

Evaluering av byggeprosjekter i Levanger

DELRAPPORT 1 – FLERBRUKSHUS PÅ YTTERØY



Levanger kommune

MARS 2022

FR 1164

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Levanger kommunes kontrollutvalg i perioden august 2021 til januar 2022.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Eirik Gran Seim, prosjektmedarbeider Marius Johnsborg, og kvalitetssikrere Johannes Nestvold og Leidulf Skarbø. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Levanger kommune, jf kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 14.03.2022

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

- Planlegging, budsjettering og prosjektering av flerbrukshuset er gjort i henhold til flere av kravene i regelverket. I planleggingsfasen er det imidlertid enkelte mangler i arbeidet med kvalitetssikring, behovsanalyse og målsetting for prosjektet.
- Anskaffelsen av prosjektleder for byggingen av flerbrukshuset ble gjort gjennom såkalt minikonkurranse, hvor oppdraget var å bistå kommunen under renovering av daværende skole og samfunnshus. Vilkårene for oppdraget, og verdien av dette, endret seg imidlertid vesentlig underveis i prosjektet, da kommunen valgte å heller oppføre et nytt flerbrukshus. Det ble ikke gjennomført ny minikonkurranse for prosjektledelse ved oppføring av nytt flerbrukshus. Potensielle leverandører har derfor ikke fått anledning til å levere tilbud og delta i konkurransen på reelle vilkår (prosjektledelse under oppføring av et nytt bygg), og anskaffelsen er etter revisjonens syn ikke i henhold til anskaffelsesloven § 5 om grunnleggende krav til konkurranse og likebehandling.
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) avgjorde i 2019 at prosjektlederen som ble benyttet ved byggingen av en skole i Sør-Varanger kommune var inhabil til å tilrettelegge for valg av entreprenør i prosjektet. Byggingen av flerbrukshuset på Ytterøy har likhetstrekk på vesentlige punkter med saken i Sør-Varanger, deriblant er prosjektleder og valgte entreprenør de samme. KOFA's avgjørelse om inhabilitet hos prosjektlederen i Sør-Varanger gjør seg etter revisjonens syn også gjeldende ved anskaffelsen av flerbrukshuset på Ytterøy. Levanger kommune hadde ved anskaffelsen ingen rutiner for å undersøke habilitet hos ekstern rådgiver.
- Gjennomføringen av byggeprosjektet, herunder budsjettkontroll underveis, er utført i henhold til regelverket, for de momenter som er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen. Det har imidlertid vært noe uklarhet rundt ansvar og roller i prosjektet, og ledelseskapasiteten i prosjektet har ikke vært god nok.
- Det har i prosjektet blitt nedsatt en brukergruppe for flerbrukshuset, ledet av rektor ved skolen på Ytterøy. Brukergruppas rolle ble ikke formalisert skriftlig i dette prosjektet, og dette har etter revisjonens syn medvirket til misforståelser om brukergruppas ansvar og rettigheter under rådslagningen om med den fysiske utformingen av bygget.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Bakgrunn.....	9
1.5 Begreper, forkortelser m.m.....	10
2 Planlegging, budsjettering og prosjektering	11
2.1 Problemstilling	11
2.2 Revisjonskriterier.....	11
2.3 Data	11
2.4 Vurdering.....	13
3 Anskaffelse av prosjektledelse.....	15
3.1 Problemstilling	15
3.2 Revisjonskriterier.....	15
3.3 Data	15
3.4 Vurdering.....	17
4 Anskaffelse av entreprenør til byggingen.....	19
4.1 Problemstilling	19
4.2 Revisjonskriterier.....	19
4.3 Data	19
4.4 Vurdering.....	21
5 Gjennomføring av byggeprosjektet, herunder budsjettkontroll underveis	23
5.1 Problemstilling	23
5.2 Revisjonskriterier.....	23
5.3 Data/Tittel.....	23
5.4 Vurdering.....	29
6 Bruk av samspillsmodellen	31
6.1 Problemstilling	31
6.2 Revisjonskriterie	31
6.3 Data/Tittel.....	31
6.4 Vurdering.....	33
7 Høring	35
8 Konklusjoner og anbefalinger	36
8.1 Konklusjon.....	36

8.2	Anbefalinger	37
	Kilder	38
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	39

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Levanger kommune bestilte den 24.11.2020, sak 38/20, en forvaltningsrevisjon av planlegging, prosjektering og oppføring av bygg i kommunen. Prosjektplanen med tilhørende problemstillinger ble godkjent av leder for kontrollutvalget den 31.05.21.

Denne rapporten utgjør delrapport 1 i prosjektet, og omhandler bygging av flerbrukshus på Ytterøy. Delrapport 2 vil undersøke byggingen av brannstasjoner i kommunen, og vil bli levert når oppføringen av disse er avsluttet.

Merk for øvrig at garantitiden for flerbrukshuset ikke er utløpt, og at byggeprosjektet derfor formelt sett ikke er avsluttet. Dette gjør at flere av kravene til kommunen i forbindelse med avslutningen av byggeprosjektet ennå ikke gjør seg gjeldende, og det er for tidlig å evaluere kommunens arbeid innen dette området. Revisjonen vil i delrapport 2 undersøke om disse kravene er innfridd for flerbrukshuset.

1.2 Problemstillinger

- Er planlegging, budsjettering og prosjektering av nytt flerbrukshus på Ytterøy gjort i henhold til regelverk og anbefalt praksis?
- Er anskaffelsen av prosjektledelse gjort i henhold til regelverket?
- Er anskaffelsen av entreprenør for bygging av flerbrukshuset utført i henhold til regelverket?
- Er gjennomføringen av byggeprosjektet, herunder budsjettkontroll underveis, utført i henhold til regelverket?
- Er prosjektavslutning og oppfølging av feil og mangler utført i henhold til regelverket?
- Er samspillmodellen brukt på en hensiktsmessig måte i prosjektet?

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført ved hjelp av intervjuer med ansatte i kommunen, arkiv- og dokumentgjennomgang samt befarung av det oppførte bygget.

Følgende personer er blitt intervjuet:

- Nåværende kommunedirektør
- Tidligere kommunedirektør
- Enhetsleder teknisk
- Rektor ved skolen på Ytterøy
- Brukergruppa for flerbrukshuset

Revisjonen har valgt intervju og dokumentgjennomgang som metode, fordi dette er metoder som, når de brukes i kombinasjon, er godt egnet til å innhente data for de aktuelle problemstillingene.

Intervjureferater er blitt sendt til verifisering til dem som er intervjuet, i etterkant. Referatet fra intervju av brukergruppa, samt fra to av intervjuene med kommunen, er ikke blitt verifisert av deltagerne.

Referatet fra møtene med kommunen er likevel blitt brukt som datagrunnlag i denne rapporten, etter at kommunen er blitt informert om at manglende svar på vår forespørsel om verifisering, gjør at revisjonen anser referatet som godkjent.

Intervjuet av brukergruppa er i mindre grad brukt som datagrunnlag i rapporten, siden leder for brukergruppa opplyser at referatet ikke gav en riktig fremstilling av saken.

Dokumentgjennomgangen ble gjort gjennom elektronisk fjerntilgang til relevante dokumenter i prosjektet, herunder konkurransegrunnlag, kontrakt, møtoreferater, økonomirapport, faktureringer, protokoller m.m.

Dokumentasjonen som revisor har etterspurt hos kommunen er blitt fremlagt senere enn fastsatte frister, og noe dokumentasjon er etter forespørsel ikke blitt fremlagt.

Datagrunnlaget fra intervjuer er noe sparsom, noe som utgjør en svakhet i datagrunnlaget. Det har likevel stort sett vært samsvar mellom informasjonen fra intervjuer og informasjon fra dokumentgjennomgangen, og dokumentgjennomgangen har vært relativt omfattende i prosjektet. Datagrunnlaget til rapporten vurderes derfor samlet sett som relativt pålitelig, og metode og faktagrunnlag vurderes som tilstrekkelig til å besvare problemstillingene i prosjektet.

Avgrensninger

Denne forvaltningsrevisjonen undersøker hovedsakelig kommunens regeletterlevelse, innen et utvalg av de reglene som gjelder innen blant annet planlegging, anskaffelse og

gjennomføring at et byggeprosjekt. Forvaltningsrevisjonen er ikke en total gjennomgang av kommunens etterlevelse av alle regler som finnes på området.

I kapittel 2 er det innen området budsjettering undersøkt om det er laget et kostnadsoverslag, med synliggjøring av usikkerhet. Det er ikke undersøkt hvordan budsjettering er behandlet i økonomiplan og årsbudsjett.

