

Gransking av Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune



INNHALDSFORTEGNELSE

1	Granskingens formål og mandat.....	5
2	Oppsummering	6
3	Organisering og avgrensning av oppdraget.....	9
3.1	Bakgrunnsinformasjon.....	9
3.2	Organisering av granskingsteamet	9
3.2.1	Uavhengig teknisk vurdering av utførte maler- og vedlikeholdsoppdrag	10
3.3	Avgrensninger i granskingen	10
3.4	Sikring av informasjon.....	10
3.5	Sikkerhetsmessige forhold for granskingsteamet.....	11
3.6	Samtaler	11
3.7	Informasjonsinnhenting i Eiendomsforvaltningen.....	11
3.7.1	Innhenting av fysisk dokumentasjon	11
3.7.2	Elektroniske systemer.....	11
3.8	Regnskaps- og bilagsinformasjon i Bærum kommune	11
3.9	Dokumentasjon fra eksterne.....	11
3.10	Informasjon fra offentlige registre	12
3.11	Kommunens tipstelefon	12
4	Beskrivelse av administrasjonen og rutiner.....	13
4.1	Bærum kommunes administrasjon og kontrollarbeid	13
4.2	Bærum kommunes økonomistyring	13
4.2.1	Regnskapsføring av utgifter til vedlikehold og påkostning	13
4.2.2	Rapportering	13
4.3	Generelt om interne retningslinjer	13
4.4	Generelt om anskaffelsesprosessen.....	14
4.4.1	Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen.....	14
4.4.2	Interne retningslinjer om anskaffelse.....	14
4.4.3	Kontroll av nye leverandører	15
4.5	Om Eiendomsforvaltningen	16
4.5.1	Organisering av Eiendomsforvaltningen	16
4.5.2	Eiendomsforvaltningens ansvar og oppgaver.....	16
4.5.3	Forholdet mellom forvaltere og fagansvarlige – ansvaret for vedlikehold.....	16
4.5.4	Planlegging og gjennomføring av vedlikehold.....	17
4.5.5	Økonomistyring i Eiendomsforvaltningen	18

4.5.5.1	Eiendomsforvaltningens ”inntekter” - vedlikeholdsetterslep.....	19
4.5.6	Fordeling av Eiendomsforvaltningen budsjettmidler til vedlikehold	19
4.5.7	Interne retningslinjer i Eiendomsforvaltningen	20
4.6	Overflatebehandling.....	20
4.6.1	Oppgaver og ansvar for fagansvarlig overflatebehandling.....	20
4.6.2	Planlegging og gjennomføring av overflatebehandling.....	21
5	Vår vurdering av kommunens kontrollfunksjoner.....	22
5.1	Kommunerevisjon.....	22
5.1.1	Revisjonsrapport fra Bærum kommunerevisjon.....	22
5.2	Administrative virksomhetskontroller	23
5.2.1	Overordnet administrativt nivå (”linjekontroll”).....	23
5.2.2	Sentral kontrollerfunksjon	23
5.2.3	Kontroll av leverandører i Regnskapsavdelingen.....	24
5.2.4	Attestasjons- og anvisningskontroll.....	25
5.3	Eiendomsforvaltningens rutiner og kontroller	25
5.3.1	Vurdering av økonomistyring.....	25
5.3.2	Fakturakontroll i Eiendomsforvaltningen.....	26
5.3.3	Arbeidsdeling.....	26
5.3.4	Attestasjon	26
5.3.5	Anvisning	27
5.3.6	Eiendomsforvaltningen - retningslinjer for bruk av rekvisisjoner.....	27
5.3.7	Fagansvarlig for overflatebehandling - bruk av rekvisisjoner	27
5.3.8	Fullmaktskontroll.....	28
5.3.9	Bruk av DefKom	28
5.3.10	Bruk av WebSak.....	28
6	Vår vurdering av anskaffelsesprosessene i Eiendomsforvaltningen	29
6.1	Anskaffelser i Eiendomsforvaltningen.....	29
6.1.1	Regelverk og retningslinjer	29
6.1.2	Forståelse og etterlevelse av regelverket	29
6.2	Etterlevelse av anskaffelsesregelverket – ett eksempel	30
6.3	Spesielt om anskaffelsesprosessen for overflatebehandling	30
6.3.1	Er anskaffelsesregelverket fulgt innen maler- og vedlikeholdsoppdrag i 2004-2006?....	31
6.3.2	Samlede anskaffelser av maler- og vedlikeholdsoppdrag.....	32
6.3.3	Kontroll og dokumentasjon av enkelte maler- og vedlikeholdsoppdrag utført i 2006	32
7	Mulige irregulære og/eller straffbare forhold i Eiendomsforvaltningen	33
7.1	Mulige korrupsjonshandlinger i Bærum kommune avdekket av politiet.....	33

7.2	Irregulære forhold som gjelder lederen av Eiendomsforvaltningen.....	34
8	Rettslige vurderinger, herunder mulige erstatningskrav.....	35
8.1	Overfakturering, utroskap og korrupsjon.....	35
8.2	Kommunens erstatningskrav.....	35
8.3	Arbeidsrettslige forhold for de aktuelle ledere.....	36
8.4	Kommunes kriminalitetsforsikring.....	36
9	Forslag til forebyggende tiltak.....	37
9.1	Overordnede rutiner og kontroller.....	37
9.1.1	Innkjøpsregelverket i kommunen.....	37
9.1.2	Antikorrupsjonsprogram.....	37
9.1.3	Styrking av sentrale kontrollfunksjoner.....	38
9.1.4	Styrking av attestasjons- og anviserkontroller.....	38
9.1.5	Sentral leverandørsjekk.....	39
9.1.6	Innkjøpsfordeler for ansatte i Bærum kommune.....	39
9.1.7	Risikoanalyse for misligheter i e-fakturasystemet.....	39
9.1.8	Kompetanseheving om mislighetsrisikoer.....	40
9.2	Særlig om forslag til forbedring av rutiner og kontroller i Eiendomsforvaltningen.....	40
9.2.1	Forslag til forbedring av økonomistyring.....	40
9.2.2	Økt kunnskap og kompetanse om anskaffelsesregelverket.....	40
9.2.3	Gjennomgang og oppdatering av andre relevante interne rutiner.....	40
9.2.4	Konkret etikk- og habilitetstrening.....	40
9.2.5	Arbeidsdeling.....	41
10	Oppfølging av risikoer som granskingen har avdekket.....	42
10.1	Oppfølging og kontroll av ervervet informasjon.....	42
10.2	Oppfølging av leverandører til Eiendomsforvaltningen.....	42
10.3	Etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser i Eiendomsforvaltningen.....	42
10.4	Andre informasjonen og tips.....	42
10.5	Forhold til politiets arbeid.....	42
10.6	Revisjonens rolle.....	42
10.7	Kommunens tap.....	43

1 Granskingens formål og mandat

Den 08.12.2006 ble det inngått kontrakt mellom Bærum kommune, kommunerevisjonen og advokatfirmaet G-Partner AS med følgende oppdragsbeskrivelse:

”Å granske om det i Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune er foretatt disposisjoner som er irregulære, kritikkverdige eller ulovlige. G-Partner anmodes om å granske alle de forhold de måtte mene er relevante for å komme til bunns i saken. Det skal gjøres faktiske og rettslige vurderinger av de spørsmål saken reiser i tilknytning til mistanke om irregulære, uetiske og ulovlige forhold.

G-Partner stiller med prosjektleder og leder granskingsarbeidet i et granskingsteam som opprettes for å avdekke alle relevante forhold i saken. Dette granskingsteamet består foruten av deltakere fra G-Partner, ansatte fra Bærum kommune, som utpekes til å delta i granskingen.

Granskingsteamet bør ha kompetanse innen jus, revisjon og gransking i tillegg til administrativ støtte fra kommunen. Det vil bli vurdert å innhente bygningskyndig bistand.

Det skal rapporteres muntlig hver uke til oppdragsgiver. Det skal også rapporteres muntlig til kommunens administrative ledelse om forhold relevant for rådmannens ansvarsområde.

Skriftlig rapport skal utarbeides innen 05.02.2007 og skal sendes Bærum kommune ved kommunerevisjonen. Det vil bli tatt stilling til videre gransking etter fremleggelse av rapporten.”

Denne rapporten omhandler irregulære og kritikkverdige forhold i forbindelse med utføring av arbeidet til den fagansvarlige for overflatebehandling i Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune. Overflatebehandling gjelder maler- og vedlikeholdsoppdrag utført på kommunens eiendommer, slik som skoler, barnehager og andre kommunale bygninger. Rapporten beskriver de funn og observasjoner som er gjort samt årsaker og forslag til tiltak. Den fagansvarlige for overflatebehandling ble siktet for grov korrupsjon i slutten av 2006. I tillegg ble flere personer hos leverandører av male- og vedlikeholdsoppdrag til Bærum kommune også siktet for grov korrupsjon.

2 Oppsummering

Denne rapporten omhandler granskingen som er foretatt av Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune i tiden desember 2006 – januar 2007 etter at politiet gikk til pågrepelse av den fagansvarlige for overflatebehandling i Eiendomsforvaltningen. Nedenfor oppsummeres kort granskingsteamets observasjoner av faktiske forhold, beskrivelse av årsaker til det som er avdekket og forslag til forebyggende tiltak, rettslige vurderinger, herunder erstatningsansvar samt forslag til videre oppfølging.

Observasjoner

- Det har vært et langvarig og irregulært samarbeid mellom den nevnte fagansvarlige og leverandører av maleropdrag
- Det er identifisert maler- og vedlikeholdsoppdrag som har blitt overpriset eller faktura for slike som ikke er utført
- Leverandører har gitt enkelte ansatte i Eiendomsforvaltningen uberettigede fordeler
- Det er avdekket mangler i Eiendomsforvaltningens etterlevelse av rutiner innen anskaffelser, herunder:
 - Manglende konkurranse,
 - Manglende dokumentasjon i form av bl.a. skriftlige avtaler og annen dokumentasjon som gjør det mulig å etterprøve tildelingen,
- Det har ikke vært tilstrekkelig kontroll med at maler- og vedlikeholdsoppdrag faktisk er utført eller i samsvar med faktura fra leverandør
- Fagansvarlig som bestiller har vært inhabil i flere valg av leverandører som utførte maler- og vedlikeholdsoppdrag. Ved fakturering fra nærstående har ikke familiære relasjoner fremkommet
- Handlingene har påført kommunen et økonomisk tap på mer enn kr 5 mill.
- Det er indikasjoner på at lederen av Eiendomsforvaltningen har mottatt uberettigede fordeler fra leverandører

Årsaker til at de kritikkverdige forholdene kunne skje

- Lovbestemte krav til offentlige anskaffelser er ikke fulgt og kommunen har derfor ikke kunnet fastslå om innkjøp har skjedd til konkurransedyktige betingelser
- Fagansvarlig har etter politiets informasjon selv diktert kostnader til maler- og vedlikeholdsoppdrag uten at behovet har blitt etterprøvd.
- Den fagansvarlige hadde myndighet til å beslutte gjennomføring, bestille og kontrollere utføring av maler- og vedlikeholdsarbeid
- Det var svak eller ingen intern kontroll i Eiendomsforvaltningen. Ledelsen har ikke kontrollert om regelverk, rutiner og systemer har vært fulgt i praksis
- Det har i Eiendomsforvaltningen vært liten kunnskap om innholdet i kommunens etiske retningslinjer

Forslag til forebyggende tiltak

- Sikre at innkjøp skjer i henhold til regler om offentlige anskaffelser
- Sikre at regnskapsføring og arkivering skjer i henhold til de regler som gjelder for kommunal sektor
- Etterprøve behovet for maler- og vedlikeholdsoppdrag
- Gjennomføre ansvarsfordeling som skiller roller mellom ansatte som beslutter gjennomføring, bestiller og kontrollerer utføring av maler- og vedlikeholdsoppdrag bl.a. for å sikre reell kontroll med utføring at oppdrag
- Etablere fullmaktsgrenser for attestasjon og anvisning innen maler- og vedlikeholdsoppdrag
- Sørge for at ledelsen gjennomfører kontroll med oppfølging av regelverket, rutiner og systemer, herunder foreta stikkprøvekontroller uavhengig av mistanke om misligheter
- Utarbeide risikoanalyse når det gjelder risikoen for misligheter
- Kommunerevisjonen bør også gjennomføre flere kontroller med fokus på misligheter
- Øke kompetansen innen etikk og misligheter, herunder risikoen for korrupsjon og kunnskap om slike handlinger
- Sentrale kontrollfunksjoner bør styrkes gjennom kompetanseheving og økt kunnskap om risiko for økonomiske misligheter
- Bruk av rammeavtaler på maler- og vedlikeholdsarbeid og bruk av standardavtaler
- Sikre etterlevelse av arbeidsmiljølovens krav til effektiv varsling
- Etablere og gjennomføre en strategi og et program for antikorrupsjon som beskrevet i rapporten

Rettslige vurdering, herunder erstatningsansvar

- Det er sannsynlig at det er begått straffbare handlinger mot kommunen
- Det er sannsynlig at kommunen har lidt et økonomisk tap på mer enn kr 5 mill
- Det kan rettes erstatningskrav mot ansvarlige leverandører av maler- og vedlikeholdsoppdrag som er omtalt i rapporten
- Erstatningskrav kan også rettes mot enkeltpersoner hos de samme leverandørene
- Det kan rettes erstatningskrav mot den fagansvarlige som har påført kommunen økonomisk tap
- Det kan rettes erstatningskrav mot lederen for Eiendomsforvaltningen som følge av det økonomiske tap som er påført kommunen i forbindelse med tjenester som gjelder ham privat

Videre oppfølging

Det er avdekket mistanke om forhold som krever ytterligere undersøkelser og som går utover maler- og vedlikeholdsoppdrag. Det gjenstår bl.a. å

- Analysere og følge opp innhentet informasjon og dokumentasjon
- Behandle konkrete tips som er mottatt av granskingsteamet, men som det ikke har vært praktisk mulig å følge opp innen den tidsrammen som er satt
- Foreta nærmere undersøkelser av konkrete forhold i Eiendomsforvaltningen og i utvalgte avdelinger i kommunen som samhandler tett med Eiendomsforvaltningen

- Utføre ytterligere undersøkelser av utførte maler- og vedlikeholdsoppdrag
- Sikre at kommunens økonomiske tap blir identifisert

3 Organisering og avgrensning av oppdraget

3.1 Bakgrunnsinformasjon

Bærum kommune v/Rådmannen ble den 01.12.2006 kontaktet av politiet om at de kom til å pågripe en ansatt i Eiendomsforvaltningen for mistanke om organisert grov korrupsjon. Bakgrunnen for denne mistanken var bokettersyn foretatt av Fylkesskattekontoret i Buskerud overfor flere leverandører av malingstjenester i Lier området. Det var på bakgrunn av regnskapsgjennomgang fra fylkesskattekontoret gitt uttrykk for mistanke om overfakturering mot Bærum kommune pga store inntekter og meget små kostnader til maling og andre råvarer. På denne bakgrunn ble det besluttet ransaking hos flere av de siktede, herunder en 3. mannsransaking hos Bærum kommune i Eiendomsforvaltningen.

