

Kommunens byggeprosjekt

Heim kommune
forvaltningsrevisjon



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Heim kommunes kontrollutvalg i perioden mars 2022 til desember 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 prosjektleder/oppdragsansvarlig Arve Gausen, prosjektmedarbeider Thomas Furunes, og kvalitetssikrer Eirik Gran Seim og Line Johnsen Wirum. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Heim 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.

Orkanger, 2.12.2022

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Undersøkelsen omfatter en forvaltningsrevisjon av kommunens system for styring av kommunens egne byggeprosjekt.

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen er om kommunen har etablert en god prosjektstyring av egne byggeprosjekt?

Revisor konkluderer med at kommunen har i hovedsak etablert en god prosjektstyring av egne byggeprosjekt, denne har imidlertid noen svakheter og mangler. Disse beskrives nærmere i undersøkelsens delproblemstillinger.

- Er det etablert rutiner, organisering og ansvar for gjennomføring av byggeprosjekt?

Kommunen har utarbeidet beskrivelser av rutiner, ansvar og organisering for styring av byggeprosjekt. Der kommunen selv er ansvarlig søker i byggeprosjekt er det systematiske og organisatoriske svakheter knyttet til delegering av fag- og økonomiansvar. Kommunens faglige rutiner for byggeprosjekt omfatter ikke krav til drøfting av ulike alternativer for gjennomføring av byggeprosjekt og kvalitetssikring, noe som savnes.

- Følges byggeprosjekt opp knyttet til økonomiske avvik og endringer og risiko samt er det etablert hensiktsmessig dialog og rapportering?

Kommunen har sikret økonomisk rapportering jevnlig i byggeprosjekt og endringer følges opp. Det er imidlertid mangler i bruken av kommunens system for å avdekke risiko for avvik i byggeprosjekt. Kommunens dialog med eksterne kontraktspartnere følger formelle krav.

- Er det etablert rutiner og praksis for god byggesaksbehandling av egne byggeprosjekter?

Det er i hovedsak etablert rutiner og praksis for byggesaksbehandling av egne byggeprosjekter i kommunen. Det har vært periodevis redusert kapasitet innen byggesak de siste årene og det er ikke gjennomført tilstrekkelig med systematisk tilsyn, nye kapasitetstiltak er igangsatt og må følges videre opp. Organisatorisk og systematisk skille mellom avdeling for byggesak og prosjektlederne har svakheter der kommunen selv er ansvarlig søker i byggeprosjekt. Det er mangler i kommunens system for å avdekke risiko for avvik i byggesaksbehandlingen.

- Følges anskaffelsesregelverket for bygging av utvalgte byggeprosjekt knyttet til krav om dokumentasjon?

Kommunen har dokumentert anskaffelser for bygging av fire utvalgte byggeprosjekt i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

Revisor anbefaler kommunen å:

- Gjennomgå og sikre organisatorisk skille i byggeprosjekt der kommunen selv er ansvarlig søker.
- Revidere kommunens rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt.
- Etablere skriftlige rutiner for kvalitetssikring av prosjekteringsgrunnlag der kommunen er ansvarlig søker i byggeprosjekt
- Utarbeide ROS analyser i tjenesteområder der det er risikoer for at lov og forskriftskrav ikke følges.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode	9
1.4 Organisering administrativt.....	10
2 Styring av byggeprosjekt	12
2.1 Revisjonskriterier.....	12
2.2 Innhentet informasjon	12
2.2.1 Ansvar og organisering - prosjektstyring av byggeprosjekt.....	14
2.2.2 Rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt.....	17
2.2.3 Rapportering og dialog i byggeprosjekt	20
2.3 Vurdering.....	23
2.3.1 Ansvar og organisering	23
2.3.2 Rutiner	24
2.3.3 Rapportering og dialog.....	25
3 Byggesaksbehandling i byggeprosjekt.....	28
3.1 Revisjonskriterier	28
3.2 Innhentet informasjon	28
3.3 Vurdering.....	31
4 Etterlevelse av anskaffelsesregler	33
4.1 Revisjonskriterier.....	33
4.2 Innhentet informasjon	33
4.2.1 Kommunens sentrale rutiner for gjennomføring av anskaffelser.....	33
4.2.2 Ven barnehage	34
4.2.3 Svømmehall Liabø	35
4.2.4 Brannstasjon Kyrksæterøra	37
4.2.5 Sykehjem Liabø	38
4.3 Oppsummerende vurdering.....	39
5 Høring	40
6 Konklusjoner og anbefalinger	41
6.1 Konklusjon.....	41
6.2 Anbefalinger	42
Kilder.....	43
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	44

Vedlegg 2 – Høringssvar53

Tabell

Tabell 1. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon Ven Barnehage.....35
Tabell 2. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon svømmehall Liabø.....37
Tabell 3. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon brannstasjon
Kyrksæterøra38
Tabell 4. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon sykehjem Liabø.....39

Figurer

Figur 1. Administrativ organisering med søkelys på enhet for Teknisk, landbruk
og miljø10
Figur 2. Styringshjul Heim kommune.....13

1 INNLEDNING

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

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon av byggesak i egne byggeprosjekt i sak 36/21.

I saken ble det blant annet pekt på følgende forhold som sentrale i undersøkelsen:

- Organisering og ansvar for gjennomføring av egne byggeprosjekt
- Anskaffelser
- Overholdes sentrale byggesaksbehandlingsregler i egne byggeprosjekt – likebehandling?
- Dialog og kommunikasjon med involverte parter i et byggeprosjekt
- Oppfølging av økonomi i byggeprosjekt
- Generell byggesaksbehandling til innbyggerne og tilrettelegging for boligbygging

Utvalget ønsker at revisjonene ser på et utvalg av kommunens byggeprosjekter i undersøkelsen og barnehagen på Ven er ett av disse. En prosjektplan ble utarbeidet av revisor på grunnlag av bestillingen og behandlet i sak 1/2022. Kontrollutvalget sluttet seg til prosjektplanen. I prosjektplanen ble undersøkelsen avgrenset til å se på det systematiske arbeidet i byggesaksbehandling av kommunens egne byggeprosjekt. Undersøkelsen vil ikke se på generell byggesaksbehandling til innbyggerne eller tilrettelegging for boligbygging til kommunens innbyggere.

1.2 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen er om kommunen har etablert en god prosjektstyring av egne byggeprosjekt.

Undersøkelsen er avgrenset til å belyse følgende delproblemstillinger:

- Er det etablert rutiner, organisering og ansvar for gjennomføring av byggeprosjekt?
- Følges økonomiske avvik, endringer og risiko knyttet til byggeprosjekt opp og er det etablert hensiktsmessig dialog og rapportering?
- Er det etablert rutiner og praksis for god byggesaksbehandling av egne byggeprosjekter?
- Følges anskaffelsesregelverket for bygging av utvalgte byggeprosjekt knyttet til krav om dokumentasjon? Følgende byggeprosjekter er valgt ut for en nærmere gjennomgang:
 - Bygging av barnehage på Ven

- Bygging av Svømmehall på Liabø
- Bygging av brannstasjon på Kyrksæterøra
- Bygging/Oppgradering sykehjem Liabø

1.3 Metode

Problemstillingene for denne undersøkelsen er besvart med data fra gjennomgang av sentrale dokumenter fra kommunens system for prosjektstyring, byggesaksbehandling og anskaffelser av byggeprosjekter. Dokumentasjon om rutiner og systemer for styring av byggeprosjekter, byggesaksbehandling og anskaffelser er hentet fra kommunens kvalitetssystem, interne rutiner og prosedyrer i bygg og eiendom, øvrige reglement for økonomi og innkjøp, samt kommunens økonomisystem. Dokumentgjennomgangen er sammenstilt med intervjuinformasjon for å få frem data og belyse problemstillingene fra ulike kilder. Det er tatt et utvalg av utførelsen (bygging) av fire større byggeprosjekt for å se om dokumentasjonsplikten knyttet til anskaffelsesregelverket er fulgt på utvalgte områder. I tillegg er det samtidig gjennomført undersøkelse knyttet til utsagn om feil i gjennomføringen av byggeprosjekt. Det er forsøkt å utnytte innsamlede data fra denne undersøkelsen for å belyse systematiske utfordringsområder knyttet til delproblemstillingene i denne undersøkelsen. Styringssystemet for politisk rapportering av byggeprosjekt er vurdert i undersøkelsen. Revisor har i denne undersøkelsen ikke vurdert måloppnåelse ut fra gitte vedtak ved kommunens gjennomføring av enkelte byggeprosjekt.

Revisjonen har gjennomført intervjuer med i alt elleve personer, fordelt på ti ulike intervjuer. Disse er utvalgt på grunnlag av at de har ansvar for byggeprosjekt i kommunen eller er kontraktspartnere til kommunen i større byggeprosjekt. Intervjuene ble gjennomført ved at revisjonen stilte spørsmål fra en forberedt intervjuguide. Det ble skrevet referat, som senere ble bekreftet av intervjuobjektene. Sju intervju er gjennomført stedlig i Heim kommune, fire intervju er gjennomført via video/Teams. Oppstartsintervjuet ble gjennomført samtidig, for to ansatte. Begge har fått mulighet til å si sin mening, og merknader fra disse framkommer i referatet oversendt revisjonen samlet.

