



Ga omorganiseringen av BKB innsparinger?

Forvaltningsrevisjon

03.10.12

INNHOOLD

1. INNLEDNING	1
1.1 Vurderingskriterier	1
1.2 Avgrensinger	1
1.3 Problemstillinger	2
1.4 Anvendte metoder i prosjektet	2
1.5 Rådmannens kommentarer	2
2. ER ØKONOMISKE INNSPARINGER SYNLIGGJORT?	3
2.1 Synliggjøring av budsjettmessige innsparinger	3
2.2 Synliggjøring av reelle innsparinger	4
2.3 Revisjonens vurdering	4
3. VAR BEREGNEDE INNSPARINGER REALISTISKE?	6
3.1 Avvikling av administrasjonsheten	6
3.2 Avkastningskravet i BKB	7
3.3 Internhusleien som BKB betalte (kapitaldelen)	7
3.4 Rådmannens krav til effektivisering	8
3.5 Revisjonens vurdering	8
4. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALING	9
4.1 Hovedfunn	9
4.2 Anbefaling	10
KILDER	1
RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	1
REVISJONENS BEMERKNINGER	1

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre en forvaltningsrevisjon med formål:¹

Forvaltningsrevisjonen skal kartlegge om omorganiseringen av Bærum kommunale bedrifter ga innsparinger.

1.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene omfatter politiske vedtak, lovkrav, regelverk etc. som inneholder krav eller mål som skal oppfylles på området.

1.1.1 Politiske vedtak

Formannskapet vedtok i oktober 2009 å ta til etterretning rådmannens beslutning om endring av organisering og finansiering av Bærum kommunale bedrifter (BKB).² Saksfremlegget redegjør for bakgrunnen for beslutningen om å avvikle BKB som eget forretningsområde. Bakgrunnen var en vurdering av behovet for å få en bedre helhet og kostnadseffektivitet i kommunens styring av tjenestene³.

Desember 2009 vedtok kommunestyret Handlingsprogram 2010-2013.⁴ I handlingsprogrammet opplyses at formålet med omorganiseringen er å få en bedre helhet i kommunens styring, større gjennomsiktighet og bedre styring med tjenester og måten tjenestene bestilles og utføres på.⁵ Det opplyses også at rådmannen har besluttet å gjennomføre omorganiseringen av BKB som et prosjekt i to faser. *I begge faser skal økonomiske gevinster synliggjøres og dokumenteres.*

I Årsrapport 2010 er det opplyst at BKB er avviklet som organisasjon, og tjenestene fordelt på programområdene.⁶

1.1.2 Viktige lover og bestemmelser

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). sier i § 23 andre ledd:⁷
Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt...

1.2 Avgrensinger

Rådmannen oppga flere grunner for å nedlegge BKB. Denne undersøkelsen belyser kun økonomiske innsparinger.

¹ Kontrollutvalget møte 04.06.12, sak 026/12 *Forvaltningsrevisjoner – ny vurdering.*

² Formannskapet møte 14.10.09, sak 171/09 *BK Bedrifter – organisasjonsmessige endring.*

³ Formannskapet møte 14.10.09, sak 171/09 *BK Bedrifter – organisasjonsmessige endring*, Rådmannens notat av 23.09.09.

⁴ Kommunestyret møte 02.12.09 sak 002/09 *Handlingsprogram 2010-2013 behandling av rådmannens grunnlagsdokument.*

⁵ Kommunestyret møte 02.12.09 sak 002/09 *Handlingsprogram 2010-2013 behandling av rådmannens grunnlagsdokument*, side 141.

⁶ Rådmannens mål 2010, mål 2: Ha økt organisasjonens evne til å være omstillingsdyktig og til å møte nye utfordringer, side 21.

⁷ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107, Kapittel 4. Kommunens og fylkeskommunens administrasjon. § 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet, andre ledd.

Rapporten baserer seg i hovedsak på en vurdering av de beregninger rådmannen har gjort og presentert.

Revisjonen har avgrenset undersøkelsen til å belyse økonomiske innsparinger med ca millionbeløp.

Vi har ikke sett på kostnadssiden ved omorganiseringen. Omorganiseringen medførte administrativt merarbeid, flyttekostnader med mer.

1.3 Problemstillinger

Rådmannen opplyste i forslag til handlingsprogram at økonomiske gevinster skulle synliggjøres og dokumenteres.⁸ Revisjonen vil basere denne undersøkelsen på om dette er gjort og om rådmannens beregninger virker sannsynlige.

