommunalsjef og den enkelte virksomhetsleder. Revisjonen vurderer det også som positivt og nødvendig, at økonomistyring/budsjettkontroll er en inkorporert del av lederavtalene i kommunen.

Marker kommune har rutiner for økonomi rapportering mellom rådmann og den enkelte virksomhet, og mellom rådmann og formannskap/kommunestyre. Dette innebærer for eksempel at det utarbeides månedlige økonomirapporter som legges frem for formannskapet. Basert på de undersøkelser som er gjort er det revisjonens inntrykk at Marker kommune har satt på plass, og følger, rutiner for budsjettstyring og rapportering, som burde legge et godt grunnlag for budsjettkontroll og god økonomistyring.

4.4.4 Rutiner for kjøring av lønn, fakturering m.m.

Marker kommune har rutiner for fakturering, innfordring, momskompensasjon og lønnskjøring. Revisjonens kontroll indikerer at disse rutineene brukes og at de fungerer godt. Revisjonen vil likevel bemerke at for flere av de kontrollerte rutineene fremkommer det ikke hvem som har vedtatt rutineene. Dette gjelder rutineene for fakturering, innfordring og momskompensasjon. Etter revisjonens syn vil det bedre internkontrollen dersom det på hver enkelt rutine fremkommer når rutinen er vedtatt/revidert, hvem som har vedtatt/revidert rutinen og når rutinen skal vurderes på nytt.

4.4.5 Rutiner for attestasjon og anvisning

Revisjonens undersøkelse har vist, at som en konsekvens av den administrative omorganiseringen gjennomført i 2014, så er det ikke lenger samsvar mellom økonomireglementets pkt. 5.1.4 som omhandler anvisning, og dagens praksis hvor kommunens regnskapsansvarlige har fullmakt til både å anvis og attestere. Revisjonen har påpekt dette i brev 16.01.2017. Fra revisjonen sin side ble dette påpekt, fordi revisjonen mener dette kan føre til en uheldig sammenblanding av roller.

4.4.6 Anskaffelsesstrategi og anskaffelsesreglement

Marker kommune har vedtatt innkjøpsstrategi og innkjøpsreglement. Disse to reglementene, kombinert med kommunens etiske retningslinjer og varslingsrutiner, utgjør innkjøpsrutineene for Marker kommune. Revisjonen vurderer at disse dokumentene utgjør et hensiktsmessig og godt rammeverk for å sikre at Marker kommune gjør innkjøp i tråd med Lov om offentlige anskaffelser.

Revisjonen vil likevel peke på, at i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, så fremkom det opplysninger som viste at Marker kommunes kjøp av konsulentttjenester i forbindelse med vurderingen av tilstanden på den kommunale eiendomsmassen, ikke var gjort til gjenstand for konkurranse. Revisjonen vurderer at dette kjøpet er gjennomført i strid med kommunens innkjøpsstrategi og innkjøpsreglement. Kjøpet av disse tjenestene er, etter revisjonens vurdering å anse som ulovlige direkteanskaffelser. Revisjonen ser at tidsfaktoren kunne være kritisk i denne sammenheng, men mener dette kunne vært ivaretatt dersom kommunen hadde rammeavtaler for kjøp av de tjenester som ble etterspurt i denne forbindelsen.

4.4.7 Risikoanalyser på økonomiområdet

Marker kommune hadde, ved prosjektets oppstart, ikke gjennomført risikoanalyser på økonomi og regnskapsområdet. Revisjonen har i mail, datert 14.08.2020, fått oversendt risiko- og sårbarhetsanalyser for økonomiområdet i Marker kommune. Revisjonen vurderer det som positivt at det nå foreligger risikoanalyser på økonomiområdet. Risikoanalyser representerer en vesentlig del av enhver virksomhets internkontroll. Gjennom risikoanalysene skaffer kommunen/virksomheten seg et grunnlag for beslutninger. Grunnleggende sett forsøker man gjennom risikoanalysene å besvare følgende spørsmål:

- Hva kan gå galt?
- Hva er sannsynligheten for at de uønskede hendelsene inntreffer?
- Hvilke konsekvenser kan de uønskede hendelsene medføre?

I og med at kommunen har gjennomført risikoanalyser på økonomiområdet har man skaffet seg et beslutningsgrunnlag for eventuelt å iverksette tiltak for å redusere risiko.

