

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



Malvik Eiendom KF

Malvik kommune

Mars 2010

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget i Malvik kommune i perioden november 2009 til mars 2010.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 25.03.2010

Frode Singstad /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Arve Gausen /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om forutsetningene for etablering av Malvik Eiendom KF er fulgt opp i praksis. Foretaket ble etablert i 2007 etter en lengre politisk og administrativ prosess. Da hadde et forprosjekt(eiendomsprosjektet) pågått i flere år, og ved hjelp av solid innhentet kompetanse og tilførte ressurser lagt grunnlaget for etableringen av selskapet. I arbeidet med eiendomsprosjektet ble det utarbeidet en rekke styringsprinsipper med anbefalte modeller for organisering og drift av foretaket. Det ble også utarbeidet en serie økonomiske prognoser, som kommunestyret baserte sin beslutning om å opprette foretaket på. Det er disse prinsippene og prognosene vi har målt foretaket mot i denne undersøkelsen.

Vår hovedkonklusjon er at disse styringsprinsippene er fulgt opp i liten grad.

Blant annet ble det i eiendomsprosjektet utarbeidet et system for målstyring, som skulle sikre gode resultater og en brukerorientert og lærende organisasjon. Systemet er ikke tatt i bruk av foretaket.

Foretaket har opprettet færre administrative stillinger enn forutsatt. Dette har fått konsekvenser både for driften og for økonomien. Foretaket skulle sørge for god kontakt med leietakere og brukere, og gjennom målstyringssystemet sikre at disse fikk yte påvirkning på foretakets tjenester. Foretaket skulle også selge vaktmestertjenester, renholdstjenester og tjenester innen prosjektledelse i det åpne markedet. Ingen av disse forutsetningene er fulgt opp på grunn av for liten kapasitet.

Eiendomsprosjektet forutsatte at foretaket skulle fungere mest mulig atskilt fra resten av kommunen, men at kommunen og foretaket likevel skulle dra nytte av hverandres kompetanse. For at dette skillet skulle fungere, la eiendomsprosjektet blant annet opp til en bestiller-utførerorganisering, med kommunen som bestiller og foretaket som utfører av tjenestene. Dette er ikke fulgt opp. Kommunen har ikke utviklet den nødvendige kompetansen i å styre etter avtaler. Videre skulle foretakets bruk av kommunens støttetjenester reguleres av en formell avtale. Noen slik avtale er ikke laget.

For å sikre reel synliggjøring av de faktiske kostnadene ved eiendomsforvaltningen, var det forutsatt at overføringene fra kommunen til foretaket skulle være en fast husleie for kommunens formålsbygg. Det skulle beregnes avskrivning for byggene, og avskrivningen skulle etter en innkjøringsfase inkluderes fullt ut i husleien. Dette skulle fungere som et incitament til arealeffektivisering i virksomhetene. Slik har det ikke fungert. Etter etableringen fant foretaket det vanskelig å tilpasse driften til det nivået som den faste husleien skulle ligge på. Dermed ble modellen med en fast husleie forlatt. Overføringene til foretaket har etter dette basert seg på foretakets budsjetter etter forhandlinger med rådmann, og avskrivningsberegningen er eliminert.

Det er mange og sammensatte årsaker til at foretakets økonomi ikke har utviklet seg i tråd med prognosene i eiendomsprosjektet. Vi kan ikke se bort fra at eiendomsprosjektets prognoser er ufullstendige eller basert på et manglende grunnlag. De første budsjettene var utarbeidet av kommunen i samarbeid med PwC, og intervjuene tyder på at foretaket har fått store utgifter som de på forhånd ikke var oppmerksomme på. Dette var særlig utslagsgivende for underskuddet i 2007.

Samtidig anbefalte eiendomsprosjektet en rekke tiltak for å øke rammene til vedlikehold, og få av disse er fulgt opp. Blant annet har foretaket ikke solgt tjenester som nevnt over, og foretaket har heller ikke oppjustert husleier slik som forutsatt. Et annet forhold flere påpeker, er at den økonomiske kompetansen i foretakets styre og ledelse har vært for lav.

Vårt inntrykk er at årsaken til at styringsprinsippene ikke er fulgt opp er flere: manglende kjennskap til dem, manglende kapasitet til å ta tak i dem og i noen grad manglende kompetanse til å anvende dem. Samtidig registrerer vi at flere uttrykker at samarbeidet mellom kommunen og foretaket i perioder har vært mangelfullt. Intervjuene tyder på at også det kan ha hatt en viss betydning.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
1 Innledning	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Forutsetningene ved etableringen.....	9
2 Problemstilling, avgrensning, metode og kriterier	10
2.1 Avgrensning	10
2.2 Problemstillinger.....	10
2.3 Metode	10
2.4 Kriterier	10
3 Er styringsprinsippene fulgt?	11
3.1 Revisjonskriterier: styringsprinsippene	11
3.2 Data	11
3.3 Revisors vurdering.....	17
4 Foretakets økonomiske utvikling	19
4.1 Revisjonskriterier: styringsprinsipper og prognoser for økonomisk utvikling.....	19
4.2 Data	19
4.3 Revisors vurdering.....	22
5 Høring	24
6 Konklusjon og anbefalinger	25
6.1 Konklusjon	25
6.2 Anbefaling	25
Kilder.....	27
Vedlegg 1	28

1 Innledning

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Malvik kommune bestilte i sak 16/2009 en forvaltningsrevisjon om Malvik Eiendom KF. I vedtaket heter det:

Kontrollutvalget bestiller et forvaltningsrevisjonsprosjekt som omhandler evaluering knyttet til etablering og drift av Malvik Eiendom KF.

I saksutredningen heter det videre at:

Evaluering av Malvik Eiendom KF opp mot målsettingene ved etablering.

En evaluering av virksomheter som organiseres som egne foretak kan være gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget mener at et prosjekt på dette området ikke bør gjennomføres før virksomheten har vært i drift en periode. Foretaket har vært i drift i 2 år og en gjennomgang kan være nyttig. Foretaket har i 2007 og 2008 hatt et regnskapsmessig underskudd på henholdsvis kr 2,8 mill og 2,5 mill. Underskuddet må dekkes av kommunen.

Foretaket mener de ikke får stilt nødvendige midler til disposisjon for å utføre bl.a. vedlikeholdsoppgaver som ansees nødvendig for å unngå forfall av bygningsmassen. En gjennomgang av virksomheten kan vinkles i forhold til økonomistyringen i foretaket, men bør i hovedsak avklare om forutsetningene som ble lagt til grunn ved etableringen av foretaket er fulgt opp i praksis. Prosjektet kan gi nyttig tilbakemeldinger, som også kan komme til nytte ved eventuelle senere prosesser knyttet til etablering av egne selskap.

Malvik Eiendom ble stiftet med virkning fra og med 01.07.2007. Ved utgangen av 2009 har selskapet hatt 2 hele driftsår og dermed vært gjennom en innkjøringsfase. Det er naturlig nok utfordringer knyttet til det å få etablert interne rutiner og kommunikasjon inn mot kommunen. Dette kan, dersom kontrollutvalget ønsker det, inngå i prosjektet og er etter sekretariatets oppfatning naturlig å berøre.

Kontrollutvalget ønsket med andre ord i utgangspunktet at forvaltningsrevisjonen skulle favne følgende forhold:

1. Om forutsetningene ved etablering av selskapet er fulgt opp
2. Økonomistyringen
3. Interne rutiner
4. Kommunikasjon opp mot kommunen

Oppdragsansvarlig revisor ba i notat av 12.10.2009 kontrollutvalget om å spisse forvaltningsrevisjonen ytterligere, for å få et omfang på undersøkelsen mer i tråd med de tilgjengelige ressursene. KU fattet deretter følgende vedtak i sak 27/2009:

Kontrollutvalget ønsker å innrette prosjektet mot en evaluering av selskapet opp mot forutsetningene ved etableringen.

Presiseringen fra KU innebærer at forvaltningsrevisjonen først og fremst skal konsentreres om de forutsetningene som lå til grunn ved etableringen av foretaket - og undersøke i hvilken grad disse er fulgt opp. Dette betyr ikke at undersøkelsen avgrenses mot forhold som berører økonomistyringen i foretaket eller samarbeid med kommunen, men at revisor tar utgangspunkt i forutsetningene, og at også aspekter ved økonomistyringen eller samarbeidet med kommunen kan bli vurdert hvis forutsetningene sier noe om dette.

1.2 Forutsetningene ved etableringen

Malvik Eiendom ble opprettet som kommunalt foretak¹ etter en grundig administrativ og politisk prosess som begynte med Gullhaugerklæringen² i 2003 og endte i 2006 med kommunestyrets vedtak om å etablere foretaket med virkning fra 1. juli 2007.³

Til grunn for etableringen lå et omfattende forprosjekt, heretter "eiendomsprosjektet".

Eiendomsprosjektet bestod i tre faser, alle under samme prosjektleder. Første fase var en forstudie, som blant annet skulle utrede organisering av eiendomsforvaltningen og gi signaler for videreføring av prosjektet. Forstudien endte i en anbefaling om å organisere eiendomsforvaltningen i et eget kommunalt foretak. Andre fase var et større forprosjekt, styrt av en prosjektgruppe og ekstern bistand særlig fra KPMG, med et av hovedmålene å utrede valg av organisasjonsform videre.