Revisjonen har valgt å dele rapporten inn i følgende problemstillinger:

- Er økonomiske gevinster synliggjort og dokumentert?
- Var beregnede innsparinger realistiske?

1.4 Anvendte metoder i prosjektet

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt* (RSK 001)⁹.

Fakta i rapporten er hentet fra følgende kilder:

- Ansatte i administrasjonen har bistått med kartleggingen av hvordan den økonomiske gevinsten var beregnet og endringene som følge av omorganiseringen.
- Politisk behandlede dokumenter som inneholder presenterte tall for den økonomiske gevinsten ved omorganiseringen. Vi har valgt å fokusere på handlingsprogram, tertialrapporter og årsrapporter.
- Gjennomgang av administrasjonens beregning av innsparingene.
- Kommunens økonomisystem LIS har gitt oversikt over aktuelle organisasjonsenheter og budsjetter.

1.5 Rådmannens kommentarer

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

⁸ Kommunestyret møte 02.12.09 sak 002/09 *Handlingsprogram 2010-2013 behandling av rådmannens grunnlagsdokument.*

⁹ Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05.

2. ER ØKONOMISKE INNSPARINGER SYNLIGGJORT?

I framstillingen under de to problemstillingene vil vi først presentere relevante fakta for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene.

I forslag til handlingsprogram som ble vedtatt av kommunestyret desember 2009,¹⁰ er det opplyst at rådmannen har besluttet å gjennomføre omorganiseringen av BKB som et prosjekt i to faser. *I begge faser skal økonomiske gevinster synliggjøres og dokumenteres.*¹¹

Revisjonen mener at for å synliggjøre og dokumentere økonomiske gevinster må en både presentere de antatte budsjettmessige innsparingene på forhånd og presentere de reelle innsparingene i regnskapene i etterkant.¹²

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Budsjettmessige innsparinger skal synliggjøres og dokumenteres.
- ⇒ Reelle innsparinger skal synliggjøres og dokumenteres.

2.1 Synliggjøring av budsjettmessige innsparinger

I Vedtatt handlingsprogram 2010-2013¹³ opplyses det om reduksjoner¹⁴ i budsjettene til de berørte sektorene.¹⁵

I Tertial 1 i 2010¹⁶ er det ført opp endringer i budsjettmidler knyttet til omorganiseringen både samlet og fordelt på ulike sektorer.¹⁷

I Tertial 2 i 2010¹⁸ omtales de to reduksjonene fra Handlingsprogram og Tertial 1 slik:

Som et resultat av omorganiseringen av tidligere BKB ble 6,8 mill trukket ut av rammene til programområdene (vedtatt HP 2010–2013). Ytterligere effektivisering av tjenestene er gjennomført etter implementering i Eiendom, og i den forbindelse er 3,3 mill trukket ut av rammene til programområdene (tertialrapport 1 2010).

Dette betyr at de oppgitte tallene i Handlingsprogram 2010-2013 og Tertial 1 i 2010 slås sammen til en planlagt innsparing på 10,1 millioner i 2010.

¹⁰ Kommunestyret møte 02.12.09 sak 092/09 *Handlingsprogram 2010-2013 behandling av rådmannens grunnlagsdokument.*

¹¹ *Handlingsprogram 2010-2013*, side 141.

¹² Direktoratet for økonomistyring, <http://www.dfo.no/no/Styring/Samfunnsokonomisk-analyse/Hvordan-gjennomfore-en-samfunnsokonomisk-analyse/>

¹³ Innsparingene er ikke konkretisert i forslag til Handlingsprogram 2010-2013. Side 141 står det *BKBs budsjett videreføres uendret inntil beslutninger om konkrete endringer er tatt.*

¹⁴ Omtalt som *Omorganisering BKB (Netto reduksjon).*

¹⁵ Vedtatt handlingsprogram, blå del side 12-14.

¹⁶ Kommunestyret møte 16.06.10 sak 039/10 *Tertialrapport 1 2010*, side 98 under Drift – endringer i fonds- og budsjettmidler, på sektorene side 98 og 99. Oppgitt som ”Fra programområdene, teknisk korreksjon”

¹⁷ Omtalt som *Omorganisering BKB (Teknisk korreksjon).*

¹⁸ Kommunestyret møte 08.12.10 sak 069/10 *Tertialrapport 2 2010*, side 5 under innledningen.