Intervju

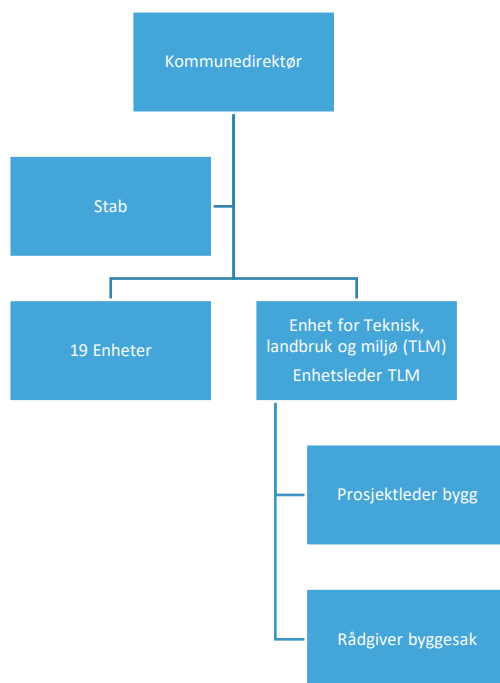
- Kommunedirektør og Enhetsleder TLM, stedlig i Heim
- Fire prosjektledere knyttet til gjennomføring av byggeprosjekt, stedlig i Heim
- Byggesaksrådgiver, stedlig i Heim
- Kommunalsjef økonomi, stedlig i Heim
- Kontaktpersoner fra fire entreprenører knyttet til byggeprosjekt i kommunen, ved Teams/video: Bolig og næringsbygg AS, Ruta Entreprenør AS, Christie & Opsahl AS, Vibo Entreprenør AS.

Det er videre gjennomført e-postutveksling med informantene for avklaringer om data og innhenting av ytterligere informasjon. Alle har fått referatet til bekreftelse og bekreftet disse. Revisor mener dette sikrer at dataene gir uttrykk for deres oppfatning. Rapporten baseres på data fra intervju og dokument- og systemgjennomgang. Flere av byggeprosjektene som er vurdert i forvaltningsrevisjonen er planlagt og delvis gjennomført før kommunesammenslåingen mellom Halså og Hemne kommune til Heim kommune i 2020. Revisors dokumentasjon i undersøkelsen omfatter kommunens organisering frem til 1.5.2022 for Tekniske tjenester og frem til 1.8.22 for øvrige administrative tjenester. Revisor ble gjort kjent med at kommunens administrative organisering er blitt endret i brev fra Teknisk leder den 3.11.22. Rapporten ble sendt på ny høring til kommunen på grunnlag av ny faktainformasjon.

Revisor mener at de innsamlede dataene er tilstrekkelig for å besvare problemstillingene opp mot revisjonskriteriene, og at kombinasjonen av ulike metoder for datainnsamling har vært hensiktsmessige for å få belyst kommunens styring av byggeprosjekt fra ulike sider.

1.4 Organisering administrativt

Administrativ Organisering av kommunens byggeprosjekt og byggesaksbehandling i Heim kommune frem til 1.5.22



Kilde: Heim kommunes hjemmeside og intervjuinformasjon

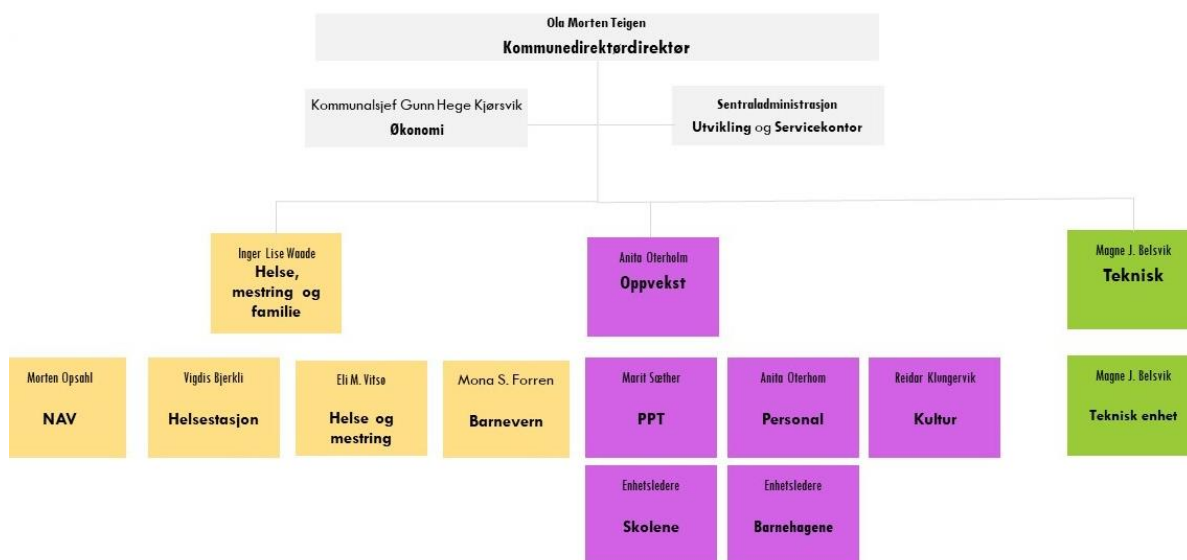
Figur 1. Administrativ organisering med søkelys på enhet for Teknisk, landbruk og miljø

Prosjektledere bygg og rådgiver byggesak var lagt til enhetsleder for Teknisk, landbruk og miljø (TLM). Rådmannen er enhetsleder TLM sin nærmeste leder. Enhetsleder for TLM har ansvar for bygg og eiendom, byggesaksbehandling, vann og avløp, Næring, landbruk og viltforvaltning. Tjenestene for bolig, vann/avløp/renovasjon, brann/feiling, leie og utleie, vei, miljø/friluft og planer ligger til ansvarsområdet.

Det var ansatt fire stillinger i hel eller deltid knyttet til prosjektledelse av nye byggeprosjekt, ca. 2,5 stilling (en er pensjonert i dag). Det var to stillinger knyttet til rådgiver byggesak. Delegering fra enhetsleder til prosjektledere bygg og rådgivere byggesak er skriftlig etablert. Prosjektledere bygg er en egen avdeling underlagt enhetsleder TLM. Byggesak er en egen forvaltningsavdeling underlagt enhetsleder TLM.

Teknisk leder sier i brev av 3.11.22 at en administrativ omorganisering av Teknisk sektor ble gjeldende fra 1.5.2022 og fra 1.8.22 for hele administrasjonen. Administrativt har man blitt organisert fra en to-nivå-organisering til tre-nivå organisering. Med hensyn til prosjektorganisasjonen, så eksisterer ikke lenger enhet for Teknisk landbruk og miljø (TLM). I dag er Teknisk en egen sektor, der prosjektledere sitter i Teknisk stab og Byggesak sitter i Forvaltningsavdelingen underlagt teknisk sektor.

Nytt organisasjonskart for administrasjonen er lagt ut på kommunens hjemmeside og er vist her:



Kilde: Heim kommunes hjemmeside

2 STYRING AV BYGGEPROSJEKT

Det er utarbeidet følgende delproblemstilling for temaet prosjektstyring av egne byggeprosjekt i undersøkelsen:

- Er det etablert rutiner, organisering og ansvar for gjennomføring av byggeprosjekt?
- Følges økonomiske avvik, endringer og risiko knyttet til byggeprosjekt opp og er det etablert hensiktsmessig dialog og rapportering?

2.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

1. Det er utarbeidet beskrivelse av ansvar og organisering for styring av byggeprosjekt
2. Etablerer nødvendige rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt
3. Sikre økonomisk rapportering følges opp jevnlig og fokus på risiko/avvik i byggeprosjekt
4. Sikre at det er betryggende dialog med eksterne kontraktspartnere i byggeprosjekt