Bærum kommunerevisjon opprettet et granskingsteam for å ivareta kommunens egne interesser og for å støtte opp under politiets etterforskning.

3.2 Organisering av granskingsteamet

Granskingsteamet har vært satt sammen av personer med kompetanse innen gransking og kunnskap om Bærum kommunes administrasjon, rutiner og systemer. Organiseringen av arbeidet har tatt hensyn til ønsket om kompetanseoverføring både når det gjelder granskingsmetodikk og innsikt i de spesielle utfordringer som dette saksforholdet gjelder.

Teamets medarbeidere har vært:

- Advokat Anders Venemyr, Advokatfirmaet G-Parter (leder)
- Rådgiver Trond Asmyhr, Advokatfirmaet G-Partner AS (innleid)
- Manager Lars Wilberg, Advokatfirmaet G-Partner AS (innleid)
- Spesialrådgiver Trine Groven, Bærum kommune (Rådmannens stab)
- Advokat Bård Nordby, Bærum kommune (Kommuneadvokaten)
- Revisor Silje Huru, Bærum kommunerevisjon
- Avd. ing.Tone Holdhus, teamets sekretær, Bærum kommune (BK Bedrifter)

I tillegg har granskingsteamet fått bistand fra:

Advokatfirmaet G-Partner AS

Advokat Erling Grimstad – kvalitetssikring og faktainnhenting
Seniorrådgiver Bjørn Tore Saltvik – faktainnhenting
Revisor Egil Utgaard – bilags- og regnskapsanalyse

Rådmannens stab

Spesialkonsulent Hans Trovik – tilrettelegging av bilagsinformasjon

De kommunalt ansatte i granskingsteamet har ikke deltatt i siste del av utarbeidelsen av denne rapporten, utover beskrivelser av faktiske forhold. Det er Advokatfirmaet G-Partner AS sine vurderinger og anbefalinger som fremkommer i rapporten.

3.2.1 Uavhengig teknisk vurdering av utførte maler- og vedlikeholdsoppdrag

Etter at korrupsjonssaken ble avdekket har Bærum kommune ved rådmannen gitt Opak AS i oppdrag å undersøke samtlige ubetalte fakturaer for arbeider attestert eller bestilt av den korrupsjonssiktede medarbeideren i Eiendomsforvaltningen. Dette arbeidet vil fortsette så lenge det kommer inn fakturaer for slike maleropdrag. I den grad det avdekkes mangler ved arbeidene, eller kommunen blir kjent med at den aktuelle leverandøren har gjort seg skyldig i misligheter overfor kommunen, vil betaling ble holdt tilbake og bli motregnet mot kommunens erstatningskrav.

Parallelt med undersøkelsene av ubetalte fakturaer har kommunerevisjonen gitt Opak AS i oppdrag å undersøke også et utvalg arbeider utført og betalt i 2006.

3.3 Avgrensninger i granskingen

Granskingsteamet har gjennomgått deler av kommunens regnskapsbilag innen overflatebehandling for de tre siste år. For noen av de mest sentrale leverandørene har vi gått noe lenger tilbake i tid.

Granskingen er avgrenset til å omfatte ansvarsområdet til den fagansvarlige for overflatebehandlingen, og enkelte forhold som gjelder lederen for Eiendomsforvaltningen. Vi har observert at også andre har foretatt innkjøp av tilsvarende varer og tjenester og belastet Eiendomsforvaltningen, men disse forholdene er foreløpig ikke undersøkt nærmere.

Granskingsteamet har tatt hensyn til at politiet har drevet etterforskning parallelt med granskingen, og at politietterforskningen fortsetter etter at rapporten er avlevert. Vi har unnlatt å foreta undersøkelser som kan skade politiets arbeid, eller medføre unødvendig dobbeltarbeid.

Politietterforskningen har et annet formål enn granskingen. Granskingen har som hovedfokus å komme til bunns i kritikkverdige forhold i saken, og skal identifisere årsak og tiltak samt avdekke erstatnings- og tilbakesøkningskrav. Politiets etterforskning gjelder identifisering av mulige straffbare forhold og forfølgning av disse. Det er uklart når politiets etterforskning kan avsluttes og hva som vil bli resultatet av denne.

3.4 Sikring av informasjon

I den første delen av granskingsteamets arbeid, før de første pågrepene fant sted, ble det prioritert å gi politiet mest mulig bistand til å sikre dokumentasjon.

Granskingsteamet fikk raskt oversikt over aktuelle informasjonskilder som skulle sikres før politiets pågrepelse av den mistenkte kommuneansatte. Det ble således i samarbeid med politiet og Ibas AS ¹sikret elektronisk informasjon som man antok kunne ha betydning for saken. Det ble også identifisert fysiske lokasjoner, herunder kontorer og arkiver, som måtte sikres umiddelbart etter pågrepelse.

¹ Ibas AS er et internasjonalt anerkjent firma som bl.a. arbeider med sikring av elektroniske data.

3.5 Sikkerhetsmessige forhold for granskingsteamet

Granskingsteamet ble anvist egne lokaler uten tilgang og innsyn for utenforstående. Det ble utarbeidet egne rutiner for håndtering og oppbevaring av dokumentasjon og elektronisk lagret informasjon, på bakgrunn av en risikovurdering.

3.6 Samtaler

Granskingsteamet har gjennomført anslagsvis 50 samtaler med ansatte i Bærum kommune og enkelte leverandører. Samtalene har vært gjennomført på bakgrunn av frivillighet, og det er normalt nedtegnet referat som har blitt lest opp og godkjent.

3.7 Informasjonsinnhenting i Eiendomsforvaltningen

3.7.1 Innhenting av fysisk dokumentasjon

Umiddelbart etter politiets pågrepelse av den korrupsjonssiktede fagansvarlige, og etter politiets ransaking, ble Eiendomsforvaltningens kontorer og arkiver gjennomgått av granskingsteamet. Samtidig ble det også foretatt innledende samtaler med flere personer i Eiendomsforvaltningen, primært i den hensikt å sikre dokumentasjon.

3.7.2 Elektroniske systemer

Eiendomsforvaltningen benytter i hovedsak tre ulike elektroniske informasjonssystemer i sin daglige drift.

- Avdelingens fellesområde inneholder informasjon knyttet til kvalitetssystemer, beskrivelse av ansvarsområder og oppgaver, dokumentlagring og annen relevant informasjon knyttet til driften
- WebSak er kommunens elektroniske system for journalføring og arkivering som alle er pålagt å bruke. Eiendomsforvaltningen har vært en av pilotbrukerne og har således brukt systemet fra 12.05.2004. Websak skal bl.a. inneholde all korrespondanse til / fra kommunen, kontrakter og avtaler og dokumentasjon relatert til anbudsprosesser.
- DefKom, (betyr *Databasert eiendomsforvaltning i kommunen*) ble tatt i bruk ved Eiendomsforvaltningen i 1998. Det benyttes som oppslagsverk og administrasjonsverktøy for kommunens eiendomsmasse, i tillegg til å fungere som oppdragsregister for eiendommene.

Granskingsteamet har hatt tilgang til alle systemene i sitt arbeid.

3.8 Regnskaps- og bilagsinformasjon i Bærum kommune

Granskingsteamet har benyttet kommunens økonomisystem til uthenting av regnskapsrapporter, som igjen har dannet grunnlag for videre søk i den fysiske bilagsmassen. Bilagene har senere blitt systematisert og analysert.

3.9 Dokumentasjon fra eksterne

Granskingsteamet ble tidlig i prosessen kontaktet av en leverandør av malingstjenester via tipstelefonen, som ønsket å komme frem med relevant informasjon. Leverandøren ønsket å fremlegge alle tilbudene de hadde inngitt til kommunen og ga granskingsteamet fullmakt til innsyn i selskapets regnskaper. Leverandøren opplyste at de ikke hadde noe å skjule, men ønsket å bidra til granskingsteamets arbeid.

På bakgrunn av samtykke fra en sentralt ansatt i ledelsen ved Eiendomsforvaltningen, ble en annen av kommunens leverandører oppsøkt i hensikt å innhente dokumentasjon knyttet til et bestemt prosjekt. I samme anledning ble leverandøren spurt om generelt samtykke til innsyn i regnskapet, samt utlevering av kundereskontro med videre. Leverandøren samtykket til dette.

3.10 Informasjon fra offentlige registre

Det er gjennomført informasjonsinnhenting om aktuelle leverandørselskaper og tilknyttede personer og selskaper ved å benytte offentlig tilgjengelige registre. I tillegg har det vært foretatt undersøkelser og innhentet dokumentasjon for å sikre verdier for Bærum kommune.

3.11 Kommunens tipstelefon

Kommunen har opprettet en egen tipstelefon i forbindelse med politiets og kommunens pressemeldinger ved pågrepene av de siktede i saken den 13.12.06. Tipsene er kommet rett inn til granskingsteamet som har hatt en kontinuerlig beredskap på det konkrete telefonnummeret. Det er pr. 31.01.2007 registrert 24 ulike tips til granskingsteamet, hvorav to er anonyme. Alle tips er blitt fulgt opp etter en vurdering av relevans og viktighet i forhold til bl.a. pågående etterforskning, og hva som er mandatet og hensikten med granskingen.

4 Beskrivelse av administrasjonen og rutiner

4.1 Bærum kommunes administrasjon og kontrollarbeid

Bærum kommune er organisert med rådmann som administrasjonssjef. Kommunestyret har delegert vide fullmakter til rådmannen. Rådmannens ansvarsområde er bare begrenset av eventuelle delegasjonssperrer, eller dersom saken anses å være av prinsipiell betydning.

Eiendomsforvaltningen er en av 12 støtteavdelinger. Andre sentrale støtteenheter er Anskaffelsesavdelingen og Økonomi- og styring.

Kommunelovens kap 12 pålegger kommunen å ha et eget kontrollutvalg som på kommunestyrets vegne skal forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen. Kommunestyret velger selv kontrollutvalgets medlemmer. Kontrollutvalget skal påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, og at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen forgår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak.

4.2 Bærum kommunes økonomistyring

Rådmannen legger hver høst frem handlingsprogram for 4 år frem i tid. Handlingsprogrammet inneholder rådmannens vurderinger av kommuneøkonomien, budsjettforutsetninger og rådmannens forslag til driftsbudsjett og investeringsbudsjett i budsjettperioden. Budsjettet er inndelt i 4 sektorer, som igjen består av 13 ordinære programområder. Kommunestyret vedtar investerings- og driftsbudsjett for hvert programområde.

Når det gjelder økonomistyring i Eiendomsforvaltningen vises det til pkt 4.5.5 nedenfor.

4.2.1 Regnskapsføring av utgifter til vedlikehold og påkostning

Kommunen fører både driftsregnskap og investeringsregnskap. Utgiftens art er bestemmende for om den skal belastes i drifts- eller investeringsregnskapet.

4.2.2 Rapportering

Alle tjenestesteder i kommunen skal månedlig utarbeide prognoseskjemaer med egne kommentarer knyttet til budsjett og regnskap. Her skal årsaker til avvik forklares, korrigerende tiltak beskrives og vedtatte tiltak følges opp. Skjemaer skal rapporteres til økonomi og styring, samt kommunalsjefer som skal rapportere til rådmannen. Rådmannen rapporterer hvert tertial til politisk nivå.

4.3 Generelt om interne retningslinjer

Det er i ulike håndbøker utarbeidet egne retningslinjer for Bærum kommune. I følge retningslinjene er det kontrollerens oppgave på rådmannens vegne å ha ansvar for at retningslinjene kommuniseres, etterleves og oppdateres. Kommunens håndboksredaksjon ble nedlagt da kontrollerstillingen i rådmannens stab ble avviklet i 2003. Ansvaret for dette ble da lagt til avdelingssjefene i støtteavdelingene. Disse ble da "redaktør" for hver sin håndbok.

4.4 Generelt om anskaffelsesprosessen

4.4.1 Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen

Alle anskaffelser i Bærum kommune skal skje i samsvar med krav gitt i

- lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift
- lov om arkiv med tilhørende forskrifter

Roller og ansvar i anskaffelsesprosessen er definert i kommunens strategi og retningslinjer for anskaffelser.² Tjenesteleder eier anskaffelsen og har ansvar for:

- Å vurdere behov, ta initiativ, eie anskaffelsen og avtalen/kontrakten
- At lover og forskrifter blir fulgt
- Gevinstrealisering
- Funksjonelle/tekniske krav i anbudsutlysingen (kravspesifikasjonen)
- Evaluere og følge opp avtale/kontrakt
- Garantioppfølging og reklamasjoner

Anskaffelsesavdelingen har ansvar for å:

- Kvalitetssikre og bistå ved anskaffelser
- Synliggjøre gevinster
- Samordne kjøp – påvise stordriftsfordeler
- E-handel: systemeier – drift og videreutvikling
- Bistå ved konkurranseutsetting, kompetanse om selskapsformer
- Maler for anbudsutlysning, avtale/kontrakt og innkjøpsvilkår
- Avtaleforvaltning og kontraktsoppfølging etter oppdrag

Dersom det foreligger rammeavtaler for varen/tjenesten er rollefordelingen annerledes. Imidlertid foreligger det ingen rammeavtaler for fagområdet overflatebehandling.

