

Gransking av Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune - Fase 2



Innhold

1	Innledning.....	4
2	Oppsummering fase 1.....	5
3	Tiltak fra Rådmannen.....	6
4	Organisering og fremgangsmåte i fase 2.....	7
5	Oppsummering fase 2.....	9
6	Anskaffelsesregelverket.....	11
6.1	Interne retningslinjer.....	11
6.2	Arkivinstruks og arkivplan.....	12
7	Undersøkelser og observasjoner om anskaffelsesprosessen.....	13
7.1	Innledning.....	13
7.2	Anskaffelser på de enkelte fagområder.....	13
7.2.1	Fagområdet Elektro.....	13
7.2.2	Fagområdet VVS.....	14
7.2.3	Fagområdet Overflatebehandling.....	15
7.2.4	Fagområdet Renhold.....	16
7.2.5	Fagområdet Uteområder.....	17
7.2.6	Fagområdet Brannsikring/Heiser/Renovasjon/Skadedyr.....	17
7.2.7	Tekniske tegninger (DAK/Nøkler).....	20
7.2.8	Anskaffelser andre fagområder.....	21
7.3	Stikkprøvekontroll av anskaffelser.....	21
7.3.1	Resultatet av stikkprøvekontrollen.....	22
7.4	Oppsummering av anskaffelser i Eiendomsforvaltningen.....	23
8	Gjennomgang og oppfølging av tips gjeldende Eiendomsforvaltningen.....	25
8.1	Bærum kommunes tipstelefon.....	25
8.2	Oppfølging av tips.....	25
8.3	Oppsummering.....	25
9	Bærum kommunes erstatningskrav.....	27
9.1	Ekstern teknisk bistand.....	27
9.1.1	Undersøkelser i fase 1.....	27
9.1.2	Undersøkelser i fase 2.....	27
10	Forslag til ytterligere tiltak i Eiendomsforvaltningen.....	29
10.1	Kontraktoversikt med regelmessig oppfølging innen hvert fagområde.....	29
10.2	Fullmaktstruktur og begrensninger i å inngå avtaler.....	29
10.3	Klargjøring av bestiller- og innkjøpsansvar.....	29
10.4	Endre og tydeliggjøre protokoll- og arkivreglene.....	29
10.5	Bedre og systematisk brukerkontroll.....	30
10.6	Samkjøre elektronisk lagret informasjon.....	30
10.7	Ansvarsområder og ressursfordeling i Eiendomsforvaltningen.....	30
10.8	Oppfølgingsansvar for anskaffelser.....	30
10.9	Rutine for bruk av ekstern prosjektleder.....	31

10.10	Bruk av ekstern kompetanse ved anskaffelser	31
11	Forslag til tiltak av mer generell karakter	32
11.1	Oppfølging av pålegg fra revisjonen.....	32
11.2	Etablering av varslingsordning	32

1 Innledning

Advokatfirmaet G-Partner AS inngikk 8. desember 2006 oppdragsavtale med Bærum kommune v/ kommunerevisjonen, om gransking av Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune. Advokatfirmaet G-Partner AS presenterte den 5. februar 2007 en rapport med resultatene fra granskingen (fase 1).

Rapporten ble behandlet av kontrollutvalget i Bærum kommune på møte 12. februar 2007, hvorpå det ble fremmet et forslag om videre gransking. Forslaget ble senere vedtatt av kommunestyret.

Advokatfirmaet G-Partner AS ble bedt om å fortsette sine undersøkelser av Eiendomsforvaltningen, også på andre fagområder enn overflatebehandling (fase 2).

Det ble deretter vedtatt, blant annet på bakgrunn av anbefaling fra Advokatfirmaet G-Partner AS, at det burde gjennomføres en anbudskonkurranse for undersøkelsene av Bærum kommunes øvrige virksomhetsområder (fase 3). Bærum kommune v/kommunerevisjonen gjennomførte en slik anbudskonkurranse, og valgte en annen leverandør for siste del av undersøkelsene. Som følge av dette ble det den 15. mars 2007, besluttet at Advokatfirmaet G-Partner AS skulle utarbeide en rapport for sine undersøkelser i fase 2, hvor utkast skulle foreligge 13. april 2007.

2 Oppsummering fase 1

Granskingen i Bærum kommune er som nevnt delt i 3 faser. Rapporten for fase 1, som omhandlet. Granskingen av Eiendomsforvaltningen og spesielt fagområdet overflatebehandling, ble gjennomført i tiden desember 2006 – januar 2007. Granskingen ble gjennomført etter at politiet siktet den fagansvarlige for overflatebehandling for korrupsjon. Nedenfor oppsummeres kort granskingsteamets observasjoner av faktiske forhold, samt beskrivelse av årsaker til det som ble avdekket.

Observasjoner

- Det har vært et langvarig og irregulært samarbeid mellom den siktede 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
- Den fagansvarlige 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

3 Tiltak fra Rådmannen

På bakgrunn av rapporten fra fase 1, som ble presentert på en pressekonferanse 5. februar 2007, la Rådmannen frem en tiltaksplan hun ville gjennomføre for å forebygge mot korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet. Tiltaksplanen ble senere samme dag presentert for formannskapet, og senere kommunestyret.

Av tiltak for hele kommunen:

- *Styrking av innkjøpsfunksjonen*
- *Oppdatering av etiske regler og retningslinjer – nytt opplegg for forankring hos alle medarbeidere*
- *Etablering av varslingsordning*
- *Gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser*
- *Økt kontroll*
- *Nulltoleranse overfor kommunens leverandører i forhold til misligheter*
- *Styrking av opplæring, etikk, økonomistyring og innkjøp*
- *Omorganisering – eiendom mer sentralt plassert i kommunens ledelse*

Av tiltak som gjelder Eiendomsforvaltningen:

- *Etablering av "Nye Eiendomsforvaltningen"*
- *Ny leder engasjert – roller og ansvar i Eiendomsforvaltningen tydeliggjøres*
- *Vurdere kompetanse og kapasitet, og utarbeide tiltaksplan*
- *Gjennomgå prosesser, systemer og rutiner*

4 Organisering og fremgangsmåte i fase 2

Sammensetning av granskingsteamet

Bærum kommunerevisjon (revisjonen) fikk i oppdrag av kontrollutvalget å fortsette granskingen. Samtidig ønsket revisjonen å bistå i granskingen med egne medarbeidere. Fra og med primo februar 2007 har følgende deltatt i granskingens fase 2:

- Advokat Anders Venemyr, Advokatfirmaet G-Partner AS (leder)
- Rådgiver Trond Asmyhr, Advokatfirmaet G-Partner AS (innleid)
- Fagansvarlig forvaltningsrevisor Morten Mjøsnes, Bærum kommunerevisjon
- Juridisk rådgiver Helene Sverdrup Sevre, Bærum Kommunerevisjon
- Forvaltningsrevisor Ann-Kristin Netland, Bærum kommunerevisjon

Seniorrådgiver Lars Wilberg fra Advokatfirmaet G-Partner AS har bistått med enkelte oppfølgende undersøkelser og rapportskrivning

Advokat Erling Grimstad fra Advokatfirmaet G-Partner AS har gitt bistand i forbindelse med kvalitetssikring av rapporten.

Fremgangsmåte i fase 2

På bakgrunn av observasjoner og funn i den første fasen av granskingen hvor det ble avdekket vesentlige brudd på anskaffelsesregelverket, har vi foretatt en gjennomgang av andre fagområder i Eiendomsforvaltningen for å kontrollere anskaffelsesprosessen. I tillegg viser andre erfaringer at misligheter oftest skjer i tilknytning til anskaffelser.

Granskingen ble avgrenset til å omfatte et relevant utvalg av de forskjellige fagområdene, og hvor det var en eller flere fagansvarlige personer, også for å få tilgang til mest mulig informasjon. Det er foretatt en gjennomgang innenfor fagområdene elektro, VVS, renhold, uteområder, brannsikring, tekniske tegninger og nøkler. Dette ble gjort i den hensikt å synliggjøre arbeidsfordelingen og for å få frem ansvarsforholdene mellom fagansvarlig og forvalter.