Tabell 2-1 Presenterte tall for innsparingen 2010 (i millioner)				
	2010	2011	2012	2013
Vedtatt Handlingsprogram 2010-2013	- 6,8	- 9,1	- 9,1	- 9,1
Tertial 1 2010	- 3,3	- 6,0	- 7,2	- 7,2
Sum	- 10,1	- 15,1	- 16,3	- 16,3

Desember 2010 vedtok kommunestyret Handlingsprogram 2011-2014.¹⁹ I handlingsprogrammet er det oppgitt innsparinger pga dette på de fleste sektorer kalt *Omorganisering BKB*.²⁰ I tillegg er det oppgitt en *samordningsgevinst*.²¹

I Handlingsprogrammet er det også oppgitt *Rest omorganisering BKB* på 5,2 mill i 2011 og 6,4 mill de neste årene²².

Tabell 2-2 Presenterte tall for innsparingen 2011 (i millioner)				
	2010	2011	2012	2013
Handlingsprogram 2011-2014. ²³		- 9,9 ²⁴	- 9,9	- 9,9
Handlingsprogram 2011-2014. ²⁵		- 6,0	- 7,2	- 7,2
Sum		- 15,9	- 17,1	- 17,1

I Handlingsprogram 2012 -2015 er det kun oppgitt *Rest omorganisering BKB* på 6,3 mill for årene 2012-2015²⁶.

2.2 Synliggjøring av reelle innsparinger

Revisjonen kan ikke se at reelle innsparinger er omtalt i årsrapportene for 2010²⁷ eller 2011²⁸ eller i særskilt rapportering.

2.3 Revisjonens vurdering

I Handlingsprogram 2010-2013 opplyser rådmannen at økonomiske gevinster ved omorganiseringen av BKB skulle synliggjøres og dokumenteres.

Revisjonen mener budsjettmessige innsparinger ble synliggjort og dokumentert. Innsparinger i budsjettet ble delvis synliggjort i vedtatt Handlingsprogram 2010-2013 og delvis i

¹⁹ Kommunestyret møte 08.12.10 sak 071/10 *Handlingsprogram 2011-2014 behandling av rådmannens grunnlagsdokument*.

²⁰ Rådmannens grunnlagsdokument, tabeller side 58, 64, 80, 92, 103,111, 114, 120, 127 og 142.

²¹ Rådmannens grunnlagsdokument Endringer i rammer 2010-2014, side 161 Kap 6.2. Endring i forhold til Tertial 1 2010. Kalt *Samordningsgevinst BKB*

²² *Handlingsprogram 2011-2014 Rådmannens grunnlagsdokument*, side 29, under diverse felles til fordeling.

²³ Rådmannens grunnlagsdokument Endringer i rammer 2010-2014, side 161 Kap 6.2. Endring i forhold til Tertial 1 2010. Kalt *Samordningsgevinst BKB*

²⁴ Rådmannens svar til revisjonens gjennomgang av Bærum kommunes handlingsprogram for 2011- 2014 av 27.10.2010 opplyser at endringen fra 9,1 til 9,9 ikke er en økning i innsparing, men at rådmannen foreslo å benytte noe mer av samlet gevinst.

²⁵ Sum av oppgitt innsparing driftsramme på de ulike sektorene side 58, 64, 80, 92, 103, 111, 114, 120, 127 og 143.

²⁶ Kommunestyret møte 14.12.11 sak 077/11 *Handlingsprogram 2012-2015 Rådmannens grunnlagsdokument*, avgitt 19.10.11, side 28.

²⁷ Kommunestyret møte 01.06.11 sak 037/11 *Årsrapport 2010 – Bærum kommune*.

²⁸ Kommunestyret møte 30.05.12 sak 026/12 *Årsrapport 2011 – Bærum kommune*.

Tertialrapport 1 2010. I Tertialrapport 2 2010 opplyses at disse to innsparingene utgjør den samlede innsparingen.

Revisjonen vil påpeke at i sakene som er fremlagt er det ingen steder er presentert en samlet oversikt for hvor mye omorganiseringen skulle gi i innsparing. Handlingsprogram 2011-2014 inneholder alle tallene, men for å finne ut hvor mye den samlede innsparingen er beregnet til, må en legge sammen tallene for hver sektor. I alt er det summen av 12 tall som angir innsparingen for hvert år. Revisjonen antar at innsparingene ville blitt bedre synliggjort for de folkevalgte om de hadde fått presentert et samlet tall.