4.4.2 Interne retningslinjer om anskaffelse

De sentrale bestemmelser som regulerer anskaffelser er omtalt i kommunens Økonomihåndbok og i Innkjøpshåndboken.

Det fremgår av Økonomihåndboken at alle fakturaer skal attesteres og anvises. Attestasjon er en bekreftelse på kontroll av at de varer og tjenester som er mottatt er i samsvar med bestillingen, og at beløp er korrekt og utbetales til riktig person eller virksomhet. Anvisning er en utbetalingsordre, og kan bare utstedes av en person som har fått delegert anvisningsmyndighet. Anviser påtar seg ansvaret for at disposisjonen er innenfor vedtatt budsjettamme. Anviser og attestant kan ikke være samme person, og ingen kan anviser utbetalinger som gjelder en selv. Vedkommende har også ansvaret for at det faktureres avtalt pris ved bestilling, og at beregningen er riktig. Fakturaer stillet til Bærum kommune skal inneholde tilstrekkelig informasjon for en effektiv bilagshåndtering og kontroll. Ved mangler skal leverandøren kontaktes og informeres om kommunens krav.

Fakturaen skal inneholde en spesifisering over stedet der varen/tjenesten er levert og en spesifisering over hva som leveres spesifikt mht. antall og pris.

² Strategi for anskaffelser i Bærum kommune av 15.8.04, justert 10.01.2006

Rekvisisjonsnummer, eventuelt prosjektnummer/kontraktnummer skal også fremgå. Fakturering av del-leveranse skal kun skje etter avtale.

Innkjøpshåndboken gir en detaljert beskrivelse av valg av prosedyre/konkurransesform, angivelse av terskelverdier, konkurransegrunnlag, kunngjøring, protokollføring, tildeling, avtaleinngåelse, arkivering med mer. Det gis også anvisning på hvordan en anskaffelse under terskelverdiene skal gjennomføres, med krav om enten forenklet kunngjøring via Doffin eller tilbudsinvitasjon til minimum tre leverandører, samt krav om tildelingsbrev og inngåelse av kontrakt.

De etiske retningslinjene for ansatte med innkjøpsansvar pålegger innkjøpere å opptre etisk for å oppnå tillit og respekt i leverandørmarkedet. Som innkjøper er det ikke tillatt å akseptere gaver som berører mottagerens integritet, eller kan gi et slikt inntrykk. Hvis man er i tvil skal man avslå gaven. Innkjøper skal informere nærmeste overordnede dersom det oppstår habilitets- eller interessekonflikt i en innkjøps sak. Det kan for eksempel være slektsforhold eller nært personlig vennskap eller lignende forhold til leverandør eller leverandørs representanter.

Det fremgår av kommunens generelle etiske retningslinjer kapittel 1.6 blant annet at kommunens ansatte skal unngå personlige fordeler av en art som kan påvirke, eller være egnet til å påvirke, egne handlinger. Graden av oppmerksomhet i form av gjestfrihet og representasjon skal ikke utvikles slik at den påvirker beslutningsprosesser, eller kan gi andre grunn til å tro det. Kommunens ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Mulige interessekonflikt kan være personlige økonomiske interesser, familiære eller andre nære sosiale forbindelser.

Det fremgår av kommunens arkivplan at ansvaret for kommunens arkiver er delegert til leder av Dokumentsenteret. Tjenesteleder skal utpeke en arkivansvarlig med ansvar for at det praktiske arkivarbeidet på eget tjenestested utføres i samsvar med gjeldende regler. Saksbehandlere plikter å følge de retningslinjer som gjelder for kommunen i all dokumentbehandling og bruk av arkivet. Det fremgår videre at alle innkomne dokumenter skal stemples og registreres i journal før de fordeles til saksbehandling.

4.4.3 *Kontroll av nye leverandører*

Retningslinjer for attestasjon og anvisning angir ikke noe ansvar for kontroll av nye leverandører, verken for attestant, regnskapsmedarbeider, anviser, regnskapsenheten eller anskaffelsesenheten. Granskingsteamet har ikke registrert at det finnes andre sentrale retningslinjer som plasserer dette ansvaret, og heller ikke i Eiendomsforvaltningen. I de tilfellene en anskaffelse overskrider terskelverdier (over kr 200 000/kr 500 000), skal det innhentes skatteattester og HMS attester mv som følge av de krav som stilles i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

4.5 Om Eiendomsforvaltningen

4.5.1 *Organisering av Eiendomsforvaltningen*

Etter en omorganisering i april 2004 ble det under Eiendomssjefen etablert to avdelingslederstillinger, hvor den ene hadde ansvaret for forvaltere og den andre for de fagansvarlige. Fra og med 01.01.2006 har Eiendomsforvaltningen hatt en flat struktur. De ansatte ble fra denne dato delt i fire grupper, Forvaltning, Eiendom, Fag og Støtte. Fagansvarlig overflatebehandling tilhørte Faggruppen. De nevnte gruppene har følgende ansvarsområder:

Forvaltning: Definere og bestille løpende drift og vedlikehold, samt periodisk vedlikehold.

Eiendom: Eksterne leiekontrakter, nabovarsel m.m.

Fag: Fagansvarlige som gir bistand og støtte til forvaltere på deres forvaltningsområder og har ansvar for utvikling, kvalitetssikring og oppfølging av forvaltningsområdene.

Støtte: Økonomiske og administrative oppgaver.

Det ble høsten 2005 besluttet å ansette en assisterende eiendomssjef direkte underlagt eiendomssjefen. Denne stillingen ble besatt 1.1.2006. Rapporteringslinjene etter denne endringen er noe uklar for ansatte i Eiendomsforvaltningen. Noen mener de rapporterer til assisterende eiendomssjef, andre at de rapporterer til eiendomssjefen samt at noen mener at disse to er sidestilte.

4.5.2 *Eiendomsforvaltningens ansvar og oppgaver*

Eiendomsforvaltningen ivaretar kommunens eksisterende eiendommer som utgjør omtrent 650 000 kvm areal. Forvaltningen medfører mange administrative oppgaver av drifts- og vedlikeholdsmessig karakter, så som planlegging av vedlikeholdsarbeid og forvaltning av leiekontrakter, innkreving av husleie, renhold av fellesarealer og betaling av kostnader, m.m.

I den kommunale eiendomsmassen inngår også de kommunale boligene – totalt ca 1700 enheter. De nevnte boligene er fordelt på aldersboliger, boliger m/service, boliger for psykisk utviklingshemmede, psykiatriboliger, sosialboliger, flyktningboliger, ungdomsboliger og tjenesteboliger. Eiendomsforvaltningen har ansvaret for det ytre vedlikeholdet på de kommunale boligene, mens Boligkontoret vedlikeholder boligene innvendig. Leietaker har selv ansvar for innvendig vedlikehold mens leieforholdet er aktivt.

Eiendomsforvaltningens vedlikeholdsarbeid bestilles hos både interne og eksterne leverandører. Bærum Kommune Bedrifter (BKB) regnes i denne forbindelse som en intern leverandør.

4.5.3 *Forholdet mellom forvaltere og fagansvarlige – ansvaret for vedlikehold*

Eiendomsforvaltningen har etter 01.01.1997 vært organisert med en gruppe av forvalterne og en gruppe av fagansvarlige. Disse har i fellesskap delt ansvaret for løpende vedlikehold av kommunens bygg.

Forvalteren skal i utgangspunktet ha et helhetsansvar for drift og vedlikehold av alle eiendommer innenfor sitt forvaltningsområde. Han skal ha kontakt med brukeren og vaktmesteren på de ulike byggene og ha ansvar for planlegging og gjennomføring av turnusvedlikehold. Forvalteren skal også delta i planleggingen av nybygg som han senere skal ha forvaltningsansvaret for. De ulike byggene er fordelt på forvalterne slik at det i prinsippet skal være to forvaltere som deler en type bygg mellom seg. To forvaltere for skolene, to for barnehagene, to for sykehjem/boliger og to på kontorbygg, kulturbygg med mer. Fordelingen av byggene mellom forvalterne har blitt endret over tid.

De fagansvarlige skal være personer med spisskompetanse innenfor viktige tekniske områder som ventilasjonsanlegg, sanitæranlegg, elektriske anlegg, brannvern, heis, alarm, automatikk, renhold, overflatebehandling osv. Fagekspertene skal ha gode kunnskaper om de ulike anleggene, og bistå forvalterne og andre i deres arbeid. Fagansvarlige skal arbeide med drift- og vedlikeholdsplanlegging, tilstandskontroll, kostnadsberegning, utarbeidelse av anbuds materiale og oppfølging og kontroll av arbeider innenfor eget fagfelt. Tidligere skulle det i prinsippet være to fagansvarlige for hvert fagområde. Etter omstillingsprosjektet "Bærum 96" har det pga bemanningsreduksjoner ikke vært mulig å opprettholde dette prinsippet fullt ut. Det har således bare vært én fagansvarlig for overflatebehandling siden 01.01.1997.

4.5.4 Planlegging og gjennomføring av vedlikehold

Turnusplanene innebærer at det er planlagt "hovedturnus" på hvert bygg hvert 20 år (tidligere hvert 18 år). Hovedturnus anses som en generell gjennomgang og oppgradering av hele bygget til opprinnelig standard "slik det var". Tiltak som omfattes av turnus er følgende:

- Omlegging /omtekking/utbedring av yttertak, inkl. takrenner, taknedløp og annet takbeslag
- Reparasjon og behandling av fasader (yttervegger), inkl. fundamentering, vinduer og dører
- Elektriske opplegg som lys og evt. el. oppvarming
- Varmeanlegg, inkl. evt. utskiftning av nedgravde oljetanker
- Ventilasjonsanlegg og automatikk, inkl. varmegjenvinning, befuktning og kjøling etc
- Utbedring/utskifting av vindus- og dørbeslag, inkl. låsesystemer
- Gulvbelegg, inkl. sliping og lakkering av tregulv
- Utbedring og overflatebehandling av innvendige vegger
- Overflatebehandling av innvendige vinduer, takflater og himlinger

Disse arbeidene ble ansett som en oppgradering av eksisterende bygningsmasse, og midlene ble tatt av Eiendomsforvaltningens driftsbudsjett.

I tillegg til hovedturnus foreligger det også egne turnusplaner for vedlikehold av "utvendig vegg" hvert 20 år, plassert i tid mellom hver hovedturnus. Turnusplaner for "utvendig vindu" tilsier vedlikehold hvert 10 år, også dette mellom de planlagte hovedturnusene. For alle bygg er det i FDV-systemet (DefKom) lagt inn maler for hvert bygg, med beskrivelse av type maling eller beis, antall strøk, fargekoder osv på byggets fasader og vinduer.

Turnusplaner i DefKom for årene 2004-2006:

	2004		2005		2006	
	Antall bygg	m2 vedl.h. areal	Antall bygg	m2 vedl.h. areal	Antall bygg	m2 vedl.h. areal
Hovedturnus	25	22 258	44	67 694	26	28 647
Utvendig vegg	25	48 828	34	34 791	36	43 357
Utvendig vindu	52	55 372	59	89 955	45	50 157
Sum		126 458		192 440		122 161

Hovedturnus for det enkelte bygg ble administrert av byggets forvalter. Noe av arbeidet ble satt bort til BK Bedrifter, og resten ble satt bort til eksterne håndverkere. Turnus for overflatebehandling synes for granskingsteamet å ha blitt administrert av den fagansvarlige alene.

4.5.5 Økonomistyring i Eiendomsforvaltningen

Det er ulike såkalte "selvfinansierende" programområder som budsjetterer med inntekter som balanserer utgiftene, herunder programområdet FDV-bestiller Forvaltning, Drift og Vedlikehold er den gamle betegnelsen men som organisatorisk betyr Eiendomsforvaltningen). Eiendomsforvaltningen budsjetteres både som en driftsutgift på de ordinære programområdene som skole, barnehage osv, men også på programområdet FDV. Her budsjetteres overføringene fra de ordinære programområdene som en inntekt, slik at budsjettet går i null.

Ansvar for økonomi- og budsjettstyring i Eiendomsforvaltningen er tillagt økonomiansvarlig. I stillingsbeskrivelsen til økonomiansvarlig heter det blant annet at stillingshaver skal "

- Påse at regnskapsmessige regler og rutiner overholdes innenfor EF
- Påse at EFs budsjetter er korrekte i forhold til de vedtatte dokumenter
 - Dette skal gi politikerne innblikk i oppfølging av vedtak, sikre at Bærum kommune overholder regnskapsreglene, og sikre at EF tilføres vedtatte midler
- Kontinuerlig regnskapsoppfølging over disponible driftsmidler og bruk av dem, med hovedvekt på FDV-delen.(FDV-Forvaltning Drift og Vedlikehold)

Etter at avdelingens faste kostnader er trukket fra, sitter de igjen med beløpet som skal brukes til løpende drifts- og vedlikeholdsutgifter. Det er avdelingen selv som beslutter hvordan de innenfor denne rammen skal fordele midlene. I 2006 hadde Eiendomsforvaltningen en ramme for driftsutgifter på kr 305,3 mill. Større vedlikeholdsprosjekter i Eiendomsforvaltningens regi tas av investeringsbudsjettet. Valget mellom føring i drifts- eller investeringsregnskapet synes ikke alltid å ha være i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk.