Prosjektgruppens mandat begrenset seg til å vurdere organisasjonsformene kommunalt foretak og aksjeselskap. Denne fasen resulterte i fire delrapporter:

- "Delrapport 1: Verdivurdering kommunale bygg"
- "Delrapport 2: Åpningsbalanse og prognoser"
- "Delrapport 3: Organisering av eiendomsforvaltningen"
- "Delrapport 4: Styringsprinsipper for eiendomsforvaltningen"

I disse rapportene ligger mange av de forutsetningene som kommunestyret i Malvik baserte sin beslutning på da de valgte å opprette Malvik Eiendom KF. Rapportene er politisk behandlet. For denne forvaltningsrevisjonen vil delrapportene 2 og 4 være de mest sentrale.

I eiendomsprosjektet ble det forutsatt at det måtte foreligge en del rammebetingelser for at foretaket skulle kunne etableres og driftes i tråd med prosjektgruppens anbefalinger og prognoser. Malvik kommune skulle sørge for noen av disse. Blant de viktigste rammebetingelsene er økonomiske forhold, lånevilkår osv, men også organisatoriske og praktiske forhold, som samarbeid mellom foretaket og støttefunksjonene i kommunen. I en evaluering av foretaket er det derfor av stor interesse å undersøke om disse rammebetingelsene er etablert, opprettholdt og fulgt opp fra kommunens side.

"Delrapport 4: Styringsprinsipper for eiendomsforvaltningen", som fikk kommunestyrets tilslutning i vedtak 06/1822, inneholder anbefalinger for styring og organisering av eiendomsforvaltning i foretaket. Vi vil undersøke om disse anbefalingene er fulgt opp, og i så fall om hvilken effekt de har hatt for driften av selskapet.

"Delrapport 2: åpningsbalanse og prognoser" stiller opp økonomiske prognoser for foretakets første leveår. Ifølge disse prognosene skulle foretaket hatt regnskapsmessige overskudd både i 2007 og i 2008. De driftsmessige konsekvensene for kommunen skulle vise seg først i år 2010, når foretaket etter planen skal begynne å innhente vedlikeholdsetterslepet. Som det fremgår av saksutredningen over, hadde foretaket betydelige underskudd begge disse årene. Et hovedmål med forvaltningsrevisjonen må derfor være å finne forklaringer på dette underskuddet.

Eiendomsprosjektets siste fase, "Hovedprosjektet", ble gjennomført i tiden mellom kommunestyrets vedtak om å opprette foretaket og foretakets etablering 01. august 2007. Daglig leder for foretaket ble ansatt 1. mai 2007. Et politisk oppnevnt interimstyre fungerte som styre fra opprettelsen og fram til det nye styret ble oppnevnt etter valget i 2007.

¹ Jf. kommunelovens kap. 11, §§ 61 til 75

² Politisk avtale mellom Malvik Høyre, Malvik Fremskrittsparti og Malviklista. Avtalen utgjorde plattformen for politisk styre av Malvik kommune i valgperioden 2003-2007.

³ Sak 40/06 av 25.9.06

2 Problemstilling, avgrensning, metode og kriterier

2.1 Avgrensning

I arbeidet med forvaltningsrevisjonen har vi rettet oppmerksomheten mot forutsetningene i det eiendomsprosjektet kommunestyret baserte sin beslutning om å opprette foretaket på, for ut ifra disse å måle om Malvik Eiendom KF har svart til forventningene. Eiendomsprosjektet er omfattende, og vi har ikke undersøkt oppfølgingen av alle forutsetninger.

Denne tilnærmingen til evalueringen betyr at noen problemstillinger, som ellers kunne ha vært naturlige å berøre i en evaluering av et kommunalt foretak, har måttet vike plassen. Det gjelder særlig en del problemstillinger knyttet til økonomistyring, som kvalitet i budsjettarbeidet og rapporteringsrutiner. Videre har vi ikke vurdert kvaliteten på tjenestene foretaket leverer. Vi har i noen grad belyst hvordan foretakets forhold til virksomhetene og støttefunksjonene og kommunen fungerer, men vi har ikke intervjuet representanter for virksomhetene og i liten grad intervjuet representanter for støttefunksjonene for å finne ut av deres syn på samarbeidet.

I kapittel 4 belyser vi foretakets økonomiske utvikling. Framstillingen baserer seg i liten grad på regnskapsgjennomgang. Vi har derimot innhentet data gjennom intervju og dokumentgjennomgang, og gjennom dette fått greie på i hvilken grad utviklingen har skjedd i tråd med eiendomsprosjektets forutsetninger og prognoser.

2.2 Problemstillinger

Ut fra det ovenstående vil vi formulere undersøkelsens hovedproblemstilling og delproblemstillinger slik:

Hovedproblemstilling: Er forutsetningene for etablering og drift av Malvik eiendom KF fulgt opp i praksis?

Delproblemstilling 1: Er styringsprinsippene fulgt?

Delproblemstilling 2: Hvorfor har ikke foretakets økonomi utviklet seg i tråd med prognosene i eiendomsprosjektet?

2.3 Metode

Vi har innhentet data gjennom intervju med nøkkelpersoner i Malvik Eiendom KF og i kommunens administrasjon. Vi har intervjuet følgende personer:

- styreleder, Malvik Eiendom KF
- tidligere daglig leder, Malvik Eiendom KF
- kontorleder, Malvik Eiendom KF
- driftsjef, Malvik Eiendom KF
- renholdsleder, Malvik Eiendom KF
- rådmann, Malvik kommune
- økonomisjef, Malvik kommune
- tidligere økonomisjef, Malvik kommune (per e-post)
- prosjektleder for eiendomsprosjektet

Skriftlige referat fra intervjuene er verifisert av intervjuobjektene.

Når vi i undersøkelsen viser til "representanter for foretaket", inkluderer det tidligere daglig leder.

Undersøkelsen bygger i tillegg på gjennomgang og analyse av dokumenter fra kommunen og foretaket, og på regnskapstall fra foretaket og kommunen.

2.4 Kriterier

Vi har som nevnt tatt utgangspunkt i eiendomsprosjektet for etableringen av foretaket. Rapportene fra eiendomsprosjektet vil være de viktigste kriteriene i denne undersøkelsen. For problemstilling 1 om

styringsprinsippene vil eiendomsprosjektets delrapport 4 "Styringsprinsipper for eiendomsforvaltningen" være den viktigste kilden til kriterier. Problemstilling 2 måles opp mot styringsprinsipper i delrapport fire, og mot økonomiske forutsetninger og prognoser i delrapport 2.

En nærmere redegjørelse av kriteriene følger underveis.

3 Er styringsprinsippene fulgt?

Dette kapitlet omhandler de prinsippene som det var ment at foretaket skulle styres etter.

3.1 Revisjonskriterier: styringsprinsippene

Styringsprinsippene følger av delrapport 4 fra andre fase av eiendomsprosjektet. Styringsprinsippene gir retningslinjer for følgende områder:

1. Organisering av foretaket
2. Styring av foretaket, herunder system for målstyring
3. Prinsipper for en bestiller- utførerorganisering mellom kommunen og foretaket
4. Avtaler med eier (kommunestyret) og brukere (virksomhetene)
5. Bruk av administrative støttesystemer

3.2 Data

Vi vil undersøke i hvilken grad styringsprinsippene er fulgt opp innen de fem overnevnte områdene. Først gir vi en generell redegjørelse for bruken av styringsprinsippene, herunder hvilke forutsetninger kommunen og foretaket hadde for å bruke dem. Hvordan styringsprinsippene er fulgt opp på de fem områdene behandles under delkapitlene "organisering og styring" og "avtaler" under.

3.2.1 Bruken av prinsippene

En grunnleggende forutsetning for at styringsprinsippene skulle kunne brukes som forutsatt, var at foretaket og sentrale personer i kommunens administrasjon hadde innsikt i disse prinsippene, og kompetanse til å anvende dem.

Intervju tyder på at de involverte aktørene i svært varierende grad har hatt kjennskap til styringsprinsippene. Tidligere daglig leder sier at han har hatt kjennskap til prinsippene, men at de økonomiske realitetene og motvilje i kommunen gjorde at styringsprinsippene ganske raskt havnet i skuffen. De andre ansatte i foretaket har i liten grad hatt kjennskap til prinsippene. Alle bekrefter at styringsprinsippene over tid er anvendt i liten grad.

Representanter for både kommunen og foretaket sier at foretakets styre i for liten grad har hatt kjennskap til prinsippene - og at de heller ikke har hatt kompetanse til å anvende dem.

Intervjuene gir samlet et klart inntrykk av at styringsprinsippene er anvendt i mindre grad enn forutsatt. Det pekes på mange årsaker til hvorfor det har blitt slik, og vi skal komme tilbake til flere av dem. Vi kan likevel fastslå at det i hovedsak er tre forklaringer som går igjen: Flere peker på manglende økonomisk styring og manglende økonomisk kompetanse i foretaket. Andre peker på at overføringene fra kommunen har vært for små til at styringsprinsippene kunne fungere. Noen peker på at prognosene i eiendomsprosjektet ikke var realistisk på alle områder, slik at det ikke ville ha vært fornuftig å følge dem.

I denne undersøkelsen har vi ikke vurdert kvaliteten på det arbeidet som er gjort i eiendomsprosjektet. Vi kan dermed ikke utelukke at det er forhold ved styringsprinsippene eller de økonomiske prognosene som var ufullstendige.

Intervjuene tyder på at prognosene i eiendomsprosjektet ikke hadde fanget opp alle økonomiske forhold som angikk foretaket. Dette fikk den konsekvensen at foretakets budsjett de første årene ikke baserte seg på reelle forutsetninger, og at det dukket opp uforutsette kostnader. De forholdene som

nevnes i intervju er ikke betalte renter for 2007, husleie fra Vibos og Habos og uforutsette bygslingsavgifter.