Bærum kommunes leverandørreskontro har vært utgangspunktet for de kontroller som er gjennomført. Leverandørreskontroen viser beløpene som er fakturert Bærum kommune fra de enkelte leverandører fordelt på de respektive år. Våre undersøkelser ble avgrenset til å omfatte leverandører til Eiendomsforvaltningen.

I tillegg er det gjennomført bilagsgjennomgang innenfor de kontrollerte fagområder bl.a. i hensikt å få et inntrykk av innhold og kvalitet på fakturaene.

Det er gjennomført samtaler med alle fagansvarlige og flere forvaltere. I tillegg har alle tips som gjelder Eiendomsforvaltningen blitt fulgt opp, blant annet ved at det er gjennomført samtaler med enkeltpersoner i og utenfor Eiendomsforvaltningen.

Kontakt med politiet

Politiet har i fase 2 fortsatt sin etterforskning, hvilket granskingsteamet har tatt tilbørlig hensyn til. I dette ligger at man har tatt hensyn til politiets ønsker om ikke å forstyrre etterforskningen, eller gjennomføre undersøkelser uten først å konsultere politiet på de områder hvor det har foreligget fare for bevisforspillelse.

I denne fasen har det vært et visst samarbeid, særlig i forbindelse med utredning og klargjøring av kommunens erstatningskrav. Generelt er det slik at politiet kan ta med fornærmedes erstatningskrav i straffesaken, alternativt kan eller må dette inndrives separat for å få rettslig fastslått et eller flere krav med påfølgende tvangsgrunnlag.

Det er ikke klart når politiets etterforskning vil være avsluttet.

5 Oppsummering fase 2

Observasjoner

- Det er dokumentert omfattende brudd på anskaffelses- og arkivregelverk, herunder:
 - Manglende konkurranse
 - Manglende protokollføring av tilbud
 - Manglende skriftlige avtaler / kontrakter mellom kommunen og leverandør
 - Manglende arkivering av anbudsdokumentasjon
- Mangel på inngåelse og bruk av rammeavtaler
- For et flertall av anskaffelsene er det gjennomgående ikke noen kontroll av leveranser mot bestillinger
- Ugunstige ”enkeltkjøp” forhindrer effektive innkjøp og kostnadsbesparelser, herunder at manglende etterfølgelse av innkjøpsrutiner kan forhindre at nye selskaper får innpass som leverandør av varer og tjenester til kommunen
- Kommunens anskaffelsesregelverk oppleves av ansatte i Eiendomsforvaltningen som komplisert og lite brukervennlig
- Detaljert kostnadsoversikt på de enkelte fagområder foreligger ikke. Dette innebærer at regnskapet for de enkelte fagområder ikke gir et korrekt bilde av medgåtte kostnader

Årsaker

I tillegg til de omstendigheter som fremkommer i rapporten fra fase 1, ønsker vi å fremheve følgende som mulige ytterligere årsaker til at de kritikkverdige forhold kunne skje:

- Manglende kompetanse og forståelse for grunnleggende kontraktsrettslige forhold
- Uklarheter om arbeidsoppgaver og prioriteringer for medarbeidere i Eiendomsforvaltningen, men nedbemanning og knappe personellressurser kan til dels forklare manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket
- Ikke-eksisterende fullmaktsstruktur vedrørende anskaffelser og få begrensninger til å forplikte kommunen
- Manglende kapasitet ved anskaffelsesavdelingen til støtte og veiledning i anskaffelsesprosesser ved Eiendomsforvaltningen, samt ved inngåelse av nye rammeavtaler
- Mangelfull planlegging og kontraktsberedskap med leverandører for påregnelige reparasjons - og vedlikeholdsarbeider

Våre anbefalinger til tiltak i Eiendomsforvaltningen

Disse kommer i tillegg til de tiltak som er nevnt i granskingsrapporten fra fase 1:

- Utarbeide oversikt over alle kontrakter i Eiendomsforvaltningen
- I størst mulig grad å samkjøre informasjon på elektroniske systemer i Eiendomsforvaltningen, eventuelt ved utvidet bruk av WebSak
- Begrense og klargjøre hvem som har bestiller- og innkjøpsansvar, samt å beskrive dette ansvaret i stillingsbeskrivelser
- Endre praksis og tydeliggjøre arkivreglene i Eiendomsforvaltningen for anskaffelsesprosessene
- Beskrive og fastsette rutiner for når Prosjekt og Utbygging skal inn med prosjektleder
- Inngå kontrakter med leverandører for å styrke beredskap for påregnelige reparasjons- og vedlikeholdsarbeider, herunder redusere de samlede kostnader for kommunen
- Vurdere nåværende organisering, alternativt å klargjøre arbeidsoppgavene til forvaltere og fagansvarlige

6 Anskaffelsesregelverket

Regelverket om offentlige anskaffelser er i stor grad bygget opp rundt noen få grunnleggende krav, som kommer til uttrykk i anskaffelsesloven¹ § 5. De grunnleggende kravene loven stiller opp bunner i ønsket om etisk opptreden ved gjennomføring av offentlige anskaffelser.

Grunnprinsipper som skal ivaretas er *fri konkurranse, likebehandling og etterprøvbarehet*. Reglene skal bidra til økt verdiskapning ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk basert på forretningsmessighet og likebehandling. Reglene skal også bidra til at offentlige innkjøpere opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Forskrift om offentlige anskaffelser² inneholder prosedyrekrav. Prosedyrene avhenger av anskaffelsens størrelse. Nasjonal terskelverdi er i dag kr 500 000. (Terskelverdien ble hevet fra 200 000 til 500 000 kroner fra 9. september 2005) Sentrale prosedyrekrav for innkjøp over nasjonal terskelverdi er bl.a. knyttet til:

- Krav til utlysningsform for å sikre fri konkurranse og likebehandling
- Protokollføring for å sikre etterprøvbarehet

6.1 Interne retningslinjer

I Bærum kommune er det utarbeidet interne retningslinjer for anskaffelser³ ⁴ under de nasjonale terskelverdiene. Retningslinjene er bindende for innkjøpere i kommunen.

Regelverket skal bidra til kostnadsreduksjoner for kommunen og sikre at kjøp av varer og tjenester utføres profesjonelt, effektivt og etisk forsvarlig. Viktige hovedpunkter er:

- Rammeavtalene er forpliktende for alle tjenestesteder i kommunen
- Anskaffelsesavdelingen skal kontaktes ved kjøp over kr 200 000
- Minst 3 leverandører skal forespørres ved kjøp mellom kr 50 000 – kr 200 000

Som følge av endringer i de nasjonale terskelverdiene, er reglene justert med virkning fra 1. januar 2007:

- Anskaffelsesavdelingen skal kontaktes ved kjøp over kr 500 000
- Minst tre leverandører skal kontaktes ved kjøp mellom kr 100 000 og kr 500 000.

¹ Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999, nr. 69

² Forskrift om offentlige anskaffelser 7. april 2006, nr. 402

³ Strategi og retningslinjer for anskaffelser i Bærum kommune, godkjent av rådmannen 15.08.04

⁴ Strategi og retningslinjer for anskaffelser i Bærum kommune, justert 10.01.07

6.2 Arkivinstruks og arkivplan

Arkivinstruksen gjelder fra 18.08.2003 og erstatter Bærum kommunes arkivreglement fra 01.06.1997.

Målet med ny arkivinstruks i Bærum kommune var å etablere rutiner som bl.a. medvirker til:

- Effektiv og korrekt saksbehandling
- God service overfor offentlighet og enkeltpersoner
- Ivaretagelse av dokumentasjon som er av rettslig, økonomisk og forvaltningsmessig betydning for Bærum kommune
- Kunnskap om kommunens virksomhet og Bærum kommunes lokalhistoriske utvikling
- Ivaretagelse av personvern og informasjonssikkerhet

Arkivinstruks for Bærum kommune datert 07.03.2003 legges til grunn for organiseringen av det daglige arkivarbeidet i hele kommunen. Alle avdelinger, tjenestesteder, enheter og kommunale virksomheter plikter å følge arkivinstruksen innen sitt ansvarsområde.

I Bærum kommunes arkivplan datert 01.03.2006 står det følgende:

Arkivtjenesten er av vesentlig betydning for en effektiv kommunalforvaltning og saksbehandling. En god arkivtjeneste med felles arkivsystemer og rutiner bidrar til å sikre at administrative, juridiske og forskningsmessige hensyn og publikums interesser blir ivaretatt på en forsvarlig måte.