Økonomimedarbeidere opplyser at dette like gjerne er av taktiske grunner i forhold til at ubrukte driftsmidler blir strøket ifm regnskapsavslutning, mens ubrukte investeringsmidler lettere kan overføres til neste år.

4.5.5.1 Eiendomsforvaltningens "inntekter" - vedlikeholdsetterslep

I 1999 så kommunen at det var opparbeidet et stort vedlikeholdsetterslep som følge av forringelse av bygninger, lokaler, anlegg, veier etc. Vedlikeholdsetterslepet ble anslått til å utgjøre ca kr 850 mill. Kommunestyret vedtok derfor å gi ekstrabevilgninger til å dekke etterslepet. Dette ble gitt som en fordelingsnøkkel med 50 mill kr pr år fra og med år 2000 og i 18 år framover. Midlene er bevilget i investeringsbudsjettet, og internt i Eiendomsforvaltningen kalles disse midlene for "50-mill potten". Disse midlene kommer i tillegg til de midlene de har til rådighet gjennom interne overføringer og momskompensasjon. Bevilgningen skal dekke kostnader til for eksempel oppgraderinger av eiendelens verdi over tid i forhold til nye krav fra brukere, marked og myndigheter, tiltak for å etterkomme offentlige krav og pålegg, samt oppgraderinger. Senere har kommunestyret besluttet at beløpet skal økes gradvis til 100 mill kr pr. år i 2008, som ledd i en plan for formuesbevarende vedlikehold. Opptrappingen innebærer at vedlikeholdsrammen økte med 20 mill i 2006, og med 40 mill i 2007.

4.5.6 Fordeling av Eiendomsforvaltningen budsjettmidler til vedlikehold

Innenfor rammen av det Eiendomsforvaltningen har tilgjengelig av midler til vedlikeholdsutgifter setter økonomiansvarlig opp en prognose pr ansvarsområde fordelt på en driftsdel, en turnusdel og en "50 mill pott". Driftsdelen skal dekke utgifter til den løpende vedlikeholdsdriften mens turnusdelen skal dekke utgifter til vedlikehold som er turnusbasert³. "50-mill potten" skal dekke vedlikeholdsetterslepet, dvs. oppgraderinger, etterlevelse av forskriftsmessige krav og andre ekstratiltak. Alle forvaltere og fagansvarlige, herunder den fagansvarlige for overflatebehandling, rapporterte hvert år inn et estimert tall for alt vedlikehold i kommunen for sitt ansvarsområde. Tallene ble lagt inn i et regneark av økonomiansvarlig, som også løpende ajourførte tallene gjennom året på bakgrunn av endringer i planer og gjennomførte arbeider. Granskingsteamet har fått opplyst at regnearket egentlig ikke er et budsjett, men snarere en prognose som endret seg fortløpende gjennom året. Det er opplyst at økonomiansvarlig ikke innhentet underliggende dokumentasjon i forbindelse med behov for økonomiske midler som ble oppgitt av den fagansvarlige. Det er videre gitt uttrykk for at økonomiansvarlig ikke hadde noen forutsetninger for å overprøve eller kontrollere de behovsvurderinger som var foretatt av forvalter/fagansvarlig.

Grunnlaget for det estimatet som ble lagt til grunn i prognosen for overflatebehandling baserte seg i hovedsak på forrige års forbruk eller foreløpige regnskapstall på overflatebehandling. Vi har registrert en kraftig økning i utgiftene til området drift for overflatebehandling fra 2004 til 2005. Vi har ikke klart å fremskaffe underlagsdokumentasjon som kan forklare denne økningen. Prognosen blir som nevnt endret løpende uten at endringene registreres eller dokumenteres på noen måte.

³ Turnusperiode baserer seg på en periode på 20 år fra det tidspunktet bygget var nytt.

Regnskapstallene for overflatebehandling 2004-2006 er slik:

Formål	År	År	År
	2004	2005	2006
Drift	3,8	12,1	12,1
Turnus	6,9	9,0	4,7
Sum	10,7 ⁴	21,1	16,8

Alle beløp i mill kr

Regnskapstallene er hentet fra økonomisystemet.

4.5.7 *Interne retningslinjer i Eiendomsforvaltningen*

I begynnelsen av 2006 startet ass. eiendomssjef opp arbeidet med å utvikle et kvalitetssystem til internt bruk. Intensjonen med kvalitetssystemet var at det skulle fungere som en informasjonsbase for avdelingen, hvor de ansatte selv skulle bidra med innholdet.

I kvalitetssystemet ligger det pr i dag stillingsbeskrivelser, noen rutinebeskrivelser og ellers annen driftsrelatert dokumentasjon.

Det foreligger også retningslinjer som i hovedsak er ment som retningsgivende for prosjekterende som har fått i oppdrag å delta i byggeprosjekter. Dokumentene skal brukes ved planlegging, prosjektering og gjennomføring av kommunale byggeprosjekter og ved vedlikehold av kommunens bygninger. Dokumentene er tilgjengelig på Eiendomsforvaltningens hjemmeområde på intranett.

4.6 Overflatebehandling

4.6.1 *Oppgaver og ansvar for fagansvarlig overflatebehandling*

Vi har funnet flere stillingsbeskrivelser/-instrukser for fagansvarlig overflatebehandling:

- En fra 1999
- En fra 2004
- En fra 2006

Fagansvarlig overflatebehandling skulle først og fremst bistå forvalterne, men unntaksvis også andre, innenfor fagområdet overflatebehandling. Med overflatebehandling menes utvendig og innvendig oppussing samt gulvbelegg. Fagansvarlig overflatebehandling skulle videre foreta tilstandskontroll på utvendig og innvendig arbeider, utarbeide beskrivelser og prisgrunnlag, samt innhente tilbud på planlagte arbeider. Videre tillå det stillingen å foreta kontrollbefaringer underveis og ferdigbefaring etter at oppdrag var satt ut til håndverkere. (1999)

Fagansvarlig overflatebehandling har i følge stillingsbeskrivelsen for stillingen økonomisk avgjørelsesmyndighet innen vedtatte budsjetttrammer innenfor ansvarsområdet. Fagansvarlig overflatebehandling foretok derfor selv fakturakontroll. (2006)

⁴ Denne summen er i kommunens regnskap korrigert med ca kr 4 mill som følge av overføring fra driftsregnskap til investeringsregnskap.

Fagansvarlig overflatebehandling rapportere fra og med 1.1.2006 til assisterende eiendomssjef. I perioden 1.5.2004 til 31.12.2005 rapporterte han til avdelingsleder for Prosjekt/Boliger. Fagansvarlig overflatebehandling hadde ingen rapporterende stillinger under seg.

4.6.2 Planlegging og gjennomføring av overflatebehandling

Planlegging og bestilling av vedlikeholdsoppdrag innenfor fagområdet overflatebehandling har vært gjennomført noe annerledes enn innenfor de andre fagområdene. Vedlikeholdet har i stor grad blitt gjennomført som ”systemvedlikehold” ut fra turnusplaner, med forhåndsdefinerte intervaller og arbeidsbeskrivelser.

Turnusplanene for ”utvendig vegg” og ”utvendig vindu” innebærer at det for hvert år er planlagt å male innvendig vegger samt utvendig vegger og vinduer på et visst antall bygg. Dette vedlikeholdsarbeidet ble tidligere gjennomført uten ytterligere behovsvurdering. De senere årene hadde man likevel begynt i større grad å vurdere det reelle behovet for overflatebehandling av de byggene som stod på neste års turnusliste. Dette innebar at det kunne bli en del endringer eller forskyvninger i tid på turnusvedlikeholdet, og dermed avvik i forhold til planlagt turnus.

Innenfor ansvarsområdet overflatebehandling, som de siste årene beløp seg til over kr 20 mill pr år, synes det for granskingsteamet å ha vært fagansvarlig for overflatebehandling selv som valgte leverandør, bestilte arbeidet, kontrollerte at arbeidet var utført og attesterte på fakturaene. Dette gjaldt alle kategorier av vedlikeholdsarbeid, men kanskje særlig innenfor ordinære drifts- og vedlikeholdsoppgaver. Dette var oppdrag som ble meldt inn løpende av brukerne av bygget, av forvalterne, eller som fagansvarlig overflatebehandling selv tok initiativet til og som lå utenfor det som var planlagt i turnus.

5 Vår vurdering av kommunens kontrollfunksjoner

5.1 Kommunerevisjon

Granskingsteamet har på bakgrunn av mandatet begrenset undersøkelsene til å omfatte kommunens administrative kontroller, og da særlig kontrollene i Eiendomsforvaltningen og spesielt maler- og vedlikeholdsarbeid. Våre vurderinger er basert på egne funn og en revisjonsrapport samt annen informasjon fra Bærum kommunerevisjonen.

5.1.1 Revisjonsrapport fra Bærum kommunerevisjon

Bærum kommunerevisjon gjennomførte et forvaltningsrevisjonsprosjekt fra mars 2006 som gjaldt gjennomgang av ”Merkostnader – svakheter og erfaringer ved bygging av Bærum Kulturhus”. I denne rapporten er det uttalt bl.a. følgende på side 35: ”*Det ble ikke inngått kontrakt med prosjektledelsen og med flere av leverandørene i prosjektet. Noen av tjenesteyterne har utført tilleggstenester for et vesentlig høyere beløp enn deres opprinnelige tilbud lød på. Mangel på kontrakt må derfor antas å ha medført merkostnader. Generelt ville kontraktsinngåelser ha gitt bedre kontroll. Kontrakter sikrer etterprøvnbarhet og gir notoritet for partenes forutsetninger, pris, tidspunkt for ferdigstilling, konsekvenser av feil og at regler for anskaffelse blir fulgt.*” Det fremgår av rapporten at det var Eiendomsforvaltningen som hadde ansvaret som byggherre for Kulturhuset i perioden november 2001 til september 2003.

På bakgrunn av at det manglet kontrakter ved bygging av Bærum Kulturhus som Eiendomsforvaltningen hadde ansvaret for, var det etter granskingsteamets oppfatning grunn til å stille spørsmål ved om det manglet kontrakter også ved andre prosjekter som Eiendomsforvaltningen hadde ansvaret for. Dessuten var det grunn til å stille spørsmål ved etterlevelsen av regelverket for anskaffelser i Eiendomsforvaltningen.

Vi har dessuten fått tilgang til et internt arbeidsdokument fra Bærum kommunerevisjon datert 24.11.2005. Dette gjaldt bl.a. kontroll med innkjøps- og anskaffelsesprosessen i Eiendomsforvaltningen i 2005. Kontrollen gjaldt flere leverandører som ikke hadde rammeavtale med Bærum kommune, men hvor det var foretatt direkte anskaffelser i 2005. Formålet var å kontrollere om regler for offentlige anskaffelser for innkjøp av bl.a. maler- vedlikeholdsoppdrag ble etterlevd, herunder om beregning av terskelverdier og dokumentasjon var korrekt. Det fremgår av notatet at det var foretatt innkjøp fra flere leverandører i strid med anskaffelsesreglene. Videre ble det opplyst at det ikke forelå noen form for skriftlig kontrakt ved kjøp over terskelverdiene. I notatet konkluderes det med at inngåelse av rammeavtaler for maler- og vedlikeholdsarbeid måtte følges opp i løpet av 2006. Dessuten fremkommer det at kommunerevisjonen vurderte å rapportere dette til rådmannen. Imidlertid ser det ut som om kommunerevisjonen fikk forsikringer fra Eiendomsforvaltningen om oppfølging som medførte at slik rapportering ikke ble gjort.

Det er granskingsteamets oppfatning at kommunerevisjonen har hatt foranledning til å undersøke bl.a. etterlevelse av anskaffelsesregelverket særlig med tanke på inngåelse av kontrakter og etterprøvnbarhet ved valg av leverandører i Eiendomsforvaltningen.

Vi er usikre på om kommunerevisjonen har gjennomført tilstrekkelig kontroll og oppfølging på dette området, men har ikke gått nærmere inn på dette fordi det faller utenfor granskingsmandatet.

5.2 Administrative virksomhetskontroller

5.2.1 *Overordnet administrativt nivå ("linjekontroll")*

Granskingsteamet har foretatt enkelte samtaler med bl.a. kommunalsjefer som har hatt ansvaret for oppfølging av Eiendomsforvaltningen, relatert til mulige konkrete irregulære forhold ved Eiendomsforvaltningen. Av hensyn til den tidsfrist som er gitt, og det begrensede mandat, har granskingsteamet ikke funnet det riktig å foreta nærmere undersøkelser om innhold og utførelse av kontrolloppgaver til kommunalsjefene.

5.2.2 *Sentral kontrollerfunksjon*

Bærum kommune har i perioden fra 1997 til den ble avviklet i mai 2003 hatt en sentral kontrollerfunksjon. Kontrolleren rapporterte direkte til rådmannen I perioden mars 1999 til februar 2000 hadde vedkommende andre oppgaver i kommunen. Det er opplyst til granskingsteamet at det ikke var noen spesifikke kontroller eller tiltak som i denne perioden ble gjennomført ved Eiendomsforvaltningen, men det er opplyst at det var en viss kontakt ved at kontrolleren gjennomgikk turnusplaner og gjennomføring av dette. I tillegg foretok kontrolleren en oppdatering av anleggsregister, aktivering og verdivurdering av kommunens driftsmidler. Det vil si føring av eiendommer i kommunens balanseregnskap. Denne saken endte opp i nye retningslinjer for aktivering, avskrivning og verdifastsettelse av eiendeler høsten 1998.

Det er granskingsteamets oppfatning at kontrolleren hadde viktige overordnede kontrolloppgaver. Ved avvikling av funksjonen, ble det gitt uttrykk for at 1 kontroller var for lite, og at uenighet i at stillingen ble avviklet. Saksmengden var såpass stor at det faglig sett burde ha vært flere kontrollerstillinger. Det var et klart inntrykk at kontrolleren var til hjelp for å forbedre rutiner og prosesser. Som nevnt hadde funksjonen et pådriveransvar for kontinuerlig å oppdatere kommunens retningslinjer nedfelt i håndbøkene.