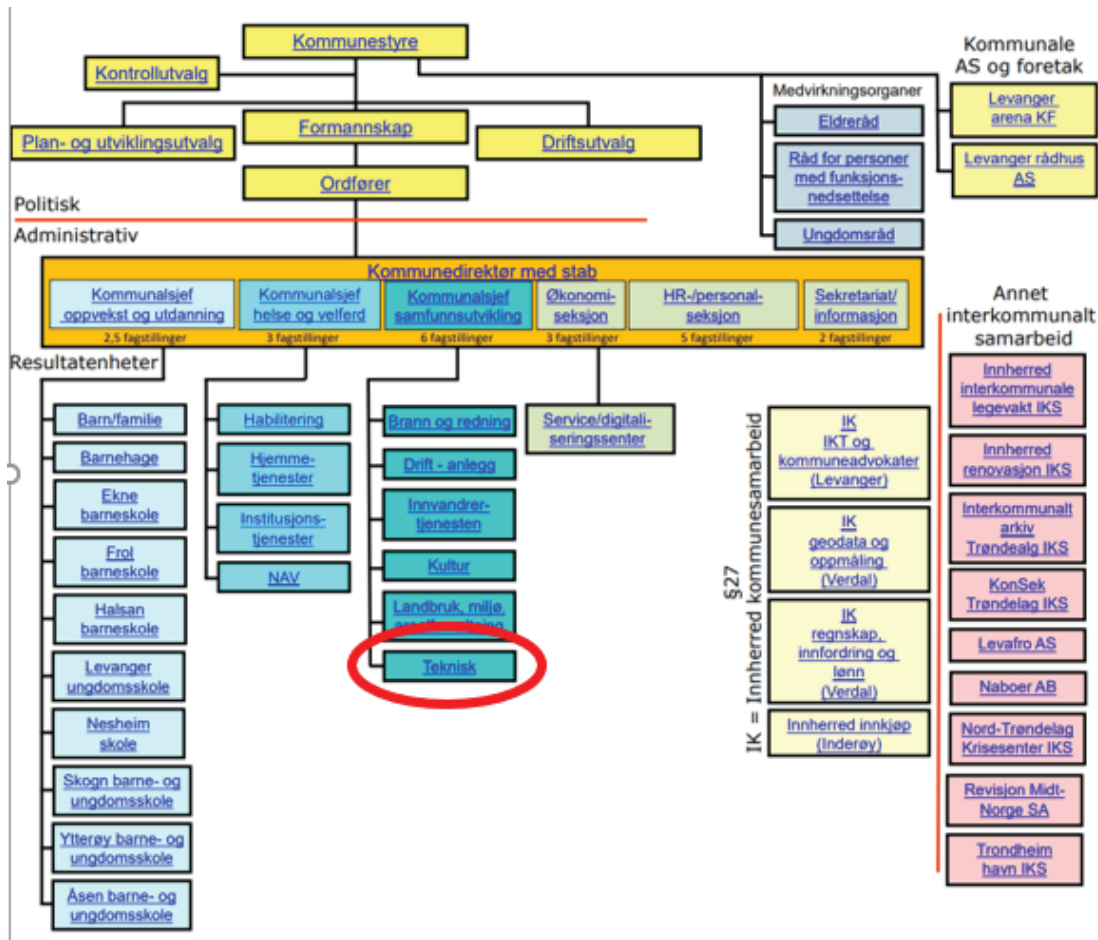
I kapittel 6 vil vi primært undersøke det samspillet som har foregått mellom tiltakshaver (kommunen) og brukergruppa for det nye flerbrukshuset, med fokus på samspillet om den fysiske utformingen av det nye flerbruksbygget. Kapittelet er ikke en gjennomgang av alle regler og anbefalinger som gjelder for bruk av samspillsmodellen.

1.4 Bakgrunn

Planleggingen med å utbedre skolen på Ytterøy har pågått i lengre i tid, og både restaurering og nybygg har vært vurdert. I 2016 besluttet kommunestyret at daværende skole skulle saneres og erstattes med et nybygg som rommer skole, barnehage og samfunnshus. Barnehagen ble tatt over av kommunen i september 2017. De øvrige delene av bygget ble tatt over av kommunen i november 2017, og tatt i bruk i 2018.

Prosjektansvarlig for oppføringen av flerbrukshuset har vært enhetsleder teknisk. Enhetsleder teknisk (rød sirkel i organisasjonskartet) rapporterer, som organisasjonskartet viser, til kommunalsjef samfunn og utvikling, som har hatt rollen som **prosjekteier**.

Kommunen har dessuten engasjert en **prosjektleder** som har hatt bistått kommunen blant annet med å tilrettelegge for valg av entreprenør, samt å koordinere med valgte entreprenør gjennom byggeperioden. Denne prosjektlederen har vært innleid, og er ikke en som til vanlig er ansatt i kommunen.



Figur 1. Organisasjonskart, Levanger kommune. Kilde: Levanger kommune

1.5 Begreper, forkortelser m.m

TED: Tenders electronic daily (Database for offentlige anskaffelser i EØS og EU)

DOFFIN: Database for offentlige innkjøp

Mini-konkurransse: I denne rapporten menes en konkurranse mellom ulike tilbydere som allerede har en rammeavtale med kommunen, og som ikke gjennomføres som en offentlig anbudskonkurransse som kunngjøres på DOFFIN.

Merk for øvrig at referanser til anskaffelsesforskriften gjelder for den utgaven av forskriften som var gjeldende på tidspunktet for gjennomføringen av de aktuelle anskaffelsesprosessene som er undersøkt (FOR-2006-04-07-402).

2 PLANLEGGING, BUDSJETTERING OG PROSJEKTERING

2.1 Problemstilling

Er planlegging, budsjettering og prosjektering gjort i henhold til regelverk og anbefalt praksis?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunedirektøren bør ha fremlagt følgende for kommunestyret i forbindelse med planlegging av flerbrukseiendom på Ytterøy:
 - o Behovsanalyse for bygget
 - o Forslag til målsetting for byggeprosjektet
 - o Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektets mål
 - o Kostnadsramme for prosjektet basert på realistiske anslag, og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort
 - o Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid
 - o Kvalitetssikring av planleggingsfasen, utført av en part som ikke har eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet

2.3 Data

Når det gjelder behovsanalyse, målsetting for prosjektet samt drøftelser av ulike alternativer for å fullføre prosjektet, opplyser kommunen i intervju at veien dit har vært noe stykkevis og delt, og at behov har kommet fra flere hold. Dette har dreid seg om tilstanden på daværende skolebygg, økonomiske forhold i kommunen og behovet til brukerne. Det har vært en politisk prosess som har vart over tid, ifølge kommunen.

Det ble gjort en utredning av Faveo Prosjektledelse i desember 2015. Utredningen inneholder en vurdering av tilstanden på daværende skolebygg, og ulike alternativer for å enten renovere eller oppføre et nytt bygg til formålet.

Av andre planleggingsdokumenter har kommuneadministrasjonen utarbeidet to saksfremlegg til kommunestyret som omhandler skolebygget på Ytterøy. Det første ble lagt frem i kommunestyret i januar 2016, og er en anbefaling om å sanere daværende bygg og bygge et

nytt skolebygg, og samfunnshus, uten svømmebasseng³. Dette istedenfor å pusse opp daværende skolebygg. Saksfremlegget inneholder ikke en behovsanalyse eller forslag til målsetting for prosjektet. Derimot beskrives tilstanden på daværende bygningsmasse, og administrasjonen refererer til de ulike alternativene for oppussing/nybygg som er utarbeidet i Faveo´s utredning fra 2015. Kostandene ved de ulike alternativene presenteres slik:

		M2 brutto	Mill kr
1	Restaurering og tilbygg med barnehage	1904	57,12
2	Restaurering og tilbygg uten barnehage	1260	37,8
3	Ny skole med gymsal og scene uten barnehage og basseng	2205	61,43
4	Ny skole med gymsal og scene med barnehage, uten basseng	2849	80,75
5	Ny skole med gymsal og scene med basseng uten barnehage	2205 + 750 basseng	61,43 + 30,0 på basseng
6	Ny skole med gymsal og scene med barnehage og basseng	2849+750 basseng	80,75+30 på basseng

Figur 2. Saksfremlegg 3/16 27.01.2016 s. 2, Levanger kommune. Kilde: Levanger kommune

Det er i saksfremlegget dessuten gjort en enkel vurdering av driftskostnader ved renovering kontra nybygg, hvor man anslår en årlig besparelse på kr 500 000 ved nybygg grunnet lavere kostnader til energi og renhold. Selv om saksfremlegget ikke omhandler en behovsanalyse og overordnede målsettinger for prosjektet, gjøres en vurdering av hvordan svømmebasseng og barnehage eventuelt skal innlemmes i det planlagte prosjektet. I det aktuelle møtet i kommunestyret ble det vedtatt å bygge ny skole, med barnehage og samfunnshus, uten basseng.

I det påfølgende saksfremlegget angående prosjektet, som ble presentert for kommunestyret i september 2016, orienteres det blant annet om daværende status i prosjektet⁴. Det blir opplyst om hvilket firma som har vunnet anbudskonkurransen for oppføring av bygget, som ble holdt sommeren 2016. Det blir dessuten opplyst at de estimerte prosjektkostnadene er på kr 95 mill, med en usikkerhet på 12 prosent. Ved utarbeidelse av kostnadsoverslaget har kommunen tatt utgangspunkt i Norsk prisbok (utviklet av Norconsult), og man har brukt

³ Saksfremlegg til kommunestyret 27.01.16, sak 3/16

⁴ Saksfremlegg til kommunestyret 21.09.16, sak 39/16

gjennomsnittspriser for bygging av skoler og barnehager. Kommunestyret vedtar i dette møtet å sette av kr 95 mill. til skole, barnehage og samfunnshus.

Det har ikke vært gjennomført kvalitetssikring av planleggingsfasen, herunder budsjettering utført av en uavhengig tredjepart.

Annet

På spørsmål om kommunen har god nok kompetanse på prosjektstyring og anskaffelser, opplyser kommunen at den som var prosjektansvarlig i kommunen valgte å trekke seg fra stillingen. Enhetsleder for teknisk avdeling tok da over denne rollen. Ifølge kommunen har man et kapasitetsproblem når det gjelder oppfølging av prosjekt.

2.4 Vurdering

Gjennomføringen av planleggingsfasen for nytt flerbrukshus på Ytterøy vurderes samlet sett å være gjort i henhold til regelverk og anbefalt praksis på flere områder, men med enkelte mangler. Merk at samspillet med brukergruppa ikke er vurdert her, men er omtalt i kapittel 6 i denne rapporten.

Administrasjonens saksfremlegg til kommunestyret i september og januar 2016 er relativt grundige, og inneholder en del informasjon om tilstanden på daværende bygningsmasse ved skolen på Ytterøy, ulike alternativer for renovering / nybygg samt kostnadsoverslag for de ulike alternativene.

Disse nevnte planleggingsdokumentene vurderes av revisjonen til å innfri krav og anbefalt praksis innen planlegging på følgende områder:

- Det er gjort en tilfredsstillende drøfting av ulike alternativer / konsepter for skolebygget på Ytterøy
- Det er gjort en beregning av kostnader med synliggjøring av usikkerhet som var realistisk, på tidspunktet for beregningen

Det er imidlertid ikke gjort noen analyse som beskriver hvilke behov flerbrukshuset på Ytterøy skal fylle, hvor man tar hensyn til beregnet elevtallsutvikling i fremtiden: Hvor stor kapasitet ved skolefasilitetene vil det være behov for i fremtiden?

Det er heller ikke utarbeidet noen overordnet målsetting for prosjektet. Det er for eksempel ikke beskrevet i noe planleggingsdokument om målet er å bedre læringsmiljøet for elevene, å bedre HMS for de ansatte, å redusere løpende vedlikeholdskostnader, å styrke Ytterøysamfunnet e.l.