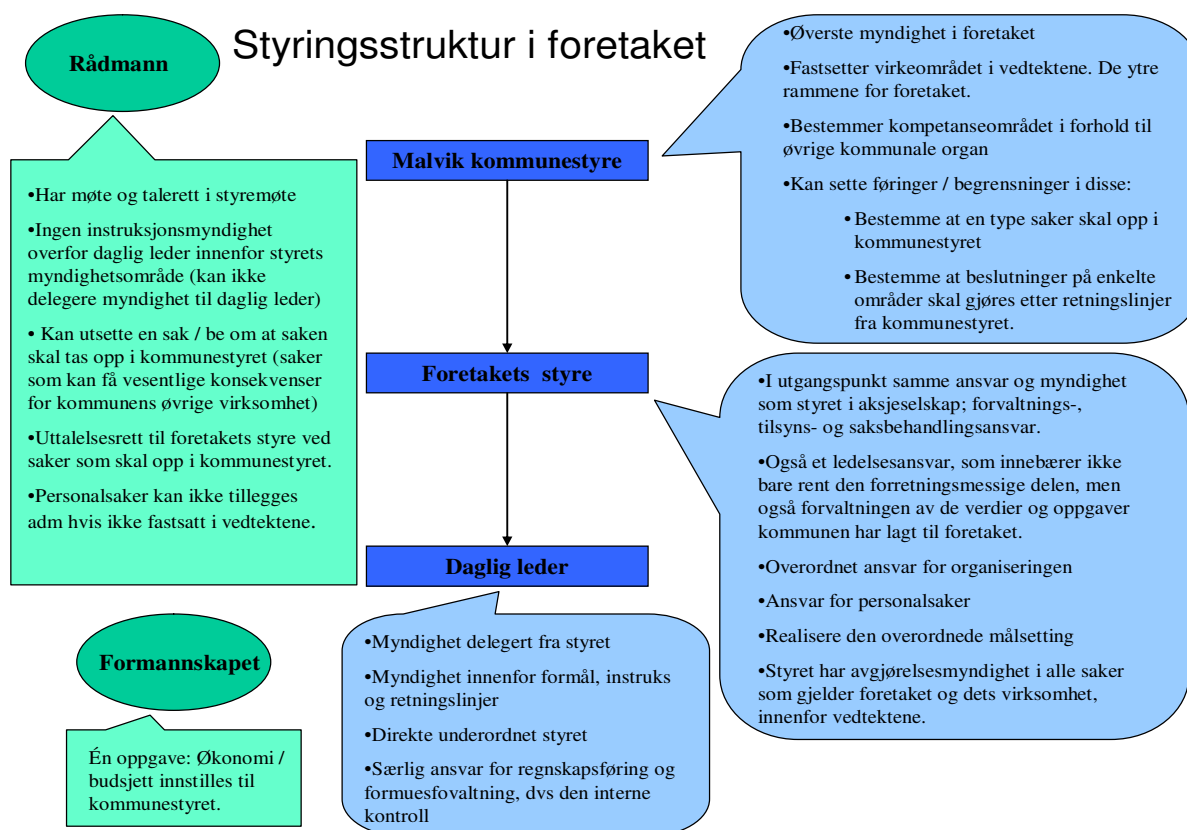
Representanter for foretaket sier at de i foretakets første tid i drift har brukt mye tid og ressurser på å kartlegge kostnadsbildet ved eiendomsforvaltningen - et arbeid som i utgangspunktet skulle ha vært ferdig ved etableringen av foretaket.

Samtidig nevner noen at analysene og prinsippene i eiendomsprosjektet er tildels avanserte. Det stilles spørsmål ved om det var hensiktsmessig med så avanserte modeller for styring av foretaket. I alle fall ble det med disse prinsippene en forutsetning at foretaket hadde tilstrekkelig økonomisk kompetanse til å kunne dra nytte av dem.

3.2.2 Organisering og styring

Styringsprinsippene gir i utstrakt grad føringer for styring og organisering av foretaket⁴. Da kommunestyret ga sin tilslutning til styringsprinsippene, ble det vedtatt at disse føringene skulle følges ved etableringen og driften av Malvik Eiendom KF. Vi undersøker her i hvilken grad dette er gjort.

Organisering



Kilde: Prosjektrapport Eiendomsforvaltning

Eiendomsprosjektet la opp til en overordnet styringsstruktur med avklarte forhold mellom Kommunestyret, foretakets styre, daglig leder, rådmann og formannskapet. Disse strukturene er i stor grad etablert som forutsatt. Likevel tyder intervjuene på at det har vært noe usikkerhet rundt spørsmålet om kompetanse til å fremstille saker til behandling for kommunestyret. For budsjettprosessen beskrives dette nærmere i kap 4.2 under.

⁴ Se delrapport 4, særlig kapitlene 3 og 4

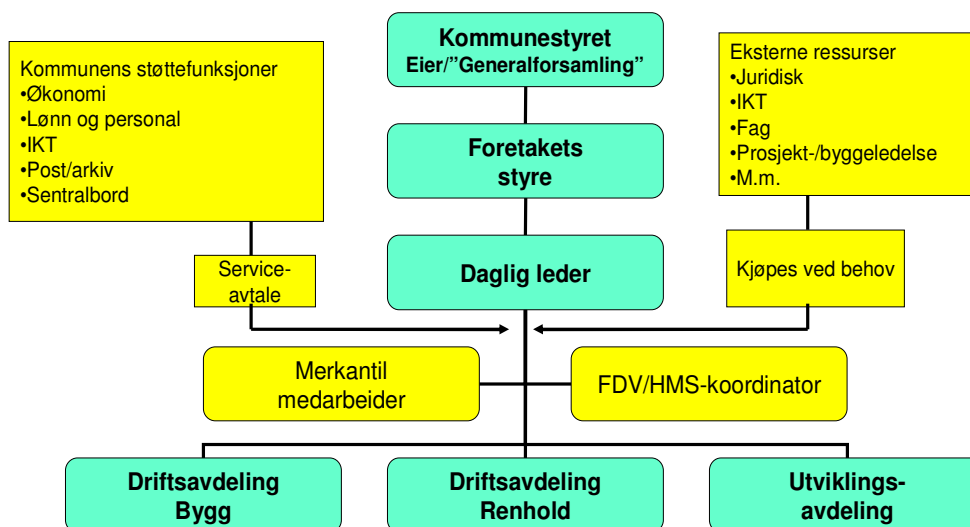
Internt i foretaket skulle organiseringen i hovedsak basere seg på en videreføring av modellen fra FDV Eiendom.⁵ Eiendomsprosjektet anbefalte at det skulle etableres syv årsverk til administrative stillinger. Dette skulle gi bedre brukerkontakt og økt tilgjengelighet.⁶

Foretakets ressurser til ledelse og administrative stillinger		
Stilling	Behov (årsverk)	Kommentarer
Daglig leder	1	Eventuelt ny stilling. ¹⁾
Avdelingsleder drift	1	Overføres fra FDV-Eiendom
Avdelingsleder renhold	1	Overføres fra FDV-Eiendom
Prosjektledere utvikling	2	Ett årsverk overføres fra FDV-Eiendom og ett årsverk dekkes ved ekstern rekruttering, alternativt som skissert i kommentar under tabellen.
Merkantil medarbeider	1	Ny stilling
FDV-/HMS-koordinator	1	Overføres fra FDV-Eiendom. Vakant i dag.
Sum årsverk	7	Dette er en netto økning på 1-2 årsverk, avhengig av rekrutteringen til stillingen som daglig leder.

Kilde: Prosjektrapport Eiendomsforvaltning

Samtidig var det klart at foretaket likevel ville ha behov for tilgang til ytterligere strategisk kompetanse innen økonomi, organisasjon og personal. Disse tjenestene ble foreslått kjøpt fra kommunen gjennom en "avregning" mot rådgivningstjenester som foretaket kunne yte kommunen.

Ytterligere tjenester fra kommunen, innen økonomi, lønn og personal, ikt, post/arkiv og sentralbord, skulle reguleres i en serviceavtale. Dette omtales videre i kap 3.2.3 under. Enda ytterligere tjenester som foretaket måtte ha behov for, ble forutsatt kjøpt utenfra. Det gav følgende modell:



Kilde: Prosjektrapport Eiendomsforvaltning

Intervju tyder på at det er flere forhold ved denne organiseringen som ikke har fungert som forutsatt.

Det ble aldri opprettet mer enn fem administrative stillinger. Det ble bare opprettet én prosjektlederstilling, som lønnes med prosjektmidler, og stillingen "FDV/HMS-koordinator" ble aldri opprettet. Ifølge Prosjektleder var den sistnevnte stillingen tiltenkt en sentral rolle i arbeidet med å utvikle foretakets brukerorientering - ved å være kontaktpunkt mot brukere og sørge for at tilbakemeldinger ble tatt med i den videre planleggingen. Intervjuene tyder på at dette har skjedd i liten grad. At bare én prosjektlederstilling ble opprettet, fikk blant annet som konsekvens at driftsleder må fungere som prosjektleder ved behov. Det går igjen utover hans opprinnelige arbeidsoppgaver

5 Delrapport 4 kap 3.2

6 Delrapport 4 kap 3.3

innen driften. Videre følger av dette er at foretaket ikke har hatt kapasitet til å administrere og selge rådgivningstjenester. I eiendomsprosjektet er det forutsatt at foretaket bare i 2007 skulle kunne tjene kr 1 mill på salg av tjenester innen rådgivning, drift og renhold. Se mer om dette i kap 4.2.