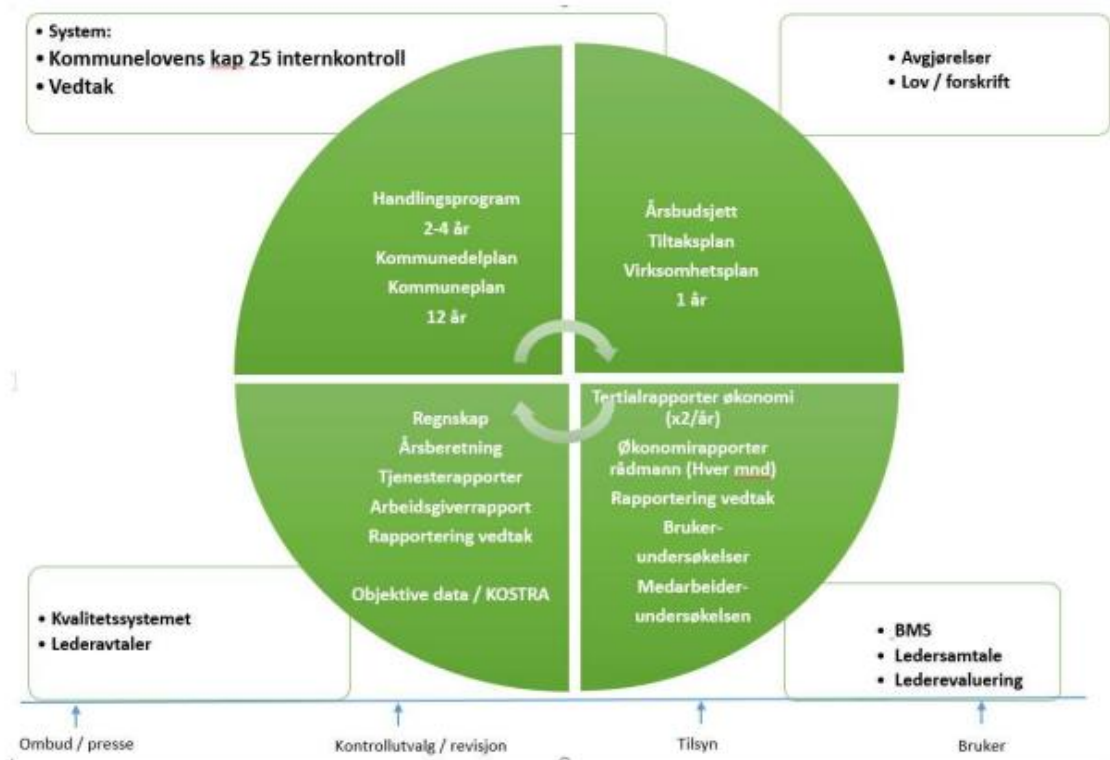
Utleddingen av revisjonskriteriene er beskrevet i vedlegg 1.

2.2 Innhentet informasjon

Innledningsvis beskrives hvordan kommunens styringssystem er bygd opp administrativt på en overordnet måte. Deretter presenteres data om kommunens system for styring av byggeprosjekt. Avslutningsvis i kapitlet vurderes dataene i forhold til revisjonskriteriene og det konkluderes avslutningsvis i eget kapittel.

Styringssystem i Heim kommune

Heim kommune sitt helhetlige styringssystem ble vedtatt i kommunestyrets sak 34, 14.5.2020. Dette er forklart i et styringshjul som viser hvordan de ulike aktiviteter henger sammen og utgjør en kontinuerlig aktivitets-, evaluerings- og tiltakskjede. Styringshjulet er i årsmelding 2021 vist på denne måten:



Figur 2. Styringshjul Heim kommune

Ifølge årsberetningen 2021 inneholder kvalitetssystemet også et internkontrollsystem og er en samlebetegnelse for en rekke aktiviteter som kommunen har satt i gang; objektive målinger i form av egne data og KOSTRA og bruker/medarbeiderundersøkelser. Avvik meldes og lukkes. Lederavtalen er et virkemiddel for å følge opp ledelsen. Målet er å fange opp all aktivitet kommunen holder på med på en systematisk og rasjonell måte.

Kvalitetssystem i Heim kommune

Årsberetningen for 2021 sier noe om kommunens kvalitetsstyringssystem. Systemet skal ivareta kravet om internkontroll og kvalitetskrav, herunder lover, forskrifter, egne standarder/rutiner og muligheter for å rapportere avvik. Kommunen anskaffet Compilo som kvalitetssystem i siste halvår av 2020 og består av følgende moduler; avvikshåndteringsmodul, ROS-modul og årshjulsmodul. Systemet benytter singel-sign-on³, noe som gjør det svært tilgjengelig for alle ansatte. I andre halvdel av 2021 har aktiviteten i systemet tatt seg betraktelig opp, og kommunen er på et nivå av innrapporterte avvik som er på høyde med tidligere år i

³ **Enkeltpålogging** (engelsk: *single sign-on*, **SSO**) er en autentiseringsmetode som gjør det mulig for en bruker å logge inn med én enkelt brukeridentifikasjon og tilhørende passord på flere relaterte, men uavhengige datasystemer.

tidligere system. Systemet omfatter en dokumentmodul som viser hvordan kommunen planlegger, dokumenterer, organiserer, utøver og vedlikeholder sine tjenester i henhold til myndighetskrav og interne standarder. System for avvikshåndtering og forbedringstiltak er grunnlag for kvalitetsforbedringer. System for risiko og sårbarhetsanalyse legger til rette for å holde oversikt over gjennomførte analyser, samt risikostyring. ROS analyse vil føre til nye tiltak/prosedyrer for å sikre samsvar mellom tjenesteproduksjon og krav som stilles.

I kommunens dokument⁴ om styring og ledelse vises det til at overordnede styringsverktøy er kommuneplanen. Den gir langsiktig retning. Handlingsdelen i kommuneplanen angir årlige tiltak med kostnader i en fire årlig økonomiplan og ett årlig budsjett. Kommunens virksomhet evalueres overordnet årlig med regnskap og årsmelding. Bestemmelser i kommuneloven og særlover om internkontroll og kvalitetssikring stiller krav om kontinuerlig overvåking av kommunens drift.

Teknisk leder sier i brev av 3.11.22 at kommunen benytter andre systemer for dokumentasjon av kvalitet. Herunder spesielt viktig med tanke på Byggesak er at kommunen benytter Plan&Build (Ebyggsak) som automatisk registrerer avvik i forbindelse med saksbehandlingstid, samt inneholder både sjekklister og faste milepælsforløp som kvitteres ut i forbindelse med byggesaksbehandlingen. Dette innebærer at det ikke er formålstjenlig å dobbeltføre eventuelle avvik i saksbehandlingstid i Compilo. Det er også klarerutiner for hvordan endringsmeldinger som er avviksmeldinger i prosjektgjennomføring skal håndteres. Dette følger av kommunens etablerte rutiner, økonomireglement og kontraktsstandarder fra Norsk Standard.

2.2.1 Ansvar og organisering - prosjektstyring av byggeprosjekt

I årsmelding 2021 vises det til at Heim kommune er en to-nivåorganisasjon, gjeldende frem til 1.8.22. Fra dette tidspunktet er organisasjonen gått over til en tre-nivåorganisering. I orienteringssak 6/22 den 12.5.22 til kommunestyret vises det til etablering av en sektororganisering med kommunalsjef-funksjon. Videre viser orienteringssaken til at enhetsleder-funksjonen skal ivaretas på sektornivå og fungere som i dag. Teknisk sektor ble etablert fra 1.5.22, ifølge orienteringen.

Delegeringsreglement fra kommunestyret til rådmannen ble vedtatt i kommunestyrets sak 12, 15.10.2019. Der heter det overordnet at rådmannen delegeres myndighet og ansvar for administrasjonens ansvarsområder. Dette omfatter organisering og drift av administrasjon og tjenesteproduksjon.

⁴ Saksnummer 20/00410-1

Rådmannen har videre delegert til enhetsleder for teknisk, landbruk og miljø utøvelse av myndighet innenfor enhet for teknisk, miljø og landbruk (TLM), datert 11.3.2021. Enhetsleder delegeres myndighet og ansvar for enhetens ansvarsområder. Dette omfatter organisering og drift av enhet og tjenesteproduksjon. Enhetsleder skal utøve myndigheten innen retningslinjer og reglement fastsatt av kommunestyret og rådmannen og ellers i.h.t. gjeldende lover og forskrifter. Ansvarsområdet omfatter blant annet kommunale bygg / eiendom. Enhetsleder har disposisjon- og anvisningsfullmakt innenfor rammeområdet og vedtatte investeringsprosjekt. Videre kan enhetsleder foreta anskaffelse av blant annet bygg og anlegg.

Enhetsleder har videre delegert ansvaret for gjennomføring av nybygg til fire prosjektledere innen enheten, der det blant annet heter at delegeringen gjelder «prosjektleder sin utøvelse av myndighet og gjennomføringsansvar for kommunens investeringsprosjekter som prosjektleder for investeringsprosjekter ved enhet for TLM» Der heter det at prosjektleder har disposisjons- og attesteringsfullmakt innenfor vedtatte investeringsprosjekt. Prosjektleder skal delta i tverrfaglig arbeid der dette er påkrevd. Det er ikke anledning til å foreta disposisjoner som binder opp kommunen økonomisk framover i tid. Dette gjelder spesielt låneopptak og oppretting av stillinger. Et «faglederansvar» for prosjektledelse er ikke beskrevet i delegasjonsreglementet til noen av prosjektlederne eller til den som utøver ansvarsretten knyttet til kommunens byggeprosjekter, ifølge dokumentet om delegering fra enhetsleder TLM til prosjektlederne.

Byggsaksforskriften § 11-1 stiller krav til at i en erklæring om ansvarsrett skal foretaket bekrefte at faglig ledelse oppfyller krav til relevant utdanning og praksis som følger av kapitel 11. Videre stilles det i samme forskrift, kapitel 10, følgende krav: Alle foretak som erklærer ansvarsrett eller søker om sentral godkjenning skal ha kvalitetssikringsrutiner som sikrer at de tekniske kravene i plan- og bygningslovgivningen blir oppfylt. Med kvalitetssikringsrutine menes en prosedyre som beskriver hvordan foretaket vil sikre ivaretagelse av ansvar, plikter, oppgaver og etterlevelse av regelverk. Rutinen skal beskrive formålet med denne – hva som skal gjøres eller oppnås ved å følge rutinen, hvem som utfører eller har ansvaret for gjennomføring av rutinen, når rutinen skal gjennomføres og hvilke underliggende dokumenter (maler, sjekklister etc.) som er knyttet til rutinen. Kvalitetssikringsrutinene skal være skriftlig nedfelt.