Revisjonen mener også begrepsbruken i dokumentene er forvirrende. Tallene for *økonomiske gevinster* omtales som *Omorganisering BKB*, *effektivisering* og *samordningsgevinst*. Begrepene brukes delvis om hverandre og dette bidrar ikke til å synliggjøre gevinsten.

Reelle innsparinger er ikke synliggjort og dokumentert. Den økonomisk analysen som er gjort i forkant av budsjettinnsparingene gir en antakelse om hvilke innsparinger som kunne forventes. Disse antagelsene bør etter revisjonens vurdering ses opp mot faktisk, realisert utfall etter gjennomføring. Det kan være mange årsaker til at tiltaket ikke gir de ønskede resultatene. En slik etterevaluering kan også bidra med læring til fremtidige beregninger av innsparinger.

3. VAR BEREGNEDE INNSPARINGER REALISTISKE?

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). sier i § 23 andre ledd:²⁹

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

⇒ Budsjettinnsparinger lagt frem for folkevalgte organer skal være realistiske.

For enkelhetsskyld vil vi fokusere på 2010, da de samme beregningene i hovedsak lå til grunn for de neste årene. I Handlingsprogram 2010-2013 og i Tertial 1 ble det til sammen oppgitt budsjettinnsparinger på 10,1 millioner i 2010. De angitte budsjettinnsparingene ble beregnet ut fra fire typer antatte besparelser.³⁰ Tabellen nedenfor viser typene besparelser som lå til grunn for beregnede budsjettbesparelser i 2010.

Tabell 3-1 Typer innsparinger og beregnet beløp i 2010	
Avviklingen av administrasjonsheten	- 0,7 millioner
Avkastningskravet i BKB	- 3,3 millioner
Internhusleien som BKB betalte (kapitaldel)	- 2,8 millioner
Rådmannens krav til effektivisering	- 3,3 millioner
SUM 2010	- 10,1 millioner

3.1 Avvikling av administrasjonsheten

Ingen skulle bli oppsagt ved omorganiseringen.³¹ Ved avviklingen av administrasjonen sluttet to fast ansatte i kommunen, og så langt revisjonen kjenner til, er de ikke erstattet. I tillegg fikk direktøren ved BKB justert lønnen. Så langt revisjonen kan se ga disse reduksjonene en direkte innsparing i lønnsutgifter i 2010 på mer enn 0,7 millioner. I tillegg kommer innsparing i kontorutgifter m.m. De øvrige ansatte ble overført til andre avdelinger i kommunen, og revisjonen har ikke gjort videre vurderinger av hvordan dette ble organisert og om det har ført til innsparinger i avdelingene.

BKB disponerte en rekke lokaler.³² Det er samme virksomhet som disponerer lokalene nå som før omorganiseringen, bortsett fra administrasjonsbygningen i Olav Ingstads vei 2. Da administrasjonsheten ble avviklet, ble en vesentlig del av denne bygningen ledig. Dette ga kommunen lavere utgifter til lokaler. Denne innsparingen ble ikke tatt med i den beregnede innsparingen.

²⁹ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107, Kapittel 4. Kommunens og fylkeskommunens administrasjon. § 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet, andre ledd.

³⁰ Regneark med beregnede innsparinger, som rådmannen har oversendt til revisjonen.

³¹ Kommunestyret møte 02.12.09 sak 002/09 *Handlingsprogram 2010-2013 behandling av rådmannens grunnlagsdokument*. Blå del side 12. *Ingen stillinger skal inndras som følge av en ny organisering av kommunens tjenester*

³² Bla vei - og parkstasjonene og kirkegårdskontorene.

3.2 Avkastningskravet i BKB

Det interne avkastningskravet i BKB var 5,4 millioner i 2009. Da BKB ble avvirket ble dette strøket. BKB ble finansiert gjennom salg av tjenestene til Bærum kommune.³³

Avkastningskravet innebar at prisen på tjenestene BKB leverte til kommunen var høyere enn det kostet for BKB å levere tjenestene. Denne ”overprisingen” ga avkastningen. Uten avkastningskravet ble altså tjenestene billigere for de kommunale enhetene som kjøpte tjenester fra BKB og dette ga en innsparing i budsjettene.