Kontrolleren hadde ansvaret for utarbeidelse av etiske regler for innkjøp som kom ca rundt år 2000. Vedkommende tok selv initiativ til dette pga revisjonssaker som gjaldt innkjøpsenheten. Dette gjaldt ureglementert omgang med leverandører, reiser, andre fordeler som gaver og sammenblanding av kommunale og private kjøp.

Det er til granskingsteamet gitt uttrykk for sterk uro ved risikoen for at det kan ha blitt foretatt private kjøp under rammeavtaler som feilaktig/urettmessig har blitt belastet kommunen.

Avvikling av kontrollerfunksjonen hadde sammenheng med store innstramminger i kommunesektoren generelt, og i Bærum kommune spesielt. I denne nedbemanningsprosessen ble det besluttet å ta bort rundt 250 stillinger i Bærum kommune. Vi finner grunn til å stille spørsmål ved de vurderinger som ble gjort ved avvikling av denne kontrollfunksjonen. Dette er basert på de funn granskingsteamet har gjort i forhold til manglende etterlevelse og kontroll i Eiendomsforvaltningen, men ser samtidig at kommunenes økonomi var under strekt press på angjeldende tidspunkt.

Avvikling av funksjonen ble også beklaget av revisjonen i notat til kontrollutvalget i 2004, og Kontrollutvalget kom med følgende vedtak (08/04) angående dette:
”Kontrollutvalget har merket seg revisjonens syn på forslaget om avvikling av den sentrale kontrollerstillingen og synes forslaget er meget beklagelig.”

Imidlertid har kommunen etablert en ny kontrollerfunksjon i rådmannens stab pr oktober 2006. Arbeidsoppgavene synes å være av både forebyggende og oppdagende art. Hovedarbeidsoppgavene er så langt dynamiske og tilpasses fortløpende, men er nå bl.a. følgende:

- Følge opp foretatte forvaltningsrevisjoner
- Være en pådriver for ledelsen i forhold til å påse at oppdatering av kommunens håndbøker(internt regelverk) finner sted
- Generelt være pådriver for systematikk og etterlevelse av sentrale regler
- En rådgiver for kommunalsjefs nivå når de ønsker stikkprøvekontroller og interne revisjoner
- Gjennomføre rådmannens ønskede stikkprøvekontroller og intern revisjoner
- Anskaffelse av målrettede eksterne revisjoner
- Igangsette og gjennomføre risiko og sårbarhetsanalyser innen definerte områder, og oppfølging av risikoreduserende tiltak

Det er vår oppfatning at denne funksjonen bør styrkes ytterligere, noe vi kommer tilbake til i våre anbefalinger nedenfor.

5.2.3 **Kontroll av leverandører i Regnskapsavdelingen**

Registrering av nye leverandører - Tjenestestedets ansvar

Person med attestasjonsrett på tjenestestedet skal attestere mottatt faktura i henhold til krav i attestasjons- og anvisningsreglementet. Deretter sendes attestert faktura til regnskapsmedarbeider for registrering i økonomisystemet, som fyller ut anvisningsbilaget. I anvisningsbildet legges all informasjon om fakturaen inn. Dersom fakturaen kommer fra en ukjent leverandør, er det ikke mulig for tjenestestedet å registrere fakturaen. Den nye leverandøren må først registreres i kommunens leverandørregister i økonomisystemet

Registrering av nye leverandører – Regnskapsenhetens ansvar

Tjenestestedet sender kopi av fakturaen fra den nye leverandøren til regnskapsenheten. På faktura framkommer den informasjonen som regnskapsenheten trenger for å legge inn leverandøren. Alle ansatte i regnskapsenheten har autorisasjon til å registrere nye leverandører inn i systemet, men i praksis fordeles denne oppgaven på syv ansatte.

Regnskapsenheten foretar ingen kontroll av leverandører før innregistrering. Dette forklares med at når regnskapsenheten mottar kopi av fakturaen, er varen/tjenesten allerede levert. Det forutsettes derfor at tjenestestedet, som har foretatt anskaffelsen, har gjennomført nødvendige kontroller. Etter at en ny leverandør er opprettet i økonomisystemet, sendes kopi av fakturaen til anskaffelsesenheten. Dette gjøres bl.a. for at anskaffelsesenheten skal kunne holde oversikt over hvor mange leverandører som opprettes hver uke.

5.2.4 Attestasjons- og anvisningskontroll

Tjenesteleder på det enkelte tjenestested avgjør hvem som skal ha rett til å attestere på innkommende fakturaer. Attestasjonen er en bekreftelse på at de varer og tjenester som er mottatt er i samsvar med bestillingen og at beløp er korrekt og utbetales til riktig person eller virksomhet. Fakturaer for leveranser, ytelser o.l. må attesteres før de anvises. Seksjonssjef/tjenesteleder avgjør hvem som skal attestere og fører kontroll med at attestasjonsvirksomheten virker etter sitt formål. Tjenestestedet skal føre lister over hvem som til en hver tid har attestasjonsrett. Øvrige regler for attestasjon reguleres av "Retningslinje for attestasjon og anvisning".

Rådmannen har anvisningsmyndighet og sørger for at regnskapssjefen, lønningssjefen og revisjonssjefen til enhver tid holdes underrettet om hvem som har fått delegert anvisningsmyndighet på det enkelte tjenestested. Den som har anvisningsmyndighet har ansvaret for å kontrollere at disposisjonen er innenfor budsjettammen, lovlig og at posteringsordren er riktig. Det må videre påses at det er gjort gyldig vedtak om bevilgning til vedkommende formål, og at mulige vilkår som den bevilgende myndighet har satt for utbetaling er oppfylt. "Retningslinje for attestasjon og anvisning" sier følgende om Rådmannens ansvar for tilsyn med anvisningsmyndighet: *Rådmannen har anvisningsmyndighet når den ikke etter vedtak i kommunestyret er overdratt til andre. Hun/han fører tilsyn med og kan gi nærmere instruks om den anvisningsmyndighet andre skal utøve. Tvil om hvem som skal anvises avgjøres av rådmannen, jfr. kommunelovens § 23.*

Retningslinjen § 3 pkt. 3 siste punktum sier videre: *Rådmannen sørger for at regnskapssjefen, lønningssjefen og revisjonssjefen til enhver tid holdes underrettet om hvem som har anvisningsmyndighet og omfanget av den. Skriftlig melding om opphør av anvisningsmyndighet sendes rådmannen.*

5.3 Eiendomsforvaltningens rutiner og kontroller

5.3.1 Vurdering av økonomistyring

Økonomiansvarlig har utarbeidet manuelle "budsjett"lister til bruk i økonomistyringen, men det er vårt inntrykk at det har vært vanskelig å benytte denne informasjonen i økonomistyringen. Det synes ikke å ha vært kontroller fra økonomiansvarlig sin side med hensyn til å kontrollere at løpende fakturaer fra leverandører var i henhold til vedtatte planer. Dette kan etter granskingsteamets oppfatning være i strid med økonomiansvarlig sin stillingsinstruks av 01.04.2006, hvor det står "det skal være en kontinuerlig regnskapsoppfølging over disponible midler og bruk av dem". "Budsjettlistene" bør fortelle hva som er tenkt gjennomført i løpet av budsjettåret, og avvik fra dette burde ha vært fulgt opp.

For å kunne ha løpende oversikt med bruk av penger til vedlikehold, er det en forutsetning at ledelsen har mulighet for kontroll på hva som er bakgrunn og underlag for planlagt vedlikehold gjennom året. Eventuell endringer må senere kunne dokumenteres og kontrolleres. Denne manglende kontrollen kan etter granskingsteamets vurdering være en medvirkende årsak til at det var mulig å begå misligheter på fagområdet overflatebehandling. Det er granskingsteamets vurdering at det nok burde ha vært vurdert tiltak tidligere. Om dette har vært tydelig for administrasjonen, herunder om dette ble påpekt av økonomiansvarlig, er det for tidlig å si noe sikkert om.

Det er videre vår oppfatning at det ikke er noen klare regler for når kostnader skal føres på turnus og når det skal føres på drift. Vi har inntrykk av at det kan være noe tilfeldig hvor kostnaden plasseres. Det bør således utarbeides retningslinjer eller en presisering av gjeldende retningslinjer på dette området, samt en fortløpende oppfølging av at regelverket blir fulgt.

5.3.2 Fakturakontroll i Eiendomsforvaltningen

Granskingsteamet har i samtaler med fagansvarlige og forvaltere forstått det slik at det ikke foretas kredittsjekk eller andre kontroller av nye leverandører. Granskingsteamet har heller ikke funnet retningslinjer på Eiendomsforvaltningen som sier noe om rutiner angående dette. I de tilfellene en anskaffelse overskrider terskelverdier (over kr 200 000/kr 500 000), innhentes skatte- og HMS attester som følge av de krav som stilles i lov og forskrift om offentlige anskaffer, samt interne anskaffelseskrav. Dette skjer uavhengig om leverandøren er ny eller ikke.

I Eiendomsforvaltningen er det dedikert personell som har tilgang til og registrerer data inn i kommunens sentrale økonomisystem. Dersom en av disse personene forsøker å registrere inn regnskapsdata på en leverandør som Bærum Kommune ikke har gjort innkjøp fra tidligere, vil det fremkomme en melding i anvisningsbildet om at ingen "leverandør er funnet". Nye leverandører må opprettes på regnskapsenheten, da økonomisystemet ikke tillater at det enkelte tjenestestedet gjør dette. Eiendomsforvaltningen sender da en telefaks med kopi av faktura til regnskapsenheten, som foretar registrering i økonomisystemet.

Granskingsteamet har gjennom vår bilagsinnhenting og kontroll konstatert at det foreligger fakturaer fra leverandører av maler- og vedlikeholdsoppdrag hvor familiære relasjoner til fagansvarlig overflatevedlikehold ikke fremkommer. Dette gjelder to av leverandørene. Da disse forholdene fortsatt er en del av politietterforskningen finner vi ikke grunnlag for å gå nærmere inn på dette. Men vi kan konstatere at det ikke har vært foretatt noen kontroll av disse fakturaene i Eiendomsforvaltningen ved attestasjon og anvisning.

5.3.3 Arbeidsdeling

Generelt vil en funksjonell arbeidsdeling mellom for eksempel bestiller og godkjenner kunne være ett av flere virkemidler for å forebygge misligheter. Ofte blir disse funksjonene liggende hos samme person, og dette har også vært tilfellet innen overflatebehandling i Eiendomsforvaltningen. I tillegg synes det ikke å være noe krav til hvem som skal undertegne på kontrakter, slik at dette i praksis også kan ligge under den samme person. Det synes ikke å være noen definerte grenser i form av faste beløpsstørrelser, slik at en bestiller i utgangspunktet kan undertegne kontrakter for flere mill NOK.

5.3.4 Attestasjon

Eiendomsforvaltningen kan ikke dokumentere hvem som har attestasjonsrett da det ikke er laget noen oversikt over dette, på tross av kravet om dette i interne retningslinjer. Eiendomsforvaltningen fører heller ikke kontroll med hvordan attestasjonsretten gjennomføres. Det opplyses at det både er forvalter og fagansvarlig som har attestasjonsrett, og dette viser også praksis. For overflatebehandling er det i

hovedsak en person (den fagansvarlige) som har attestert på samtlige fakturaer innen overflatebehandling.

5.3.5 Anvisning

For Eiendomsforvaltningen har eiendomssjefen anvisningsmyndighet sammen med to avdelingsledere. Granskingsteamet har vært i kontakt med regnskapssjef i kommunen som har oversendt en oversikt over hvem som har anvisningsmyndighet i Eiendomsforvaltningen og BK Bedrifter pr januar 2007. Regnskapssjefen har opplyst at de ikke oppbevarer historiske oversikter over hvem som har anvisningsmyndighet. Vi har fått opplyst at slike oversikter i papirkopi oppbevares hos kommunerevisjonen.

5.3.6 Eiendomsforvaltningen - retningslinjer for bruk av rekvisisjoner

Bærum kommune har egne retningslinjer for rekvisisjoner. Formålet med retningslinjene er å sikre at innkjøp av varer og tjenester skjer på betryggende måte. Bruk av rekvisisjoner gir leverandør nødvendig legitimasjon om at den som bestiller kan gjøre dette på vegne av kommunen. I tillegg er rekvisisjoner viktig med hensyn til intern kontroll på kjøp av varer og tjenester. Det skal på hvert tjenestested til enhver tid være ajourførte lister over hvem som har bestillingsmyndighet, herunder rett til å bruke rekvisisjoner.

Granskingsteamet har ikke funnet at Eiendomsforvaltningen har ført lister over hvem som til enhver tid har hatt fullmakt til å bruke rekvisisjoner. Dette til tross for at Eiendomsforvaltningen hadde et lager med rekvisisjonsblokker liggende. Det ble kvittert ut 25 rekvisisjonsblokker á 50 enkeltrekvisisjoner i en og samme bestilling i begynnelsen av 2000. Det ble ført lister over hvem som hentet ut disse blokkene etter hvert.

5.3.7 Fagansvarlig for overflatebehandling - bruk av rekvisisjoner

Granskingsteamet har foretatt stikkprøvekontroll på bruk av rekvisisjoner til kjøp av maling i perioden 2001 til 2006 fra en enkelt leverandør av denne typen varer. Det samlede kjøpet fra den angjeldende leverandør beløper seg til ca kr 325 000 i denne perioden. Alle de undersøkte fakturaene er attestert av fagansvarlig og anvist av økonomiansvarlig. I perioden 2001 til 2004 har fagansvarlig benyttet rekvisisjoner ved kjøp av maling. Det er imidlertid bare unntaksvis at leverandøren har vedlagt originalrekvisisjonen sammen med fakturaen, slik retningslinjene sier.