Kommunedirektøren og enhetsleder TLM sier at i kommunens egne prosjekter skilles det mellom de som behandler byggesakene og de som står ansvarlig for prosjekteringen av nye bygg. Kommunen har 2,5 stillinger knyttet til prosjektledelse. Denne ressursen er økt fra 1,5 stillinger tidligere. Kommunen har to byggesaksbehandlere. På anskaffelsesområdet har kommunen en innkjøpsansvarlig som bistår i anskaffelsene, men det er prosjektlederne som

står for gjennomføringen. Innkjøpsansvarlig har det overordnede faglige ansvaret og bistår med kontroll i byggeprosjektene, blant annet knyttet til lønn og arbeidsvilkår.

Når administrasjonen starter opp en sak så utredes flere forskjellige alternative løsninger og plasseringer. Unntaket er hvis politikerne har vært veldig bestemt på hva som skal prosjekteres, for eksempel på hvor en barnehage skal bygges. Når saken er tilstrekkelig utredet, oversendes den til politisk behandling.

Kommunen har rutiner for hva som skal oversendes til politisk behandling og hva sakene skal inneholde. Kommunen har ingen egen kontrollfunksjon, men har eksempelvis et samarbeid med innkjøpsansvarlig og økonomisjef, ved gjennomføring av byggeprosjekt etter behov.

Organisering av prosjektledelse og byggesak i TLM

I Enhetsleder Teknisk, landbruk og miljø sin redegjørelse til kontrollutvalget om administrativ organisering, vises det til at Byggesak og prosjektledelse tilligger TLM som er en egen enhet frem til 1.5.22. Dog ble det differensiert mellom ulike avdelinger ved TLM, der byggesak lå under forvaltningsavdelingen og prosjektledere lå som en egen avdeling. Begge avdelingene ble ledet av enhetsleder TLM, da det de siste åra ikke har vært et eget ledelselement for forvaltningsavdelinga ved TLM. Prosjektledere og byggesaksavdeling har felles leder, men de er ikke integrert med felles møter etc. Enhetsleder trekker frem følgende årsaker til at kommunen prosjekterer selv: tett kontakt med bruker, redusere konsulentkostnader, solid kompetanse i kommunen og kommunen får det de vil ha.

Byggesaksforskriftens § 9-2 åpner for at foretak, etater og andre offentlige organer kan erklære ansvarsrett i byggesak og søke om sentral godkjenning for ansvarsrett knyttet til egne byggeprosjekt. I veiledningen til kravet vises det til at: ... I de tilfeller der kommuner ønsker å erklære ansvarsrett eller søke sentral godkjenning, må denne virksomheten skilles ut som en egen enhet, men ikke nødvendigvis som et foretak, og holdes atskilt fra kommunens forvaltningsfunksjoner for øvrig.

Enhetsleder Teknisk landbruk og miljø har oversendt til revisjonen Bjerkan Stav advokatfirma sin redegjørelse vedrørende organisering av enhet i forhold til ansvarsrett. Den viser blant annet til at:

... Prosjektledelse/ansvarsretter og byggesak håndteres i to forskjellige avdelinger, men dog med felles leder. Det hadde nok vært en fordel med en egen leder for hver avdeling all den tid vedkommende nå sitter med ansvaret for behandlingen i begge, og derved kan ta avgjørelser ut ifra en «helhetsvurdering». Men uansett ville ledelsesansvaret ha blitt samlet under en hatt et sted

oppover i stigen. Redegjørelsens konklusjon er at dagens ordning kanskje ikke er helt i tråd med god forvaltningsskikk, men advokaten kan ikke si at den er i strid med SAK 10 § 9-2. At man bør tenke igjennom om dette kan løses bedre er en annen sak.

Revisor har etterspurt direktoratet for byggekvalitet om en redegjørelse om hvordan man skal forstå at ansatte som søker om ansvarsrett skal skilles som en egen enhet i kommunen, utover det som står i veiledningen. Revisor har mottatt informasjon om at prosjektledere skal organiseres som egen enhet og direktoratet for byggekvalitet har ikke gitt ytterligere føringer utover dette til enhetsbegrepet.

Prosjektlederne sier at byggesak og prosjektledelse er adskilte fagmessig og at det er adskilte fagmøter innen enhet for TLM. Videre at det er enkelt for prosjektlederne å ta kontakt for å avklare spørsmål knyttet til byggesak. Flere viser til at dersom kommunen står som ansvarlig søker for byggeprosjekt, ligger det mye ansvar til denne rollen og risikoen øker knyttet til størrelsen. Også uavhengigheten kan være et spørsmål, ifølge noen av prosjektlederne.

Byggesaksbehandler ser ikke noe problem knyttet til uavhengigheten i forhold til prosjektlederne i kommunen. Byggesakskontoret og prosjektlederne har forskjellige faglige arbeidsoppgaver. Det hender at prosjektlederne har spørsmål i forhold til regelverket eller hvis det er ting som er uklart, men dette er tilsvarende for andre utbyggere. Det har vært snakk om en egen leder for forvaltningsområdet byggesak i kommunen, men dette har det så langt ikke blitt noe av.

2.2.2 Rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt

Kommunens økonomireglement ble vedtatt av kommunestyret i sak 57, 13.11.2019. Der gis det overordnede føringer knyttet til kontoplan, budsjettoppfølging og rapportering for kommunens investeringsprosjekt. Der heter det at rådmannen har ansvaret for at det hver annen måned utarbeides en investeringsrapport med kommenterer til framdrift og økonomi pr prosjekt. Rapporten legges fram for strategisk lederteam. Videre at rådmannen har ansvaret for at det hver 4. måned utarbeides en samlet prosjektrapport (tertialrapport). Det utarbeides to tertialrapporter i året. Økonomiske forhold og framdriften kommenteres pr prosjekt. Tertialrapportene skal legges fram for formannskapet, som igjen innstiller overfor kommunestyret.

Reglement for gjennomføring av bygg- og anleggsprosjekt ble vedtatt av kommunestyret i sak 79, 2019. Reglementet har til formål å avklare ansvarsforholdene mellom rådmann og det politiske systemet i forbindelse med planlegging og gjennomføring av kommunale bygg- og anleggsprosjekter. Videre skal reglementet sikre organisering, godkjenning, gjennomføring og

økonomistyring/rapportering av bygge- og anleggsprosjekter, samt sikre forsvarlige planprosesser og kostnadskontroll i byggefasen. Kommunedirektøren sier at det kommer frem av reglementene hva som skal behandles i kommunestyret og hva som skal behandles i formannskapet og administrativt. Rutinene for prosjektledelse beskriver hva som skal være med til de forskjellige organ, for eksempel knyttet til økonomi. Følgende faser er lagt i tilknytning til godkjenning av bygge- og anleggsprosjekter over fem millioner kroner eksklusive mva.:

- Idefase skal omfatte kostnadsoverslag (erfaringstall) og godkjennes av kommunestyret (økonomi- og handlingsplan)
- Programfase skal omfatte byggeprogram og godkjennes av plannemnd
- Prosjekteringsfase skal omfatte forprosjekt med kostnadsoverslag og godkjennes av kommunestyret. Hvis rammen ikke er tilstrekkelig etter anbudskonkurranse må kommunestyret behandle denne på nytt.
- Reklamasjonsfase skal omfatte byggeregnskap og behandles i kommunestyret

Kostnadsoverslagenes nøyaktighetsnivå skal oppgis. Vurdering av usikkerhetsmargin fastsettes av rådmann i henhold til administrative rutiner.

Prosjektlederne sier at det er utarbeidet et eget reglement knyttet til gjennomføring av anleggsprosjekter. De mener at dette reglementet har tilstrekkelig med beslutningspunkt opp mot politikerne. Det er ikke noe rutinekrav om at det skal utarbeides og presenteres flere alternativer for valg for løsning av byggeprosjekter til politikerne i dag. Kommunen har begrensede ressurser til å utrede flere alternativer. Videre vises det til at prosjektene starter med at det gjennomføres møter med brukergruppene til bygget. Prosjektet utvikles etter hvert, slik at alle berørte blir hørt, spesielt de som skal ha bygget. Bedriftshelsetjenesten og Arbeidstilsynet kobles også på. Det er også kontakt med rådene for eldre og for funksjonshemmede. Kommunen bruker Norsk Standard og maler basert på TEK 17 for prosjektering av bygg, ifølge prosjektlederne. Det ligger standarder i kvalitetssystemet som brukes. Videre er det en rutine for gjennomføring av bygge- og anleggsprosjekt i Compilo samt at Teams brukes som prosjektstyringsverktøy ved gjennomføring av byggeprosjekt. Det er ingen krav i rutiner til ytterligere kvalitetssikring knyttet til planlegging av byggeprosjekt. Flere trekker frem at det er dialog mellom enhetsleder og flere av prosjektlederne av dokumenter knyttet til planlegging og gjennomføring av byggeprosjekt, samt at det er interne møter knyttet til prosjektledelse hvor enhetsleder TLM deltar.