Noe av avkastningen (”overprising”) ble også brukt for å dekke inn underskudd (”underprising”) på andre tjenester internt i BKB. Vi får opplyst at BKB bl.a. overførte midler til den enheten i BKB som drev med hjemmehjelp. Da avkastningskravet på 5,4 millioner ble strøket måtte rådmannen derfor øke budsjettet til hjemmehjelpstjenesten med 2,1 mill. Den beregnede innsparing ble dermed 3,3 millioner.³⁴

Avkastningen i BKB ble hvert år overført til BKBs resultatreguleringsfond som ved avviklingen etter 12 års drift kun var på 11,0 millioner³⁵. Årsaken til dette var at fondet ble brukt intern i BKB til investering i biler og maskiner.³⁶

Avvikling av avkastningskravet medfører at investeringer som tidligere ble dekket av resultatreguleringsfondet i fremtiden må dekkes i kommunens budsjett.

3.3 Internhusleien som BKB betalte (kapitaldelen)

Husleien deles gjerne inn i kapitaldel og driftsdel. Husleiens kapitaldel er nedskrivning av verdien av bygget. Internhusleiens kapitaldel ble innberegnet i den budsjettmessig innsparing med 2,8 millioner. BKBs husleie ble belastet alle BKBs kunder. Når husleien ble avvirket ble prisene ut til tjenestestedene redusert og budsjettene deres kuttet tilsvarende.

Bortfallet av husleien førte samtidig til reduserte leieinntekter sentralt i kommunen på 2,8 millioner. Innsparingen var dermed ingen innsparing for kommunen samlet fordi reduksjon i budsjettet på de ulike tjenestestedene førte til tilsvarende reduksjon i inntekter et annet sted.³⁷ Denne reduksjonen i leieinntekter sentralt som følge av omorganiseringen fremkommer ikke eksplisitt i budsjettene som er fremlagt til politisk behandling.

³³BKB hadde driftsutgifter på 335,5 millioner i 2009. Inntektene kom i all hovedsak fra tjenestestedene i kommunen. BKB fikk ikke tildelt budsjettmidler av kommunestyret direkte, men fikk inntektene indirekte ved at kommunestyret bevilget midler til tjenestestedene som betalte for tjenester fra BKB. I tillegg hadde BKB inntekter fra andre enn kommunen bl.a. salg fra badene, salg til kirkegårdene mm. Revisjonen har gått gjennom fakturaoversikten i 2009 og så langt revisjonen kan se førte nedleggelsen av BKB ikke til vesentlige bortfall av eksterne inntekter. Salg til eksterne påvirker dermed ikke i vesentlig grad eventuelle innsparinger.

³⁴ $5,4 - 2,1 = 3,3$

³⁵ Bærum kommune Regnskap 2010, side 174 og Bærum kommune Regnskap 2011, side 126.

³⁶ Kommunestyret møte 03.12.08 sak 090/08 *Handlingsprogram 2009-2012 behandling av rådmannens grunnlagsdokument*, side 159.

³⁷ Internhusleie kapital ble utgiftsført hos BKB og inntektsført sentralt i kommunen. Reduserte utgifter i sektorene førte dermed til tilsvarende reduserte inntekter sentralt.

3.4 Rådmannens krav til effektivisering

Rådmannen gjennomførte våren 2010 en vurdering sammen med lederne som overtok aktiviteten fra BKB. Det ble vurdert hvor mye samordningen av aktivitetene kunne gi i innsparing. Den gevinsten ble anslått til 3,3 millioner i 2010.³⁸

Den største delen av den beregnede effektiviseringen kom på internhusleiens driftsdel. Driftsdelen er rengjøring, strøm, vann etc. samt vedlikehold av bygg. Av de beregnede 3,3 mill i 2010 er hele 2,3 mill på internhusleien.³⁹ Vi får opplyst at det ble gjort en vurdering av hvor mye mindre penger en kunne drifte eiendommene for og at internhusleien ble redusert på dette grunnlaget. Budsjettet til leietakerne ble redusert tilsvarende. Revisjonen får opplyst at effektiviseringsgraden ikke er målt direkte, men at tilstandsanalysene av byggene foreløpig ikke tyder på at tilstanden er forringet etter at BKB ble avvirket.

3.5 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener samlet at budsjettinnsparingene som er lagt frem for de folkevalgte er for høye. Revisjonen mener en antatt realistisk innsparing i 2010 lå nærmere 4 millioner mens det i handlingsprogram og tertialrapporter er angitt en budsjettinnsparing på 10,1 millioner.