All den tid målsettingene og behovene ikke er beskrevet eksplisitt og gjort tilgjengelig for publikum og de involverte partene herunder brukergruppa, åpner dette etter revisjonens syn for misforståelser mellom de involverte partene når ulike løsningsalternativer / konsepter for skolebygget skal vurderes og det valgte alternativet skal iverksettes.

Det er ikke vurdert hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få gjennom byggets levetid.

Det er ikke blitt gjort en kvalitetssikring av planleggingsfasen, utført av en part som ikke har eget budsjettansvar i prosjektet.

3 ANSKAFFELSE AV PROSJEKTLEDELSE

3.1 Problemstilling

Er anskaffelsen av prosjektledelse gjort i henhold til regelverket?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Anskaffelsen av tjenesten prosjektledelse for oppføring av flerbrukshuset skal foretas gjennom minikonkurranse dersom ikke villkårene for oppdraget allerede er fastsatt i rammeavtalen med kommunen
- Kommunen skal beskrive alle vesentlig forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen i en anskaffelsesprotokoll
- Kommunen skal ha innhentet skatteattest for merverdiavgift fra leverandørene som kommunen har rammeavtale med

3.3 Data

Rammeavtale for prosjektledelse

Kommunen gjennomførte i 2013 en offentlig anbudskonkurranse for rammeavtale på prosjektledelse. Det blir i kunngjøringen opplyst om at kommunen står foran en periode med betydelige investeringer innenfor skole, helse og omsorg, og at kommunen ønsker å knytte til seg en fast leverandør som raskt kan hentes inn ved behov, for kortere eller lengre prosjektlederoppdrag.

Rammeavtalen ville ifølge kunngjøringen ha en varighet på 2 år, med opsjon på 1+1 års forlengelse.

Kommunen signerte i august 2013 parallelle rammeavtaler for prosjektledelse med tre ulike tilbydere, i henhold til kunngjøringen.

Kommunen kan ikke fremlegge dokumentasjon på at kommunen har innhentet skatteattest for merverdiavgift, fra partene det ble inngått rammeavtale med. Den som har oversikt over dokumentasjon som muligens foreligger på området, har ifølge kommunen sluttet.

Minikonkurranse

De tre ulike tilbyderne som kommunen hadde inngått rammeavtale med, ble i 2015 invitert av kommunen til å delta i en såkalt minikonkurranse, for anskaffelsen av prosjektledelse i det spesifikke oppdraget med å oppføre flerbrukshuset på Ytterøy. En mini-konkurranse er slik begrepsbruken antyder ikke en offentlig anbudskonkurranse, men en konkurranse der deltagere som allerede har en rammeavtale med kommunen for aktuelle tjenester, blir invitert til å delta gjennom direkte henvendelse fra kommunen.

Prosjektleder-oppgavet i den aktuelle minikonkurransen var blant annet å bistå kommunen med å utarbeide konkurransegrunnlaget til entreprenør, tilrettelegge for valg av entreprenør, og koordinere med entreprenør gjennom hele byggeperioden. Prosjektleder-oppgavet var fastsatt til å ha en varighet fra oppstart av planleggingen i byggeprosjektet, til utløpet av garantitiden.

På tidspunktet for mini-konkurransen var planen ikke å oppføre et nytt flerbrukshus, men å restaurere det eksisterende bygget slik som beskrevet i konkurransegrunnlaget for minikonkurransen. Det er i konkurransegrunnlaget for oppdraget ikke beregnet en anslått verdi på de tjenestene kommunen skal anskaffe.

Tre foretak leverte pristilbud til kommunen i minikonkurransen, og kommunen valgte foretaket med det laveste pristilbudet, som var på kr 596 040.

Det valgte foretaket leverte i desember 2015 en utredning av seks alternative løsningsforslag for restaurering eller nybygg for grunnskolen på Ytterøy. Blant annet på grunnlag av denne utredningen besluttet kommunestyret i januar 2016, etter innstilling fra kommunedirektøren, å likevel ikke restaurere bygget men å sanere daværende skolebygg og oppføre et nytt skolebygg.

Det ble ikke gjennomført noen ny minikonkurranse for anskaffelsen av prosjektledelse ved oppføring av nytt skolebygg, selv om tjenesten som skulle anskaffes nå var blitt endret fra prosjektledelse ved renovering, til prosjektledelse ved nybygg.

Enhetsleder teknisk opplyser at en ny minikonkurranse strengt tatt burde vært gjennomført. Årsaken til at man valgte å gå videre uten en ny konkurranse er at man allerede hadde kommet

langt i planleggingen av prosjektet, og at en ny konkurranse ville medføre ytterligere utsettelse og kostnader i prosjektet.

Kommunen har på forespørsel fra revisjonen ikke fremlagt en sammenstilling av de totale utgiftene til prosjektledelse. Basert på en gjennomgang av et utvalg av bilag i saken, er det imidlertid klart at verdien på anskaffelsen er i størrelsesorden flere millioner kroner.

Det er for øvrig ikke inngått noen gjensidig bindende avtale mellom kommunen og valgte tilbyder, i form av en signert kontrakt.

Anskaffelsesprotokoll

Det ble utarbeidet en tilbudsprotokoll datert 28.09.2015, som opptegner de tre ulike tilbyderne av prosjekteringstjenester, og pristilbudene disse har levert. Hverken denne protokollen eller annen dokumentasjon som er forelagt revisjonen beskriver eksplisitt hvilken tilbyder som ble valgt.

Det er for øvrig ikke utarbeidet en komplett anskaffelsesprotokoll jf. Anskaffelsesforskriften § 3-2, som inneholder begrunnelse for valget av den aktuelle tilbyder, beskrivelse av tiltak for å sikre reell konkurranse, anslått verdi på anskaffelsen m.m.

3.4 Vurdering

Minikonkurranse

Alle villkårene for prosjektledelse til det spesifikke oppdraget i tilknytning til skole, barnehage m.m på Ytterøy var ikke fastsatt i rammeavtalen fra 2013, og kommunen gjenåpnet i 2015 konkurransen for dette oppdraget gjennom en såkalt minikonkurranse. Det å gjennomføre en slik minikonkurranse er i henhold til anskaffelsesforskriften § 15-3 tredje ledd.

Imidlertid ble oppdragets karakter endret etter minikonkurransen, da kommunestyret i 2016 besluttet å rive og bygge et nytt flerbrukshus, istedenfor å renovere daværende skolebygg slik som beskrevet i konkurransegrunnlaget for minikonkurransen. Verdien på oppdraget ble også betydelig endret fra det opprinnelige pristilbudet for prosjektledelse ved renovering på kr 596 040, til et beløp i størrelsesorden kr 2. mill. for prosjektledelse ved oppføring av et nytt flerbrukshus.

Tjenesten som ble anskaffet av kommunen er etter revisjonens syn vesentlig forskjellig fra villkårene som lå til grunn ved gjennomføringen av minikonkurransen i 2015, og det er ikke blitt gjennomført en ny minikonkurranse for prosjektledelse hvor de faktiske villkårene er beskrevet.

Tilbyderne kommunen hadde rammeavtale med, har ikke fått anledning til å levere tilbud og delta i konkurransen på reelle villkår (prosjektledelse for oppføring av et nytt bygg), og anskaffelsen er derfor etter revisjonens syn ikke i henhold til anskaffelsesloven § 5 om grunnleggende krav til konkurranse og likebehandling.

Revisjonen tar for øvrig kommunens beskrivelse av årsaken til forholdet til orientering, og har forståelse for at kommunen prioriterte å få fremdrift i prosessen. Dette er imidlertid, etter revisjonens syn, ikke tilstrekkelig grunn til å avstå fra å gjennomføre en ny minikonkurranse som på en korrekt måte spesifiserer villkårene for det oppdraget som skal utføres.

Anskaffelsesprotokoll

Det er ikke utarbeidet en komplett anskaffelsesprotokoll fra minikonkurransen, for anskaffelsen av prosjektleder til oppføring av skolen på Ytterøy.

Reglene om føring av anskaffelsesprotokoll jf anskaffelsesforskriften § 3-2 er ikke fulgt.

Skatte- og merverdiavgiftsattest

Kommunen kan ikke dokumentere at det er blitt innhentet skatteattest for merverdiavgift, fra noen av tilbyderne av prosjektledelse som kommunen inngikk rammeavtale med i 2013. Blant disse er foretaket som i minikonkurransen i 2015 ble valgt til å bistå ved byggingen av flerbrukshuset på Ytterøy.

For anskaffelser over kr 500 000 er det krav om at skatteattest innhentes, og Anskaffelsesforskriften § 8-7 er i dette tilfellet ikke blitt fulgt.

4 ANSKAFFELSE AV ENTREPRENØR TIL BYGGINGEN

4.1 Problemstilling

Er anskaffelsen av entreprenør for bygging av flerbrukshuset utført i henhold til regelverket?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Anskaffelsen av entreprenør skal gjennomføres som en offentlig anbudskonkurranse
- Kommunen skal føre protokoll for gjennomføringen av anskaffelsen. Protokollen skal spesifisere alle leverandører som har levert tilbud, begrunnelse for valgte leverandør m.m.
- Involverte ansatte fra kommunen samt ekstern prosjektleder skal være habile i spørsmålet om valg av entreprenør
- Kommunen skal innhente skatte- og merverdiavgiftattest fra leverandøren som vinner anbudet

4.3 Data

Konkurranse samt dokumentasjon på anskaffelsen

Konkurransegrunnlaget for riving av daværende skolebygg, og oppføring av nytt skolebygg og samfunnshus (heretter omtalt som flerbrukshus) på Ytterøy ble publisert i DOFFIN 05.02.2016 og i TED 06.02.2016, med tilbudsfrist 21.06.2016. Konkurransegrunnlaget er utarbeidet og publisert av kommunens prosjektleder, som er oppgitt som kontaktperson for deltagerne i konkurransen.

Det fremgår av evalueringsmatriser av ulike tilbydere datert 27. og 28. juni 2016 at det er prosjektleder som har tilrettelagt for valget av entreprenør til oppføringen av flerbrukshuset. I evalueringsmatrisene, som er signert prosjektleder samt dennes stedfortreder, er tilbudene evaluert på følgende områder med vektning i parentes: Pris (40 %), gruppens løsningsforslag (45%), samspillkompetanse (5%), intervju (10%).

Det ble utarbeidet en skriftlig kontrakt med valgte leverandør 01.11.2016, signert av kommunen og entreprenøren.