Prosjektlederne sier de i liten grad benytter Compilo for melding av avvik i byggeprosjekt. De er heller ikke kjent med om det er utarbeidet ros-analyser knyttet til områder hvor avvik får stor betydning for gjennomføring av byggeprosjekt. Teknisk leder sier i brev av 3.11.22 at det er på

bakgrunn av denne typen vurderinger at kommunen har fått på plass de rutinene de i dag sitter med, samt benytter standardiserte kontrakter fra Norsk standard, som skal sikre kommunen mot de åpenbare «fellene» i byggeprosjekt. I tillegg er det klare rutiner på gjennomføring av byggeprosjektene, og tydelig regulert hvordan økonomiområdet skal skjøttes gjennom økonomireglementet. Videre viser brevet fra Teknisk leder til kravet om å gjennomføre ROS-analyse i både byggeprosjekt og byggesaksbehandlingen. Som tidligere påpekt så er regelverket innenfor byggesaksområdet svært detaljert, og kanskje noe av det mest gjennomregulerte fagområdet som finnes. Teknisk leder stiller spørsmål ved om kommunelovens § 25-1 krever at det skal gjennomføres en systematisk ROS-analyse ned på dette nivået.

Veileder – internkontroll i kommunesektoren (Kravene i kommuneloven) fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (november 2021) viser blant annet til følgende (Side13, kapittel 2.3.3, 2. avsnitt: Risikovurderinger er sentralt etter bestemmelsens om internkontrollen, og kommunen må gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få ... Vurderingene må gjøres både samlet for kommunen som helhet og innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet. Kommunen må vurdere hvor vesentlige de aktuelle risikofaktorene er ... Det er viktig med internkontroll der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og hvor konsekvensene av feil er store for kommunen ...

Kommunen som ansvarlig søker

Flere trekker frem at dersom kommunen står som ansvarlig søker, ligger det mye ansvar til denne rollen og at det er en prosjektleder som har denne kompetansen i kommunen. Denne prosjektlederen sier han oppfylder kravene som plan- og bygningsloven stiller til ansvarlig søker i tiltaksklasse 2 og 3. Når det søkes om prosjekter som ansvarlig søker, legges det med et skjema som dokumenterer kvalifikasjoner knyttet til ansvarlig søkers kompetanse.

For noen byggeprosjekt leies det inn arkitekt som detaljprosjekterer og som står som ansvarlig søker, mens prosjektleder fra kommunen følger opp byggeprosjektet. Det er ikke bestemt hvilken organisering man skal ha for selve byggeprosessen i tidlig fase i kommunen. Dette knyttes til om det skal anskaffes eksternt kompetanse til planlegging, ansvarlig søker og prosjektledelse i byggeprosjekt. Dette avhenger av kapasiteten i egen organisasjon og kommunen leier inn kompetanse ved behov. Flere som er intervjuet sier at kommunen sparer penger ved å prosjektere byggeprosjektet selv. For tidligere Halså kommune var det utenkelig å prosjektere i egen regi, siden man manglet kompetanse og personell, ifølge en prosjektleder. Det er en risiko i å ha ansvaret for byggeprosjektet og når denne settes ut til eksterne, reduseres risikoen.

Uavhengig kontroll - bygg i tiltaksklasse 2 og 3

Flere av prosjektlederne sier at man får på plass uavhengig kontroll for de enkelte fag når kommunen søker ansvarsrett for planleggingen i byggeprosjekt. Det er ikke store kostnader knyttet til uavhengig kontroll, sett i forhold til kostnadene for et byggeprosjekt. En prosjektleder sier at det kan variere hvor strengt uavhengig kontroll gjennomføres når kommunen selv er ansvarlig søker av egne byggeprosjekter. Uansett skal byggesakskontoret fange opp om dette gjennomføres eller ikke, ifølge en prosjektleder.

2.2.3 Rapportering og dialog i byggeprosjekt

Oppfølging av byggeprosjekt (økonomi og fremdrift)

Kommunedirektøren og enhetsleder TLM sier at det skjer en løpende rapportering til politisk nivå underveis i prosjektene. Kommunen har ikke noen spesielle utfordringer knyttet til prosjektstyring, da man har veldig klare retningslinjer for hvordan dette skal behandles. Struktur og organisering for rapportering er på plass.

Prosjektlederne sier at kommunen har sterkt økonomifokus i prosjektene. Stort sett holder man seg innenfor rammene. Kommunen bruker Visma til prosjektregnskap. Dette fungerer greit, man har oversikt over økonomi og utbetalinger ved gjennomføring av byggeprosjekt og systemet legger til rette for god rapportering. I tillegg har prosjektlederne et skyggeregnskap knyttet til endringsmeldinger, siden disse ikke kan legges inn i regnskapssystemet. Prosjektlederne mener skyggeregnskapet holder oversikt over endringsmeldinger og sikrer god nok kontroll.

Kommunalsjef økonomi sier at den politiske rapporteringen knyttet til byggeprosjekt skjer tertialvis og ved årsrapporten. Det er enhetsleder TLM som utarbeider rapporteringen knyttet til byggeprosjekt. I tillegg skjer det en rapportering annen hver måned til administrativ ledelse. Rapportering skjer med bakgrunn i tall fra regnskapet. Dette er et system som har fungert over flere år i kommunen. I forbindelse med rapporteringen er det en fargekoding av prosjektene og det er mye grønt i rapporteringen. Dette medfører at man har god økonomistyring.

I forbindelse med rapporteringen er det en beskrivelse av prosjektet, samt fremdrift og status for økonomien i prosjektet. Det rapporteres på hvor mye midler som er igjen i budsjettet og en prognose for hvordan status er. Rapporteringen skjer per byggeprosjekt. Sluttregnskap for byggeprosjekt avsluttes også i den felles rapporteringen og ikke som egen sak for hvert enkelt byggeprosjekt. I tertialrapport nr. 1. 2022, kommunestyrets sak 52/22, gis det en rapportering av prosjekter i investeringsbudsjettet. Revisor synliggjør rapportering fra ett byggeprosjekt Ny barnehage og personalrom Ven. Dette for å synliggjøre rapporteringssystemet i kommunens tertialrapport i forvaltningsrevisjonen.

Prosjekt 3601: Ny barnehage og personalrom Ven		Rev. 4.22																														
Anlegg	Status: I gang	Årsbudsjett vedtatt: 2020																														
Beskrivelse:	<p>Dagens barnehage tilfredsstillende ikke kravene i forhold til lovverk. Henviser til tilstandsanalyse 19.04.18 Intensjonsavtalen Arbeidsgruppemøter fra Snillfjord 06.02.18 og 27.04.18. Administrativ plangruppe Ven oppvekstsenter 11.12. 18 Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skolen mv. Rammeplan for barnehagen fra 01.08.17 Lov om barnehager</p> <p>Basert på vurdering av eksisterende bygningsmasse, vurderes det som mest hensiktsmessig å rive eksisterende barnehage og personalfløy. Disse erstattes med ny barnehage basert på mal fra Askeladden barnehage. Det bygges en barnehage dimensjonert for inntil 25 barn med 2 avdelinger. I tillegg bygges nye personalrom for ansatte ved skolen.</p> <p>Snillfjord kommune bevilget til sammen 1,445 mill kr til planlegging og 4 mill kr til prosjektet i 2019. Disse midlene er overført Heim kommune og øremerket investeringer ved Ven oppvekstsenter. Disse bundne investeringsmidlene legges inn som finansiering i 2020.</p> <p>I kommunestyremøte Ksak 24/20 den 23.04.2020 ble det satt ny ramme for prosjektet med totalt kr 28.410.400. Økningen legges ligger i budsjett for 2021</p>																															
Framdrift:	<p>Prosjektet er i gang. Per rapporteringsperiodens slutt, er eldre bygningsmasse revet, og ny barnehage begynner å ta form, og bygget er tett. Framdrift er i henhold til plan med ferdigstillelse av bygg våren 2022 og uteområdet sommeren 2022. Bolig- og Næringsbygg er tildelt oppdraget der entreprisen ligger godt innenfor kostnadsoverslagene.</p> <p>I perioden er det gjennomført utbygging av noe VA-anlegg som ikke opprinnelig var planlagt inn i prosjektet. Dette pga stor risiko for lekkasje på nettet og at det kommer i tilknytning til arbeidene på barnehagen. I forbindelse med rettsforlik, er frist forlenget til 28.03.2022 for delovertakelse bygning. Dette innebærer en akseptert utsettelse av delovertakelse bygg på 2 mnd.</p> <p>Endelig delovertakelse av bygning ble gjennomført 10.05.2022 etter forsinkelser som kun kan tillegges entreprenøren.</p> <p>Frist for overtakelse av uteområder er endret på bakgrunn av at det vil komme tilleggsarbeider utover det som lå i kontrakt (lekeapparater etc.). Uteområdene skal være ferdige ikke senere enn 10. august 2022.</p>																															
Økonomi:	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Ny barnehage og personalrom Ven</th> <th>3601</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Total prosjektkostnad</td> <td>28 410 400</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Prosjektkostnad budsjettert 2020</td> <td>6 656 000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Bevilget behov bevilgning økonomiplan 2021</td> <td>14 188 400</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Overføring fra tidligere Snillfjord kommune</td> <td>5 445 000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Økt ramme ifr sak 23.04.2020 k sak 24/20</td> <td>2 121 000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Regnskapsført 2020</td> <td>-2 969 844</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Regnskapsført 2021</td> <td>-14 732 902</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Regnskapsført 2022</td> <td>-2 402 394</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Rest prosjekt</td> <td>kr 8 305 260</td> <td>29 %</td> </tr> </tbody> </table>		Ny barnehage og personalrom Ven	3601		Total prosjektkostnad	28 410 400		Prosjektkostnad budsjettert 2020	6 656 000		Bevilget behov bevilgning økonomiplan 2021	14 188 400		Overføring fra tidligere Snillfjord kommune	5 445 000		Økt ramme ifr sak 23.04.2020 k sak 24/20	2 121 000		Regnskapsført 2020	-2 969 844		Regnskapsført 2021	-14 732 902		Regnskapsført 2022	-2 402 394		Rest prosjekt	kr 8 305 260	29 %
Ny barnehage og personalrom Ven	3601																															
Total prosjektkostnad	28 410 400																															
Prosjektkostnad budsjettert 2020	6 656 000																															
Bevilget behov bevilgning økonomiplan 2021	14 188 400																															
Overføring fra tidligere Snillfjord kommune	5 445 000																															
Økt ramme ifr sak 23.04.2020 k sak 24/20	2 121 000																															
Regnskapsført 2020	-2 969 844																															
Regnskapsført 2021	-14 732 902																															
Regnskapsført 2022	-2 402 394																															
Rest prosjekt	kr 8 305 260	29 %																														
Risiko:	<p>LAV</p> <p>Vi er nå i en avsluttende fase i prosjektet. Entreprenøskostnad er inngitt via anbud. Vi anser at vi har gode anslag økonomisk og framdriftsmessig. Det tilkommer vesentlige utgifter for ferdigstilling av uteområdet fram mot sommeren. Usikkerhetsmarginer ligger på et forsvarlig nivå i forhold til den framdrift vi er på.</p>																															