Revisjonen mener at rådmannens beregnede innsparinger pga. avviklingen av administrasjonsavdelingen i BKB var forsiktige og at dette førte til en reell innsparing på mer enn de 0,7 millioner som lå i beregningen for 2010. Avviklingen av administrasjonsheten i BKB medførte redusert behov for ansatte og reduksjon i antall ansatte. I tillegg mener revisjonen at frigjort lokaler ga en gevinst.

Rådmannens krav til effektivisering som kom i Tertial 1 på 3,3 millioner, mener revisjonen er noenlunde realistiske. Denne innsparingen var basert på en vurdering av hvor mye det kunne effektiviseres. Budsjettene ble redusert i samsvar med dette og revisjonen har ikke sett indikatorer på at dette ikke ble realisert.

Innsparing ved avvikling av avkastningskravet er ikke en selvsagt innsparing. Avkastningen ble tidligere plassert på fond som bl.a. ble brukt til fremtidige investeringer. Satt på spissen var denne innsparingen at en sluttet å spare. Revisjonen mener derfor det ikke er naturlig å ta denne endringen med som innsparing på 3,3 millioner i beregningen.

Bortfallet av husleiens kapitaldel førte til reduksjon i budsjetterte utgifter på ulike tjenestesteder, men samtidig til tilsvarende reduksjon i inntekter i kommunen sentralt. Dette var dermed ingen innsparing for kommunen samlet. Revisjonen mener det ikke er riktig å ta med dette som innsparing og at innsparingen derfor er satt 2,8 millioner for høyt.

³⁸ Kommunestyret møte 16.06.10 sak 039/10 *Tertialrapport 1 2010*, side 98 under Drift – endringer i fonds- og budsjettmidler, på sektorene side 98 og 99. Oppgitt som ”Fra programområdene, teknisk korreksjon”

³⁹ Bygningsdrift (2 mill) og renhold (0,3 mill).

4. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALING

Kontrollutvalget ville få kartlagt om omorganiseringen av Bærum kommunale bedrifter ga innsparinger.

Rådmannen besluttet i 2009 å omorganisere BKB. Hovedhensikten var å få bedre helhet i kommunens styring, men også å oppnå kostnadseffektivitet. Økonomiske gevinster skulle synliggjøres og dokumenteres.

4.1 Hovedfunn

- Omorganiseringen ga innsparinger.
- De presenterte tallene for budsjettinnsparinger er for høye.
- Reelle innsparinger er ikke synliggjort og dokumentert.

OMORGANISERINGEN GA INNSPARINGER

Revisjonen mener omorganiseringen ga reell innsparing for kommunen samlet. Avviklingen av administrasjonsheten i BKB medførte en reell innsparing i lønnsutgifter og det ble frigjort lokaler for tjenestesteder som leide i det private markedet. Revisjonen mener at innsparingene pga dette var på mer enn de 0,7 millioner som lå i beregningen. Rådmannens krav til effektivisering som kom i Tertial 1 på 3,3 millioner, mener revisjonen er noenlunde realistiske og revisjonen har ikke sett indikatorer på at dette ikke ble realisert.

DE PRESENTERTE TALLENE FOR BUDSJETTINNSPARINGER ER FOR HØYE

Revisjonen mener innsparingen på 10,1 millioner som er presentert i dokumentene fremlagt for de folkevalgte er for høye. Til grunn for tallene var bortfall av husleiens kapitaldel tatt inn. Dette ga en reduksjon i budsjettene, men samtidig en tilsvarende reduksjon i inntekter et annet sted. Dette var dermed ingen innsparing for kommunen samlet. I beregningen var det også tatt inn innsparing ved avvikling av et avkastningskrav BKB hadde. Avkastningen ble i BKB plassert på fond og i stor grad brukt til fremtidige investeringer. Satt på spissen var denne innsparingen at en sluttet å spare. Revisjonen mener at disse to tingene ikke burde vært tatt med i beregningen og at presentert innsparing derfor ble satt 6,1 millioner for høyt.

Revisjonen vil påpeke at det i sakene som er fremlagt er det ingen steder presentert en samlet oversikt for hvor mye omorganiseringen skulle gi i innsparing og at begrepsbruken i dokumentene er forvirrende. Revisjonen antar at innsparingene ville blitt bedre synliggjort for de folkevalgte om de hadde fått presentert et samlet tall.

REELLE INNSPARINGER ER IKKE SYNLIGGJORT OG DOKUMENTERT.