Anskaffelsesprotokoll

Kommunen kan ikke fremvise en anskaffelsesprotokoll som beskriver alle vesentlige forhold samt viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen, herunder bl.a. beskrivelse av anskaffelsen med anslått verdi, liste over leverandører som har levert tilbud, samt en begrunnelse for valget av entreprenør for oppføring av flerbrukshuset.

Habilitet

Prosjektleder, som tilrettela for valg av entreprenør ved bygging av flerbrukshuset på Ytterøy, har utført lignende oppdrag for flere andre kommuner i Norge.

En av disse anskaffelsene, oppføring av et skolebygg i Sør-Varanger kommune, ble behandlet i Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) i 2019 (sak 2018/76).

KOFA konkluderer i avgjørelsen s. 10: *“Sør-Varanger kommune har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ettersom den innleide konsulenten var inhabil til å tilrettelegge for valget av leverandør i konkurransen”.*

Bakgrunnen for avgjørelsen er at prosjektleder tidligere hadde en nær personlig tilknytning til daværende daglig leder og hovedaksjonær i entreprenørselskapet som vant anbudskonkurransen.

Det samme entreprenørselskapet vant anbudskonkurransen for byggingen av flerbrukshus på Ytterøy.

Enhetsleder teknisk i Levanger kommune opplyser i intervju, og har tidligere opplyst i media, at han ikke kjente til at det forelå en eventuell habilitetsproblematikk mellom kommunens innleide prosjektleder, og daglig leder og hovedaksjonær i det aktuelle entreprenørselskapet.

Enhetsleder teknisk opplyser videre i intervju at det er en svakhet at man ikke gjorde noen habilitetsvurdering av prosjektleder ved byggingen av flerbrukshuset på Ytterøy, men føler seg likevel trygg på at prosjektleders eventuelle inhabilitet ikke har hatt betydning for valget av entreprenør og gjennomføringen av prosjektet.

Kommunen har i dag ifølge enhetsleder teknisk endret praksis, og undersøker habiliteten til eksterne rådgivere når det er nødvendig. Kommunen har imidlertid ikke skriftliggjort denne praksisen i en rutinebeskrivelse eller lignende.

Skatte- og merverdiavgiftsattest

Teknisk sjef opplyser i intervju at det er innhentet skatte- og merverdiavgiftsattest fra entreprenøren som ble valgt til å oppføre skolen på Ytterøy, og har til revisjonen fremlagt dokumentasjon som bekrefter dette.

4.4 Vurdering

Konkurransen

Anskaffelsen er blitt kunngjort som en offentlig anbudskonkurransen på TED og DOFFIN, i henhold til regelverket.

Anskaffelsesprotokoll

Det er ikke blitt utarbeidet en anskaffelsesprotokoll som beskriver alle vesentlige forhold samt viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen, og anskaffelsesforskriften § 3-2 om protokollføring er således ikke blitt fulgt.

Habilitet

Forholdene som gjelder spørsmålet om habilitet ved valg av entreprenør, er overlappende på flere områder i byggeprosjektene i Sør-Varanger og Levanger. KOFA's avgjørelse om inhabilitet hos prosjektleder gjelder derfor etter revisjonens syn også i anskaffelsen av flerbrukshus på Ytterøy.

Når det gjelder kommunens ansvar i spørsmålet om habilitet, gjelder for øvrig forvaltningsloven § 6 andre ledd om habilitet, jf. § 10 og Anskaffelsesforskriftens § 3 –7: *“Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe*

for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.”

I Anskaffelsesforskriften § 3-8 heter det videre: *“Oppdragsgiver skal ikke søke eller motta råd som kan bli benyttet under utarbeidelsen av spesifikasjoner for en bestemt anskaffelse fra noen som kan ha økonomisk interesse i anskaffelsen, når dette skjer på en måte som vil kunne utelukke konkurranse.”*

En dom i lagmannsretten som gjaldt prosjektering av jernbanestrekning (LB-2010-201985), utdyper oppdragsgivers ansvar vedrørende rådgivers habilitet (s. 7): *“Det er oppdragsgiveren som etter regelverket skulle unnlatt å søke råd hos vedkommende hvis det kunne oppstå inhabilitetsproblemer, og det er også oppdragsgiveren som i tilfelle har plikt til å avvise vedkommende som en inhabil tilbyder.”*

Revisjonen legger til grunn at kommunen i 2016 ikke kjente til den personlige relasjonen som tidligere har vært mellom prosjektleder og daværende daglig leder og hovedaksjonær i det aktuelle entreprenørselskapet. Fra kommunens ståsted kan det påpekes at man ikke hadde forutsetninger for å vite noe om dette. Dette fratar likevel ikke kommunen ansvaret for å undersøke om prosjektlederen var habil for å tilrettelegge for valget av entreprenør.

Skatte- og merverdiavgiftsattest

Kommunen har innhentet skatte- og merverdiavgiftsattest fra entreprenøren som ble valgt til å oppføre skolen på Ytterøy, og regelverket er fulgt på dette området.

5 GJENNOMFØRING AV BYGGEPROSJEKTET, HERUNDER BUDSJETTKONTROLL UNDERVEIS

I dette kapitlet beskriver vi deltema 4.

5.1 Problemstilling

Er gjennomføringen av byggeprosjektet, herunder budsjettkontroll underveis, utført i henhold til regelverket?

5.2 Revisjonskriterier

Kommunedirektøren bør sørge for at

- Roller og ansvar i prosjektet er tydelig og iverksatt
- Det er gjennomført en avviksledelse der ulike ledere vet sin beslutningsramme.
- Løpende vurdering av prosjektets økonomi, kartlegging av uforutsette forhold med tilhørende justering av kostnadsoverslag

5.3 Data/Tittel

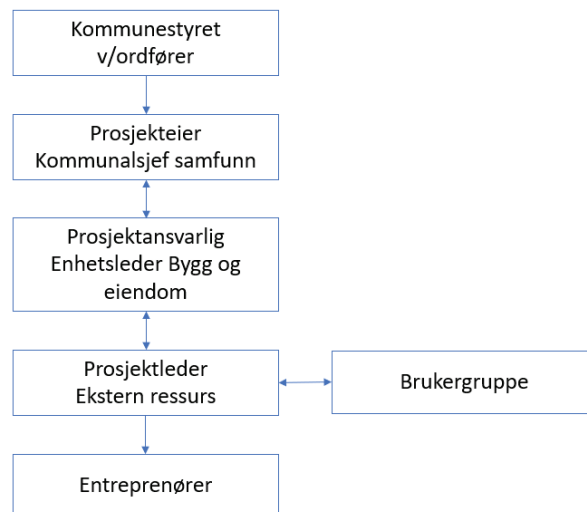
Roller og ansvar

Levanger kommune har en egen prosjekthåndbok som definerer hvordan investeringsprosjekt skal struktureres med tanke på roller og ansvar. Dokumentet som revisjonen har fått er datert i 2017. På noen punkter har dokumentet en litt uferdig karakter, eller markeringer som viser at det fortsatt er i endring. Dokumentet viser til følgende roller og fora; prosjekteier, styringsgruppe, prosjektansvarlig, prosjektleder, prosjektdeltaker, referansegruppe, kvalitetsansvarlig, gevinstansvarlig, leveranseansvarlig og brukergruppe. Hver rolle har sitt omfang av ansvar og beslutningsmyndighet.



Figur 3: Roller i prosjektorganiseringen i Levanger Kommune

I oppstartsmøte for revisjonen omtales dette dokumentet å gi en fleksibel løsning på prosjektorganisering. Noen prosjekter som kommunen gjennomfører kan betraktes som hyllevere, mens for andre må man gjøre flere tilpasninger.



Figur 4 Roller i prosjektorganiseringen i Levanger Kommune, Kilde: Levanger Kommune

I intervju med prosjektansvarlig i Levanger kommune fortelles det om endringer i bemanningen og struktur gjennom prosjektets levetid. Opprinnelig prosjektansvarlig gikk over i annen stilling. Prosjektet ble dermed omstrukturert. Tidligere prosjekteier ble prosjektansvarlig, mens kommunalsjef samfunn tok over rollen som prosjekteier.

I figurene vises ikke rollen som byggherreombud på byggeplass. Prosjektansvarlig forteller at hensikten med denne rollen var at prosjektet skulle spare penger ved å kunne ta noen beslutninger sammen med leverandør, og for å kunne ha bedre kontroll med fremdriften. Byggherreombudet, som senere skulle ta rollen som vaktmester, forteller også at det var en hensikt at han skulle få tilgang til bygget under byggeperioden. Personen som fikk rollen som byggherreombud var tilsatt i kommunens driftsavdeling fra før. Han var også politisk engasjert gjennom å være vara eller fast medlem av kommunestyret. Både prosjektansvarlig og byggherreombudet forteller at rollen som byggherreombud var uten et formelt mandat. I intervju med leder for teknisk enhet sies det at løsningen med byggherreombudet ikke fikk de effektene man ønsket. Han er også av den oppfatning at man ikke burde ansette noen internt i organisasjon i denne rollen. I møte med byggherreombudet fortelles det at han aldri har sittet i brukergruppa, men samarbeidet med dem har vært tett. Brukergruppa uttaler at byggherreombudets rolle har hatt en positiv effekt i form av mer informasjon og samhandling.

Brukergruppen har blitt ledet av rektor ved skolen. Slik som prosjektet har blitt organisert er hun da fast tilsatt i en lederstilling i kommunen, samtidig som hun skal ivareta interessene til alle brukere av bygget. I et lokalsamfunn vil skole, barnehage og samfunnshus inkludere svært mange interessenter. Rollen som skal ivareta disse blir da tilsvarende stor. Prosjektansvarlig uttaler at denne rollen sannsynligvis ikke har vært enkel.

Brukergruppa ble satt sammen av de mest sentrale aktørene, med representanter fra barnehage, skole og samfunnshus. Brukergruppen skriver i notat til revisjonen at de på et tidspunkt ble omtalt som prosjektgruppen.