I samme rapportering gis det og en tilsvarende rapportering knyttet til sluttregnskap. Vi har hentet ut en rapport fra en akustisk oppgradering av Halsahallen fra tertialrapport nr. 1. 2022 for å synliggjøre en slik rapportering.

Prosjekt 2203: Akustisk oppgradering Halsahallen		Rev. 4.22
Anlegg	Status: Regnskapsavslutning	Årsbudsjett vedtatt: 2020
Beskrivelse :	Lydanlegg, utbedre lydforholdene Jfr vedtak i Halska kommunestyre 21/19 i møte 13.06.19 - Bruk av 2018 mindreforbruk	
Framdrift:	<p>Prosjekt lyddempingstiltak i Hallen har vært ute på anbud. Det er noe usikkert om behovet for lydanlegg når lyddempingstiltak er gjennomført, så i første fase konsentrerer man seg om det akustiske aspektet.</p> <p>På grunn av høyt arbeidspress og manglende kapasitet til å iverksette prosjektet planla man gjennomføring av prosjektet oktober – november 2020. Pga stengte haller over tid, har beredskapsledelsen sett seg nødt til å prioritere kroppsøvingsfaget for skolen, og gjennomføring ble utsatt.</p> <p>Sommeren 2021 startet arbeidene, og lyddempingstiltak var ferdige ved utgangen av august. En avventer nå resultatene av tiltakene gjennom erfaringer ved bruk, før en vurderer om prosjektet skal avsluttes, eller om en må gjøre ytterligere grep.</p> <p>Per oktober 2021 anser en det ikke nødvendig å gjøre ytterligere tiltak og prosjektet kan avsluttes.</p>	
Økonomi:	I budsjettet for 2020 og videreført til 2021, er det avsatt 750.000 kr til prosjektet.	
	Akustisk oppgradering Halsahallen	2203
	Avsatt regnskapsoverskudd 2018 Halska og bevilget 2020 og 2021	750 000
	Regnskapsført	-613 399
	Rest prosjekt	kr 136 601
Risiko:	<p>LAV En har god kontroll på omfang av dette prosjektet, og tiltakene vil bli styrt av avsatte midler.</p>	

Teknisk leder sier i brev av 3.11.22 at det må også bemerkes at flere av de prosjektene som er undersøkt har pågått over lang tid, er påbegynt i 3 ulike kommuner med ulike økonomisystem som ikke henger sammen med nytt økonomisystem. – Dette har gjort det ekstra krevende å følge opp prosjektene uten å benytte skyggeregnskap i perioden fra 2020 og fram til nå. Videre er det nødvendig med å sikre kvalitetssikring av økonomiske grunnlag utarbeidet av eksterne, da disse ofte har større mangler enn kommunens egne grunnlag. Det er blant annet tatt inn i rutiner hvordan økonomiske beregninger etc. skal kvalitetssikres.

Dialog med eksterne leverandører

Kommunedirektøren og enhetsleder TLM sier at i byggeprosjektene går all kommunikasjon med eksterne leverandører i henhold til Norsk Standard og alt er skriftlig.

Prosjektlederne sier at det er nødvendig å være formell i byggherremøter og ved endringsmeldinger. Det er flere som mener prosjektledere også bør delta på byggemøter. Byggemøter er entreprenøren sitt møte med underleverandører. Prosjektleder/byggherren mottar mye informasjon med å delta på disse møtene, ifølge flere av prosjektlederne. En prosjektleder sier at dialogen med entreprenørene skjer gjennom prosjekteringsmøter, byggemøter og byggherremøter. På byggherremøtene går man gjennom kontrakt og økonomi, og disse møtene ledes av byggherren. Byggemøter ledes av entreprenøren, og gjennomføres

ofte hver 14. dag. Byggherremøter gjennomføres etter behov. Flere prosjektledere peker på at dialogen med entreprenørene fungerer godt. Jo større entreprenøren er, jo mer profesjonell blir de og har system for å gi tilstrekkelig dialog og informasjon.

Revisor har vært i kontakt med fire byggherremøtere som til sammen har hatt seks større byggeprosjekt for kommunen. Dette er Ny barnehage på Ven, Ny brannstasjon, Rønningsbakken omsorgsbolig, utbygging Sodin skole, sykehjem Halså og svømmebasseng Halså.

Entreprenørene mener at byggherremøtene fungerer ut fra kravene i kontraktene til disse. Flere trekker frem at dialogen fungerer bra knyttet til totalentreprisemodellen med byggherre. En trekker frem at kommunen burde hatt med seg ekstern (prosjektleder) for å kvalitetssikre dialogen med entreprenør. En annen sier at de har negative erfaringer med eksterne prosjektledere til kommunen og sier at byggherre bør være tett på eksterne prosjektledere knyttet til styring og ressursbruk.

En trekker frem at når kommunen lager alle spesifikasjonene selv og disse er veldig spesifikke i byggeprosjekt, er det fort gjort at noe blir glemt av eller feil kommer inn. Kommunens prosjektleder kunne med fordel ha hatt mer bistand fra en ekstern kontrollør for kvalitetssikring av grunnlaget, slik at ikke alt ansvar ble lagt på den enkelte.

En entreprenør sier at det kun er totalentreprenør og byggherre som er med på byggherremøtene og at byggherre ikke deltar i byggemøter med underleverandører. Deltakelsen savnes for å bedre informasjonsflyten. Entreprenøren opplever videre at en av underleverandører tidligere har hatt problemer med kommunen, noe som henger igjen i senere prosjekter, hvor hovedentreprenøren og samme underentreprenør er involvert.

Teknisk leder sier i brev av 3.11.22 følgende: Det er viktig å peke på at ansvar i forbindelse med prosjektgjennomføring er tydelig avklart gjennom vår bruk av standardiserte kontrakter iht. Norsk Standard. Kommunen følger disse standardene når det gjelder kommunikasjon og hvem som har ansvar for hva i byggeprosjektet. Heim kommune kan ikke se at kommunen har fått krav fra generalentreprenører eller totalentreprenører om å delta i byggemøtene med underentreprenørene.

2.3 Vurdering

2.3.1 Ansvar og organisering

- Krav: Det er utarbeidet beskrivelse av ansvar og organisering for styring av byggeprosjekt

Revisors vurdering:

Kommunen har utarbeidet beskrivelser av ansvar og organisering for styring av byggeprosjekt. Organiseringen har hatt organisatoriske svakheter når kommunen selv er ansvarlig søker i byggeprosjekt

Kommunens delegasjonsreglement beskriver ansattes ansvarsforhold i kommunen der kommunen ikke er ansvarlig søker i byggeprosjekt. Kommunens ansatte med ansvar for nybygg bekrefter at deres ansvarsoppgaver for nybygg er beskrevet og forstått.

Der kommunen er ansvarlig søker (eks. Ny brannstasjon) er det et krav at prosjektleder skal organiseres i egen «enhet», og holdes atskilt fra kommunens forvaltningsfunksjoner for øvrig. Det mangler imidlertid en sentral avklaring til begrepet «enhet» i veilederen til byggesaksforskriften. I forståelsen av enhetsbegrepet som da ikke er definert i regelverket legger revisor vekt på at enhetsbegrepet for prosjektleder som søker om ansvarsrett i kommunen har et tydelig delegert fagleder- og økonomiansvar, og at dette er med å skape et tilstrekkelig skille fra kommunens øvrige enheter.