Når det gjelder bruken av kommunens kompetanse innen økonomi, organisasjon og personal, tyder intervjuene på at dette har skjedd i liten grad fra begynnelsen av, men at foretaket i det siste har hatt et nærmere samarbeid med sentrale kompetansepersoner i kommunen. Ifølge rådmannen har Prosjektleder ikke fungert som kontaktpunkt mot foretaket i den grad det var tenkt. Representanter for foretaket sier at det i for liten grad var avklart hvordan kommunens kompetanse kunne nyttes. Både kommunen og foretaket uttrykker derimot at samarbeidet i det siste har blitt bedre og tettere - og at foretaket har dratt nytte særlig av økonomisjefens kompetanse.

Økonomisk kompetanse

Som nevnt over forutsatte vedtagelsen av styringsprinsippene at foretaket hadde tilstrekkelig økonomisk kompetanse til å utnytte dem. Intervjuene tyder derimot på at økonomikompetansen i foretaket kan ha vært for dårlig. Representanter for både kommunen og foretaket peker på manglende økonomisk kompetanse hos både styret og tidligere daglig leder. Flere sier også at kontorsjefen har blitt sittende med en del oppgaver, særlig innen budsjett og regnskap, som ikke var tiltenkt hennes rolle - og som hun ikke nødvendigvis har hatt tilstrekkelig kompetanse til å håndtere.

Ifølge prosjektleder for Eiendomsprosjektet var det i utgangspunktet meningen at det skulle utarbeides retningslinjer for valg av styremedlemmer, som skulle sikre at foretaket fikk et kompetent og styringsdyktig styre. Ved etableringen av foretaket ble det bestemt at styret skulle bestå av to ansatte og fem politisk valgte.⁷ Intervjuene tyder på at dette ikke har vært gunstig for driften av foretaket. Både fra foretakets og administrasjonens side etterlyses et styre med mer relevant kompetanse og bedre økonomisk forståelse.

System for målstyring

Som en del av eiendomsprosjektet ble det utarbeidet et system for målstyring, som foretaket skulle bruke i driften. En innleid konsulent var sentral i dette arbeidet. Prosjektgruppa anbefalte mål, delmål, strategier og suksessfaktorer, men overlot det til foretaket å fatte endelige beslutninger om mål, tilpasse styringssystemet til foretakets drift og operasjonalisere målsetningene ytterligere. Målstyringssystemet skulle sikre effektiv ressursbruk gjennom arbeid med regnskapsanalyser, sammenligning med andre aktører og tidregistrering. Målstyringssystemet legger videre opp til at foretaket skulle ha fokus på tilfredse brukere og kunder, og å bidra positivt til samfunnet og lokalmiljøet. Måloppnåelsen innen disse områdene skulle måles blant annet gjennom bruker- og kundeundersøkelser, omdømmemålinger osv. Til sammen skulle målstyringssystemet være en viktig faktor for å sikre at foretaket fungerte som en lærende organisasjon.

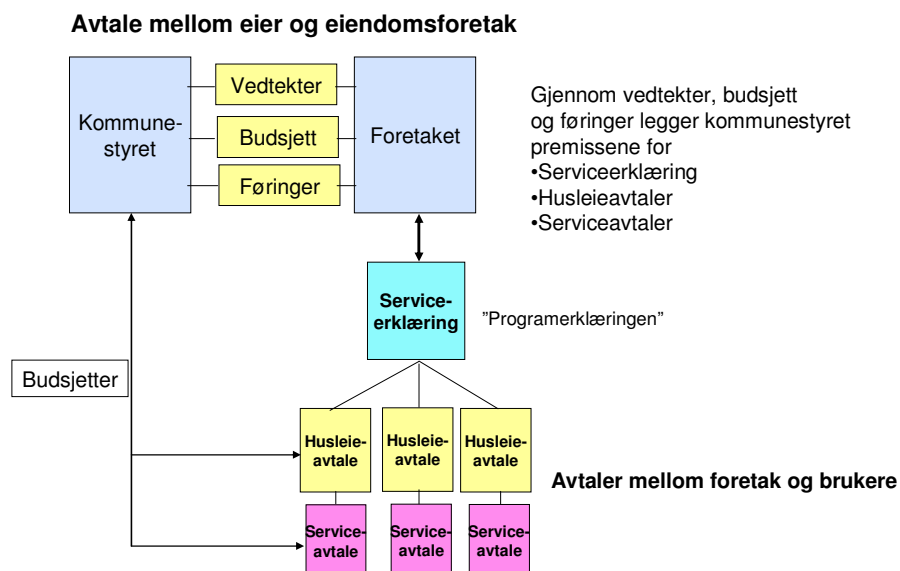
Intervjuene tyder på at målstyringssystemet ikke er fulgt opp av foretaket. Foretakets ledergruppe skulle sikre at styret vedtok operative mål for foretak og avdelinger, som igjen ble forankret nedover i organisasjonen og ble gjenstand for oppfølging og evaluering. Det er ikke gjort. Styreleder sier at revisjon av styringsdokumentene nå må vente til ny daglig leder er på plass.

Vi har ikke vurdert i hvilken grad foretaket har lyktes i å holde fokus på tilfredse brukere og kunder, eller bidra til samfunn og lokalmiljø. Intervjuene tyder på at foretaket i mindre grad enn forutsatt har tatt imot og dratt nytte av tilbakemeldinger fra brukere og kunder. Dette gjelder særlig fordi en stilling som skulle være sentral i dette arbeidet, aldri ble opprettet.

⁷ Foretakets vedtekter § 7, jf. K-sak 28/07

3.2.3 Avtaler

Et av hovedmålene med etableringen av foretaket var å få en bedre synliggjøring av kostnadene ved eiendomsforvaltningen. Dette skulle skje ved i størst mulig grad å skille eiendomsforvaltningen ut fra resten av kommunen. Samarbeidet mellom foretaket og kommunen skulle reguleres gjennom forskjellige avtaler som avklarte ansvarsforhold og økonomiske forhold. Kommunens styring med eiendomsforvaltningen skulle dermed endres fra hierarkisk styring gjennom myndighet, til styring gjennom avtaler.

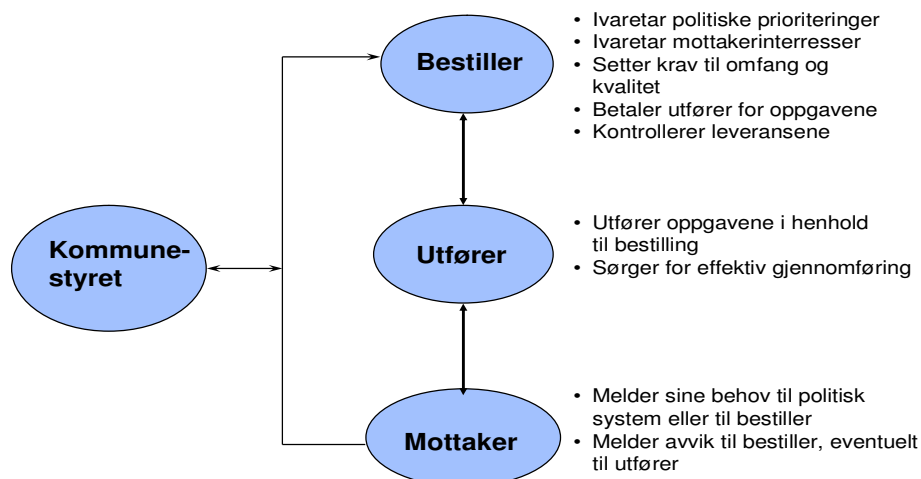


Kilde: Prosjektrapport Eiendomsforvaltning

Figuren over viser at styringen av foretaket skulle skje gjennom et sammensatt avtaleverk. Kommunestyret, som foretakets øverste organ, skulle styre gjennom foretakets vedtekter, budsjett og andre politiske føringer. Foretakets tjenester til virksomhetene skulle styres gjennom en overordnet serviceerklæring, som danner grunnlaget for avtalene mellom foretaket og de enkelte virksomhetene.

Bestiller-utførerorganisering

Eiendomsprosjektet la opp til en bestiller-utførerorganisering, med kommunen som bestiller og foretaket som utfører av tjenestene. I en fullverdig bestiller-utførermodell vil de organisatoriske enhetene hos bestiller og utfører være fullstendig atskilt. I eiendomsprosjektet ble det lagt til grunn at størrelsen på administrasjonene i foretaket og kommunen er såpass små, at det mest fornuftige vil være å opprettholde noe kompetanseutveksling på tvers av organisasjonene.



Kilde: Prosjektrapport Eiendomsforvaltning

Noe av argumentasjonen for å innføre bestiller-utførermodeller er å legge grunnlaget for å kunne styre gjennom forhandlinger og avtaler.⁸ Dette forutsetter at bestiller utvikler kompetanse i denne formen for styring.⁹ Eiendomsprosjektet anbefaler i tillegg at kommunen må avklare og opparbeide nødvendig kompetanse innen behovskartlegging og tjenesteproduksjonen.¹⁰

Intervju tyder på at kommunens administrasjon ikke har prioritert å opparbeide kompetanse på bruk av bestiller-utførermodell og styring gjennom kontrakter. Rådmannen presiserer likevel at kommunen nå vurderer å se nærmere på en slik organisering, både overfor foretaket og på andre områder.

I eiendomsprosjektet forutsettes det videre at en velfungerende bestiller-utførerorganisering er avhengig av gode kommunikasjonsprosedyrer mellom kommunen og foretaket, med blant annet oppnevnte kontaktpersoner på begge sider, åpen kommunikasjon og felles mål.