Prosjektansvarlig opplyser at det meste av prosjektoppfølgning har blitt lagt til innleid prosjektleder. Dette gjelder oppfølging på byggeplass, deriblant sikkerhet, helse og arbeidsmiljøplan (SHA). For SHA ble det laget en plan som ble brukt til oppfølging på byggeplass av prosjektleder. På spørsmål om hvem som har hatt controller-funksjonen i prosjektet, opplyser prosjektansvarlig at han selv har anvist fakturaer. Attesting er blitt gjort av ansatte ved teknisk avdeling i kommunen. Innkommende faktura har normalt blitt sendt til innleid prosjektleder, som har kontrollert at fakturaen stemmer med fremdriftsplan og endringsmeldinger. I minikonkurransen for anskaffelse av prosjektleder til byggeprosjektet står prosjektleders ansvar spesifisert. Prosjektleder skal foreta fakturabehandling på alle ytelser i prosjektet, føre attestasjonsregnskap og rapportere månedlig til oppdragsgiver på økonomi.

Prosjektansvarlig forteller at arbeidsfordelingen mellom prosjektleder, prosjekteier og prosjektansvarlig ikke er blitt nedskrevet eller avtalefestet, med unntak at oppgavebeskrivelsen for prosjektleder som står i konkurransegrunnlaget fra 2015.

Internt i Levanger kommune har man hatt møter mellom prosjektansvarlig i teknisk avdeling og prosjekteiere. Fra disse møtene kan revisjonen ikke finne noe møtereferat.

I møte med teknisk enhet i kommunen opplyses det at daværende leder i driftsutvalget i kommunen representerte samfunnshuset på Ytterøy i brukergruppen. På et tidspunkt ble det avholdt et møte mellom prosjektansvarlig og representanten for samfunnshuset. Dette for å tydeliggjøre rollene, ettersom begge også representerte kommunen. Representanten for samfunnshuset gikk senere ut av rollen i brukergruppa.

Den første tilsatte prosjektansvarlige gikk underveis i prosjektet over til annen stiling. Enhetsleder teknisk fikk da rollen. Samtidig, eller delvis overlappende, hadde han også rollen som prosjekteier. Kommunen ved leder for teknisk enhet opplyser å mangle ett årsverk til å være prosjektansvarlig og drive med prosjektoppfølgning, og at det har blitt satt av for lite ressurser til prosjektledelse. Dette gjelder både kapasitet, samt muligheten til å tilegne seg den kompetansen som trengs.

Det har vært stort engasjement rundt bygging av ny skole, barnehage og samfunnshus på Ytterøy. Dette bekreftes både av representanter fra kommunen og brukergruppa. Dette er også naturlig med tanke på at bygningene er sentrale institusjoner i et lokalsamfunn. Fra prosjektansvarlig gis det uttrykk for at det har vært mye politikk i prosjektet, og mer krevende enn normalt å styre.

Avviksledelse der ledere vet sin beslutningsramme

I intervju med prosjektansvarlig i kommunen, så fortelles det at innleid prosjektleder har hatt operativ ledelse i prosjektet. Ukentlige byggemøter er gjennomført, og relativt grundige referater fra disse er blitt forelagt for revisjonen.

Prosjektansvarlig har igjen hatt møter med sin overordnede som det ikke er møtereferater fra. Prosjektansvarlig uttrykker at disse møtene trolig har blitt avholdt for sjelden. Kommunen har i ettertid endret praksis med å avholde slike møter månedlig.

Prosjektansvarlig forteller at avvik, usikkerhetsmoment eller valgmuligheter har blitt tatt ned fortløpende i prosjektet. Brukergruppa ved rektor har laget en egen punktvis oppfølgingsliste. Denne har også blitt brukt som oppfølgingsliste opp mot prosjektleder, og i avslutningsfasen opp mot prosjektansvarlig i kommunen. Her forteller rektor at man enkelte ganger ikke har fått svar på sine henvendelser. Oppfølgingen av lista har derfor vært vanskelig å få gjennomført.

Prosjektleders mandat innenfor avviksledelse er beskrevet i konkurransegrunnlaget for minikonkurransen som ble gjennomført ved anskaffelsen. Vedkommende skal ved avdekking av avvik, uten ugrunnet opphold, underrette oppdragsgiver om avvikets innhold og dets konsekvenser. Vedkommende skal også foreslå nødvendige tiltak og sørge for at vedtak og beslutninger blir fattet i rett tid. Det foreligger brev fra prosjektleder til prosjektansvarlig som dokumenterer at denne type underretting har forekommet i prosjektet.

Prosjektansvarlig uttaler at man innenfor avviksledelse ikke har formalisert hva prosjekteier og prosjektansvarlig har myndighet til å beslutte. Han forteller at beslutningsmyndighet er basert på erfaring fra tidligere tilsvarende prosjekt, og at prosjektansvarligs myndighet er begrenset til at prosjektet holder seg innenfor budsjett.

Revisjonen har ikke funnet noen risikovurdering av prosjektet, eller dokument som viser at man styrer på risiko, eller gjennomfører risikodempende tiltak før eventuelle avvik oppstår.

Løpende vurdering av prosjektets økonomi, kartlegging av uforutsette forhold med tilhørende justering av kostnadsoverslag

Det var på tidspunktet for oppstarten av denne forvaltningsrevisjonen ikke blitt utarbeidet en helhetlig økonomirapport for prosjektet. Det er imidlertid blitt laget en økonomirapport for prosjektet etter den tid, som har blitt fremlagt for revisjonen. Prosjektansvarlig har fått dokumentasjon fra prosjektleder som gir status i forhold til budsjett. I intervju med prosjektansvarlig var han tydelig på at prosjektkostnaden frem til dette tidspunktet var 105 millioner kroner. Det opplyses også at avviket i kostnadene i hovedsak skyldes endringer i tegninger etter at prosjektet var i gang. Eksempelvis endringer i areal, uteareal og inventar.

Økonomisk rapport viser at prosjektet til nå har en total kostnad på kroner 105.868.437. Prosjektansvarlig opplyser at sluttrapport enda ikke er utarbeidet. Denne blir tidligst ferdigstilt i februar 2022.

Bevilgningene til bygging av Ytterøy skole har foregått i flere omganger. Tildelingene har skjedd ved behandling og justering av det årlige investeringsbudsjettet til kommunen.

- Vedtak om nybygg Sak 3/16 - kommunestyret 27.01.16
- Vedtak om nybygg Sak 39/16 - kommunestyret, 21.09.16
- Økonomiplan 2018-21, investeringsbudsjettet.
- Budsjett 2018
- Justering av budsjett 2018,
- Justering budsjett 2019.

I sak 3/16 gjør kommunestyret følgende vedtak.

1. Dagens skole/samfunnshus saneres, og ny barnehage og skole med samfunnshus bygges.
2. Svømmebassenget ved dagens skole/samfunnshus erstattes ikke.
3. Sak med endelig beslutning og finansiering legges fram til politisk behandling etter nærmere avklaring av arealbehov og anbudsrunde for nybygg er gjennomført.

1 Felleskostnader		5 871 240
2 Bygning		31 779 821
3 VVS		6 683 003
4 Elkraft		5 300 383
5 Tele og automatisering		1 915 184
6 Andre installasjoner		2 567 017
Post 1-6	Huskostnad	54 116 649
7 Utendørs		6 434 321
post 1-7	Entreprenørkostnad	60 550 970
8 Generelle kostnader		8 318 119
9 Spesielle kostnader		22 262 966
RM Reserver og marginer		3 800 000
Post 1-RM	prosjektkostnad	94 932 055

Figur 5: Viser budsjett for byggeprosjektet, som vist i sak 39/19

Tilhørende budsjetttramme for utbyggingen var 80,75 millioner kroner. I kostnadsberegningene legges det til grunn en ny skole på 900 kvadratmeter. For arealberegning legges det til grunn en brutto/netto-faktor på 1,4. Investeringskostnaden som er beregnet til 30.000 kroner pr brutto kvm i 2017 kroner. I Sak 39/16 gis opprinnelig budsjetttramme på 95 millioner kroner. Dette budsjettet var inkludert prisvekst og usikkerhet. Noe som ikke var tatt med i budsjettet som ble lagt frem i kommunestyrets sak 3/16. Budsjettet i sak 39/16 er vesentlig mer spesifisert enn i sak 3/16. I saksgrunnlaget skrives det at det brukes 12 % usikkerhetsmargin. I tillegg kommer et påslag grunnet prisvekst på 3,5 %. I figur 5 ser man at det er satt av 3 800 000 kroner til reserver og marginer. Resten av midlene som skulle vært avsatt til usikkerhet er lagt inn i de andre budsjettpostene.

Revisjonen finner kun små avvik mellom totalt budsjetterte midler og det foreløpige sluttregnskapet til prosjektet.

Byggherreombudet, som også har vært politisk aktiv i kommunen, forteller at det generelt har vært lite politisk saksbehandling rundt investeringen etter at den først ble vedtatt.

Under befaring på skolen fortelles det fra leder i brukergruppa og byggherreombudet at det har til tider vært vanskelig å få svar på innsendte lister om avvik eller beslutningspunkt. En gjenganger er at brukerne av bygget sender oppfølgingspunkt til kommunen, men ikke får noen tilbakemelding på disse. I mange tilfeller menes det at det er uavklart hvem som skal ta kostnaden for utbedring av feil og mangler. Ved noen eksempler mener brukergruppen at

kommunen har tatt kostnader som egentlig burde vært tatt av entreprenør. Dette gjelder byggetekniske feil, feil i forhold til tegning, eller tilfeller man anser som mangler i den forstand at man anser det som standard i en slik type bygg. Man opplever også at entreprenører har litt ulik praksis. Noen er enkle og samarbeide med, og de korrigerer feil uten store diskusjoner. Andre søker enkle løsninger som personer med litt byggeteknisk erfaring ser at ikke blir bra. En kostnad ved eventuell korrigerende i etterkant av prosjektslutt/garantitid blir pålagt kommunen. Brukergruppa er også av den oppfatning at det har blitt tatt beslutninger som de ikke har fått tatt del i.

Prosjektansvarlig uttaler at politikere har lite fokus på kostnader når byggeprosessen er i gang. Generelt har kommunen bygd mange billige bygg sett i forhold til nabokommuner. Dette er gjennomført med besparelser på konsulenter og materialer. Stort sett kommer byggeprosjektene i kommunen ut på budsjett eller litt over.