Etter mars 2004 synes det som om fagansvarlig helt slutter å bruke rekvisisjoner. Etter dette tidspunkt har vi ikke funnet noen fakturaer fra den aktuelle leverandør som viser til rekvisisjonsnummer. Det er kun henvist til fagansvarliges navn. Dette kan ha sammenheng med opplysninger vi har fått om at DefKom i 2004 ble utvidet med en ny funksjon for bestilling av oppdrag som skulle erstatte bruken av rekvisisjoner. Denne funksjonaliteten har fagansvarlig ikke tatt i bruk.

Granskingsteamet kan ikke se at verken bruk av rekvisisjoner eller den nye funksjonaliteten i DefKom har blitt fulgt opp og kontrollert fra ledelsens side når det gjelder bestillinger. Det foreligger derfor en risiko for misbruk av rekvisisjons/bestillingssystemet.

5.3.8 Fullmaktskontroll

I mange virksomheter har man laget et fullmaktshierarki i forhold til beløpsstørrelse, både mht budsjettbelastning og på kontraktsinngåelser. Et slikt hierarki foreligger ikke innenfor Eiendomsforvaltningen, (eller på andre virksomhetsområder i kommunen) og dette er etter vår oppfatning med på å øke risikoen for misligheter. Et slikt hierarki bør derfor utvikles.

5.3.9 Bruk av DefKom

DefKom har et eget oppdragsregister som skal benyttes til bestilling av oppdrag. Et oppdrag kan være bestilling av et vedlikeholdsarbeid, en rekvisisjon på kjøp av varer eller tjenester, eller registrering av arbeid utført på et bygg eller en eiendom. Ved slike bestillinger, kan leverandøren velges ut fra en forhåndsdefinert liste. Dersom ikke ønsket leverandør finnes i systemet, kan brukeren legge til nye leverandører. Deretter vil leverandøren bli lagret i systemet.

Det er opplyst til granskingsteamet at DefKom i varierende grad har vært benyttet av de ansatte ved Eiendomsforvaltningen. Årsaken til dette er opplyst å være at systemet er lite brukervennlig, og at systemet skal oppgraderes eller byttes ut. Det har ikke vært noen oppfølging av den som ikke benyttet seg av systemet, bortsett fra en allmenn oppfordring til å benytte systemet. Således inneholder ikke DefKom noen fullstendig oversikt over bestilte / utførte oppdrag. Dessuten synes den nåværende versjon av systemet lite egnet som arkivsystem for eksempel på grunn av muligheter for endring og tilføyelser etter registrering.

Fagansvarlig overflatebehandling har i det vesentlige benyttet DefKom til registrering av turnusvedlikehold. I forhold til den totale oppdragsmengede er registreringene i DefKom svært mangelfulle.

5.3.10 Bruk av WebSak

Eiendomsforvaltningen har siden mai 2004 benyttet WebSak. Granskingsteamet har observert at systemet i svært varierende grad har blitt benyttet av de ansatte. Enkelte har kun produsert en håndfull saker siden innføring av systemet, mens andre bruker systemet aktivt til daglige arbeidsoppgaver og saksbehandling. Systemet oppfattes av mange som lite brukervennlig og dette er oppgitt som grunn til at det ikke benyttes.

Fagansvarlig overflatebehandling ligger inne som saksbehandler på kun to saker siden oppstart i 2004.

6 Vår vurdering av anskaffelsesprosessene i Eiendomsforvaltningen

6.1 Anskaffelser i Eiendomsforvaltningen

6.1.1 Regelverk og retningslinjer

Det er opplyst av eiendomssjefen at han 18.06.2006 sendte e-post til alle ansatte i EF med oppfordring om å følge vedtatte kommunale anskaffelsesrutiner samt å skjerpe inn gjennomføring av direkteanskaffelser. I samme e-post ble det sendt med standardmaler for svarbrev til tilbyderne og flytskjema som viser anskaffelsesprosessen. Før denne dato fantes det ikke interne retningslinjer som beskrev disse rutineene i Eiendomsforvaltningen. (Vi har etterkontrollert informasjonen og antar at det siktes til e-post datert 18.09.2006 som er videresendt til alle i Eiendomsforvaltningen 19.09.2006.)

6.1.2 Forståelse og etterlevelse av regelverket

Granskingsteamet har gjennom samtaler med de ansatte forsøkt å få et inntrykk av hva de oppfatter som gjeldende regler og rutiner knyttet til anskaffelser.

De fleste granskingsteamet har snakket med gir uttrykk for at de er klar over hvilke regler som gjelder for offentlige anskaffelser, men gir samtidig uttrykk for at disse omgås i visse tilfeller. De mener at de er klar over at ved anskaffelser over terskelverdier skal regler for offentlige anskaffelser følges og det skal foretas offentlige kunngjøringer. På spørsmål om hvilke rutiner man har knyttet til anskaffelser under terskelverdiene har granskingsteamet fått flere forskjellige svar. Flere opplyser at det skal innhentes tilbud fra minst tre leverandører når anskaffelsen er over et visst beløp (kr 100.000), men denne beløpsgrensen virket mange av de ansatte usikre på. Det er en relativt unison oppfatning på EF at selv om det i utgangspunktet skal innhentes tre eller flere tilbud, så gjør tidspress og oppståtte hastesaker at man i enkelte tilfeller må foreta direkte anskaffelser. Granskingsteamet har også fått opplyst at tidspress kan ha ført til at man har delt opp arbeider i den hensikt å komme under terskelverdien, og dermed få jobben gjort så raskt som mulig.

Tilbudsåpninger som gjennomføres protokollføres. Det opplyses at det skal være minst 2 personer tilstede ved tilbudsåpning. En person leser opp tilbudene som har kommet inn og en annen kontrollerer at det som skrives inn i protokollen er riktig. Alle tilbud skal være uåpnet når de kommer inn og åpnes ved et fastsatt klokkeslett. Den som har ansvaret for bestillingen skal arkivere protokollføringen. Protokollføringer kan skje i løsarssystem eller innbundne bøker.

Det synes å være svært varierende praksis på Eiendomsforvaltningen knyttet til om og når det utarbeides kontrakter. Noen utarbeider ikke kontrakter på anskaffelser under kr 100 000 fordi det ansees som mindre innkjøp. Andre nevner at det kun lages kontrakter på anskaffelser over kr 200 000. Andre lager ikke kontrakter i det hele tatt. Ved større utbyggingsprosjekter kan det være en ekstern konsulent som tar seg av "papirarbeidet". Praksis for hvor kontraktene som utarbeides arkiveres, er også svært varierende. Flere ansatte gir uttrykk for at de savner klare retningslinjer for hvordan anskaffelser skal skje, og noen etterlyser fagpersonell på området. Andre igjen savner rammeavtaler på visse områder, for eksempel for ulike håndverkstjenester.

6.2 Etterlevelse av anskaffelsesregelverket – ett eksempel

Nedenfor presenteres et eksempel som etter vår oppfatning kan bidra til å illustrere et mulig brudd på anskaffelsesregelverket. Det er indikasjoner på at regelverket er brutt i andre tilfeller.

I forbindelse med at det i 2006 ble foretatt en betydelig ombygging av en skole til midlertidig barnehage, ble det foretatt en utlysning på Doffin. Det kom 14 henvendelser, hvorav 5 leverandører ble valgt til å delta i tilbudskonkurransen. Av disse ble 3 leverandører prekvalifisert. Oppdraget ble deretter tildelt en leverandør.

Granskingsteamet har mottatt informasjon om at det var et press om ferdigstillelse av barnehagen til et angitt tidspunkt. Det var kun 20 dager fra tilbud forelå fra leverandør til angitt ferdigstillelsesdato. Tilbudet fra leverandøren hadde en kostnadsramme på kr 5 940 000 eks. mva. Det er opplyst fra Eiendomsforvaltningen at det på denne tiden var stort arbeidspress i avdelingen på grunn av liten bemanning. Flere av de innkomne tilbudene kom inn på e-post, og dokumentasjonen ble ikke arkivert i sentralarkivet (WebSak). Prosjektledelsen var i praksis forestått av Eiendomsutviklingens prosjektleder, mens alle kostnader i prosjektet ble belastet Eiendomsforvaltningen. Ca. 4 måneder senere ble oppdraget utvidet til også å gjelde ombygging av to nye etasjer på den samme skolen. Arbeidene ble kostnadsberegnet til kr 3 495 300 eks. mva. fra den samme leverandøren. Oppdraget ble tildelt den samme leverandøren, og det ble ikke foretatt ny anbuds konkurranse.

Ca. 14 dager etter dette ble det også besluttet å bygge om et tilstøtende misjonshus til midlertidig barnehage. Denne skulle være et supplement til den nylig ombygde midlertidige barnehagen. Arbeidene ble kostnadsberegnet til kr 2 222 000 eks. mva. fra den samme leverandøren. Også dette oppdraget ble gitt til den samme leverandøren uten ny anbudsrunde.

Det er ikke ført protokoll for noen av de ovennevnte tilbud og tildelinger, og det foreligger heller ingen skriftlig kontrakt for oppdragene. Vi har heller ikke funnet dokumentasjon som viser at vilkårene for direkte anskaffelse var oppfylt.

6.3 Spesielt om anskaffelsesprosessen for overflatebehandling

Granskingssteamets undersøkelser av anskaffelsesprosessen innenfor fagområde overflatebehandling har vært vanskelig på grunn av mangel på skriftlig dokumentasjon, og at den personen som har utført arbeidet er suspendert og har sittet i varetekt frem til 26.01.2007. Den fagansvarlige har ikke ønsket å snakke med granskingsteamet etter løslatelsen fra varetekt.

Når det gjelder planlagt utvendig turnusvedlikehold sjekket fagansvarlig overflatebehandling hver høst alle objekter som skulle vedlikeholdes neste år. Han sendte deretter en samlet liste med beskrivelse av arbeidet som skulle gjennomføres på det enkelte objekt til et visst antall kjente leverandører (ca 8 - 10). Oppdragene ble ikke kunngjort i aviser, Norsk Lysningsblad eller Doffin. Fagansvarlig overflatebehandling avholdt befaringsfor interesserte leverandører, og disse ga deretter tilbud på noen eller alle objektene. Tilbudene fra leverandørene ble levert personlig, og åpnet samtidig. Tilbudene er ikke lagt inn i Websak som er gjeldende rutine for

tildeling. Tilbudsåpningen ble stort sett protokollert i 2004, 2005 og 2006, men det foreligger ikke anbudsprotokoll med begrunnelse for tildeling av oppdragene.

Oppdragene ble fordelt på leverandørene rundt årsskiftet, og de enkelte leverandørene meldte tilbake tidsplan for selve gjennomføringen.

Siden 1999 har det i Eiendomsforvaltningen foreligget egne retningslinjer for overflatebehandling

- Del A. Spesielle retningslinjer. Gjeldende foran/ i tillegg til NS3420
- Del B. Spesielle anbudsbestemmelser. Gjeldende foran / i tillegg til NS 3400
- Del C. Spesielle kontraktsbestemmelser. Gjeldende foran / i tillegg til NS 3430

Vi har ikke kjennskap til om dette er gjort kjent for leverandørene.

Fagansvarlig overflatebehandling har etter 01.01.2004 – med ett unntak - ikke benyttet DefKom til registrering og oppfølging av bestilte oppdrag.

Totalt har fagansvarlig brukt ca 53 mill kr på overflatebehandling de siste tre årene. Det er ikke inngått rammeavtaler for denne type arbeid.

6.3.1 Er anskaffelsesregelverket fulgt innen maler- og vedlikeholdsoppdrag i 2004-2006?

Granskingsteamet har gjennomgått samtlige anskaffelser innen maler- og vedlikeholdsoppdrag i tiden fra og med 01.01.2004 til og med 31.12.2006 for å undersøke om anskaffelsesregelverket har vært fulgt. Våre undersøkelser viser bl.a. at ingen maler- og vedlikeholdsoppdrag i perioden har vært utlyst. Frem til 31.08.05 kunne oppdrag opp til netto kr 200 000 tildeles uten utlysning med mindre vilkår for direkte anskaffelse var oppfylt. Fra og med 01.09.05 ble grensen for utlysning av konkurranse hevet til netto kr 500 000.

Beløpsgrense for utlysning	Antall oppdrag i perioden 01.01.04 - 31.08.05	Antall oppdrag i perioden 01.09.05 - 31.12.06
kr 200 000 - 499 999	18	Forhøyet grense
kr 500 000 - 1 000 000	10	4
over kr 1 000 000	5	1
Antall ikke utlyste oppdrag	33	5

Tabellen viser at samtlige maler- og vedlikeholdsoppdrag i perioden – dvs 38 – ikke var utlyst.

Manglende utlysning av oppdrag er ikke alene tilstrekkelig til å konstatere brudd på anskaffelsesregelverket og kan eventuelt forklares med at vilkårene for direkte anskaffelse var oppfylt. Under vår gjennomgang har vi ikke funnet dokumentasjon som viser at kravene til direkte anskaffelse var oppfylt eller vurdert. Dette indikerer brudd med kravet til etterprøvnbarhet som er et av de grunnleggende vilkårene for anskaffelse. Under gjennomgangen har vi funnet indikasjoner på at det grunnleggende vilkår om konkurranse ikke er oppfylt i flere av maler- og vedlikeholdsoppdragene i perioden. Det mangler dokumentasjon som forklarer hvordan anskaffelsene ble

gjennomført, hvem som ble forespurt om å inngi tilbud og hvilke vurderinger som ble gjort ved valg av leverandør.

Gjennom våre undersøkelser har vi ikke funnet noen kontrakter for maler- og vedlikeholdsoppdrag. Vi har heller ikke funnet skriftlige tildelinger av maler- og vedlikeholdsoppdrag eller aksepter av leverandørens tilbud. Den eneste skriftlige dokumentasjonen som finnes er leverandørens tilbud til kommunen. Dette er gjennomgående ikke arkivert i sentrale arkiver, men lagret på kontoret til den fagansvarlige eller i enkelte tilfeller elektronisk (e-post).