Tjenesteleder har til daglig ansvaret for fag/brukerarkivene ved det enkelte tjenestested, og er ansvarlig for å lage rutiner og retningslinjer i samarbeid med Dokumentsenteret.

Arkivplanen er gyldig fra 01.03.2006 og erstatter arkivplan fra 1997.

Arkivering fra anskaffelsesprosesser er presisert i Bærum kommunes innkjøpshåndbok pkt. 4.12⁵.

⁵ Innkjøpshåndboken 2.1 Rutine for anskaffelser i henhold til lov om offentlig anskaffelser pkt. 4

7 Undersøkelser og observasjoner om anskaffelsesprosessen

7.1 Innledning

Granskingsteamet har vurdert et utvalg enkeltanskaffelser foretatt i årene 2004, 2005 og 2006. Utvalget er gjort på bakgrunn av samtaler med fagansvarlige og forvaltere, gjennomgang av tilgjengelig kontrakts- og bilagsdokumentasjon, samt analyse av kommunens leverandørreskontro. På denne bakgrunn er det foretatt stikkprøvekontroller av anskaffelsesprosessen som det fremgår nedenfor.

Anskaffelsene er vurdert opp mot kravene til offentlige anskaffelser som er satt i lov/forskrift og i kommunens interne anskaffelsesregelverk. Det vises her til organisering, ansvar og oppgaver for Eiendomsforvaltningen beskrevet i rapporten fra fase 1.

7.2 Anskaffelser på de enkelte fagområder

7.2.1 Fagområdet Elektro

Fagområdet elektro omfatter oppfølging av elektroniske installasjoner i Bærum kommunes bygningsmasse. Fagområdet innebærer utvikling og kvalitetssikring av elektroniske installasjoner og sentral driftskontroll. Det er én fagansvarlig for dette området.

I Eiendomsforvaltningen fungerer fagansvarlig for elektro som en intern rådgiver innen fagområdet. Fagansvarlig skal kvalitetssikre store og små prosjekter for å oppnå optimale løsninger, både for bruker av bygget og i forhold til drift.

I tillegg søker forvalterne bistand fra fagansvarlig til "sine" bygg når de har behov for det. Slike oppgaver kan være å beskrive et problem og komme med forslag til løsning. Videre kan fagansvarlig sende ut forespørsler til eksterne konsulenter ved behov, samt kvalitetssikre og iverksette gjennomføring av beskrivelser fra konsulentene.

Anskaffelser

Fagansvarlig for elektro foretar enkelte mindre innkjøp, men det er hovedsakelig forvalterne som foretar anskaffelser. På større prosjekter ligger prosjektledelse og ansvar for anskaffelser utenfor Eiendomsforvaltningen.

For fagområdet elektro eksisterer det i dag fem rammeavtaler med elektroentreprenører. I tillegg eksisterer det rammeavtaler med fire leverandører av rådgivertjenester innen fagområdet.

Vår gjennomgang av leverandørreskontroen⁶ viser at hovedtyngden av innkjøp gjøres fra leverandører hvor det ikke foreligger rammeavtaler. Enkelte av leverandørene uten rammeavtale har i tillegg fakturert forholdsvis store beløp. I 2006 har to av de 70 leverandørene fakturert for over en million kroner.

⁶ År 2004, 2005 og 2006, ansvar 17, art 2301

Vurdering

Det må etter vår oppfatning inngås og brukes flere rammeavtaler for å oppnå effektive innkjøp og for å minske risikoen for misligheter.

7.2.2 Fagområdet VVS

Fagområdet VVS omfatter kvalitetssikring og oppfølging av innvendig og utvendig sanitæranlegg, samt radon, oljetanker og varmeanlegg.

I utgangspunktet er det forvalterne som foretar bestillinger, mens de fagansvarlige skal fungere som rådgivere for forvalterne. De fagansvarlige har ikke egne midler til å foreta innkjøp, men kan gjøre mindre kjøp i tilfeller hvor det for eksempel oppstår skader eller lignende som må repareres raskt. Vi har ikke funnet noen interne retningslinjer som beskriver dette, men fått opplyst at dette har vært en praksis som har vært benyttet siden 01.01.2004. Det er én fagansvarlig for dette området.

Anskaffelser

Det foreligger ingen samlet oversikt over hva som finnes av VVS - kontrakter i Eiendomsforvaltningen. Vi konstaterer at det er tidkrevende og komplisert å få oversikt over om det foreligger kontrakter, og hvor disse i så fall er arkivert.

Det foreligger rammeavtaler med 12 leverandører innenfor dette fagområdet. Totalt sett i perioden 2004 – 2006 er det benyttet 114 leverandører på fagområdet.

Vår gjennomgang av leverandørreskontroen viser at det er foretatt innkjøp for betydelige beløp, uten at det foreligger rammeavtaler. I denne forbindelse nevnes følgende eksempler:

Samlede innkjøp i 2006

Leverandør A	kr 5 579 341
Leverandør B	kr 1 144 899

Samlede innkjøp i 2005

Leverandør C	kr 2 067 430
Leverandør D	kr 1 580 849

Samlede innkjøp i 2004

Leverandør E	kr 1 852 759
Leverandør F	kr 1 316 548
Leverandør G	kr 1 038 073
Leverandør H	kr 743 555

Vurdering

Det bør etter granskingsteamets oppfatning utarbeides en oversikt over kontrakter som gjelder fagområdet, som bør være tilgjengelig i et sentralt arkiv for samtlige kontrakter i Eiendomsforvaltningen.

Det må etter vår oppfatning inngås og brukes flere rammeavtaler for å oppnå effektive innkjøp og for å minske risikoen for misligheter. Det bemerkes at det ikke foreligger noen historisk oversikt over utgåtte rammeavtaler, noe som ville gitt bedre muligheter for etterprøvbarehet og kontroll.

7.2.3 Fagområdet Overflatebehandling

Som det fremgår av vår rapport fra fase 1, skal fagansvarlig for overflatebehandling først og fremst bistå forvalterne, men unntaksvis også andre innenfor fagområdet overflatebehandling. Med overflatebehandling menes utvendig og innvendig oppussing samt gulvbelegg. Fagansvarlig overflatebehandling skal 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.

Planlegging og bestilling av vedlikeholdsoppdrag innenfor fagområdet overflatebehandling har vært gjennomført noe annerledes enn innenfor de andre fagområdene. Her var det fagansvarlig som hadde oversikt også over vedlikeholdet på de enkelte objekter, og ikke forvalterne som ellers. Det er én fagansvarlig for dette området

Leverandører

Nedenfor følger en oversikt som viser hva som er fakturert av leverandører av maler- og tapettjenester til Bærum kommune i perioden 2001 - 2006, og hvor politiet har tatt ut siktelse mot daglig leder i selskapene. Denne oversikten viser at det er syv selskaper, men det dreier seg om siktelse mot fem personer. Det understrekes at oversikten ikke sier noe om mulige straffbare forhold, men viser totaliteten av disse anskaffelsene. Det understrekes videre at politiets siktelse ikke er noen endelig dom, men et uttrykk for at straffeprosesslovens betingelser for dette foreligger.

Leverandør	2006	2005	2004	2003	2002	2001
A	948 750	999 125	853 368	0	0	0
B	1 333 750	4 745 625	3 989 204	2 260 520	456 841	0
C	2 803 355	5 571 463	6 268 022	1 890 143	452 897	1 551 508
D	1 693 354	1 596 929	984 512	0	0	0
E	1 788 999	3 431 678	1 685 749	153 751	0	0
F	0	0	0	0	0	1 051 534
G	371 469	0	0	0	0	0

For øvrig henvises til rapport fra fase 1 om anskaffelsesprosessen.

7.2.4 Fagområdet Renhold

Dette området gjelder innvendig renhold, vindusvask og løse matter.

Renhold gjelder følgende objekter: Skoler, noen kirker, barnehager, kontorbygg, serviceboliger, helsestasjoner, biblioteker, enkelte oppdrag for boligkontoret(trapper, enkelte leiligheter) etc.

Det er enkelte mindre kontrakter hvor den aktuelle kommunale institusjon selv besørger renholdet.