5.4 Vurdering

Roller og ansvar

For de prosjektdeltagerne som revisjonen har intervjuet ser man at intervjuobjektene i varierende grad har kjennskap til sitt mandat i prosjektstrukturen. De fleste rollenes mandat er i liten grad gjort kjent skriftlig, og aktørene plasserer seg selv inn i prosjektstrukturen med bakgrunn i egen erfaring. Prosjektet er også bemannet med personer som har andre roller, hvor rollene ligger nært opp til prosjektet i seg selv. Dette gir muligheten for å påvirke prosjektet gjennom ulike kanaler, og kan også føre til rolleblanding. Dette har nødvendigvis ikke slått negativt ut, men utgjør en risiko for misforståelser og støy i prosjektstrukturen. Både leder for teknisk drift i Levanger kommune og brukergruppa har fortalt at kapasiteten til prosjektledelse i kommunen trolig har vært for liten i forhold til prosjektets omfang. Dette synspunktet støttes av revisor.

Revisor anbefaler at prosjekteier sørger for en tydeliggjøring av roller og ansvar, samt sørger for tilstrekkelig kapasitet i prosjektstrukturen.

Avviksledelse der ledere vet sin beslutningsramme

Revisor opplever at prosjektet har hatt en veldig praktisk tilnærming til avviksledelse, der mye av ansvaret har ligget på ekstern prosjektleder. De fleste avvik har blitt tatt ned i byggemøter, eller hos prosjektansvarlig. Revisor kan ikke finne noe dokumentasjon på at avviksbehandling har foregått av, eller sammen med, prosjekteier ut over det som har blitt politisk behandlet ved justering av budsjett. Her skal man samtidig legge til at prosjektet heller ikke har hatt svært store avvik etter byggestart. Mekanismer for avviksledelse har dermed ikke blitt satt fullstendig på prøve. Brukergruppen har ved flere anledninger sendt melding om avvik til prosjektansvarlig uten at de mener å ha fått tilstrekkelig tilbakemelding. Dette kan skyldes prosjektets uklarhet når det gjelder roller og ansvar, samt mangel på kapasitet. Revisor har ikke tatt stilling til ansvarsfordeling mellom byggherre og entreprenør ved avvik.

Løpende vurdering av prosjektets økonomi, kartlegging av uforutsette forhold med tilhørende justering av kostnadsoverslag.

En stor del av økonomioppfølgingen har blitt gjennomført av ekstern prosjektleder. Dette er også gjengitt i spesifikasjonen ved anskaffelsen av denne rollen. Så langt revisjonen har fått oversikt over budsjetterte midler og faktiske kostnader, finner man kun mindre avvik. Tildelinger til prosjektet har inntruffet gjennom økninger i kommunens investeringsbudsjett, noe som revisor mener er riktig behandling.

I kommunestyresak 3/16, legger man frem alternativer til bygg med tilhørende kostnader. I kostnadsoverslagene har man utelatt avsetning til usikkerhet og prisvekst. Revisors vurdering er at beslutningsgrunnlaget i denne saken, av den grunn, er svakt. I påfølgende sak, 39/16, er usikkerhet og prisvekst inkludert i overslaget. Samtidig er usikkerhetsmidlene budsjettert utover på spesifikke poster. Det kan da se ut som om man allerede før byggestart har brukt opp stort sett all avsetning til usikkerhet. Dette mener revisor er uheldig og mulig misvisende ovenfor beslutningstaker.

6 BRUK AV SAMSPILLSMODELLEN

6.1 Problemstilling

Er samspillsmodellen brukt på en hensiktsmessig måte i prosjektet?

6.2 Revisjonskriterie

- Kommunen skal definere brukergruppas rolle i prosjektet

6.3 Data/Tittel

Generelt

Det skjer i dag en større utprøving av nye modeller for samspill og tidlig entreprenørinvolvering i både offentlige og private byggeprosjekter. Ifølge forskningsprogrammet Concept (NTNU), kjennetegnes prosjektene ved:

- Tidlig involvering av entreprenør for å utnytte deres kompetanse
- Felles prosjektutviklingsfase
- Felles insentiver i gjennomføringsfase
- Integrert organisering mellom byggherre, bruker, entreprenør og prosjekteringsgruppe

I denne rapporten vil vi primært undersøke det samspillet som har foregått mellom tiltakshaver (kommunen) og brukergruppa for det nye flerbrukshuset, med fokus på samspillet om den fysiske utformingen av det nye flerbruksbygget.

Brukergruppa består av representanter for de som skal bruke bygget, herunder blant annet rektor, styrer i barnehage samt representant for lærerne.

Det samspillet som har foregått mellom kommunen og brukergruppa, har etter det revisor forstår, primært dreid seg om at brukergruppa har fått tatt del i planleggingen av hvordan bygget skal utformes. Dette er naturligvis hensiktsmessig, fordi brukergruppa har god kjennskap til de behovene det aktuelle bygget skal dekke.

I kommunens prosjekthåndbok for bygg og eiendom (s. 7), defineres brukergruppa slik: *«Brukergruppe: består av hovedpersoner som representerer sluttbrukere. Gruppen skal involveres fra tidlige faser av prosjekt til avslutning. De har vesentlig rolle for prosjektet å lykkes med å beskrive deres ønsker nøyaktig og gi gode råd og tips i prosjektets livssyklus. Brukergruppe skal ikke ta beslutning men skal støtte prosjekt med å gi innspill og råd.»*

Videre heter det på s. 8 i prosjekthåndboka: *«Enheten ønsker å ivareta brukergruppes innspill og krav, men det skjer tilfeller når enheten utfordres i å håndtere alle 'input' fra brukergruppa i hele prosjektets livssyklus. Denne saken påpeker betydning av rolle-definisjon og klarhet, og betydning av kommunikasjonsplan og informasjonshåndtering. Derfor er det særlig avgjørende å definere krystallklart roller, og utvikle en passende kommunikasjonsplan som er forankret i prosjekts fremdriftsplan. Ved å gjøre det skal brukergruppe være orientert når og hvor mye deres engasjement trengs og er planlagt.»*

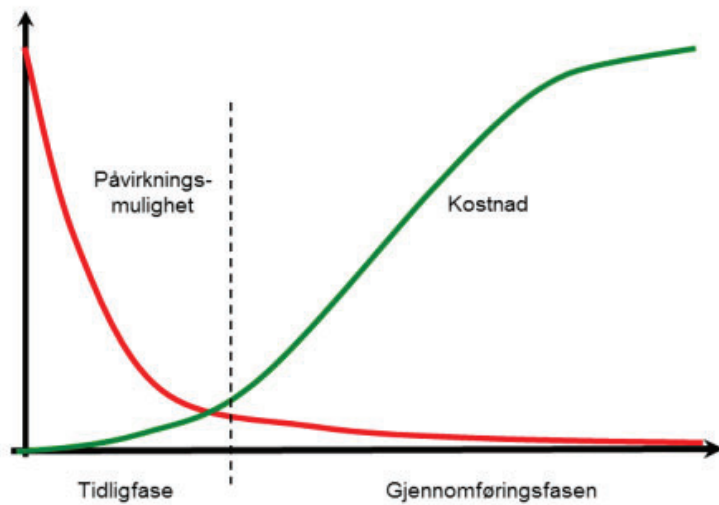
Hvilket mandat har brukergruppa?

Kommunen har i dette byggeprosjektet ikke formelt definert brukergruppas rolle skriftlig, eller på annen skriftlig måte informert brukergruppa om hva de har anledning til å påvirke i prosessen.

Det har også vært uklarhet omkring hvor langt ut i byggeprosessen brukergruppa har hatt anledning til å påvirke utformingen av bygget. Skal brukergruppa kunne påvirke utformingen av bygget kun i tidligfasen (planleggingsfasen) for bygget, eller skal brukergruppa også kunne påvirke utformingen underveis i oppføringen av bygget (gjennomføringsfasen)? (se figur 4 og 5).

Etter å ha intervjuet brukergruppa og representanter fra kommunen, er revisors inntrykk at det har vært uenighet mellom brukergruppa og kommunen om hvor stor rett til påvirkning brukergruppa skulle ha, og hvor lenge denne retten skal vare. Enkelt sagt skal brukergruppa ha ønsket å påvirke utformingen av bygget, i saker hvor kommunen har vært uenig. Brukergruppa har likevel fått anledning til å påvirke utformingen av bygget på flere områder.

Det å ha en god dialog mellom brukergruppa og kommunen har dessuten, slik revisjonen oppfatter det, vært utfordrende.



Figur 6. Utvikling av kostnader og påvirkningsmulighet i et byggeprosjekt Kilde: Concept, rapport nr. 3



Figur 7. Beskrivelse av tidligfase og gjennomføringsfase. Kilde: Concept, rapport nr. 45

6.4 Vurdering

Det er kommunen som er tiltakshaver, og som er ansvarlig for å fastsette rammene (ansvar, rettigheter og tidsavgrensning) for medvirkningen fra brukergruppa. Dette er ikke blitt gjort i dette byggeprosjektet, og har etter revisjonens syn bidratt til misforståelser om hva brukergruppa har anledning til å påvirke, og hva brukergruppa ikke har anledning til å påvirke i prosjektet.

Selv om det formelle ansvaret for å informere om rammene og å håndheve disse er hos kommunen, har også brukergruppa etter revisjonens syn et ansvar for rette seg etter de generelle retningslinjene om brukergruppas rolle, som er fastsatt i kommunens

prosjekthåndbok. Disse retningslinjene sier at brukergruppa ikke tar beslutninger selv, men gir innspill og råd. Det er altså kommunen som skal ta beslutningene og som har siste ord i saken.

7 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Levanger kommune den 24.02.2022. Kommunen har ikke gitt et skriftlig høringssvar til rapporten. Revisjonen og kommunen (kommunedirektør, enhetsleder teknisk samt kommunalsjef samfunnsutvikling) hadde imidlertid et høringsmøte på Teams 09.03.2022. I høringsmøtet ble blant annet faktafeil i rapporten diskutert, og revisjonen har gjort endringer i kapittel 5 i henhold til kommunens kommentarer.

8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

8.1 Konklusjon

Oppføringen av nytt flerbrukshus på Ytterøy har vært et omfattende prosjekt som har møtt på noen utfordringer underveis. Det er etter revisors syn nødvendig å påpeke enkelte feil, blant annet ved anskaffelsen av prosjektleder og entreprenør. Kommunen og brukergruppa har dessuten til tider hatt utfordringer i sitt samarbeid. Til tross for enkelte mangler og utfordringer i prosessen, har man likevel fått et bygg med gode kvaliteter for brukerne.