6.3.2 Samlede anskaffelser av maler- og vedlikeholdsoppdrag

Vi har gjennomgått totale anskaffelser fra utvalgte leverandører som har overfakturert eller fiktivt fakturert ett eller flere arbeidere til Bærum kommune. Disse leverandørene står for rundt 60% av kostnadene til overflatebehandling i perioden 2004 til 2006.

6.3.3 Kontroll og dokumentasjon av enkelte maler- og vedlikeholdsoppdrag utført i 2006

Granskingsteamet har fått undersøkt av Opak AS i alt 35 oppdrag. Opak AS har fått tilgjengelig dokumentasjon som stort sett har vært tilbudsdokumentene. Etter en befaring på det enkelte objekt, har det så blitt gjort en faglig vurdering av hva oppdraget burde koste. Det er funnet eksempler på faktura for arbeid som ikke er utført eller som bare delvis er utført. Dette gjelder oppdrag som allerede er betalt og også oppdrag hvor kommunen har holdt tilbake betaling til leverandør. Pr 25.01.2007 er forfalte fakturaer på i alt ca kr 110 000 holdt tilbake.

Disse 35 oppdragene gjelder til sammen 8 leverandører.

Av disse har vi pr 25.01.07 mottatt tilbakemelding på 34 kontroller. Disse tilbakemeldingene fra Opak AS viste at av totalt fakturerte beløp på ca kr 4,5 mill ble det enten overfakturert eller fiktivt fakturert for samlet rundt ca kr 850 000.

7 Mulige irregulære og/eller straffbare forhold i Eiendomsforvaltningen

7.1 Mulige korrupsjonshandlinger i Bærum kommune avdekket av politiet

Søndre Buskerud politidistrikt sendte 13. desember 2006 ut følgende pressemelding:

Fire personer pågrepet og siktet for grov korrupsjon

Søndre Buskerud politidistrikt har pågrepet fire menn siktet for organisert grov korrupsjon mot Bærum kommune. De fire er siktet etter straffelovens paragraf 276 a og b og 60 a, som har en strafferamme på inntil 15 års fengsel.

Korrupsjonen har sitt utspring i firmaer som driver med håndverktjenester fra nedre Buskerud. Politiet satte i gang etterforskning av de fire mennene etter å ha mottatt informasjon fra Buskerud fylkesskattekontor. En av de pågrepne er ansatt i Bærum kommune, og korrupsjonen er relatert til den stillingen mannen har hatt i kommunen. Politiet mistenker at mannen har mottatt bestiktelser for et betydelig beløp, og at han har påført kommunen et tap i millionklassen. Politiet har gjennomført ransaking på flere steder, og har tatt beslag i eiendeler og verdier i form av kontanter, bankinnskudd og aksjer hos de siktede.

Etterforskningen har pågått i flere uker, og viser at det straffbare forholdet skal ha foregått over flere år.

De fire mennene ble pågrepet denne uken, og blir avhørt på politihuset i Drammen. Politiet vil fremstille de fire for varetektsfengsling fredag. Drammen tingsrett har konstatert at det foreligger skjellig grunn til mistanke om organisert, grov korrupsjon. Ingen av de fire er tidligere kjenninger av politiet.

Politiet utelukker ikke at flere personer kan være involvert i denne saken.

Pressehenvendelser går til politiadvokat Oddbjørg Angell, telefon 99 28 67 16.

Politiet kan ikke gi flere detaljer i denne saken før de fire siktede er varetektsfengslet.

7.2 Irregulære forhold som gjelder lederen av Eiendomsforvaltningen

Det er avdekket under granskingen at lederen av Eiendomsforvaltningen har benyttet kommunale leverandører for private formål i to tilfeller, hvor det ene tilfellet er avdekket av politiet.

Under granskingen fremkom det at lederen benyttet en av de kommunale leverandørene til omfattende oppussing av sin privatbolig for et betydelig beløp. Oppussingen foregikk i 2005 samtidig som han var leder for Eiendomsforvaltningen. Arbeidet ble utført til timepriser som lå i underkant av markedspris for tilsvarende arbeid. Dessuten oppnådde lederen betydelige rabatter på kjøp av varer til privatboligen gjennom den samme kommunale leverandøren. Forholdet var ukjent for lederens overordnede. Deler av oppgjøret ble ikke bokført hos den kommunale leverandøren og oppgjort på irregulær måte. Granskingsteamet gjorde kommunerevisjonen oppmerksom på forholdet i et notat av 16.01.2007. Dette resulterte i at saken ble gjort kjent for politiet den 18.01.2007.

8 Rettslige vurderinger, herunder mulige erstatningskrav

8.1 Overfakturering, utroskap og korrupsjon

Overfakturering kan være å anse som bedrageri etter strl. § 270, alternativt grovt bedrageri (strl. § 271) i forhold til beløpets størrelse og omstendighetene for øvrig. Straffelovens bestemmelser om bedrageri hjemler nå også straff for mulig grovt uaktsomme bedrageriske handlinger (strl. § 271 a).

Eventuelle korrupsjonslignende handlinger før 04.07.2003 vil etter omstendighetene kunne bedømmes som økonomisk utroskap (strl. § 275) eller grov utroskap (strl. § 276) eller som korrupsjon som gjelder offentlig ansatte etter strl. § 112, 113 og 128.

8.2 Kommunens erstatningskrav

På bakgrunn av de opplysninger som er fremkommet i saken så langt, er det klart at kommunen har lidt et betydelig økonomisk tap som følge av overfakturering og fiktive fakturaer. Både kommuneansatte som har mottatt bestikklser, og leverandører som har overfakturert og/eller skrevet fiktive fakturaer kan etter granskingsteamets oppfatning holdes erstatningsrettslig ansvarlig for tapet.

Det er for tidlig å si hvor stort tap kommunen er påført som følge av de straffbare forholdene. På bakgrunn av de siktedes egne forklaringer til politiet må det imidlertid kunne legges til grunn at kommunen er blitt urettmessig fakturert med minst kr 5 millioner bare fra brødrene til den fagansvarlige for overflatebehandling og en av leverandørene. I tillegg kommer overfaktureringen fra hans nevø, og andre leverandører. Dessuten kommer kostnadene med å kartlegge tapets omfang.

For at kommunen skal kunne kreve de overfakturerte beløpene tilbake fra de ansvarlige må det foreligge et ansvarsgrunnlag, et økonomisk tap og en adekvat årsakssammenheng mellom tapet og ansvarsgrunnlaget.

Kravet til ansvarsgrunnlag og årsakssammenheng vil åpenbart være oppfylt dersom de ansvarlige kan straffedømmes for korrupsjon mot kommunen. Selv om det skulle vise seg at enkelte av de siktede ikke blir straffedømt for korrupsjon, vil det kunne konstateres et ansvarsgrunnlag med årsakssammenheng til erstatningskravene, på grunn av de ulike bevisskravene i sivile saker og straffesaker.

Det økonomiske tapet kommunen har lidt er foreløpig ikke konstatert, og politiet mener beløpet ligger betydelig høyere enn de siktedes egne anslag. Ytterligere undersøkelser av utførte arbeider fra de aktuelle leverandørene kan avdekke ytterligere overfakturering og fiktive fakturaer.

Krav på skadeserstatning foreldes 3 år etter den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige. Kravet foreldes likevel senest 20 år etter at den skadegjørende handling eller annet ansvarsgrunnlag opphørte, jfr. foreldelsesloven § 9. Det er ingen grunn til å tro at noen del av kommunens krav er foreldet. Særreglene for krav på erstatning for straffbare handlinger i foreldelsesloven § 11 behandles derfor ikke nærmere.

Bærum kommune ved Kommuneadvokaten har igangsatt arbeidet med å sikre erstatningskravene mot de ansvarlige. Kommunen har begjært, og fått rettens medhold i, arrest i formuesgoder tilhørende A og to av hans brødre.

Overfor to leverandører er det holdt tilbake betaling for arbeider som ikke var betalt da korrupsjonssaken ble kjent, med til sammen ca kr 110 000.

Ytterligere skritt for å sikre erstatningskrav vil bli fremmet så snart det foreligger informasjon som gir grunnlag for dette.

8.3 Arbeidsrettslige forhold for de aktuelle ledere

Etter at mistanken om grov organisert korrupsjon ble kjent, besluttet Rådmannen at ledelsen i Eiendomsforvaltningen ble midlertidig omplassert. Dette ble gjort for å sikre en uavhengig og troverdig gransking. De det gjelder har stilt seg til granskingsteamets disposisjon, og det har vært gjennomført flere samtaler med disse. Mandag 22.01.2007 leverte lederen av Eiendomsforvaltningen sin oppsigelse.

8.4 Kommunes kriminalitetsforsikring

Bærum kommune har en forsikringsavtale med Gjensidige forsikring inngått med virkning f.o.m. 01.01.2006 t.o.m. 01.01.2007. Dekningsomfanget for den såkalte "Underslagsforsikringen" er begrenset til kr 2 000 000 pr. år og pr. forsikringstilfelle. Vilkårenes pkt. 23.1 lyder som følger:

"Selskapet erstatter direkte økonomisk tap (se def. punkt 25.9) som den sikrede påføres ved at person(er) som omfattes av forsikringsavtalen (se punkt 23.1.2) har gjort seg skyldig i følgende straffbare handlinger overfor sikrede.:

- underslag
- tyveri
- bedrageri
- utroskap
- dokumentfalsk

i henhold til straffloven av 22.05.1902 nr. 10."

Forsikringen synes ikke å dekke utgiftene kommunen påføres ved å klarlegge skadeomfanget og andre forhold ved granskingen.

Gjensidige har i brev av 10.01.2007 meddelt kommunen at forsikringsavtalen etter selskapets syn ikke dekker korrupsjonshandlinger, med den begrunnelse at korrupsjon ikke er med i vilkårenes liste over straffbare handlinger.

Bærum kommune har i brev av 22.01.2007 til Gjensidige argumentert mot denne fortolkningen, og i skrivende stund venter kommunen på forsikringsselskapets svar.

9 Forslag til forebyggende tiltak

9.1 Overordnede rutiner og kontroller

9.1.1 *Innkjøpsregelverket i kommunen*

Det er etter vår oppfatning viktig å styrke kompetansen om dette på flere hold i kommunen, og vi har blitt orientert om at det ved årsskiftet er bevilget flere ressurser til Anskaffelsesavdelingen. Det er dessuten viktig at de enkelte avdelingssjefer får pålegg om å etterse og kontrollere at anskaffelsesregelverket blir fulgt.

Det fremgår av *anskaffelsesavdelings hjemmeområde* at ved anskaffelser mellom kr 50.000 – 500.000,- bør det innhentes skriftlig tilbud fra minst 3 leverandører. Samtidig fremkommer det i *innkjøpshåndboken* at det ved anskaffelser mellom kr 100.000-500.000,- skal det innhentes skriftlig tilbud fra minst 3 leverandører.

Innkjøpshåndboken er ikke i samsvar med malene som er vedtatt brukt på interne retningslinjer. De inneholder ikke alltid beskrivelse av hvem de omfatter og hvem som har vedtatt dem. Dokumenthistorikk mangler gjennomgående. De fremstår som lite pedagogiske og lite brukervennlige.

Slike uklarheter må rettes opp. I dette ligger at innkjøpsregelverket etter granskingsteamets oppfatning bør forenkles og tydeliggjøres.

9.1.2 *Antikorrupsjonsprogram*

Her ligger det en oppfatning i granskingsteamet om at de nye korrupsjonsregler ikke har blitt gjort kjent eller i tilstrekkelig grad blitt innarbeidet i kommunen. For å få dette til på en god måte må de innarbeides på ulike måter, både på overordnet nivå, på rutinenivå, på konkret kontrollnivå og overfor den enkelte medarbeider. Vi anbefaler derfor at kommunen:

- Omskriver, fornyer og tilpasser de etiske retningslinjene i kommunen. Vi er kjent med at kommunen har igangsatt og konkret foreslått en oppdatering av regelverket. Det foreligger forslag til nye etiske retningslinjer som er på høring. Vi foreslår også at disse benevnes regler – og ikke retningslinjer – i hensikt å få frem et krav om etterlevelse.

I de nye retningslinjene foreslås det blant annet at som forvalter av økonomiske ressurser i møte med kunder/leverandører er det viktig at man

- Ikke misbruker eller sløser med kommunens midler
- Ikke tar imot gaver eller andre fordeler fra den man forhandler med
- Ikke på noen måte tilgodeser familie, venner og bekjente
- Er lojal mot regelverk som skal sikre kommunens omdømme som seriøs motpart

Vi anbefaler i forbindelse med implementering av de nye retningslinjene at kommunen:

- Gjennomfører en kampanje for implementering av de nye reglene og deres innhold. Selve prosessen er etter vår oppfatning avgjørende for å oppnå et ønsket resultat
- Gjennomfører obligatorisk dilemmatrening på alle nivåer i kommunen
- Foretar målrettede stikkprøvekontroller innenfor risikoområder i kommunen
- Foretar grundige undersøkelser ved viktige ansettelses og vesentlige kontraktsinngåelser

- Utvider inngåelse og bruk av rammeavtaler og standarder utarbeidet enten gjennom nasjonale standarder eller kommunens egne maler
- Etablerer en varslingsordning for varsling av irregulære eller ulovlige forhold hvor varsling primært håndteres av eksterne, profesjonelle aktører som igjen kan behandle og rapportere videre til kommunens ansvarlige. I dette ligger også en forsvarlig håndtering av kravet om å kunne varsle anonymt, slik at varslingen kan få den effektivitet som kreves etter lovendringen pr 01.01.2007.
Etter vår oppfatning kan det være kommunerevisjonen som, internt på kommunens vegne, har en sekundær ivaretagelse av tips og meldinger for mistanke om irregulære, ulovlige eller straffbare forhold. Herunder at det foretas jevnlig og dokumenterbar rapportering til kommunens politiske og administrative ledelse.