Revisjonen kan ikke se at reelle innsparinger er lagt frem for folkevalgte organer. Revisjonen mener at dette er en naturlig del av å synliggjøre økonomisk gevinst. Den økonomisk analysen som er gjort i forkant av budsjettinnsparingene gir en antakelse om hvilke innsparinger som kunne forventes. Disse antagelsene bør etter revisjonens vurdering ses opp mot faktisk, realisert utfall etter gjennomføring. Det kan være mange årsaker til at tiltaket ikke gir de ønskede resultatene. En slik etterevaluering kan også bidra med læring til fremtidige beregninger av innsparinger.

Revisjonsrapporten er avgrenset til å omhandle hvorvidt selve omorganiseringen av BKB ga innsparinger. Det foreligger andre prinsipielle sider som lå til grunn for omorganiseringen, bl.a. rådmannens og derigjennom kommunestyrets mulighet til kontroll.

4.2 Anbefaling

Revisjonen foreslår at kontrollutvalget vedtar følgende anbefaling:

Rådmannen bør synliggjøre og dokumentere de reelle innsparingene for kommunestyret.

KILDER

Formannskapet møte 14.10.09, sak 171/09 *BK Bedrifter – organisasjonsmessige endring*. Rådmannens notat av 23.09.09.

Kommunestyret møte 01.06.11 sak 037/11 *Årsrapport 2010 – Bærum kommune*.

Kommunestyret møte 02.12.09 sak 092/09 *Handlingsprogram 2010-2013 behandling av rådmannens grunnlagsdokument*.

Kommunestyret møte 02.12.09 sak 092/09 *Handlingsprogram 2010-2013 behandling av rådmannens grunnlagsdokument*. Vedtatt handlingsprogram blå del.

Kommunestyret møte 03.12.08 sak 090/08 *Handlingsprogram 2009-2012 Behandling av rådmannens grunnlagsdokument*.

Kommunestyret møte 08.12.10 sak 069/10 *Tertialrapport 2 2010*.

Kommunestyret møte 08.12.10 sak 071/10 *Handlingsprogram 2011-2014 behandling av rådmannens grunnlagsdokument*.

Kommunestyret møte 14.12.11 sak 077/11 *Handlingsprogram 2012-2015 Rådmannens grunnlagsdokument, avgitt 19.10.11*.

Kommunestyret møte 16.06.10 sak 039/10 *Tertialrapport 1 2010*.

Kommunestyret møte 30.05.12 sak 026/12 *Årsrapport 2011 – Bærum kommune*

Kontrollutvalget møte 04.06.12, sak 026/12 *Forvaltningsrevisjoner – ny vurdering*.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

Kommunal- og regionaldepartementet.

Regneark med beregnede innsparinger, utarbeidet av rådmannen.

Rådmannens svar til revisjonens gjennomgang av Bærum kommunes handlingsprogram for 2011- 2014 av 27.10.2010.

Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt (RSK 001). Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05.

TABELLOVERSIKT

Tabell 2-1 Presenterte tall for innsparingen 2010 (i millioner)	4
Tabell 2-2 Presenterte tall for innsparingen 2011 (i millioner)	4
Tabell 3-1 Typer innsparinger og beregnet beløp i 2010.....	6

RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

NOTAT

Dato: **01.10.2012**
 Arkivkode: **N-131.1**
 J.postID: **12/166769**
 Arkivsaksnr: **12/16968**

Fra: Nitika Dhall

Vedrørende: **Høring forvaltningsrevisjon om innsparingene BKB - Bærum kommunale bedrifter**

Det vises til brev av 14.9.2012. Rådmannen har følgende kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapport vedrørende innsparingene i BKB.

Tabell 2-2

Rådmannen mener at tabell 2-2 *presenterte tall for innsparingen 2011* ikke viser en korrekt oppstilling av innsparingen. Tallet på 9,9 mill. er midler som er omdisponert til andre formål som en følge av innsparingen som fremkommer i tabell 2-1.

Tabell 2-2 Presenterte tall for innsparingen 2011 (i millioner)				
	2010	2011	2012	2013
Handlingsprogram 2011-2014.		-9,1	-9,1	-9,1
Tert 1 2010		-6	-7,2	-7,2
Brutto innsparing		-15,1	-16,3	-16,3
Omdisponert til andre formål*		9,9	9,9	9,9
Netto innsparing**		-5,2	-6,4	-6,4

*Dette fremgår av Hp 2011-2014, tabell side 161, Samordningsgevinst BKB, reduksjon

** Dette fremgår av HP 2011-14 på side 29 i tabell som viser rest omorganisering BKB

Side 5

I sakene som er fremlagt for de folkevalgte er det ingen steder presentert en samlet oversikt for hvor mye omorganiseringen skulle gi i innsparing.