Intervju tyder på at kommunikasjonsprosedyrene ikke har fungert som forutsatt. Representanter for både kommunen og foretaket sier at det har vært samarbeidsproblemer. Inntrykket er at samarbeidsproblemene i hovedsak har knyttet seg til budsjettprosess og beregning av husleie. Men det pekes også på andre forhold: foretaket har ikke benyttet kommunens kompetanse som forutsatt og foretaket har varierende erfaringer med bruken av kommunens støttefunksjoner. Mer om dette under.

Det er likevel verdt å nevne at flertallet av de vi har intervjuet sier at samarbeidsproblemene har vært størst etter oppstarten av foretaket, og at det har bedret seg i løpet av det siste året.

Husleieavtaler og serviceavtaler

Husleieavtalene mellom foretaket og virksomhetene hadde to hovedformål: For det første skulle de sikre klare ansvarsforhold mellom utleier og leier. For det andre skulle de medvirke til god og effektiv styring av kommunens kostnader knyttet til eiendomsmassen.

På det første punktet tyder intervju på at avtalene har lyktes et godt stykke på vei, og at ansvarsforholdet mellom virksomhetene og foretaket i stor grad er avklart. Prosjektleder for Eiendomsprosjektet sier at han har bidratt i møter mellom foretaket og en virksomhet for å forklare hvordan avtalen avklarer ansvarsforholdet dem imellom.

⁸ NOU 2005:3 "Fra stykkevis til helt"

⁹ NOU 2000: 19 "Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?"

¹⁰ Delrapport 4 kap 6.3

Serviceavtalene skulle definere leietakers og utleiers serviceoppgaver for de enkelte byggene. Det var forutsatt at serviceavtalene skulle gjennomgås hvert år, og eventuelt revideres på grunnlag av politiske føringer og budsjettmessige endringer.¹¹

Intervju tyder på at disse avtalene har fungert i varierende grad. Et hovedinntrykk er at avtalene har lyktes i å definere konkrete arbeidsoppgaver, slik at vaktmestere og renholdere kun gjør de arbeidsoppgavene de er ment å gjøre, og ikke andre ting. Renholdsleder sier at avtalene danner gode utgangspunkt for arbeid med renholdsplaner. Det er ikke blitt utarbeidet vedlikeholdsplaner, så det er vanskelig å si om avtalene kan bidra også til det arbeidet. Dette skyldes manglende økonomiske rammer - og at vedlikeholdsbudsjettet i sin helhet har måttet gå til strakstiltak av forskjellig art. Representanter for foretaket sier at virksomhetene er fornøyde med avtalene. Vi har ikke snakket med representanter for virksomhetene om dette.

Intervjuene tyder på at serviceavtalene ikke er revidert eller oppdatert siden de ble utarbeidet ved etableringen av foretaket, men at de avtalene som gjelder i dag er identiske med de som ble utarbeidet den gangen.

Bruk av støttefunksjonene

Det var forutsatt at foretaket og kommunen skulle inngå en formell avtale for foretakets bruk av kommunens støttefunksjoner.¹² De aktuelle støttefunksjonene var økonomi(fra Værnesregionen), lønn og personal, IKT, post og arkiv og sentralbord. I eiendomsprosjektet ble det lagt til grunn at en formell avtale var viktig for å synliggjøre ressursbruken også på dette området, for å gi et mer realistisk bilde av de totale kostnadene ved å drive eiendomsforvaltning i et kommunalt foretak.

Noen slik avtale er ikke inngått. Foretaket har hvert år gjort et anslag for sin bruk av støttefunksjoner, og budsjettert ut fra dette. Dette har også vært grunnlaget for betalingen til kommunen. Representanter for begge partene sier at det ikke har vært bruk for noen formell avtale, og at dagens løsning har fungert godt nok.

Representanter for foretaket sier at de har møtt noe varierende holdninger fra støttefunksjonene. Inntrykket er at dette særlig var i den første tiden. Inntrykket er videre at dette er personavhengig og ikke nødvendigvis noen vidtrekkende og generell tendens ved foretakets bruk av støttefunksjonene.

3.3 Revisors vurdering

Revisors hovedinntrykk er at styringsprinsippene er fulgt i liten grad, og at de på sentrale punkter ikke er fulgt opp overhodet. Det gjelder særlig systemet for målstyring, som skulle sikre at foretaket ble en lærende organisasjon med effektiv drift og tilfredse kunder og brukere.

De organisatoriske forutsetningene er fulgt i noen grad. Et stort unntak er at to planlagte stillinger ikke ble opprettet. Intervjuene tyder på at dette kan ha fått flere konsekvenser både for driften og for økonomien.

Vi har slått fast at styringsprinsippene, særlig når det kommer til beregning av husleie, kan fremstå som avanserte. Vi registrerer samtidig at både representanter for foretaket og kommunen sier at foretakets økonomikompetanse har vært for dårlig. I hvilken grad dette er utslagsgivende for at styringsprinsippene ikke er fulgt, er vanskelig å si.

Kommunen har ikke utviklet kompetanse på bestiller-utførerorganisering, slik det ble forutsatt i eiendomsprosjektet. Vi legger til grunn at en vesentlig forutsetning for at en slik organisering skal fungere, er at bestiller har kompetanse til å styre gjennom avtaler.¹³

¹¹ Delrapport 4 kap. 5.3

¹² Delrapport 4 kap 8.1

¹³ Jf. NOU 2000: 19 "Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?"

Videre er det mulig at samarbeidsproblemer har lagt en demper på muligheten til å drive etter slik organisering. På dette punktet er det likevel positivt at flere sier at samarbeidet i det siste har bedret seg.

Vårt inntrykk er at husleieavtalene og serviceavtalene i stor grad har lyktes i å definere ansvarsforhold mellom partene, og å definere arbeidsoppgaver innen drift og renhold. Derimot kan det være en mangel at serviceavtalene ikke er revidert siden etableringen. Disse avtalene skulle være levende dokumenter for styring av foretakets tjenester, der nivået av service ble basert på den reelle økonomiske situasjonen slik den fremstod på grunnlag av budsjetter fra kommunestyret. At avtalene ikke er revidert overheadet, kan selvsagt skyldes at servicenivået har vært så stabilt at det ikke har vært behov for å endre avtalene. Men det stemmer dårlig med informasjonen om foretakets økonomiske situasjon. Dermed er det grunn til å tro at denne forutsetningen ikke er fulgt godt nok opp fra foretakets side, slik at serviceavtalene ikke fungerer slik det var tenkt. Noe av forklaringen kan ligge i den økonomiske situasjonen. Driftsleder sier at det ikke har blitt utarbeidet vedlikeholdsplaner fordi vedlikeholdsbudsjettet i sin helhet har måttet reserveres til ikke-planlagte vedlikeholdsoppgaver. På samme måte kan det virke meningsløst å jobbe aktivt med å utvikle serviceavtalene hvis de økonomiske rammene ikke tillater annet enn høyst nødvendig service.

Foretaket og kommunen har ikke fulgt opp Eiendomsprosjektets forutsetning om at foretakets bruk av støttefunksjoner skulle reguleres av en formell avtale. Det er vanskelig å si om dette har fått konsekvenser for driften. Representanter for både kommunen og foretaket sier at bruken av støttefunksjoner har vært oversiktlig nok. Ut fra formålet om å synliggjøre alle kostnader ved eiendomsforvaltningen, har vi noe vanskelig for å se at det skal være avgjørende at bruken reguleres av en formell avtale. Det som derimot er viktig, sett ut fra dette formålet, er at foretakets betaling til kommunen i størst mulig grad gjenspeiler den faktiske bruken av støttefunksjoner.

Det er også vanskelig å si om en slik formell avtale kunne hatt noe å si for de holdningene foretaket synes å ha møtt hos støttefunksjonene. I den grad det har vært uklart for ansatte i kommunen at foretaket har krav på tjenester fra disse, kunne selvsagt en slik avtale hatt en funksjon i å opplyse om dette, og på den måten bidratt til bedre samarbeid.

4 Foretakets økonomiske utvikling

Et av hovedpremissene for opprettelsen av foretaket var at det ikke skulle medføre økninger i overføringene fra kommunen før år 2010. Vedlikeholdsetterslepet på kommunale formålsbygg, estimert til 90 mill, skulle først hentes inn fra dette året. Frem til dette tidspunktet var det forutsatt at kommunens overføringer til foretaket kun skulle justeres etter konsumprisindeksen. Likevel var det forutsatt at foretaket skulle øke budsjettet til planlagt vedlikehold. I kapittel 3 foran kommer det frem at foretaket ikke har hatt ressurser til å drive planlagt vedlikehold overhodet. Samtidig har foretaket drevet med underskudd i 2007 og 2008. Underskuddet er i stor grad dekket av kommunen. Vi skal her prøve å gi en forklaring på denne økonomiske utviklingen.

4.1 Revisjonskriterier: styringsprinsipper og prognoser for økonomisk utvikling

For å forklare den økonomiske utviklingen, tar vi utgangspunkt i forprosjektets styringsprinsipper og prognosene for den økonomiske utviklingen, og prøver gjennom intervju og regnskapsgjennomgang å finne forklaringer på hvorfor utviklingen ikke har vært i tråd med disse. Revisjonskriteriene for denne delen av undersøkelsen vil dermed også hentes fra eiendomsprosjektet.

De videre detaljene i eiendomsprosjektets forutsetninger og prognoser fremgår av gjennomgangen under.