Det er opplyst at forvalterne ikke kan foreta bestillinger hos andre leverandører enn de renholdsavdelingen har inngått kontrakt med. Vi kan ikke se at det fremkommer noen skriftlig dokumentasjon på dette.

Det er gjort en konsulentundersøkelse om brukertilfredshet i 2005. Den konkluderte med at det stort sett var bra, men at enkelte forhold kunne bedres. Leverandørene besørger til en viss grad også brukerundersøkelser selv. Ved vinduspuss er det egen dokumentasjon gjennom brukerens kvittering på det som er utført. Det er nå 2 fagansvarlige for dette området.

Anskaffelser

For innvendig renhold er det de tre siste år benyttet 7 leverandører, inkludert Bærum Kommunale Bedrifter (BKB). Det er en beslutning i kommunen at over halvparten av renholdstjenestene skal kjøpes av BKB. Fagansvarlig har hatt bistand fra anskaffelsesenheten og tidligere eiendomssjef ved de siste tre års kontraktsforhandlinger/kontraktsfornyelser, men eiendomssjefen har ved siste kontraktsinngåelse i 2006, på selvstendig faglig grunnlag utarbeidet evalueringskriterier som grunnlag for kontraktstildelingene.

Kontraktene er bygget opp på tilsvarende måte som ved rammeavtaler, med bl.a. 3 års varighet og opsjoner på 1 + 1 år.

For vinduspuss har det de tre siste år vært 5 leverandører. Tidligere var det slik at disse leverandørene var de samme som ved innvendig vedlikehold.

I tillegg kommer innkjøp av faste matter som er underlagt den enkelte forvalters budsjett. Betingelsene fremkommer i en gammel avtale med et firma hvor den tidligere eiendomssjefen har fremforhandlet og undertegnet kontrakten. Dette hører således ikke med til renhold, men selve rengjøringen av mattene er inkludert i avtalen med de enkelte rengjøringsfirma. Den aktuelle kontrakten skal nå legges ut på anbud og ligger hos kommuneadvokaten for vurdering av oppsigelsesklausulen.

Vurdering

Det foreligger omfattende kontrakter på området. Vi har blitt opplyst at anskaffelsesavdelingen i noen grad har bistått ved anskaffelsene, men vil anbefale sterkere bistand ved fremtidige kontraktsfornyelser. De spesifikke evalueringskriteriene bør evalueres med bistand fra anskaffelsesavdelingen. Det bør også vurderes å utvide de aktuelle

kontraktene som rammeavtaler til beste for andre innkjøpere og brukere av slike tjenester i kommunen.

7.2.5 Fagområdet Uteområder

Fagområdet Uteområder omfatter utvikling og oppfølging av nye og eksisterende uteområder i tilknytning til skoler, barnehager, helse- og omsorgsboliger. Sommervedlikehold omfatter diverse gartnerarbeid samt vedlikehold av lekeapparater, mens vintervedlikehold omfatter ansvar for brøyting/strøing og feing.

Fagansvarlig har ansvar for at utomhusanlegg holdes i orden, ansvar for anbud innen fagområdet, ansvar for utarbeidelse av anbudgrunnlag for opparbeiding og drift, ansvar for oppfølging av at vedlikehold gjennomføres, ansvar for å utarbeide og følge opp internkontrollsystem for sikkerhet på lekeplasser, ansvar for videreutvikling av anlegg i henhold til nye brukerbehov og til nye lover og forskrifter, samt utarbeide retningslinjer for å kvalitetssikre nybygg. Det er 1 fagansvarlig for dette området.

Anskaffelser

Anskaffelsesprosessene på uteområdet er i hovedsak knyttet opp til anbudsrunder gjennom offentlige utlysninger. Det foreligger utlysninger eller konkurranse i de aller fleste tilfellene.

Det foreligger en anskaffelse uten at det er innhentet tilbud fra andre leverandører. Kommunen er pålagt å gjennomføre årlige kontroller hvor det skal utarbeides årsrapporter for å sikre at lekeområdene på skoler og barnehager er i tråd med sikkerhetsforskrifter. Rapporten er utarbeidet etter standard fra Det Norske Veritas.

Arbeidet med gjennomgang og utforming av disse årsrapportene har ikke vært gjenstand for konkurranse. Dette er begrunnet med at da kravet ble innført og rapporten skulle foreligge for første gang i 2003, var det kun 2-3 personer i Norge som hadde kompetanse til å utføre arbeidet på en tilfredsstillende måte.

Vurdering

Anskaffelsesprosessen på uteområder er i hovedsak i tråd med anskaffelsesregelverket, unntatt arbeidet med de nevnte årsrapportene. Her bør det foretas en anbudsrunder.

7.2.6 Fagområdet Brannsikring/Heiser/Renovasjon/Skadedyr

Fagområdet omfatter brannsikring med ansvar for oppfølging av lover og forskrifter. Fagansvarlig har også ansvar for renovasjon i kommunale bygg, samt anskaffelse og vedlikehold av heis, brann- og innbruddsalarmer for alle kommunens bygg. Dessuten har fagansvarlig ansvar for skadedyrbekjempelse i kommunen.

Det er i tillegg til ordinære drifts og vedlikeholdsmidler bevilget 39 millioner til ekstraordinære brannmidler som er fordelt over årene 2004-2006. Forvaltere har også foretatt

innkjøp og disponert over disse midlene. Fagansvarlig har fungert som rådgiver for forvaltere i forhold til disse midlene. Det er 1 fagansvarlig for dette området.

Anskaffelser Brannsikring

Gjennomgang av leverandørreskontroen for ”brannsikring” gir årlige innkjøp på:

2006 kr 2 459 264
2005 kr 991 722
2004 kr 2 152 235

Det foreligger tre rammeavtaler som benyttes av fagansvarlig på området brannsikring.

Vi har funnet at det er foretatt direkte kjøp fra to leverandører, som representerer avvik fra rammeavtalen. Begge firmaene tilbyr samme tjeneste som rammeavtaleleverandøren. Det foreligger heller ingen kontrakter med disse firmaene.

Den ene av disse leverandørene brukes mye i forbindelse med reparasjon av innbruddsalarmer. Leverandøren har fakturert Bærum kommune samlet for:

2004 kr 196 244
2005 kr 345 708
2006 kr 499 474

Begrunnelse for bruk av dette firmaet er at daglig leder var tidligere ansatt i selskapet som installerte mange av Bærum kommunes tyverialarmer. Vedkommende kjenner systemene og er rimelig på pris, ifølge fagansvarlig. Leverandøren har utført oppdrag for Bærum kommune i 15 år.

Den andre leverandøren har fakturert Bærum kommune for årlig:

2004 kr 157 715
2005 kr 94 007
2006 kr 174 438

Vi har videre funnet at det foretas leveranser av kontroll av brannslukkingsapparater gjennom en 10 år gammel kontrakt, og hvor kontraktsparten har byttet selskapsnavn. Det foreligger heller ingen dokumentasjon på tilbudsinnhenting fra andre leverandører.

Anskaffelser Heiser

Gjennomgang av leverandørreskontroen viser at totale innkjøp årlig for ”heis” har vært:

2004 kr 2 188 079
2005 kr 3 837 341
2006 kr 4 127 557

Innkjøp av nye heiser belastes kapitalregnskapet, men øvrige kostnader belastes driftsregnskapet. Det er i granskingen foretatt en gjennomgang av to anskaffelsesprosesser ved anskaffelse av nye heiser. Totalt ble det gjort fire slike nyanskaffelser i perioden 2004 - 2006. Det er gjennomgått to anskaffelser av heiser. Det er benyttet en ekstern konsulent til disse anskaffelsene. Den ene anskaffelsen er lyst ut på Doffin og er korrekt utført.

Den andre anskaffelsen omhandler innkjøp av en ny bæreheis. Det er opplyst at dette var en spesiell prosess hvor det hastet å få ny heis på plass. Den foreliggende leverandør ble valgt da de hadde utført service på heisene i alle år, og således kjente til hvilken heis og teknisk plattform som var egnet til bygningen. Anskaffelsen ble gjennomført som et direktekjøp, uten konkurranse og utlysning. Dette er etter vår oppfatning et eksempel på manglende planlegging av påregnelig vedlikehold, og prosessen tilfredsstillende ikke anskaffelsesregelverket.