En samlet oversikt fremkommer på side 12 (blå delen) i HP 2010-2013.

Revisjonsrapporten viser følgende hovedfunn:

- Omorganiseringen ga innsparinger.
- De presenterte tallene for budsjettinnsparinger er for høye.
- Reelle innsparinger er ikke synliggjort og dokumentert.

Revisjonsrapporten er avgrenset til å omhandle hvorvidt selve omorganiseringen av BKB ga innsparinger. Det foreligger andre prinsipielle sider som lå til grunn for omorganiseringen, bl.a. rådmannens og derigjennom kommunestyrets mulighet til kontroll.

Revisjonen har kommet fram til at omorganiseringen ga innsparinger, men dog ikke i den størrelsesorden som fremkommer i fremlagte dokumenter.

Rådmannen er til dels enig i revisjonens vurdering av at de forventede budsjettinnsparinger var for optimistiske. Revisjonen skriver i punkt 3.5

”Innsparing ved avvikling av avkastningskravet er ikke en selvsagt innsparing. Avkastningen ble tidligere plassert på fond som bl.a. ble brukt til fremtidige investeringer. Satt på spissen var denne innsparingen at en sluttet å spare. Revisjonen mener derfor det ikke er naturlig å ta denne endringen med som innsparing på 3,3 millioner i beregningen.”

Rådmannen mener at dette berører et viktig element med prosessen som revisjonen ikke tar opp, nemlig rådmannens behov for å ha en samlet oversikt over kommunens økonomi. Det at virksomheter innenfor kommunen har bygget opp egne fond og foretar kryssubsidieringer innenfor egne områder vurderes som særs uheldig, og viktig å få underlagt kommunens samlede investeringsprioriteringer. Det kan derfor hevdes at BKB fond gjennom omleggingen ble satt i posisjon til å bli vurdert som innsparing. Legges revisjonens logikk til grunn vil i ytterste tolkning, all inntrekking av ubrukte midler i organisasjonen kunne underkjennes som innsparing. Dette på grunn av at det ville være akseptabelt at ubrukte midler (for å sette det på spissen) "ligger å godgjør seg " desentralt" og kan brukes til fremtidige investeringer, men ikke er underlagt kommunestyrets prioriteringer gjennom HP. Rådmannen deler derfor ikke fullt ut revisjonens kritikk her.

Innsparinger som er skissert i HP 2010-2013 og HP 2011-2014 er gjennomført som budsjettjusteringer. Utover dette har rådmannen ikke dokumentert de reelle innsparinger. Rådmannen ser at en såpass stor omorganisering som BKB burde ha vært organisert som et prosjekt med tydelige mål knyttet til gevinstrealisering.

Revisjonen anbefaler at rådmannen bør synliggjøre og dokumentere de reelle innsparingene for kommunestyret. Omleggingen har vært kompleks med mange komponenter. I tillegg er den siste delen av omleggingen knyttet til transportdelen ikke sluttført. Rådmannen mener det vil være svært krevende å dokumentere effekten av omorganiseringen som ble påbegynt så langt tilbake som i 2010 og som pr. dags dato ikke er sluttført. Det er vanskelig å hevde at det å synliggjøre innsparingen alene vil gi et korrekt bilde av gevinsten kommunen har hatt med å omorganisere BKB totalt sett.

Rådmannen tar revisjonsrapporten til etterretning og vil i fremtiden sørge for at slike omorganiseringsprosjekter har tydelige mål som er spesifisert og estimert slik at effekten kan måles i ettertid.

Med hilsen

Hans Kristian Lingsom
fung. rådmann

REVISJONENS BEMERKNINGER

Revisjonen merker seg rådmannens kommentarer og registrerer uenighet knyttet til presenterte tall for innsparing og uenighet knyttet til om det er presentert en samlet oversikt for innsparing.

Revisjonen sier seg enig i rådmannens kommentar: *Rådmannen ser at en såpass stor omorganisering som BKB burde ha vært organisert som et prosjekt med tydelige mål knyttet til gevinstrealisering.*