5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Revisjonen konkluderer med at Marker kommune i all hovedsak har rutiner og tiltak som bidrar til å sikre god kommunal økonomistyring. Revisjonen konkluderer også med at rutinene på økonomistyringsområdet er kjent og i bruk.

- Revisjonen anbefaler at delegeringsreglementet revideres for å bringe samsvar mellom de stillingsbenevnelser i delegeringsreglement og organisasjonskartet.
- Revisjonen anbefaler Marker kommune å oppdatere forsideteksten i delegeringsreglementet med nye lovhenvvisninger.
- Revisjonen anbefaler Marker kommune å revidere og vedta økonomireglement, jf. kommunelovens § 14-2, pkt. d.
- Revisjonen anbefaler Marker kommune å revidere og vedta finansreglement, jf. kommunelovens § 14-2, pkt. e.

6 RÅDMANNENS UTTALELSE

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring» delrapport 1 og 2 har vært på høring hos administrasjonen ved rådmannen. Rådmannen har gitt sin uttalelse til revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger i e-post av 02.12.2020. Uttalelsen er lagt som vedlegg til delrapport 2. Revisjonen ser av uttalelsen at rådmannen ikke har kommentarer til rapporten.

7 LITTERATURLISTE

Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). 1.utgave, 2006. Orkanger.
- KS Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn
- KS Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus
- KS Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll
- MultiConsult og PriceWaterhouseCooper Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde, 2008
- Rådgivende Ingeniørers Forening «Norges Tilstand 2019 – Kommunale og fylkeskommunale bygg»
- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle»
- Ot.prop. nr 70 (2002-2003)
- Statens byggt tekniske etat God kommunal eiendomsforvaltning
- Statens byggt tekniske etat God kommunal eiendomsforvaltning – Fordypning for folkevalgte
- PriceWaterhouseCooper (2008)
- Tor Busch, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo Økonomistyring i det offentlige, Universitetsforlaget, 4 utg., 2009
- Indre Østfold kommunerevisjon IKS Vedlikehold av kommunale bygninger – Marker kommune, Forvaltningsrevisjonsrapport 2005

Dokumenter fra Marker kommune

- Økonomireglement
- Finansreglement
- Delegeringsreglement
- Demografikostnadsberegninger 2018 – 2030 – Marker kommune
- Marker Drifts og vedlikeholdsplan 2008
- Reglement og rutiner for budsjett og budsjettstyring
- Rutiner for kjøring av lønn, fakturering, innfordring og moms kompensasjon
- Rutiner for attestasjon og anvisning
- Innkjøpsstrategi og innkjøpsreglement
- Risikoanalyser på økonomiområdet
- Brannteknisk tilstandsvurdering – Marker skole
- Tilstandsrapport – Marker skole
- Vurderinger av boliger i Storgata og, Åsveien 12 og 14
- Kostra-analyse – Marker kommune, pr. juni 2016
- Risikoanalyse el-anlegg for gymsal/bad, Kilebu, rådhuset, vannverket, samt for utstyr
- Kostnadsoverslag skole med svømmebasseng
- Protokoll fra KU-møte 14.02.2019
- Protokoll fra KU-møte 23.05.2019

Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot.prop nr. 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)

Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Internett

- <https://www.marker.kommune.no/organisasjon.364355.no.html>, 29.11.19
- https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/anskaffelsesstrategi_veileder.pdf, 31.01.19
- https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/marker/eiendomsforvaltning?aar_0119=2018&aar_EKG01=2018&aar_EAKUO=2018&checkbox_kostragruppe=true&checkbox_land-uten-oslo=true&checkbox_land-med-oslo=true&checkbox fylkesgjennomsnitt=true&checkbox_vis flere regioner=true, 29.04.2020

Larsen Frank Willy

Fra: Anne-Kari Grimsrud <anne-kari.grimsrud@marker.kommune.no>
Sendt: onsdag 2. desember 2020 13:11
Til: Larsen Frank Willy
Kopi: Kjell Jogerud
Emne: Forvaltningsrevisjonsprosjekt - Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring

Hei!

På vegne av rådmannen har vi gjennomgått høringsutkastet til forvaltningsrevisjonsprosjekt «Eiendomsforvaltning, vedlikehold og økonomistyring – Marker kommune», og har ingen kommentarer til rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Med vennlig hilsen

Anne-Kari Grimsrud
Kommunalsjef
Tlf 95 11 94 57
Marker kommune
akg@marker.kommune.no