Kontraktene som tidligere er inngått i forbindelse med innkjøp av heiser, omfatter også vedlikeholds- og serviceavtaler. Dette har vært en betingelse fra leverandøren for at garantiene skal være gyldige. Vedlikeholds- og serviceavtalene har automatisk blitt fornyet hvert halvår. Fagansvarlig opplyser at man nå ønsker å fremforhandle nye uavhengige vedlikeholds- og serviceavtaler.

Det foreligger en rammeavtale med en konsulent om heisteknisk rådgiving som er forhandlet frem av anskaffelsesavdelingen. Avtalen synes å være svært generelt utformet. Det er lite spesifikt hva som skal leveres, hvilke betingelser etc, bortsett fra en timepris for senior konsulent. Det nevnes bistand til utredninger og prosjektering i forbindelse med mindre vedlikeholds og ombyggingsprosjekter. Det er ikke satt noen økonomiske begrensninger for hva som kan faktureres.

Anskaffelser Renovasjon

Renovasjon i kommunale bygg har ikke vært gjenstand for konkurranse. Oppgaven ivaretas av kommunalteknisk avdeling (BKB).

Kommunen har imidlertid inngått en leasingavtale om leie av komprimator/pappresse. Det er nå plassert 49 komprimatorer og 6 stk pappresser på ulike tjenestesteder i kommunen. Det er inngått en leieavtale pr. komprimator/presse. Leieavtalene er undertegnet av tidligere eiendomssjef og er tilgjengelige på Web Sak. Det er ikke hentet inn andre pristilbud, og det er heller ingen annen dokumentasjon i forbindelse med disse anskaffelsene. Totalutgiften for leie av komprimatorene i 2006 var kr 1 701 554 inkl. service og ettersyn samt leasing og renter.

Anskaffelser Skadedyrbekjempelse

Fagansvarlig bruker en leverandør hvor det ikke foreligger rammeavtale eller kontrakt. Årlige innkjøp fra dette firmaet er på

2006 kr 145 344
2005 kr 114 814
2004 kr 94 306

Vurdering

Fagområdet består av flere underliggende områder, som medfører et betydelig ressursbehov. Det er vårt inntrykk at anskaffelsesprosessen er uoversiktlig på grunn av manglende dokumentasjon, og flere av anskaffelsene er i strid med anskaffelsesregelverket. Dette kan etter vår oppfatning forklares med tids-/ressurspress hos fagansvarlig og liten støtte fra anskaffelsesavdelingen. Det bør vurderes å styrke bemanningen for å få gjennomført effektive og trygghende anskaffelser innenfor flere av de aktuelle områdene.

Brannsikring

Det foretas flere anskaffelser utenfor inngått rammeavtale. Det bør derfor foretas nye utlysninger og herunder vurderes om det vil være hensiktsmessig med flere rammeavtaler på området.

Vi har også registrert at kontrakter inngått for ti år siden med et annet firma enn det som eksisterer i dag ligger til grunn for fortsatt samarbeid med kommunen. Kontrakten bør fornyes og innhenting av tilbud fra flere leverandører må vurderes.

Heis

En ny utlysning på vedlikeholds- og servicekontrakter for heis bør iverksettes. Rammeavtalen med leverandør av konsulent tjenester er mangelfull, blant annet fordi leverandørens oppgaver og ansvar ikke klart fremkommer i kontrakten. Det bør vurderes ny utlysning med inngåelse av ny rammeavtale, eventuelt med flere leverandører.

Renovasjon

Det må foretas ny utlysning og kontraktsinngåelse i forbindelse med leveranser av komprimatorer/pappresser.

Skadedyr

Det bør gjennomføres en korrekt anskaffelsesprosess med påfølgende kontraktsinngåelse.

7.2.7 Tekniske tegninger (DAK/Nøkler)

DAK

Fagområdet omfatter utvikling, kvalitetssikring, informasjon, kjøp og oppfølging av DAK (Tegningsarkivet), tegninger, dokumentasjon og oppmåling av kommunens bygninger. Fagansvarlig har totalansvar for alle tegninger for alle bygg, samt ansvar for oppdateringer av tegninger ved endringer. Det er én fagansvarlig på dette området.

Nøkler

Fagområdet omfatter ansvar for nøkkelhåndtering til alle kommunale bygg, som administreres via et sentralt nøkkelregister (Nøkkelbanken).

Fagansvarlig har ikke et eget budsjett og fungerer kun som bestiller. De fleste nøklene som bestilles betales av brukerne, som melder inn behov til fagansvarlig. Ved bestilling konfererer fagansvarlig med forvalter for å sjekke at behovet er reelt, og at bestiller har fullmakt.

Kommunen har rammeavtale med en bestemt leverandør. Rammeavtalen ble tegnet i 2002 og utløper i 2007.

Vurdering

Vårt inntrykk er at prosessen har vært i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket. Det bør vurderes inngåelse av rammeavtaler med flere leverandører av nøkler.

7.2.8 Anskaffelser andre fagområder

Det foretas til dels betydelige anskaffelser på fagområder hvor det ikke er dedikerte fagansvarlige. De største anskaffelsene er innkjøp av snekkertjenester, hvor flere enheter i kommunen bruker leverandører av slike tjenester.

Nedenfor er en oversikt over de største leverandørene av snekkertjenester i 2006 som samlet har fakturert over kr 1 mill inkl. mva uten at vi kan se at det er inngått rammeavtale:

2006

Leverandør A	Samlet innkjøp	kr 12 169 732
Leverandør B	Samlet innkjøp	kr 8 708 835
Leverandør C	Samlet innkjøp	kr 5 908 644
Leverandør D	Samlet innkjøp	kr 5 005 872

Det bør foretas offentlig utlysning og senere inngåelse av rammeavtaler med aktuelle leverandører for å oppnå bedre avtaler/gunstigere priser, slik at de samlede kostnadene for Bærum kommune kan reduseres.

7.3 Stikkprøvekontroll av anskaffelser

For å kunne dokumentere praksis ved anskaffelsene har granskingsteamet foretatt en konkret undersøkelse basert på noen kriterier. Disse kriteriene har vært:

- Risikobetraktninger
- Anskaffelser som overstiger interne - /nasjonale terskelverdier
- Stikkprøveutvalget blitt foretatt blant leverandører hvor Bærum kommune ikke har inngått rammeavtaler

Hensikten har vært å gjennomgå de ulike trinn i anskaffelsesprosessen, samt å få forvaltere og/eller fagansvarlige som har stått for anskaffelsen til å gi en konkret tilbakemelding på hva som har vært gjort i de enkelte ledd i prosessen.

7.3.1 Resultatet av stikkprøvekontrollen

Antall anskaffelser	Beløp*	Anbud	Direkte kjøp	Protokoll	Skriftlig kontrakt	Kontroll Arbeid**
2006						
14	10 573 208	2	12	0	2	Ikke dokumentert
2005						
4	2 119 903	0	4	1	0	Ikke dokumentert
2004						
4	1 848 627	0	4	0	0	Ikke dokumentert

* Merknad: Beløpene er summen av enkeltkjøp for de respektive år.

**Merknad: Kontroll er et krav iht. Bærum kommunes retningslinjer for attestasjon og anvisning, men det er ikke noe krav til særskilt dokumentasjon av kontrollen.

Anbud

Kolonnen viser antall anskaffelser hvor det er foretatt utlysning på Doffin (Database for offentlige anskaffelser), eller hvor det er innhentet tilbud fra minst 3 leverandører. Undersøkelsen viser at det er 20 brudd på anskaffelsesregelverket. I disse tilfellene er det foretatt direkte kjøp.

Direkte kjøp

Kolonnen viser antall anskaffelser hvor det er foretatt direkte kjøp uten noen form for anbudsrunde

Protokoll

Viser antall anskaffelser hvor det er ført protokoll.

Skriftlig kontrakt

Viser antall anskaffelser hvor det foreligger skriftlig kontrakt med leverandøren. Av 22 anskaffelser med samlet verdi på rundt kr 18 mill foreligger skriftlige kontrakter i kun 2 av tilfellene. Det var på tidspunkt for anskaffelsene ikke et absolutt krav om skriftlig kontrakt, men generelle gjennomsiktighets- og rettssikkerhets prinsipper tilsier at skriftlig kontrakt som hovedregel skal benyttes.