4.2 Data

Innføring av husleie for kommunale formålsbygg

Ett av de viktigste målene med opprettelsen av foretaket, var å få en bedre synliggjøring av de faktiske kostnadene ved forvaltning av kommunens eiendom. En viktig faktor for å få til dette, var at det skulle innføres fast husleie og beregnes avskrivning¹⁴ etter regnskapslovens prinsipper for alle kommunale bygg. Avskrivningen skulle inngå i husleien fra de kommunale virksomhetene til foretaket, sammen med finansielle kostnader (renter og avdrag) for de aktuelle byggene, FDV-kostnader og felleskostnader. På den måten skulle hver virksomhet betale hva det faktisk koster kommunen å eie, drifte og vedlikeholde deres formålsbygg. Husleien skulle kun justeres etter konsumprisindeksen de første årene. Fra 2010 skulle det være en økning i overføringene, som ledd i innhenting av vedlikeholdsetterslepet.

Ikke innført fast husleie

Fra eiendomsprosjektets side var det altså meningen at husleien skulle være fast, og kun justeres etter konsumprisindeksen. Intervju tyder på at dette prinsippet ble fraveket allerede fra etableringen. Ifølge representanter for foretaket synes en av årsakene til dette å være store lønns- og renteutgifter, som gjorde at foretaket hadde behov for større overføringer i 2008. Dermed ble løsningen at overføringene til foretaket ble styrt av foretakets budsjetter, etter forhandlinger med kommunens administrasjon. Se mer om dette under.

Når budsjettet for 2009 skulle utarbeides, hadde forutsetningene endret seg så mye siden eiendomsprosjektet, at det i følge økonomisjefen var lite realistisk å få tilpasset budsjettet til styringsprinsippene med en fast husleie kun justert etter konsumprisindeksen.

Økonomisjefen sier at en ordning med faste husleier kunne hatt fordeler, som forutsigbarhet i budsjettarbeidet både for foretaket og kommunen, men at dette forutsetter at foretaket har en ledelse som sørger for å gjennomføre ordningen fullt ut slik at effektene av systemet blir synliggjort.

Beregning av avskrivning

Husleien ble i eiendomsprosjektet ansett å utgjøre en stor utgift for de kommunale virksomhetene. På den ene siden antok man at dette ville føre til en nødvendig arealeffektivisering. På den andre siden var det ikke ønskelig at den nye utgiften skulle få negativ betydning for tjenesteproduksjonen. Derfor

¹⁴ Avskrivning er en kostnadsføring av slitasje og verdiforringelse på anleggsmidler som bygninger.

ble det forutsatt at husleien skulle innføres gradvis, slik at virksomhetene fikk tid til å tilpasse seg den nye utgiften.

De første årene skulle full husleie betales til foretaket, men slik at beregnet avskrivning ble tilbakeført til kommunekassa. I praksis skulle kommunen dermed betale en delvis husleie. På den måten skulle de reelle kostnadene ved eiendomsforvaltningen synliggjøres, men uten at den økonomiske belastningen for virksomhetene ble for stor. Fra 2010 var det forutsatt at tilbakeføringen av avskrivning skulle opphøre, slik at virksomhetene skulle betale full husleie. For nye bygg og nyrestaurerte bygg skulle full husleie inkludert avskrivning innføres fra dag én.

Intervju tyder på at prinsippene for beregning og tilbakeføring av avskrivning ble fulgt opp fra etableringen av selskapet. Derimot ble det ikke innført full husleie for nyrestaurerte bygg. Nå har kommunen og foretaket forlatt disse prinsippene i enda større grad. For 2010 tyder intervjuene på at avskrivningsberegningen er helt eliminert. I praksis vil det bety at kommunens overføringer til foretaket blir de samme som om tilbakeføringen av avskrivningen opprettholdes. Med andre ord blir det ikke innført full husleie fra 2010.

Budsjettprosessen

Flere påpeker at godt samarbeid og aktiv kommunikasjon mellom kommunen og foretaket i budsjetteringsarbeidet er viktig for at foretaksmodellen skal fungere. Foretakets budsjett har stor betydning for kommunen som leietaker, og det er derfor viktig at rådmannen og foretaket samarbeider godt også ved utarbeidelsen av foretakets budsjett. Styringsprinsippene forutsetter imidlertid at rådmannen ikke har noen instruksjonsmyndighet overfor foretaket. Han kan dermed ikke instruere foretaket i budsjetteringsarbeidet.

Representanter for foretaket uttrykker misnøye med at rådmannen har fremmet forslag om reduiseringer i foretakets budsjett. Men intervjuene tyder på at det har vært uenighet også innad i foretaket om hvordan budsjetteringsprosessen skulle fungere, og særlig om hvilken myndighet rådmannen skulle ha overfor foretakets budsjett.

Rådmannen ser det som en naturlig del av sitt ansvar for konsernets totale økonomi at han får uttale seg om saker som angår foretakets budsjett. Han har fremmet forslag som innebærer at foretaket skal sidestilles med resten av kommunen i budsjettbehandlingen, og dermed ikke være utenfor rådmannens instruksjonsmyndighet som forutsatt i eiendomsprosjektet.

Budsjettet for 2009 er et eksempel på kommunens påvirkning av foretakets budsjett. Da budsjetterte foretaket med en økning i overføringene på 16 mill fra året før. Det ville ha utgjort en stor belastning på kommunens totale budsjett. Dermed måtte økonomisjefen i samråd med foretaket finne punkter i foretakets budsjett å skjære ned på, slik at ikke belastningen for kommunens budsjett skulle bli like stor.

Lånevilkår

I eiendomsprosjektet forutsettes det at alle lån skal refinansieres til 30 års nedbetalingstid med en rente på 5 prosent. Samtidig forutsettes at det skal forhandles fram tre års avdragsfrihet for alle lån.

Daglig leder stod i sin tid for den praktiske forvaltningen av foretakets låneportefølje, men porteføljen er styrebehandlet. Ifølge intervju er en del av lånene refinansiert, og noen lån er samlet i større lån. En oversikt over låneporteføljen viser at nedbetalingstiden på det lengste er 30 år, og på det korteste 11 år fra d.å. To lån har fastrente på rett oppunder 5 prosent. Den flytende renten på lånene varierer, men var pr 1. mai helt ned i 3,10 prosent.

Når det gjelder forutsetningen om at det skulle forhandles fram avdragsfrihet for alle lån, tyder intervju på at denne ikke er forsøkt fulgt opp.

Revisor bemerker her at kommuneloven¹⁵ setter begrensninger både for kommunens muligheter til å begrense avdragsbetalingen og for muligheten til å forlenge nedbetalingstid på lånene. Se mer om dette under revisors vurdering.

I dag baseres overføringene fra kommunen til foretaket på foretakets budsjetter, noe som innebærer at kommunen sitter med risikoen for renteutviklingen. Dermed er det viktig for kommunen at foretaket tar nødvendige hensyn i sin forvaltning. Rådmannen uttrykker at det er en utfordring for kommunen at foretaket opererer med en annen rentemargin enn kommunen, og at det er viktig at foretaket nyttegjør seg kommunens kompetanse på området. Økonomisjefen sier at foretaket har hatt noe manglende kompetanse på forvaltning av låneporteføljen, og at han har bistått foretaket i dette arbeidet i senere tid.

Hadde eiendomsprosjektet tatt høyde for alle utgifter?

Representanter for både kommunen og foretaket sier i intervju at eiendomsprosjektet ikke hadde tatt høyde for alle utgifter ved driften av foretaket. Eiendomsprosjektets prognoser og foretakets første budsjetter, utarbeidet i forprosjektet i samarbeid med PwC, var dermed ikke basert på reelle kostnader.

Blant annet peker foretaket på påløpte renter for 2007, som ikke var tatt inn i eiendomsprosjektets prognoser, og som foretaket dermed ikke hadde budsjettert med. Foretaket ble gjort oppmerksom på disse i mars 2008. Dermed ble regnskapet for 2007 belastet med en uforutsett utgift på ca 2,5 mill.

På samme tid ble foretaket gjort oppmerksom på et krav om husleie for borettslagene Vibos og Hobos på til sammen om lag 1,6 mill. Ifølge tidligere daglig leder var heller ikke dette budsjettert med. I tillegg kom det i samme tidsperiode krav om blant annet bygslingsavgift, som foretaket heller ikke hadde budsjettert med, og som dermed bidro til underskuddet i 2008.

Andre forutsetninger for å øke rammene til vedlikehold

Som nevnt over forutsatte eiendomsprosjektet at foretaket selv skulle gjennomføre noen tiltak for å frigjøre midler og dermed øke vedlikeholdsbudsjettet.

Oppjustering av husleier

Eiendomsprosjektet forutsatte at eksterne husleier skulle oppjusteres for å øke inntektene til foretaket. I åpningsbudsjettet er det budsjettert med økte leieinntekter for Malvikhallen fra STFK og økte leieinntekter fra utleieboliger.

Leieforholdet med STFK er ikke reforhandlet. Intervju tyder på at foretaket ikke hadde kjennskap til denne forutsetningen. Det er virksomhet Kultur som forvalter utleie av Malvikhallen, og representanter for foretaket anser det dermed som naturlig at Kultur gjennomfører denne reforhandlingen. Virksomhetsleder Kultur sier i e-post til Revisjon Midt-Norge at han ikke kjente til at leien skulle økes utover justering etter konsumprisindeksen.

Når det gjelder utleieboligene, sier tidligere daglig leder at foretaket ikke har lagt eiendomsprosjektets føringer til grunn. Foretaket har likevel gått gjennom alle leieforhold, sanert eller solgt noen hus, men ikke oppjustert noen av husleiene utover justering etter konsumprisindeksen. Daglig leder sier at foretaket etter skjønnsmessige vurderinger har kommet fram til at det ikke var rom for å kreve ytterligere leie, blant annet på grunn av forskriftsmangler ved boligene.