9.1.3 Styrking av sentrale kontrollfunksjoner

Vi anbefaler at den sentrale kontrollerstillingen styrkes, og at kontrolleroppgavene utvides. Dessuten bør kontrollerfunksjonen gjennomføre opplæring i hvordan avdelingsledere og andre foretar målrettede stikkprøvekontroller mot misligheter på alle nivåer i kommunen. Vi er kjent med at kontroller har fått i oppgave å gjennomføre bl.a. risiko- og sårbarhetsanalyser. En systematikk for kartlegging av risikoer for økonomisk kriminalitet bør etableres. Herunder vil vi anbefale at kontrolleren studerer nærmere beste praksis i forhold til hvordan andre kontrollere i det private næringsliv utfører sine oppgaver. Som kjent har denne funksjonen i mange virksomheter blitt tillagt utvidede kontrolloppgaver i forbindelse med sterkere krav om "god selskapsstyring".

Vi foreslår også at kommunerevisjonen utarbeider et risikokart for mulig korrupsjon og foretar revisjonskontroller ut i fra dette. Et slikt risikokart bør fremlegges for kontrollutvalget og benyttes som et strategisk utgangspunkt for kommunerevisjonens arbeid.

9.1.4 Styrking av attestasjons- og anviserkontroller

Attestasjonskontroll

- Vi har gått gjennom retningslinjer for attestasjon og anvisning. Vi foreslår at beskrivelsen av kontrollansvaret for *attestasjon* endres. Konkret foreslår vi at det også skal være et klart ansvar for den som attesterer å bekrefte at man har fulgt de prosesser som kommunen til enhver tid krever for den aktuelle type av leveranse, herunder at det foreligger en skriftlig avtale eller kontrakt som leveransen kontrolleres mot. I dette kan det ligge et krav om brukerkontroll der det passer.
- Videre foreslår vi at det settes en øvre beløpsgrense for hvor mye enhver attestasjonsberettiget kan attestere for. Dette bør være en konkret vurdering. Hensikten med det er også å sørge for at terskelverdier etterleves og at det er allikevel et såpass betydelig beløp at det gir handlefrihet. Dessuten gir dette enkle kontrollmuligheter i forhold til et e-fakturasystem, og begrenser de mulige tap.
- Videre anbefaler vi at det gjennomføres et skille mellom bestiller og attestant, da det etter reglens nåværende ordlyd ikke er noe til hinder for at dette er samme person. Vi har i granskingen også sett at dette har ført til misligheter, og dette skillet bør gjennomføres på avdelingsnivå hvor det er praktisk å gjøre dette. I Eiendomsforvaltningen kan dette f.eks være et skille mellom forvalter og fagansvarlig. Det mest opplagte vil her være at fagansvarlig vil være bestiller og forvalter skal være

kontrollør og attestant. Hensett til mislighetsrisikoen ser vi ingen sterke grunner for at fagansvarlig skal fortsette å ha attestasjonsmyndighet.

Anvisningskontroll

- Det foreslås videre at det skal være et ansvar for anviser å foreta stikkprøvekontroll med at attestanten har tilfredsstillende rutiner og praksis for å kontrollere at arbeidet er utført og at attesten etterlever kommunale krav til anskaffelser. I en stikkprøvekontroll ligger det også en forebyggende effekt både for de interne men ikke minst for de eksterne leverandører. Eventuelle avvik må behandles på en systematisk måte.
- Dessuten foreslår vi at det settes beløpsgrenser for hvor mye den enkelte kan anviser for i det nylig innførte elektroniske fakturasystemet.
- Dokumentasjon på anvisningsfullmakt må oppbevares bedre enn i dag.

9.1.5 Sentral leverandørsjekk

Det bør utarbeides sentrale retningslinjer for hvordan en kredittsjekk og eventuelt en utvidet bakgrunnsjekk av leverandører bør gjennomføres. Vi foreslår at dette ansvaret legges til Anskaffelsesavdelingen.

Den 01. januar 2007 trådte nye forskrifter til Lov om offentlige anskaffelser i kraft. Det gis her regler om når en oppdragsgiver skal avvise og når en oppdragsiver kan avvise en leverandør på grunn av forhold ved leverandøren. Formannskapet har 24. januar 2007 vedtatt at Bærum kommunen skal ha nulltoleranse overfor leverandører med mislige forhold, og derfor håndheve en streng praksis m.h.t. å avvise firmaer med hjemmel i forskrift om offentlige anskaffelser. Dette vedtaket gjør det nødvendig å plassere ansvaret for løpende kontroll av kommunens leverandører, både nye og gamle. Granskingsteamet foreslår at også denne kontrollen plasseres i Anskaffelsesavdelingen.

9.1.6 Innkjøpsfordeler for ansatte i Bærum kommune

Det partssammensatte utvalg/AMU vedtok i mars 2004 at kommunen ved inngåelse av rammeavtaler for kommunen kunne avtale med leverandøren at fordeler for ansatte i kommunen tas med i avtalegrunnlaget. Ansatte i kommunen kunne da privat benytte særskilte rabattordninger som kommunens leverandører tilbyr. Ordningen gjaldt ikke for rådmann, kommunalsjefer samt ansatte i Anskaffelsesavdelingen. Begrunnelsen for ordningen var at innkjøpsfordeler for ansatte var et virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidskraft. Det fremgår av saken at det fra leverandørhold i flere år hadde vært interesse for å koble privatinnkjøp for ansatte sammen med kommunens innkjøp. For leverandørene er kommunens ansatte et meget stort kunde potensial, og for kommunen ble det mulig å inngå bedre rammeavtaler med et større potensial. Dette vedtaket er nå foreslått opphevet. Granskingsteamet støtter dette vedtaket, da det her kan være rom for misforståelser, herunder for sammenblanding av private og kommunale kjøp.

9.1.7 Risikoanalyse for misligheter i e-fakturasystemet

Vi har konstatert at det ikke er foretatt noen risikoanalyse ved innføring av det nye elektroniske fakturasystemet i Bærum kommune pr 01.12.2006. Vi anbefaler at det snarest mulig blir gjennomført en slik analyse bl.a. med hensyn til mulige misligheter.

Vi minner om at Oslo kommune har nettopp hatt en sak hvor en betrodd medarbeider manipulerte et slikt system til å utbetale betydelige beløp til egen bankkonto.

9.1.8 *Kompetanseheving om mislighetsrisikoer*

Det bør være kompetanseheving om mulige misligheter basert på de erfaringer man nå har hatt i kommunen. Således bør ledersjiktet kurses i hvilke risikoer som foreligger, hvordan disse forbygges og ikke minst hvilke indikatorer/”røde flagg” man skal se etter.

9.2 Særlig om forslag til forbedring av rutiner og kontroller i Eiendomsforvaltningen

9.2.1 *Forslag til forbedring av økonomistyring*

I november 2005 ble Eiendomsforvaltningens budsjett for 2006 lagt frem for rådmannens ledergruppe til orientering, på oppfordring fra rådmannen. Ledergruppen konkluderte med at det fremlagte materiale var uegnet til overordnet styring. Det synes for granskingsteamet å ha vært en utfordring å få til rutiner for administrativ styring som sikrer riktig prioritering og god ressursutnyttelse av de samlede midlene avsatt til vedlikehold. En av utfordringene er at Eiendomsforvaltningens utgifter synes å bli blir budsjettert og regnskapsført både som drift- og investering. Rådmannen har i siste handlingsprogram varslet at våren 2007 vil det bli lagt frem forslag til strategi, prinsipper og rutiner for strategisk styring av drifts- og investeringsmidler knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygninger og lokaler.

Granskingsteamet støtter dette forslaget idet det vil fremgå at økonomistyringen i Eiendomsforvaltningen synes å ha vært svak. Spesielt nevner vi at etter vår oppfatning synes ikke økonomiansvarlig å ha stilt kritiske spørsmål og ikke gjennomgått og kontrollert dokumentasjon ved forslag til bruk av vedlikeholdsmidler fra for eksempel fagansvarlige.

9.2.2 *Økt kunnskap og kompetanse om anskaffelsesregelverket*

Et kjernepunkt i granskingen er at grunnleggende anskaffelsesregler ikke har vært tydelige kommunisert tydelig nok og ikke har vært etterlevd i Eiendomsforvaltningen. Vår anbefaling er at det gjennomføres grunnleggende internopplæring slik at dette sikrer atferdsendringer og etterlevelse av regelverket.

9.2.3 *Gjennomgang og oppdatering av andre relevante interne rutiner*

Vi anbefaler også at det gjennomgås hvilke maler som gjelder for Eiendomsforvaltningen og hvilke standardkontrakter som bør anvendes ved de enkelte anskaffelser. Rutineverket generelt i avdelingen må gjennomgås og forbedres. Vi er kjent med at det har vært startet opp et omfattende arbeid som pga den foreliggende sak bør intensiveres. Vi ser for eksempel ingen grunn til at Eiendomsforvaltningen ikke skal kunne bli sertifisert etter en valgt standard.

9.2.4 *Konkret etikk- og habilitetstrening*

Det anbefales økt oppmerksomhet og fokus på etikk- og habilitetsspørsmål, f.eks ved å ha dette som fast post på avdelingsmøtene i tiden fremover, og hvor hver enkelt får beskjed om å komme med eksempler på dilemmaer. Konkret anbefaler vi i tillegg til det som står nevnt ovenfor om antikorrupsjonsprogram at ved gjennomføring av medarbeidersamtaler diskuteres og dokumenteres også relevante etiske og habilitetsmessige dilemmaer.

9.2.5 Arbeidsdeling

Det synes for granskingsteamet å ha vært en flytende overgang mellom forvaltergruppen og faggruppen når det gjelder ansvaret for løpende vedlikehold av det enkelte bygg. Det er i utgangspunktet forvalterne som skal "bestille" vedlikeholdsoppdrag hos de fagansvarlige. Forvalterne overlater likevel en god del av ansvaret for løpende vedlikehold til de fagansvarlige. Denne arbeidsdelingen må konkretiseres og gjøres tydeligere.

Et annet tiltak kan være, i hensikt å skille bestillerrollen fra mottaker- og kontrollansvaret, at fagansvarlige organisatorisk flyttes fra Eiendomsforvaltningen til BK Bedrifter.

10 Oppfølging av risikoer som granskingen har avdekket

10.1 Oppfølging og kontroll av ervervet informasjon

Granskingsteamet har innhentet informasjon, bl.a. gjennom samtaler. Det anbefales at denne informasjonen kontrolleres ytterligere med tanke på å avkrefte/bekreftede opplysninger, samt å få en visshet om at man har fått avdekket de sentrale faktiske risikoforhold. Granskingen har dessuten i det alt vesentlige fokusert på tidsrommet 2004 til 2006. Vi kan ikke utelukke at omgåelsene av konkurranseregelverket samt at konkrete misligheter har foregått i en lengre periode enn det granskingen har omfattet så langt. Granskingsteamet besitter dokumentasjon som bl.a. viser at Eiendomsforvaltningen i mange år har hatt mangelfull kontroll av maler- og vedlikeholdsoppdrag foretatt på kommunale bygg i Bærum Kommune. Det anbefales at dette og konkrete enkeltsaker lenger tilbake i tid følges opp i hensikt å søke å dokumentere slike forhold.

10.2 Oppfølging av leverandører til Eiendomsforvaltningen

Våre undersøkelser har avdekket en betydelig risiko ved at det har vært et for nært forhold til ulike leverandører. De aktuelle enkeltsaker innenfor maler- og vedlikeholdsarbeid anbefaler vi blir fulgt opp videre i granskingen i den grad politiet ikke gjør dette.

10.3 Etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser i Eiendomsforvaltningen

Våre undersøkelser viser at det er mangelfull etterlevelse av reglene om offentlige anskaffelser, spesielt innenfor ett av fagområdene. Det kan ikke utelukkes at det foreligger mangler i etterlevelsen også på andre fagområder da det ikke er foretatt noen systematisk oppfølging eller kontroll på hvorvidt anskaffelsesregelverket er fulgt.

10.4 Andre informasjoner og tips

I forbindelse med granskingen fremkommer det også annen informasjon og tips relatert til forhold i Bærum kommune, som gjelder forhold både i og utenfor Eiendomsforvaltningen. Det siktes her særlig til kommunens tipstelefon. Disse forholdene er så langt fulgt opp i forhold til vurdering av relevans og omfang, men det anbefales at disse følges ytterligere opp som en del av granskingen.

10.5 Forhold til politiets arbeid

Politiets undersøkelser er ikke avsluttet når denne rapporten foreligger, og det vil erfaringsmessig kunne fremkomme nye forhold eller omstendigheter som politiet av ulike grunner ikke forfølger videre, men som det kan være i kommunens interesse å undersøke.

10.6 Revisjonens rolle

Det foreligger en intern rapport som gir opplysninger om at kommunerevisjonen har revidert deler av risikoområdet i Eiendomsforvaltningen, herunder området for maler- og vedlikeholdsarbeid. Det kan således være naturlig å gå nærmere inn i dette bakgrunns materialet for å identifisere aktuelle risikoområder og mulige forbedringer når det gjelder oppfølging og kontroll med disse.

10.7 Kommunens tap

Det er sannsynliggjort at kommunen har hatt et økonomisk tap på foreløpig over 5 millioner kroner i forbindelse med korrupsjonssaken. Det er gjennomført 35 tekniske kontroller i saken. Det bør gjennomføres flere tekniske kontroller i hensikt å dokumentere det totale økonomiske tap.

Som nevnt er det tatt sikkerhet i aktiva som bl.a. tilhører de siktede. Det er etter vår oppfatning sannsynlig at mye av tapet kan dekkes ved realisasjon av verdier i tillegg til at Bærum kommune har forsikringer som kan bidra til å dekke inn eventuelle ytterligere tap. Dette bør følges opp ytterligere.