7.4 Oppsummering av anskaffelser i Eiendomsforvaltningen

Offentlig utlysning og direkte kjøp

Det er granskingsteamets vurdering at det er for liten kunnskap og usikkerhet om hva som skal være med i et konkurransegrunnlag og hvordan dette skal utformes. Vi har også en oppfatning om at man i noen tilfelle deler opp leveransene for å komme under terskelverdiene for å spare tid og ressurser i anskaffelsesprosessen. Samtidig ser vi at offentlig utlysning kan være tidkrevende, men vi antar at det i for liten utstrekning innhentes alternative tilbud fra tre leverandører i henhold til kommunens foreliggende krav der dette er mulig.

Protokoll

Det foreligger enkelte protokoller i Eiendomsforvaltningen, men vår oppfatning er at de ikke på noen måte brukes på en systematisk og etterprøvbar måte. Det kan synes som om det er noe tilfeldig hva som kommer inn i protokollen, og vi vil anbefale at det etableres egne protokoller enten for hvert fagområde, og/eller for hver forvalter. Dette kan også etableres elektronisk gjennom kommunens saksbehandlingssystem WebSak, men da må man sørge for tilfredsstillende backup i tilfelle datafeil eller andre uønskede handlinger. Det er viktig å understreke at det skal føres protokoll gjennom hele anskaffelsesprosessen i hensikt å beskrive alle vesentlige forhold og beslutninger underveis, samt for å sikre etterprøvbarhet og gjennomsiktighet.

Kontrakter

Granskingsteamets gjennomgang har også vist at det ikke foreligger noen samlet eller enkeltvis oversikt f. eks pr fagområde i Eiendomsforvaltningen over hvilke kontrakter som er inngått. Det var på anskaffelsestidspunktet ikke et absolutt krav om skriftlig kontrakt, men generelle gjennomsiktighets- og rettssikkerhets prinsipper tilsier at skriftlig kontrakt som hovedregel skal benyttes. Vi vil anbefale at dette innskjerpes i Eiendomsforvaltningen.

Vi finner det kritikkverdig at det overfor flere av leverandørene ikke er utferdiget kontrakt. Kontrakter er styringsdokument som skal danne grunnlag for tilfredsstillende oppfølging og avvikling av anskaffelser. Videre skal kontrakten fastsette hva partene må gjøre for å oppfylle sine forpliktelser. Generelt vil kontraktsinngåelser gi bedre kontroll og styring av utgifter. Der det offentlige er oppdragsgiver, tilsier i tillegg god forvaltningsskikk at det utarbeides kontrakt, bl.a. for å sikre etterprøvbarhet.

Rammeavtaler

I henhold til kommunens strategi og retningslinjer for anskaffelser, er rammeavtaler forpliktende for alle tjenesteder i kommunen. Granskingsteamets gjennomgang viser at det gjøres innkjøp for store summer på områder det ikke er fremforhandlet rammeavtaler. Vi har også sett mange tilfeller av innkjøp utenfor inngåtte rammeavtaler der.

Etter granskingsteamets vurdering burde det vært inngått flere rammeavtaler på områder der det i dag gjøres store innkjøp over lengre tid med leverandører uten rammeavtale. Bruk av rammeavtaler er kostnadsbesparende, og ikke minst arbeidsbesparende for den enkelte innkjøper. Samtidig må de brukes og følges opp på en systematisk og god måte. Det er også adgang til å inngå parallelle rammeavtaler dersom man fordeler de samlede innkjøpene som skal gjøres hos den enkelte leverandør, og vi vil oppfordre til at dette gjøres i hensikt å få best mulig betingelser hos leverandørene til enhver tid.

Arkivering

Det fremgår av våre undersøkelser at arkivering av anskaffelsesdokumentasjon er mangelfull. I noen tilfeller oppbevares anskaffelsesdokumentasjon på den enkelte fagansvarliges/forvalters kontor, noen ganger legges det elektronisk inn i saksbehandlingssystemet og andre ganger blir det kastet. Vi har også fått opplyst at det ved flere anledninger er slik at anskaffelses-/prosjektdokumentasjon kun foreligger hos ekstern prosjektleder dersom et er et større prosjekt.

Kontroll av utført leveranse

Det er vår oppfatning at det er liten kontroll om de utførte leveranser er iht. avtale eller bestilling. For maler- og vedlikeholdsoppdrag er det relativt enkelt å gjennomføre kontroller, men som det fremkom i forrige rapport har det ikke på noen måte vært gjennomført slike kontroller. For de andre fagområder og forvalternes anskaffelser er det granskingsteamets oppfatning at bildet er mere nyansert, alt etter hvilket fagområde og hvilken forvalter det gjelder. Uansett foreligger det ikke noen enhetlig systematikk for oppfølging og kontroll.

Vurdering av risiko

Brudd på anskaffelsesregelverket kan bidra til økt risiko for irregulære disposisjoner, blant annet i form av faren for at det kan bli for sterke bindinger til enkelte leverandører. Det har ikke tidligere vært gjennomført noen interne kontroller av de fagansvarliges og forvalternes anskaffelsespraksis. Granskingsteamet har også fått opplyst at anskaffelsesavdelingen ikke har hatt anledning til å bistå i flere av anskaffelsesprosesser pga. kapasitetsproblemer.

Det er etter granskingsteamets oppfatning en risiko for misligheter ved de foreliggende mangler ved anskaffelsesprosessene. Selv om det i granskingen har vært gjort en god del målrettede undersøkelser, kan det ikke utelukkes at det kan ha forekommet andre irregulære, kritikkverdige eller ulovlige forhold. Det er imidlertid ikke praktisk mulig å oppnå full visshet om dette.

Som også påpekt i rapporten fra fase 1, er granskingsteamet av den oppfatning at manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket hovedsakelig skyldes manglende oppfølging og kontroll av Eiendomsforvaltningens ledelse.

8 Gjennomgang og oppfølging av tips gjeldende Eiendomsforvaltningen

8.1 Bærum kommunes tipstelefon

Tipstelefonen som ble opprettet i fase 1, har også vært videreført i fase 2 av granskingen. Pr 01.04.2007 er det registrert i alt 41 tips, hvorav 28 omhandler Eiendomsforvaltningen direkte eller indirekte.

8.2 Oppfølging av tips

De tips som har vært relatert til Eiendomsforvaltningen har vært fulgt opp og tilbakemelding gitt til aktuell tipser, med mindre tipset har vært anonymt. Øvrige tips som ikke vedrører Eiendomsforvaltningen vil bli gjennomgått i fase 3.

Granskingsteamet har på bakgrunn av blant annet tips i én konkret sak, foretatt undersøkelser for å bekrefte eller avkrefte opplysningene. Det er i den angjeldende sak blant annet innhentet dokumentasjon og informasjon fra revisjonen.

Undersøkelsene viste at

- Det ble foretatt betydelige leveranser til Bærum kommune fra en enkeltleverandør, uten at det forelå noen skriftlig kontrakt
- Revisjonen har tidligere (bl.a. i 2002 og 2005) påpekt mangler ved denne anskaffelsesprosessen
- De to kontraktene med angjeldende leverandør ble skriftlig terminert i 2002 som følge av revisjonens anmerkninger
- På tross av dette har leveransene fortsatt. I de tre siste årene (2004, 2005 og 2006) har leveransene utgjort samlet kr 7 745 667 inkl mva
- Leveransene har i det alt vesentlige skjedd til Eiendomsforvaltningen og til Bærum Kommunale Bedrifter, til samme vilkår som tidligere var nedfelt i de skriftlige kontrakter

Vurdering

- Det er foretatt betydelige anskaffelser på tross av terminerte kontrakter

8.3 Oppsummering

Det er i granskingens fase 2 brukt mye tid på å motta og følge opp tips.