Effektivisering av renholdstjenesten

Eiendomsprosjektet forutsatte opprinnelig at en årlig gevinst ved effektivisering og sentralisering av renholdstjenesten skulle tilfalle foretaket. Ved denne prosessen ble det kuttet ned 5 årsverk. Representanter for foretaket sier i intervju at gevinsten tilfalt kommunen. Representantene påpeker at renholdstjenesten etter at foretaket ble opprettet har gjort ytterligere innsparinger, særlig ved mindre bruk av eksterne vikarer.

¹⁵ Kommuneloven § 50 nummer 7

Salg av tjenester

Eiendomsprosjektet forutsatte at foretaket skulle få økte inntekter ved salg av rådgivningstjenester, renholdstjenester og vaktmester- og håndverkertjenester. I de langsiktige prognosene i delrapport 2 opereres det med summer fra 2.7 mill i og oppover i totale årlige inntekter av slikt salg.

Intervju med representanter for foretaket tyder på at foretaket overhodet ikke har solgt slike tjenester. Inntrykket er at det har vært lite diskusjon om dette. Flere sier at dette kan skyldes at en av de administrative stillingene aldri ble opprettet.

4.3 Revisors vurdering

Gjennomgangen over viser at foretaket og kommunen har fraveket flere styringsprinsipper med betydning for den økonomiske utviklingen, og unnlatt å gjennomføre en del av tiltakene som skulle sikre økt vedlikeholdsbudsjett.

En grunnleggende tanke ved etableringen av foretaket var at overføringene fra kommunen til foretaket skulle være en fast husleie. Den faste husleien skulle sikre faste inntekter for foretaket, og dermed en forutsigbar ressurs til vedlikehold. Dette prinsippet er fraveket. Dermed mangler en sentral forutsetning for å kunne drive foretaket i tråd med de styringsprinsippene.

Representanter for foretaket er kritiske til at rådmannen har kommet med forslag til nedskjæringer i foretakets budsjett. Ut fra styringsprinsippene slik de opprinnelig var ment å fungere, var det forutsatt at rådmannen og foretaket måtte samarbeide i budsjettarbeidet, men uten at rådmannen skulle ha noen myndighet til å instruere foretaket i budsjettarbeidet. Vi må ta hensyn til at denne forutsetningen var basert på en modell der foretakets inntekter var en fast husleie, og der foretaket var ment å levere positive driftsresultater. Hvis den modellen hadde fungert, ville foretakets interne budsjetter ikke hatt direkte betydning for kommunens budsjett. Realiteten ble for det første at foretakets budsjetter fikk direkte betydning for kommunen som grunnlag for overføringene, og for det andre at kommunen måtte dekke inn store underskudd fra foretaket. Når foretakets budsjetter har så stor og direkte betydning for kommunens budsjett, er det vanskelig å kritisere rådmannen for å øve innflytelse på dem.

Vi forstår det slik at kommunen og foretaket nå har gått bort fra prinsippet om at beregnet avskrivning skal være en del av husleien. Det betyr at et av de viktigste formålene med etableringen av foretaket, å synliggjøre den reelle kostnaden ved å eie og vedlikeholde eiendomsmassen, blir vanskelig å oppfylle. Avskrivningsberegningen skulle samtidig stimulere til arealeffektivisering i virksomhetene. Husleien mister også noe av den funksjonen uten avskrivningsberegningen.

Vi har ikke foretatt noen regnskapsmessig kartlegging av hvilken betydning det har hatt for den økonomiske utviklingen at kommunen og foretaket har fraveket de overnevnte prinsippene for beregning av husleie.

Det er uansett mange og sammensatte årsaker til at foretakets økonomiske utvikling ikke har skjedd i tråd med prognosene i eiendomsprosjektet. Vi kan ikke se bort fra at eiendomsprosjektets prognoser er ufullstendige eller basert på et manglende grunnlag, og at de første budsjettene utarbeidet av kommunen og PwC ikke var fullstendige. Intervjuene tyder på at foretaket har fått store utgifter som de på forhånd ikke var oppmerksomme på.

Videre kan vi selvsagt ikke underslå betydningen av forhold utenfor foretakets kontroll, som gode lønnsoppgjør. Av større interesse for denne undersøkelsen er det likevel at eiendomsprosjektet anbefalte flere tiltak som ikke har blitt fulgt opp av foretaket og kommunen.

Foretaket har fått dårligere lånevilkår enn forutsatt. Vi registrerer at representanter for kommunen sier at foretaket har noe hatt manglende kompetanse på forvaltning av låneporteføljen, og ser det som positivt at foretaket nå benytter kommunens kompetanse på området.

Rentenivået på foretakets lån er per i dag i tråd med forutsetningene, men alle lånene er ikke refinansiert med like lang avdragstid som forutsatt. Det ble heller ikke fremforhandlet tre års avdragsfrihet. Det er et spørsmål for seg om foretaket kan kritiseres for ikke å ha fulgt anbefalingene på dette punktet. Kommuneloven bestemmer at kommunens samlede lånegjeld for bygninger skal avdras med like årlige avdrag, og videre at gjenstående løpetid for kommunens samlede gjeldsbyrde ikke kan overstige den veide levetiden for kommunens anleggsmidler ved siste årsskifte¹⁶. Denne regelen setter begrensninger både for kommunens muligheter til å begrense avdragsbetalingen og for muligheten til å forlenge nedbetalingstid på lånene. Vi vil ikke gi en konkret vurdering av kommunens handlingsrom på området, men etter vårt syn kunne eiendomsprosjektets anbefalinger på dette punktet vanskelig ha blitt gjennomført i tråd med kommuneloven.

Foretaket har ikke solgt rådgivnings- eller andre tjenester som forutsatt. Intervjuene tyder på at dette skyldes bemanningssituasjonen, og at det verken har vært ledig rådgivningskapasitet eller ressurser til å organisere salg av renholds- og vaktmestertjenester. Hvis styringsprinsippenes anbefalinger om organisatoriske forhold hadde blitt fulgt, og de planlagte stillingene blitt opprettet, ville kapasiteten ha vært bedre. Det kunne ha gitt mulighet til å selge tjenester og dermed øke foretakets inntekter.

Ifølge eiendomsprosjektets analyser skulle foretaket hente ut en gevinst som følge av effektivisering av renholdstjenesten. Intervju tyder på at denne gevinsten tilfalt kommunen.

Leiepris for Malvikhallen er ikke oppjustert som forutsatt, og foretaket har ikke oppjustert husleie i tråd med eiendomsprosjektets anbefalinger.

Revisors inntrykk er at flere av disse tiltakene rett og slett ikke har blitt tatt tak i på grunn av manglende kapasitet og manglende kjennskap til forutsetningene.

¹⁶ Kommuneloven § 50 nummer 7

5 Høring

En foreløpig utgave av rapporten er sendt på høring til Malvik kommune ved rådmann og Malvik Eiendom KF ved styreleder med to ukers frist. Rådmannen meddelte i e-post at han ikke kom til å levere høringsuttalelse. Høringsuttalelse fra foretaket ble oversendt innen fristen. Høringsuttalelsen er vedlagt i sin helhet, se vedlegg 1.

Foretaket påpeker i høringssvaret noen "faktafeil". Vi kommenterer disse nærmere under.

Faktafeil

Side 7 siste avsnitt: Daglig leder for foretaket tok over som prosjektleder fra 1. juli 2007, og ledet prosjektet de siste to månedene før foretaket ble etablert.

Riktig

Prosjektet var ferdig utredet og vedtatt av kommunestyre før ansettelse av daglig leder fant sted. Daglig leder tiltrådte i stilling som daglig leder fra 01.05. 2007. Han var ikke prosjektleder. Foretaket startet opp 01.07.2007.

Revisors kommentar: tidligere daglig leder ble ansatt 01.05.2007. Dette er rettet opp i rapporten på side 7.

Faktafeil

Side 17 først avsnitt: Samtidig har foretaket drevet med underskudd i 2007 og 2008. Underskuddet er dekket av kommunen.

Riktig

Underskuddet i 2007 er dekt opp av Malvik Kommune da dette underskuddet skyldtes forhold som Malvik Eiendom KF ikke kunne rå med. Underskuddet skyldtes i sin helhet at det var lagt inn feil i budsjett på postene renter og avdrag. Budsjett for første halve driftsår i 2007 ble laget av Malvik Kommune i samarbeid med Pricewaterhouse Coopers.

Underskuddet i 2008 ble delt mellom Malvik Kommune og foretaket.

Revisors kommentar: Vi har endret til "Underskuddet er i stor grad dekket av kommunen", se side 17.

Faktafeil

Side 21 4 avsnitt: Leiepris for Malvikhallen er ikke oppjustert som forutsatt, og foretaket har ikke oppjustert husleien i tråd med eiendomsprosjektets anbefalinger.

Riktig

Foretaket leier kun ut Malvikhallen til Malvik kommune ved Kulturavdelingen. Det er Malvik Kommune ved Kulturavdelingen som må fremme krav om økt husleie til sine leietakere.

Ut fra dette mener vi at dette pkt kan tas ut av rapporten i sin helhet.

Revisors kommentar: Reforhandling av husleieavtale vedrørende Malvikhallen var en av forutsetningene for at foretaket skulle øke sine rammer til vedlikehold. Dette er derfor et relevant punkt å omtale i rapporten. Se forøvrig rapportens side 19 "Oppjustering av husleier".

6 Konklusjon og anbefalinger

6.1 Konklusjon

Hovedproblemstilling: Er forutsetningene for etablering og drift av Malvik eiendom KF fulgt opp i praksis?

Revisors hovedkonklusjon er at forutsetningene for etablering og drift av Malvik Eiendom KF er fulgt opp i liten grad.