Planlegging, budsjettering og prosjektering

Revisor konkluderer at planlegging, budsjettering og prosjektering av flerbrukshuset samlet sett er gjort i henhold til regelverk og anbefalt praksis på flere områder. Det er likevel enkelte mangler i arbeidet med kvalitetssikring, behovsanalyse og målsetting for prosjektet.

Anskaffelse av prosjektleder

Under planleggingen av prosjektet ble forutsetningene endret fra oppussing av daværende skolebygg, til nybygg. Kommunen gjennomførte likevel ikke en ny minikonkurranse med oppdaterte vilkår, for anskaffelsen av prosjektleder. Potensielle leverandører har derfor ikke fått anledning til å levere tilbud og delta i konkurransen om prosjektledelse på reelle villkår, og anskaffelsen er etter revisjonens syn ikke i henhold til anskaffelsesloven § 5 om grunnleggende krav til konkurranse og likebehandling.

Anskaffelse av entreprenør

Prosjektlederen som er blitt brukt, er av KOFA blitt vurdert som inhabil til å tilrettelegge for valget av entreprenør i et byggeprosjekt i Sør-Varanger kommune. Dette prosjektet har likhetstrekk på vesentlige punkter med anskaffelsen av flerbrukshuset på Ytterøy. KOFA's avgjørelse om inhabilitet hos prosjektlederen i Sør-Varanger gjelder etter revisjonens syn også i anskaffelsen av flerbrukshuset på Ytterøy. Ansvar for å sikre habiliteten hos prosjektleder ligger hos kommunen jf anskaffelsesforskriften § 3-7 og § 3-8.

Gjennomføringen av byggeprosjektet, herunder budsjettkontroll underveis

Gjennomføringen av byggeprosjektet, herunder budsjettkontroll underveis, er i hovedsak utført i henhold til regelverket for de momenter som er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen. Det har imidlertid vært noe uklarhet rundt ansvar og roller i prosjektet, og ledelseskapasiteten i prosjektet har ikke vært god nok

Bruk av samspillmodellen

Samspeillet mellom kommunen og brukergruppa om utformingen av bygget, har til tider vært krevende. Brukergruppas ansvar og rettigheter er ikke blitt fastsatt av kommunen i prosjektet, og dette har etter revisjonens syn medvirket til misforståelser og en tidvis vanskelig dialog. Samtidig har brukergruppa etter revisjonens syn et selvstendig ansvar for å vurdere hvor stor rett til medvirkning det er rimelig å kreve i prosjektet, uavhengig av hva som er formalisert skriftlig for akkurat dette byggeprosjektet.

8.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunen:

- Sørger for at arbeidet med behovsanalyse, målsettinger og kvalitetssikring fra tredjepart, gjøres i henhold til anbefalt praksis ved større byggeprosjekter
- Sørger for at konkurransegrunnlaget ved anskaffelser beskriver prosjektet på en korrekt måte, også ved gjenåpning av konkurranse (minikonkurranse)
- Utarbeider rutiner for å undersøke habiliteten til den som tilrettelegger for større anskaffelser på vegne av kommunen
- Sikrer en tydelig definering av roller og ansvar ved større investeringsprosjekter, samt at det er tilstrekkelig kapasitet i prosjektstrukturen
- Skriftlig formaliserer brukergruppas rolle, ansvar og rettigheter i større byggeprosjekter

KILDER

- Concept-rapport nr 45: «Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.» (NTNU, 2015)
- Concept-rapport nr 3: «Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter.» (NTNU, 2004)
- Concept-rapport nr 55: «Kostnadsstyring i entreprisekontrakter» (NTNU, 2018)
- FOR-2006-04-07-402: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- FOR-2004-12-01-1558: Forskrift om bokføring
- LOV-1999-07-16-69: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- LOV-1992-09-25-107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Prosjektveiviseren.no: PProjects IN Controlled Environments (Prince2-modellen)
- Prosjekthåndbok, Levanger kommune (2017)

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Når ikke annet er nevnt, er det utgaven FOR-2006-04-07-402 av anskaffelsesforskriften som det refereres til i utledningen av kriterier.

Problemstilling: «Er planlegging, budsjettering, og prosjektering gjennomført i henhold til regelverk og anbefalt praksis?»

Kilde til kriterier:

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og treffer vedtak på vegne av kommunen, jfr. kommunelovens § 5-3. Av kommunelovens § 13-1 avsnitt tre følger det at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. I proposisjonen til kommuneloven, Prop. 46 L (2017-2018) skriver departementet at ny kommunelov tydeliggjør kommunedirektørens sitt ansvar for at forholdene er forsvarlig utredet uavhengig av om det er i strid med politikernes virkelighetsoppfatninger eller meninger.

Forsvarlig utredet er ikke videre definert i kommuneloven eller i forarbeidene til loven. I rapport nr. 45 til Concept henvises det til Riksrevisjonens rapport om undersøkelse av kommunens låneopptak og gjeldsbelastning at det ut fra allmenne krav vil bety at saker er godt opplyst, og at alternativer og konsekvenser, inkludert økonomiske konsekvenser, er belyst. Forvaltningsloven og offentlighetsloven inneholder også bestemmelser om tilstrekkelig utredninger.

Revisjonskriteriene om planlegging er basert på NTNU's forskningsprogram Concept, som handler om statlige investeringer. I Concept rapport nr 45 beskrives at det i alle prosjekter bør foretas en behovsanalyse, en analyse av alternative konseptuelle løsninger og at endelig

investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerheten er synliggjort. I tillegg bør det være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning, slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet. Hensikten med en behovsanalyse er å foreta en systematisk undersøkelse av det reelle behovet for å arbeide videre med en eller flere ideer. Analysen bør kartlegge behov og angi målsettinger og krav til løsning. Behovsanalysen kan inneholde en analyse av hvorvidt behovet til kommunen er reelt, om det er i tråd med langsiktige målsetninger, om behovet kan eller bør dekkes gjennom andre tiltak og om det er flere sammenfallende behov. Alle prosjekter bør ha et mål. I tillegg til mål så bør det fastsettes krav som skal oppfylles ved gjennomføring av prosjektet.

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunedirektøren bør ha fremlagt følgende for kommunestyret i forbindelse med planlegging av flerbrukseiendom på Ytterøy:
 - o Behovsanalyse for bygget
 - o Forslag til målsetting for byggeprosjektet
 - o Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektets mål
 - o Kostnadsramme for prosjektet basert på realistiske anslag, og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort
 - o Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid
 - o Kvalitetssikring av planleggingsfasen, utført av en part som ikke har eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet

Problemstilling: «Er anskaffelsen av prosjekteringskompetansen gjort i henhold til regelverket?»

Kilder til kriterier:

De grunnleggende prinsippene i offentlige anskaffelser er beskrevet i § 4 i anskaffelsesloven: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Loven gjelder jf. § 2. for anskaffelser over kr 100 000.

FOA (2006) § 15-3:

Hvis ikke alle vilkårene er fastsatt i rammeavtalen, skal tildeling av kontrakter foretas etter at det er iverksatt ny konkurranse mellom partene

Forskrift om offentlige anskaffelser § 8-7:

- (1) Oppdragsgiver skal kreve at samtlige norske leverandører fremlegger skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt

Anskaffelsesforskriften § 25-5 omhandler protokoll for anskaffelsen, og lyder som følger:

«(1) Oppdragsgiveren skal føre protokoll for gjennomføringen av anskaffelsen.

(2) Protokollen skal inneholde følgende opplysninger i den utstrekning de er relevante:

- a) oppdragsgiverens navn og adresse
- b) en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og den anslåtte verdien av anskaffelsen
- c) begrunnelsen for ikke å dele opp kontrakten
- d) begrunnelsen for å bruke konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring eller konkurransepreget dialog
- e) begrunnelsen for å bruke konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring eller anskaffelse uten konkurranse
- f) begrunnelsen for å bruke unntak fra kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon ved mottak av tilbud
- g) navnet på leverandørene som har levert forespørsler om å delta i konkurransen
- h) navnet på leverandørene som er valgt ut i en konkurranse hvor det settes en grense for antallet deltakere, og begrunnelsen for utvelgelsen
- i) navnet på leverandørene som har levert tilbud
- j) navnet på leverandørene som er avvist, og begrunnelsen for å avvise deres forespørsler om å delta i konkurransen eller deres tilbud
- k) navnet på leverandørene som har fått sine tilbud forkastet, og begrunnelsen for reduksjonen

- l) opplysninger om tilfeller av inhabilitet eller konkurransevridning som følge av dialog med leverandører og eventuelle avhjelpende tiltak som er gjennomført
- m) navnet på den valgte leverandøren, begrunnelsen for valget og kontraktens verdi
- n) hvilke deler av kontrakten den valgte leverandøren planlegger at underleverandører skal utføre, og underleverandørenes navn, forutsatt at opplysningene er kjent
- o) begrunnelsen for at oppdragsgiveren avlyser konkurransen
- p) andre vesentlige forhold.»

I anskaffelsesforskriften § 7-1 heter det forøvrig:

«(1) Oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene som angitt i § 5-3, skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten.

(2) Oppdragsgiveren skal oppbevare kontrakten gjennom hele kontraktperioden.

(3) Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.»

Utlede revisjonskriterier:

- Anskaffelsen av tjenesten prosjektledelse for oppføring av flerbrukshuset skal foretas gjennom minikonkurranse dersom ikke villkårene for oppdraget allerede er fastsatt i rammeavtalen med kommunen
- Kommunen skal beskrive alle vesentlig forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen i en anskaffelsesprotokoll
- Kommunen skal ha innhentet skatteattest for merverdiavgift fra leverandørene som kommunen har rammeavtale med

Problemstilling: «Er anskaffelsen av entreprenør for bygging av flerbrukshuset utført i henhold til regelverket?»

Kilder til kriterier:

I anskaffelsesforskriften § 9-1 heter det:

§ 9-1. Kunngjøring av konkurranse

- (1) Oppdragsgiver skal utarbeide en kunngjøring i samsvar med kunngjøringsskjemaer fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet.
- (2) Kunngjøringen skal utarbeides på norsk.
- (3) Kunngjøringen skal sendes til operatøren av Doffin for kunngjøring i Doffin.
- (4) Dersom oppdragsgiver ønsker kunngjøring i TED-databasen, skal kunngjøringen sendes til operatøren av Doffin for videresendelse.
- (5) Operatøren av Doffin kan avvise kunngjøringer som ikke er i samsvar med dette kapittel eller fastsatte kunngjøringsskjemaer.