- Alle tips har vært vurdert i forhold til relevans og viktighet
- En del tips har omhandlet eldre forhold, som både strafferettslig og eller erstatningsrettslig kan være foreldet, men som allikevel kan gi føringer opp mot nåværende irregulære forhold. Granskingsteamet har også blitt orientert om at det tidligere har vært foretatt granskinger og undersøkelser i Bærum kommune relatert til irregulære, uetiske eller mulige korruperte forhold. Da disse granskinger har dreiet seg om andre virksomhetsområder i kommunen enn Eiendomsforvaltningen, har vi funnet det naturlig ikke å utrede eller utdype disse forholdene nærmere i denne fasen. Denne

informasjonen er overlatt til andre som etter omstendighetene vil bruke informasjonen i granskingens fase 3.

- Enkelte av tipsene inneholder lite informasjon, slik at det har vært nødvendig å innhente ytterligere faktainformasjon. Enkelte tips har også blitt oversendt andre kommunale instanser som rette vedkommende, ved at granskingsteamet har bedt tipseren henvende seg til den relevante kommunale enhet.

Det er etter vår oppfatning svært viktig å legge til rette for at tips kan mottas. Alle de mottatte tips og deres innhold etterlater et inntrykk av at det er mange som har hatt noe på hjertet, og som det er viktig å få undersøkt og komme til bunns i sakene. For Eiendomsforvaltningen mener vi at granskingen har bidratt til dette, både ved de undersøkelser som er foretatt men også fordi alle som har gitt inn tips relatert til fase 1 og 2 har fått en konkret tilbakemelding på hva som har vært gjort med tipset de har gitt eller sendt inn.

9 Bærum kommunes erstatningskrav

9.1 Ekstern teknisk bistand

Opak AS har vært engasjert av Kommunerevisjonen for å vurdere fakturert arbeid knyttet til overflatebehandling. Arbeidets formål har vært å kontrollere utvendig og innvendig malerarbeid på kommunale eiendommer.

Arbeidet har omfattet visuell besiktigelse og befarings på det enkelte objekt, kontroll av utført arbeid mot faktura/tilbud, samt en faglig vurdering av hva oppdraget burde ha kostet.

9.1.1 Undersøkelser i fase 1

Det ble kontrollert 35 fakturaer på til sammen kr 4 813 972. Kontrollen avdekket følgende forhold:

- 19 arbeider hvor utført arbeid samsvarer med fakturabeløp på kr 2 587 354.
- 6 fakturabeløp hvor arbeid ikke er utført, og samlet fakturabeløp for disse jobbene utgjør kr 529 161
- 4 fakturabeløp hvor arbeid er delvis utført, og samlet fakturabeløp er kr 680 267.
- 6 fakturabeløp hvor arbeid er utført men til en for høy pris, og samlet fakturabeløp er kr 1 017 190.

9.1.2 Undersøkelser i fase 2

Granskingsteamet har i forbindelse med utforming av rapportene hatt behov for å engasjere teknisk kompetanse. Hensikten har vært å dokumentere økonomisk tap med en tilstrekkelig grad av sannsynlighetsovervekt i forhold til både sivile saker og straffesaker. I årene 2001 – 2006 ble det fakturert arbeider innen fagområdet overflatebehandling (stort sett malingsarbeid) på rundt 100 millioner kroner.

Opak AS har etter anbud i fase 2 av granskingen, fått et nytt oppdrag fra Bærum kommunerevisjon til å gjennomføre ytterligere undersøkelser.

Det har vært nødvendig å foreta et bevisst og statistisk holdbart utvalg av objekter. Opak AS har opplyst at det på faglig grunnlag ikke er mulig å taksere utførte arbeider som er eldre enn 2005 med tilstrekkelig sannsynlighetsovervekt. De objektene som er plukket ut for kontroll har vært representative for de fakturerte arbeidene, og har ikke vært basert på mistanke om overfakturering eller fiktiv fakturering. For å avgrense søket, ble fakturaene for de 11 største leverandørene valgt ut. Disse stod for 87 % av leveransene i 2006.

For årene 2004 - 2006 ble det totalt fakturert 366 arbeider som samlet utgjør drøyt 56 millioner kroner. Av disse er ca 46 % av de fakturerte arbeidene tilfeldig valgt ut for kontroll.

Takseringsarbeidet

Som grunnlag for kontrollen fikk OPAK AS en mappe for hver av eiendommene inneholdende kopi av fakturaer og tilbud. Det er opplyst at Opak AS vil levere en rapport om resultatet av sine kontroller i fase 2 i løpet av april inneværende år.

Ekstern statistisk bistand

Norsk Regnesentral AS har blitt engasjert av Bærum kommunerevisjon for å kvalitetssikre utvalget av kontroller og statistisk beregne det samlede økonomiske tap for kommunen. Norsk Regnesentral AS vil levere sin vurdering etter at resultatene fra kontrollen til Opak AS foreligger.

10 Forslag til ytterligere tiltak i Eiendomsforvaltningen

10.1 Kontraktoversikt med regelmessig oppfølging innen hvert fagområde

Det foreligger som nevnt ikke innenfor noen deler av Eiendomsforvaltningen oversikter over hvilke firmaer man har kontrakter med. For rammeavtaler har anskaffelsesavdelingen en oversikt på intranett over inngåtte rammeavtaler. Vi har observert at både forvaltere og fagansvarlige har kontakter mot flere leverandører innenfor relevant område eller tjeneste, men disse synes ikke i særlig grad å være basert på avtalte eller skriftlige betingelser. Vi er av den oppfatning at en slik forutberegnelighet og klarhet er helt nødvendig for å kunne forvalte kommunens interesser på beste og effektiv måte, og ikke minst i forhold til å ha nødvendig beredskap dersom plutselige og/eller uforutsette oppgaver gjør det nødvendig med en rask utbedring. Dessuten vil det kunne forebygge rettsvister og bedre kommunens rettslige posisjon ved mulige reklamasjoner overfor leverandørene. Således vil vi også anbefale at kommunens standard betingelser blir et fast vedlegg og en del av avtalegrunnlaget til alle fremtidige leveranser til Eiendomsforvaltningen.

10.2 Fullmaktstruktur og begrensninger i å inngå avtaler.

Vi viser til vår forrige rapport om dette og er også kjent med at det foreligger en annen utredning spesifikt om dette tema. Vi ønsker å understreke at vår gransking dokumenterer at det ikke har vært praktisert noen form for fullmaktstruktur eller annen form for begrensninger i å inngå forpliktende avtaler på noen av områdene i Eiendomsforvaltningen. Dette utgjør et betydelig risikoområde for Eiendomsforvaltningen og kommunen, spesielt i større prosjekter. Dessuten må det foretas oppfølgende kontroll med etterlevelse av vedtatte innskjerpinger av dette.

10.3 Klargjøring av bestiller- og innkjøpsansvar

Det bør etter granskingsteamets oppfatning klargjøres hvem som har innkjøpsansvar og ansvar for å være pådriver for rammeavtaler og kontrakter. Dette må også klart og tydelig fremgå av stillingsinstruksen for den det gjelder. Det må videre pålegges at de som skal foreta anskaffelser må følge inngåtte rammeavtaler og etablerte kontrakter. Det anbefales å følge opp med kontroller om etterlevelse av dette.

10.4 Endre og tydeliggjøre protokoll- og arkivreglene

Som nevnt er det vår oppfatning at protokollføring og påfølgende arkivering av anskaffelsesdokumentasjon har vært svak i Eiendomsforvaltningen. Andre bør lett kunne få dokumentert at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med gjeldende regelverk og rutiner. Vi anbefaler at det innarbeides bruk av elektroniske protokoller som tilfredsstillende nødvendige anskaffelses- og sikkerhetskrav.

10.5 Bedre og systematisk brukerkontroll

De aktuelle brukerne må ha en viss kontroll med hva som gjøres av vedlikeholdsarbeid, og fortrinnsvis kvittere for dette. Spesielt innen overflatebehandling viser bl.a. tipsene at bruker ikke har hatt noen informasjon om hva som har vært i planlagt og igangsatt av vedlikeholdsarbeid. Alternativt bør også brukerapparatet styrkes i form av klargjøring av ansvar og enklere kontrolloppgaver. Uansett vil vi anbefale at det utvikles systematikk for dette, på samme måte som enkelte av fagområdene i Eiendomsforvaltningen allerede har. Særlig ønsker vi å understreke dette på bakgrunn av de mangler ved kontrollene som er dokumentert ved overflatebehandling.