Frem til 1.5.22 lå fag-, økonomi- og personlederansvar til enhetsleder TLM. Enhetsleder TLM hadde dette ansvaret for blant annet avdeling for prosjektleder for nybygg og forvaltningsavdeling for byggesaksbehandling som behandler byggesøknader av kommunens nybygg. Dette ansvaret ser ut til å være videreført til ny sektor og leder for Teknisk, ut fra revisors kjennskap. Det er ut fra revisors vurdering systematiske og organisatoriske svakheter med denne organiseringen der kommunen er ansvarlig søker. Svakheterne omfatter at fag- og økonomiansvar ikke er delegert ned til prosjektleder som er ansvarlig søker for nybygg i kommunen. Dette for å dokumentere et tydeligere organisatorisk skille i organisasjonen. Fag- og økonomiansvar er ut fra revisors vurdering viktige funksjonselementer som ligger til enhetsbegrepet i forvaltningen. Dette er med å sikre et tydeligere systematisk og organisatorisk skille mellom prosjektleder for nybygg med ansvarsrett og øvrige forvaltningsenheter i kommunen. Hvor mange av prosjektlederne som omfattes av ansvarsretten i det enkelte bygg og har ansvar for kvalitetssikring i henhold til kapittel 10 i byggesaksforskriften, bør også tydeliggjøres i dette arbeidet.

2.3.2 Rutiner

- Krav: Det er etablert nødvendige rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt

Revisors vurdering:

Kommunen har etablert nødvendige økonomiske- og faglige rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt. Det er imidlertid både anbefalte og nødvendige forbedringspunkter i disse.

Kommunens faglige rutiner omfatter viktige politiske beslutningspunkt knyttet til planlegging og gjennomføring av byggeprosjekt, noe som er nødvendig og anbefalt. Budsjettet til byggeprosjekt er utarbeidet både basert på erfaringstall og kostnadsnøkler. Kommunen har avsatt marginer knyttet til uforutsette kostnader som er nødvendig og anbefalt.

Kommunens rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt omtaler ikke krav til drøfting av ulike konsept/alternativer for gjennomføring av byggeprosjektet i planleggingsfasen, noe som savnes og er anbefalt. Formålet med dette er å gi grunnlag for prioritering mellom forskjellige konseptalternativer og benyttes til en rangering mellom de ulike alternativene for politiske valg.

Det er heller ikke systematiske prosedyrer for kvalitetssikring av byggeprosjekt omtalt i rutinene, noe som savnes og er anbefalt. Rutiner for kvalitetssikring er videre et krav der kommunen er ansvarlig søker (byggesaksforskriftens § 10-1 a-c). Der heter det blant annet at kvalitetssikringsrutinene skal være skriftlig nedfelt. Det er kun en ansatt som innehar kompetansen til å være ansvarlig søker i kommunen. Det er viktig å ha skrevne rutiner som sikrer at kravene knyttet til ansvarsretten i kommunens byggeprosjekt både kvalitetssikres og praktiseres riktig i enheten hvor prosjektleder som søker ansvarsretten er organisert.

Det er imidlertid revisors inntrykk at prosjektledere og enhetsleder TLM frem til 1.5.22 har uformell dialog og møter, som ikke er dokumentert knyttet til kvalitetssikring av saksgrunnlag for planlegging av kommunens byggeprosjekt.

Heim kommune gjennomfører ulike valg i byggeprosjekt knyttet til om de er ansvarlig søker eller kjøper denne tjenesten fra eksterne, ut fra kapasitet i egen organisasjon. I tidligere Halså kommune ble denne tjenesten kjøpt fra eksterne. Kommunen bestemmer selv om man skal enten være ansvarlig søker selv eller kjøpe tjenesten.

2.3.3 Rapportering og dialog

Krav: Sikre økonomisk rapportering følges opp jevnlig og fokus på risiko/avvik i byggeprosjekt

- Revisors vurdering:

Kommunen har sikret økonomisk rapportering jevnlig i byggeprosjekt og endringer følges opp, men det er mangler i kommunens system for å avdekke risiko for avvik i byggeprosjekt.

Kommunens system for rapportering av avvik knyttet til økonomi for byggeprosjekt er etablert og fungerer hensiktsmessig etter revisors vurdering. Kommunen har videre et hensiktsmessig verktøy for å holde oversikt over økonomien i byggeprosjekt og som brukes av ansatte. Det føres skyggeregnskap av prosjektlederne for å holde tilstrekkelig oversikt over endringsmeldinger i byggeregnskapet til det enkelte byggeprosjekt. Det kan ses på muligheter for om det er mulig å benytte kommunens regnskapssystem til oversikten, noe som gir helhetlig innsyn fra alle med ansvar for kommunens byggeprosjekt.

I kommunens kvalitetssystem er det tilrettelagt for melding av avvik og oppfølging av disse. Det er ingen av prosjektlederne som gir uttrykk for at denne brukes, noe det kan stilles spørsmål ved. Prosjektlederne er heller ikke kjent med at det er gjennomført en planmessig ROS-analyse over hvor det vurderes sannsynlighet for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få i byggeprosjekt. Kravet om risikobaserte analyser ligger til grunn for kommunelovens krav i § 25-1 c, og øvrige anbefalinger knyttet til at kommunens internkontroll skal være risikobasert. Dette for å sikre at gitte maler og prosedyrer praktiseres riktig i byggeprosjekt og byggesaksbehandling, og for å hindre at feil oppstår som kan ha vesentlig betydning for kommunens virksomhet. Kravet gjelder for hele kommunens virksomhet.

Krav: Sikre betryggende dialog med eksterne kontraktspartnere i byggeprosjekt

- Revisors vurdering:

Kommunen har betryggende møtestruktur med tilhørende dokumentasjon med eksterne kontraktspartnere i samsvar med gitte krav til det.

Kommunen gjennomfører dialog med eksterne kontraktspartnere i samsvar med krav til det gjennom byggherremøter med referat og endringsmeldinger, noe som følger kontraktens føringer. Følgende punkter bør likevel ha oppmerksomhet i praktisering og forbedringer i dialogen med eksterne kontraktspartnere etter revisors vurdering. Kommunen har ulik praksis knyttet til byggherres deltakelse i byggemøter ved totalentreprise. Videre tar én opp det å sikre tilstrekkelig kvalitetssikring av grunnlaget knyttet til spesifikasjonen i byggeprosjekt, utarbeidet

av kommunen selv. Det pekes fra en entreprenør avslutningsvis på at det har vært uenighet over tid mellom kommunen og en underleverandør, noe som vanskeliggjør samarbeidet med byggherre i nye byggeprosjekt.

3 BYGGESAKSBEHANDLING I BYGGEPROSJEKT

Det er utarbeidet følgende delproblemstilling for temaet byggesaksbehandling av egne byggeprosjekt i undersøkelsen: Er det etablert rutiner og praksis for god byggesaksbehandling av egne byggeprosjekter?

3.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha kompetanse, kapasitet og organisering som sikrer betryggende byggesaksbehandling.
- Kommunen bør ha rutiner, kvalitetssikring og tilsyn i byggesaksbehandlingen.

Utleddningen av revisjonskriteriene er beskrevet i vedlegg 1.

3.2 Innhentet informasjon

Kompetanse/kapasitet/organisering

Kommunedirektøren og enhetsleder TLM sier at når det gjelder byggesaksbehandling, har kommunen tidligere hatt kapasitetsutfordringer. Nå er det to saksbehandlere på dette området (en stilling er fraværende). Det er fortsatt sårbart på dette området. I tillegg kommer en halv stilling knyttet til behandlinger av søknader om dispensasjon (denne personen er også knyttet til landbruk på 50 prosent). Kompetansen til saksbehandlerne er solid, siden de har vært i kommunen i mange år. Det kjøpes også inn ekstern juridisk kompetanse ved behov. Det er et problem at belastningen er skjevt fordelt utover året knyttet til byggesak, da særlig på våren. Kommunen ser på mulighetene for å kjøpe inn ekstra kompetanse i disse periodene.

Byggesaksbehandler har vært eneste ansatte på byggesakskontoret de siste årene. Det har vært noe ekstrahjelp som har vært leid inn. I år har trykket på byggesakskontoret vært mindre, noe som kanskje har sammenheng med prisstigningen på byggevarer. Det er nå en person som er under opplæring knyttet til byggesaksbehandling i kommunen.

Det er utarbeidet en delegeringsmyndighet fra enhetsleder TLM til rådgiver byggesak frem til 1.5.22. Der går det blant annet frem at det delegeres myndighet til å fatte avgjørelser / vedtak / enkeltvedtak i alle saker som ikke er av prinsipiell betydning for blant annet byggesaker. Rådgiver byggesak skal delta i tverrfaglig arbeid der dette er påkrevd.

Byggesaksbehandler sier at hennes delegering av myndighet er beskrevet og kjent. Saker av prinsipiell viktighet skal løftes til driftsutvalget. Plandokumentene i kommunen gir viktige

føringer for byggesaksbehandler sitt arbeid. I tillegg behandler den tidligere landbrukssjefen i Halså kommune dispensasjonssaker.