Anskaffelsesforskriften § 25-5 omhandler protokoll for anskaffelsen, og lyder som følger:

«(1) Oppdragsgiveren skal føre protokoll for gjennomføringen av anskaffelsen.

(2) Protokollen skal inneholde følgende opplysninger i den utstrekning de er relevante:

- a) oppdragsgiverens navn og adresse
- b) en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og den anslåtte verdien av anskaffelsen
- c) begrunnelsen for ikke å dele opp kontrakten
- d) begrunnelsen for å bruke konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring eller konkurransepreget dialog
- e) begrunnelsen for å bruke konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring eller anskaffelse uten konkurranse

- f) begrunnelsen for å bruke unntak fra kravet om bruk av elektronisk kommunikasjon ved mottak av tilbud
- g) navnet på leverandørene som har levert forespørsler om å delta i konkurransen
- h) navnet på leverandørene som er valgt ut i en konkurranse hvor det settes en grense for antallet deltakere, og begrunnelsen for utvelgelsen
- i) navnet på leverandørene som har levert tilbud
- j) navnet på leverandørene som er avvist, og begrunnelsen for å avvise deres forespørsler om å delta i konkurransen eller deres tilbud
- k) navnet på leverandørene som har fått sine tilbud forkastet, og begrunnelsen for reduksjonen
- l) opplysninger om tilfeller av inhabilitet eller konkurransevridning som følge av dialog med leverandører og eventuelle avhjelpende tiltak som er gjennomført
- m) navnet på den valgte leverandøren, begrunnelsen for valget og kontraktens verdi
- n) hvilke deler av kontrakten den valgte leverandøren planlegger at underleverandører skal utføre, og underleverandørenes navn, forutsatt at opplysningene er kjent
- o) begrunnelsen for at oppdragsgiveren avlyser konkurransen
- p) andre vesentlige forhold.»

I anskaffelsesforskriften § 7-1 heter det forøvrig:

«(1) Oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene som angitt i § 5-3, skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten.

(2) Oppdragsgiveren skal oppbevare kontrakten gjennom hele kontraktperioden.

(3) Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.»

Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2006-04-07-402) § 3-8: "Bruk av rådgivere ved utarbeidelse av spesifikasjoner

Oppdragsgiver skal ikke søke eller motta råd som kan bli benyttet under utarbeidelsen av spesifikasjoner for en bestemt anskaffelse fra noen som kan ha økonomisk interesse i anskaffelsen, når dette skjer på en måte som vil kunne utelukke konkurranse”

Revisjonskriterier:

Kommunens ansatte samt ekstern prosjektleder skal være habil i spørsmålet om valg av entreprenør

- Anskaffelsen av entreprenør skal gjennomføres som en offentlig anbudskonkurranse
- Kommunen skal føre protokoll for gjennomføringen av anskaffelsen. Protokollen skal spesifisere alle leverandører som har levert tilbud, begrunnelse for valgte leverandør m.m.
- Involverte ansatte fra kommunen samt ekstern prosjektleder skal være habile i spørsmålet om valg av entreprenør
- Kommunen skal innhente skatte- og merverdiavgiftattest fra leverandøren som vinner anbudet

Problemstilling:

«Er gjennomføring av byggeprosjektet, herunder budsjettkontroll underveis i henhold til regelverk og anbefalt praksis?»

Kilder til kriterier:

Kommuneloven har ingen bestemmelser eller standarder som pålegger kommunen å gjennomføre investeringsprosjekter på en bestemt måte. På et generelt nivå vil dette falle inn under kommunelovens bestemmelser om internkontroll jf § 25, og kommunedirektørens ansvar som følge av lovens § 13-1. Ved prosjektorganisering av investeringer vil det være ulike metoder for å kunne opprettholde internkontrollen. Digitaliseringsdirektoratet sin anbefalte prosjektmodell bygger på den internasjonalt anerkjente prosjektledingsmodellen PRINCE2® (PROjects IN CONTROLLED ENVIRONMENTs). PRINCE2® er utviklet i England basert på beste praksis i prosjektgjennomføring, og beskriver hvordan man styrer prosjekt fra start til slutt. Metoden har utspring i IT-prosjekt, men har siden blitt utviklet til en generisk metode som man kan bruke i alle prosjekt, uavhengig av storleik, bransje, organisasjonsform, geografi og kultur. Modellen bygger på sju ulike prinsipper;

- Kontinuerlig forankring i det forretningsmessige
- Lære fra erfaring
- Definerede roller og ansvar
- Styre i faser
- Avviksledelse
- Produktet i fokus
- Tilpasning til prosjektomgivelsene.

På grunn av omfang ønsker vi ikke å verifisere at alle sju prinsippene er ivaretatt i investeringsprosjektet. Det vurderes revisjonskriterier og vurderingspunkt ut fra at roller og ansvar er tydeliggjort i prosjektstyret, og at det er gjennomført en avviksledelse der toleransegrenser knyttet til nivå i organisasjonen er definert. Revisjonen anser disse to punktene som kritiske suksessfaktorer for et prosjekt.

Økonomiregelverket omtaler ikke hvordan styringen av prosjekter i stort kan ivaretas i offentlig sektor. Ifølge bokføringsforskriften § 8-1-3 slår kravet om egne prosjektregnskap inn når anbudsprisen overstiger 300 millioner kroner. De fleste kommuner har økonomireglement som forteller hvordan investeringer skal følges opp og rapporteres gjennom prosjektperioden. Dette gjelder også Levanger kommune.

- Forslag til investeringer skal legges fram til behandling i økonomiplan og budsjettet.
- Investeringsoppgaver av vesentlig størrelse/kompleksitet skal utredes som et "forprosjekt" og skal behandles i egen politisk sak. Forprosjektet skal inneholde teknisk beskrivelse, tomtevalg og arealbruk, situasjonsplan, tegninger som viser bygninger og anlegg, fremdriftsplan, driftskalkyle og investeringsoverslag.
- Finansieringen skal være sikret før et investeringsprosjekt settes i gang. Investeringsprosjektene skal være gjenstand for løpende vurdering, herunder om det har oppstått uforutsette forhold, om framdriftsplanene bør justeres, om kostnadsoverslaget må revideres, og om den finansielle dekningen er tilstrekkelig.
- Investeringsbudsjettet er ettårig, altså årsavhengig. Årsbudsjettet er bindende for underordnede organer, og årlige bevilgninger er nødvendig for å kunne pådra utgifter i budsjettåret.
- Investeringsbudsjettet skal reguleres ved behov for å tilfredsstillere krav til balanse og realisme. Alle midler er frie og anses som felles finansiering av investeringsporteføljen, unntatt øremerket finansiering fra andre. Begrepet udekket/udisponert gjelder differansen mellom samlet tilgang og samlet bruk av midler i året for

investeringsregnskapet, og ikke avvik på de enkelte investeringsrammene eller avvik på enkeltprosjektnivå.

At prosjektledelsen gjør en løpende vurdering av prosjektets økonomi er en del av nødvendig avviks og risikostyring. Begrepet løpende blir tolket som kvartalsvis. Følgende revisjonskriterium blir derfor benyttet:

Utlede revisjonskriterier:

- Roller og ansvar i prosjektet må være tydelig og iverksatt
- Det er gjennomført en avviksledelse der ulike ledere vet sin beslutningsramme.
- Rådmannen skal sørge for løpende vurdering av prosjektets økonomi, kartlegging av uforutsette forhold med tilhørende justering av kostnadsoverslag.

I Concept rapport 55 (Welde mfl) studerer man kostnadskontroll i statelig investeringsprosjekter. Det vises til at mange overskridelser i bygg og anleggsprosjekter har sitt opphav i økte kostnader for inngåtte entreprisekontrakter. Få kostnader med lav risiko for budsjettoverskridelser er avhengig av en feilfri bestilling som entreprenøren kan følge. Som oftest vil man her finne bestillinger og gjennomføringsplaner som har begrenset detaljeringsgrad. Man er altså avhengig av å gjøre en mengde avklaringer og beslutninger underveis i prosjektgjennomføringen. Dette fordrer aktiv styring av prosjektet, og tilføring av teknisk kompetanse gjennom byggeleder, involvering av rådgivere og entreprenørens fagfolk. Ved å overføre ansvaret og risikoen for prosjekteringen til entreprenør gjennom varianter av totalentrepriseforlaget, vil en kunne oppnå en mer tydelig og optimal plassering av ansvar og risiko. Entreprenøren må fortsatt følges opp, men byggeledelsen vil kunne dreie oppmerksomheten mer i retning av oppfølging av kvalitet, snarere enn produksjon.

Problemstilling:

Er samspillmodellen brukt på en hensiktsmessig måte i prosjektet?

Kilder til kriterier:

I kommunens prosjekthåndbok for bygg og eiendom (s. 7), defineres brukergruppa slik: *«Brukergruppe: består av hovedpersoner som representerer sluttbrukere. Gruppen skal involveres fra tidlige faser av prosjekt til avslutning. De har vesentlig rolle for prosjektet å lykkes med å beskrive deres ønsker nøyaktig og gi gode råd og tips i prosjektets livssyklus. Brukergruppe skal ikke ta beslutning men skal støtte prosjekt med å gi innspill og råd.»*

Videre heter det på s. 8 i prosjekthåndboka: *«Enheten ønsker å ivareta brukergruppens innspill og krav, men det skjer tilfeller når enheten utfordres i å håndtere alle 'input' fra brukergruppa i hele prosjektets livssyklus. Denne saken påpeker betydning av rolle-definisjon og klarhet, og betydning av kommunikasjonsplan og informasjonshåndtering. Derfor er det særlig avgjørende å definere krystallklart roller, og utvikle en passende kommunikasjonsplan som er forankret i prosjekts fremdriftsplan. Ved å gjøre det skal brukergruppe være orientert når og hvor mye deres engasjement trengs og er planlagt.»*

Utleddet revisjonskriterie:

- Kommunen skal definere brukergruppas rolle i prosjektet



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no