Delproblemstilling 1: Er styringsprinsippene fulgt?

Foretaket har ikke fulgt sentrale styringsprinsipper som var ment å ha stor betydning for foretakets drift. Blant annet er det ikke iverksatt system for målstyring, som skulle sikre en dynamisk, brukerorientert og lærende organisasjon. Det er heller ikke tilsatt bemanning som forutsatt. Det har fått konsekvenser både for mulighet til å drive brukerorientert, og for mulighet til å få inntekter gjennom salg av tjenester.

Samarbeidet mellom kommunen og foretaket skulle baseres på en bestiller-utførermodell og et levende avtaleverk. Vårt inntrykk er at denne modellen har hatt flere mangler. En viktig forutsetning for at dette skulle fungere, var at kommunen utviklet kompetanse i å styre gjennom avtaler. Det har den ikke gjort. Avtalene skulle utvikles løpende, på grunnlag av politiske føringer og kommunens økonomiske situasjon. Slik har det heller ikke vært. Det er ikke inngått en formell avtale for foretakets bruk av støttetjenestene. Dette er en mulig årsak til at samarbeidet mellom foretaket og støttefunksjonene iallfall i oppstartsfasen var vanskelig. Videre er inntrykket at samarbeidet mellom kommunens administrasjon og foretaket har vært preget av noen uoverenskomster, men at samarbeidet i dag fungerer godt.

Rapportene fra eiendomsprosjektet inneholder mange mer eller mindre konkrete anbefalinger og forutsetninger for driften av foretaket. Vårt syn er at disse til dels er avanserte, og at det krever en del kompetanse å anvende dem. Undersøkelsen tyder på at denne kompetansen ikke har vært tilstrekkelig til stede i foretaket.

Delproblemstilling 2: Hvorfor har ikke foretakets økonomi utviklet seg i tråd med prognosene i eiendomsprosjektet?

Årsakene til at foretakets økonomi har utviklet seg annerledes enn beregnet på forhånd er sammensatte, og alle mulige årsaker er ikke kartlagt i denne undersøkelsen. Delvis skyldes det forhold utenfor foretakets kontroll, som rentenivå, lønnskostnader og utgiftsposter som det ikke var tatt høyde for i de første budsjettene.

Denne undersøkelsen har imidlertid vist at det også skyldes at foretaket og kommunen ikke har fulgt opp de forutsetningene som eiendomsprosjektet anbefalte for å øke foretakets budsjetter.

6.2 Anbefaling

De styringsprinsippene som ble vedtatt å gjelde for foretaket er fulgt opp i så liten grad at det er vanskelig å si om det vil være formålstjenlig å tilpasse driften av foretaket fullt ut til disse i dagens situasjon, med endrede forutsetninger og betingelser. Styringsprinsippene inneholder likevel mye god og verdifull informasjon, som for eksempel systemet for målstyring, som foretaket etter vårt syn fremdeles vil kunne dra nytte av. Uansett om det tas utgangspunkt i disse styringsprinsippene eller ikke, anser revisor det som sentralt at foretaket har noen prinsipper å styre etter, og at disse er forankret i kommunestyret som øverste organ, og i foretakets styre og ledelse.

Vi anbefaler kommunen å sikre at foretaket har fungerende prinsipper å styre etter, og at disse gjøres kjent i og følges opp av foretaket og kommunens administrasjon.

Kilder

Kommunestyrevedtak 40/06 av 25.9.06

Vedtekter for Malvik Eiendom KF

Eiendomsprosjektet

- Første fase: Rapport fra forstudien
- Andre fase:
 - "Delrapport 1: Verdivurdering kommunale bygg"
 - "Delrapport 2: Åpningsbalanse og prognoser"
 - "Delrapport 3: Organisering av eiendomsforvaltningen"
 - "Delrapport 4: Styringsprinsipper for eiendomsforvaltningen"
- Tredje fase: rapport fra hovedprosjektet

NOU 2005:3 "fra stykkevis til helt"

NOU 2000:19 "Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?"

Diverse dokumenter og regnskapsrapporter fra Malvik kommune og Malvik Eiendom KF

Vedlegg 1



MALVIK KOMMUNE
Malvik Eiendom KF

Revisjonen Midt-Norge IKS

Att. Frode Singstad

Deres ref:

Vår ref:
2009/1451-4

Saksbehandler:
Cate-Iren Wenn

Dato:
11.03.2010

Kommentarer fra styret og ledergruppe i Malvik Eiendom KF ang. Høringsuttalelse fra Revisjonen Midt-Norge

Herved oversendes en samlet kommentar på utkast av høringsuttalelsen. Både styreleder, styret, daglig leder og ledergruppen i foretaket har vært med i denne uttalelsen.

Den viktigste årsaken til foretakets økonomiske utvikling, er at foretaket aldri har fått de nødvendige økonomiske rammene fra Malvik kommune. Foretaket har fått ansvar for stadig nye bygg og utgiftsposter, uten at dette har fått konsekvenser for overføringene fra kommunen.

For 2009 hadde foretaket ett mål: Å drive i balanse. Det har foretaket klart.

Styret erkjenner at det ikke har hatt den nødvendige kompetansen innen økonomistyring og eiendomsforvaltning. Det skyldes av styret ble etablert som et politisk utvalg.

Foretakets representanter har hele tiden følt seg motarbeidet av ledelsen i kommunens administrasjon. Det har vært en generell motvilje mot å integrere foretaket i den informasjons- og kompetansedelingen som foregår ellers i kommunen. Blant annet har foretakets ledelse ikke fått invitasjoner til relevante samlinger. Tidligere kunne dette skyldes personlige samarbeidsproblemer. Dessverre er motviljen der fremdeles, selv etter personellutskiftinger.

Styret i foretaket har lenge hatt som intensjon å revidere styringsprinsippene. Dette har ikke blitt gjort på grunn av situasjonen med tidligere daglig leder. Arbeidet med å revidere prinsippene forventes nå gjennomført innen budsjettåret 2011.

Grunnleggende for de nye prinsippene må være at det opprettes tettere skott mellom foretaket og kommunen, slik at begge parter er sikret større grad av forutberegnelighet økonomistyring.

Postadresse Postboks 43, 7551 Hommelvik	Besøksadresse Torggata	Telefon 73972000	Bank 4202.11.88446
E-post postmottak@malvik.kommune.no	www.malvik.kommune.no	Telefaks	Org.nr 991368620

Foretaket har ansatt ny daglig leder fra 1.1.2010. I ansettelsesprosessen har styret lagt stor vekt på å finne en kandidat med god økonomisk kompetanse. Styret erkjenner at denne kompetansen ikke har vært tilstede i tilstrekkelig grad tidligere. Med nye styringsprinsipper, tettere skott mellom foretaket og kommunen, større forutberegnelighet i økonomistyringen og en ny daglig leder med solid økonomisk kompetanse, er styret overbevist om at foretaket er godt skikket for å håndtere kommunens eiendomsforvaltning i tiden fremover.

I forhold til at det var en forutsetning at foretaket ikke skulle betale avdrag på lån de første 3 driftsårene, var dette ikke aktuelt da det ligger lovmessige føringer for hvor stor andel av den totale lånemassen en må betale avdrag på. Den totale lånemassen er i dette tilfelle den totale gjeld som Malvik Kommune og foretaket har samlet. Det har vært foretaket som har betalt størst andel av avdrag slik at den totale avdrags summen ikke kommer under minimumsgrensen. I 2009 betalt foretaket 67% av andelen som ble innbetalt som avdrag.

I rapporten mener vi att det er noen faktafeil som bør korrigeres. Disse er ramset opp under med både hva som er feil og hvilke korrigeringer foretaket ønsker.

Faktafeil

Side 7 siste avsnitt: Daglig leder for foretaket tok over som prosjektleder fra 1. juli 2007, og ledet prosjektet de siste to månedene før foretaket ble etablert.

Riktig

Prosjektet var ferdig utredet og vedtatt av kommunestyre før ansettelse av daglig leder fant sted. Daglig leder tiltrådte i stilling som daglig leder fra 01.05. 2007. Han var ikke prosjektleder. Foretaket startet opp 01.07.2007.

Faktafeil

Side 17 først avsnitt: Samtidig har foretaket drevet med underskudd i 2007 og 2008. Underskuddet er dekket av kommunen.

Riktig

Underskuddet i 2007 er dekt opp av Malvik Kommune da dette underskuddet skyldtes forhold som Malvik Eiendom KF ikke kunne rå med. Underskuddet skyldtes i sin helhet at det var lagt inn feil i budsjett på postene renter og avdrag. Budsjett for første halve driftsår i 2007 ble laget av Malvik Kommune i samarbeid med Pricewaterhouse Coopers.

Underskuddet i 2008 ble delt mellom Malvik Kommune og foretaket.

Faktafeil

Side 21 4 avsnitt: Leiepris for Malvikhallen er ikke oppjustert som forutsatt, og foretaket har ikke oppjustert husleien i tråd med eiendomsprosjektets anbefalinger:

Riktig

Foretaket leier kun ut Malvikhallen til Malvik kommune ved Kulturavdelingen. Det er Malvik Kommune ved Kulturavdelingen som må fremme krav om økt husleie til sine leietakere.

Ut fra dette mener vi at dette pkt kan tas ut av rapporten i sin helhet.

Ellers så har Malvik Eiendom KF ingen flere tilføring til dokumentet.

Med hilsen



Cate-Iren Wenn

kontorleder

Tlf: 73972043

E-post: cate.iren.wenn@malvik.kommune.no



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger
Hovedkontor: Orkdal rådhus, Bårdshaug
Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no