10.6 Samkjøre elektronisk lagret informasjon

Som nevnt i forrige rapport foreligger det flere forskjellige systemer og kilder til informasjon for saksbehandling og oppbevaring av dokumentasjon i Eiendomsforvaltningen. Ved å samkjøre de enkelte systemene via en felles portal, vil man oppnå bedre tilgjengelighet og oversikt over all relevant informasjon. Vi anbefaler at det vurderes å benytte kommunens elektroniske saksbehandlingssystem, WebSak til dette formål.

10.7 Ansvarsområder og ressursfordeling i Eiendomsforvaltningen

Som tidligere påpekt mener vi at det foreligger svakheter ved organiseringen ved Eiendomsforvaltningen, særlig med hensyn til ansvars – og arbeidsfordelingen mellom fagansvarlig og forvalter.

Det er også slik at ressursfordeling og bemanning i de ulike fagområdene synes noe tilfeldig fordelt. Et eksempel på dette er snekkertjenester hvor både Eiendomsforvaltningen og andre enheter foretar betydelige anskaffelser uten at det er noen dedikert fagansvarlig.

Forutsatt at man ønsker å opprettholde dagens organisering ved Eiendomsforvaltningen, anbefales at det utarbeides stillingsbeskrivelser hvor grensesnitt og ansvarsområder mellom fagansvarlig og forvalter klart fremkommer. Videre bør behovet for dedikert fagansvar på større områder, som blant annet snekkertjenester, vurderes og avklares. Innholdet i fagansvaret, herunder ansvaret for anskaffelsesprosessen, bør også utredes. I tillegg anbefales at man til enhver tid har oppdaterte organisasjonskart som viser ansvarsfordelingen i Eiendomsforvaltningen.

10.8 Oppfølgingsansvar for anskaffelser

Det bør vurderes om anskaffelsesavdelingen bør ha et tydelig og definert oppfølgingsansvar for kontroll med etterlevelse av innkjøpsregelverket, i tillegg til det som foreligger hos den enkelte linjeleder. Dessuten bør det sikres at denne avdelingen har nok kompetanse og anledning til å ta unna det behov som foreligger til enhver tid.

10.9 Rutine for bruk av ekstern prosjektleder

Det må beskrives og fastsettes rutine for når Prosjekt og Utbyggingsenheten i Bærum kommune eller eksterne skal inn som prosjektleder og hvordan dette skal gjennomføres, herunder kontroll med anskaffelsene. Således må det også utarbeides et sett med avtaler som regulerer hvem som har ansvaret for hva, slik at det ikke blir en ubetinget aksept av en aktuell leverandørs standardbetingelser. Det er opplyst at en foreliggende muntlig rutine/akseptert praksis medfører at dersom anskaffelsen vil bli over kr 5 mill NOK, så vil det være Prosjekt og Utbygging som vil overta ansvaret for anskaffelsene og prosjektet som sådan. Vi har ikke sett noen skriftlig rutine på dette og anbefaler at en slik rutine utarbeides.

10.10 Bruk av ekstern kompetanse ved anskaffelser

Vi har påpekt svakhetene ved anskaffelsesprosessene ovenfor. Noe av forklaringen, som også er påpekt fra Eiendomsforvaltningen, er at man ikke har hatt tid til å foreta anskaffelser i henhold til gjeldende regelverk. Etter vår oppfatning må man tilpasse de praktiske omstendigheter i Eiendomsforvaltningen slik at man finner frem til hensiktsmessige og kostnadseffektive løsninger. Vi anbefaler at det utarbeides konkrete standarder for de ulike trinn i anskaffelsesprosessen, for eksempel at tilpassende rutiner for direktekjøp utarbeides. Videre bør det vurderes å engasjere ekstern anskaffelseskompetanse, alternativt å øremerke ressurser i anskaffelsesavdelingen.

11 Forslag til tiltak av mer generell karakter

11.1 Oppfølging av pålegg fra revisjonen

Vi har dokumentert at det i ett tilfelle er gjennomført en delvis etterlevelse av kritikk fra revisjonen. Den aktuelle kontrakten ble terminert i hensikt å foreta en ryddigere anskaffelsesprosess, men resultatet ble at dette ikke ble gjennomført og at leveransene fortsatte som tidligere. Vi har også som omtalt i forrige rapport sett at det kan ta lang tid å etterleve anbefalinger fra revisjonen, for eksempel relatert til inngåelse av rammeavtaler. Det er generelt vår erfaring i fra andre sammenhenger at det er en fare for at pålegg og kritikk fra revisjonen ikke etterleveres på en god nok måte. Det kan skyldes at den aktuelle regel som det foreligger et brudd på er uklar, eller at påpekningen i seg selv er uklar eller ufullstendig, eller at det tar uforholdsmessig lang tid innen etterlevelse skjer. Vi anbefaler derfor at etterlevelse fra administrasjonen av påpekninger og kritikk fra revisjonen og eller andre kontrollorganer må kontrolleres mht etterfølgelse og deretter lukkes på en klar og tydelig måte.

11.2 Etablering av varslingsordning

Det er etter vår oppfatning viktig å stimulere og oppfordre til å gi ytterligere tips når konkrete mislighetssaker foreligger, for å avdekke ytterligere irregulære forhold. Dessuten vil man da ha en god anledning til å gå inn i øvrige forhold som kan foreligge, som det ellers vil kunne være vanskelig å få frem. Det er helt sentralt at tipsene behandles på en korrekt og ikke minst tillitvekkende måte. Regler i for eksempel arbeidsavtaler om taushetsplikt er ikke lenger til hinder for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Arbeidstakerne har fått et vern mot gjengjeldelse fra arbeidsgiveren ved varsling som gir arbeidstakeren adgang til også å gå utenfor virksomheten med informasjon om kritikkverdige forhold.

Generelt er det slik at bestemmelsen om arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten fremgår av arbeidsmiljøloven § 2-4. I samme bestemmelse fremgår det følgende:

Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Det er arbeidsgiver som har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

Under Stortingets behandling av lovendringen om varsling uttalte Kommunalkomiteen enstemmig at det var "Viktig å få slått fast at arbeidstakere har en rett til å varsle". Videre uttalte komiteen at "det er avgjørende å styrke vernet av ansatte som bidrar til å avdekke korrupsjon og misbruk av offentlige midler".

I forbindelse med vedtakelsen av endringen i Grunnloven § 100 uttalte saksordføreren på Stortinget at "den grunnlovsparagrafen vi har fått vedtatt i dag, vil måtte medføre en styrking

av ytringsfriheten for ansatte. Det skal være lov å si fra om uheldige forhold på arbeidsplassen, og ansatte i offentlig sektor skal selvsagt beholde sin ytringsfrihet fullt ut. Den praksis vi ser, for eksempel i en del kommuner, om at ingen ansatte får lov til å ytre seg i media om nær sagt noe forhold som har med kommunens virksomhet å gjøre, er klart i strid med det vernet Grunnloven nå vil gi ansatte". Saksordføreren uttalte videre at formuleringen i Grunnloven § 100 annet ledd "skal ikke hindre ansattes mulighet til å si fra om kritikkverdige forhold, enten i privat eller offentlig sektor, også kalt "whistle blowing" og offentlig ansattes mulighet til å ytre seg innskrenkes heller ikke".

Fra 01.01.2007 har alle arbeidsgivere plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Bestemmelsen i arbeidsmiljøloven som inneholder plikten (§ 3-6) lyder slik:
Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Det beste er imidlertid å ha et klima og en åpenhet som gjør at irregulære eller kritikkverdige forhold kommer frem på vanlig måte gjennom linjeansvaret i en virksomhet. Men som en sikkerhetsventil er det viktig at det foreligger en god og effektiv varslingsordning. Granskingsteamet er kjent med at dette nå utredes i kommunen og at hensikten er at den oppsatte tipstelefon skal erstattes av en permanent varslingsjeneste. For å skape nødvendig trygghet og anonymitet for varsleren, anbefales at mottak av meldinger legges til en ekstern mottaker.

Oslo, 18. april 2007

Anders Venemyr
Partner

Advokatfirmaet G-Partner AS

Trond H. Asmyhr
Rådgiver

Advokatfirmaet G-Partner AS