Byggesaksbehandler ser ikke noe problem knyttet til uavhengigheten i forhold til prosjektlederne i kommunen. De har forskjellige arbeidsoppgaver. Det hender at prosjektlederne har spørsmål i forhold til regelverket eller hvis det er ting som er uklart, men dette er tilsvarende for andre utbyggere. Det har vært diskusjoner om en egen leder for forvaltningsområdet byggesak i kommunen, men dette har det så langt ikke blitt noe av.

Teknisk leder sier i brev av 3.11.22 til rapporten følgende: Uansett hvordan man organiserer i enheter i små kommuner, så vil kommunedirektøren sitte med alle hattene og ansvar, da all myndighet til undergitte er delegert fra kommunedirektøren. Dette gjelder svært mange fagområder i kommunen som har tilsynsoppgaver eller godkjenningsoppgaver for andre deler av kommunen. Dette er nok ikke optimalt, men en må også ta innover seg at det påhviler kommunen å ha en hensiktsmessig organisering. En ser heller ikke at det kan være intensjonen at hver kommune skal sin egen «tilsynsenhet» som skal føre kontroll med de andre enhetene. Her må man nesten stole på at øvrige tilsynsmyndigheter som Statsforvalter med flere følger opp på et hensiktsmessig nivå. I tillegg har man kontrollutvalg og revisjon som aktivt følger opp kommunen, ofte med høyt detaljeringsnivå.

Rutiner, kvalitetssikring og tilsyn

Byggesakskontoret har brukt systemet eByggesak som saksbehandlingssystem i ca. to år. Det ligger ferdig utarbeidede sjekklister i systemet. Byggesaksbehandler er rutinert og bruker sjekklister kun i de mer kompliserte sakene. eByggesak fungerer som et kvalitetssystem. Tidligere har byggesaksbehandler brukt egenproduserte sjekklister på papir.

Det er kun eByggesak som brukes som saksbehandlingssystem. Noen gamle saker henger fortsatt igjen i det gamle arkivsystemet og avsluttes der. Det er ganske mange kommuner som har gått over til eByggesak, blant annet Orkland og Aure kommuner. Selve systemet fungerer greit som saksbehandlingssystem. eByggesakssystemet er linket opp mot regelverket, og oppdateres knyttet til regelverksendringer.

Byggesaksbehandler deltar i to samlinger i året med byggesaksbehandlerne i de andre kystkommunene rundt Heim. Der kan man ta opp forskjellige tema. I tillegg har byggesaksbehandler mulighet til å ringe de andre byggesaksbehandlerne i kommunene rundt for å diskutere spørsmål.

Byggesaksbehandler sier at byggesakskontoret ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre tilsyn de siste årene. Det er gitt en oppfordring sentralt om å gjennomføre tilsyn med de søkerne som ikke har sentral godkjenning ifølge byggesaksbehandler.

Teknisk leder sier i brev av 3.11.22 til rapporten: Tilsyn gjennomføres til stadighet i enkeltsaker der man enten får tips, eller der det er mangler i dokumentasjon etc. Det som er uttalt i dialog med revisor er at det ikke gjennomføres systematisk tilsyn på vesentlig nivå. Dog er det også gjort vesentlige systematiske tilsyn de siste årene, spesielt innenfor vann og avløp. Her kan for eksempel nevnes Taftøyen i forbindelse med avløpsplan i området, der det ble gjennomført et bredt tilsyn med flere fagområder – herunder byggesak. Kommunen kan også dokumenter at det gjennomføres svært mange ulovlighetsoppfølginger hvert år. Men Heim kommune erkjenner at tilsyn kunne vært mer omfattende enn det nivået som vi er på i dag.

Byggesaksbehandler sier at kvalitetssystemet knyttet til avvik ikke brukes. I ettertid ser byggesaksbehandler at avvikssystemet burde vært benyttet i en periode hvor man lå etter med saksbehandlingsfrister, slik at man kan synliggjøre behov.

Teknisk leder sier i brev av 3.11.22 til rapporten at når det gjelder innmelding av avvik i Compilo så stemmer det at det ikke ligger avviksmeldinger på saksbehandlingstid eller lignende. Dog ligger disse tilgjengelig i Ebyggsak, og rapporteres blant annet over KOSTRA årlig. Det vil derfor være en unødvendig dobbeltføring av avvik når det gjelder behandlingsfrister hvis en attpåtil skulle rapportert hver enkelt sak i Compilo. Det er ikke unikt for kun dette fagområdet å ha separat avviksregistrering gjennom fagsystemet.

Kommunen som ansvarlig søker

Kommunen har ikke sentral godkjenning som ansvarlig søker med ansvarsrett. Slik systemet er i dag, så erklærer prosjektlederne bare ansvarsrett og da går de god for at den som søker for kommunen har den tilstrekkelig kompetanse. For byggesakskontoret er dette godt nok. Byggesakskontoret kan etterspørre mer dokumentasjon på kompetanse dersom de velger å gjennomføre et tilsyn.

Det er plan- og bygningsloven som regulerer kravene til uavhengig kontroll og når dette kreves. Det er tiltakshaver som har ansvaret for at dette er på plass. Den som skal gjennomføre den uavhengige kontrollen, må søke om ansvarsrett for dette på det spesifikke området. Byggesaksbehandler sjekker at det er krysset av for den funksjonen som foretaket erklærer ansvar for. I saker hvor det kreves uavhengig kontroll skal foretaket krysse av at foretaket erklærer uavhengighet og at det vil redegjøre for endringer som kan påvirke uavhengigheten. Når man søker skal det være en gjennomføringsplan som viser ansvarsrett for prosjektering, utførelse og kontroll (dersom dette kreves for tiltaket). Ved rammetillatelse skal gjennomføringsplanen vise ansvarlig søker og vise ansvarlig prosjekterende for forhold til tiltaket som skal avklares ved rammetillatelsen. Gjennomføringsplanen skal være i samsvar med erklæringene om ansvarsrett. Hvis det er forskjeller mellom gjennomføringsplanen og

erklæringene, er det erklæringene som går foran. Alle erklæringer om ansvarsrett skal være på plass senest på igangsettelsestidspunktet. Byggesaksforskriften regulerer disse forholdene og gjelder for kommunen på lik linje med andre tiltakshavere. Byggesaksbehandler sender mangelbrev dersom det er noe som mangler, også til kommunen.

Det er mulig å søke om midlertidig brukstillatelse før det søkes om ferdigattest. Det er ansvarlig søker som skal gjøre dette. Ansvarlig søker må innhente samsvarserklæringer fra aktuelle firma, som kvitterer ut ting som er gjort innenfor ansvarsområdet. Hvis kommunen er ansvarlig søker, må kommunen søke om brukstillatelse eller ferdigattest. Byggesaksbehandler har mulighet til å gjennomføre tilsyn om bygg tas i bruk uten tillatelse, men har ikke hatt tid.

3.3 Vurdering

Krav: Kommunen bør ha kompetanse, kapasitet og organisering som sikrer betryggende byggesaksbehandling.

- Revisors vurdering:

Kommunen har kompetanse, kapasitet og organisering som sikrer byggesaksbehandlingen. Kapasiteten har imidlertid noen utfordringer.

Kommunen har periodevis vært lavt bemannet, noe som har redusert kapasitet i byggesaksbehandlingen, imidlertid er det positivt at en ansatt er under opplæring knyttet til byggesaksområdet.

Krav: Kommunen bør ha rutiner, kvalitetssikring og tilsyn i byggesaksbehandlingen.

- Revisors vurdering:

Kommunen har system for rutiner og kvalitetssikring i byggesaksbehandlingen. Tilsynet av byggesaker har mangler.

Kommunens system for byggesaksbehandlinger omfatter både rutiner og kvalitetssikring samt ivaretar oppdateringer knyttet til regelverksendringer. Byggesaksbehandler deltar i samlinger med tilsvarende ansatte i andre kommuner, som er med å betrygge kommunens byggesaksbehandling. Kommunen har ikke hatt kapasitet til å gjennomføre tilstrekkelig med systematisk tilsyn på vesentlig nivå i byggesakene de siste årene, noe som er en mangel og ikke helt i samsvar med kravene i byggesaksforskriftens kapittel 15.

På byggesaksområder savnes det også en ansattes involvering i systematisk ROS-analyse, hvor det vurderes sannsynlighet for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få i byggesaksbehandlingen. Kravet ligger til grunn for kommunelovens krav i § 25-1 c.

4 ETTERLEVELSE AV ANSKAFFELSESREGLER

Det er utarbeidet følgende delproblemstilling for temaet prosjektstyring av egne byggeprosjekt i undersøkelsen: Følges anskaffelsesregelverket for utvalgte byggeprosjekt knyttet til krav om dokumentasjon?

4.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal dokumentere kunngjøring for anskaffelser
- Kommunen skal føre anskaffelsesprotokoll eller på annen måte dokumentere vesentlige forhold knyttet til gjennomføring av anskaffelsen:
 - Konkurransen (dvs. at flere tilbydere er invitert til å komme med tilbud)
 - Hvem som har inngitt tilbud
 - Hvilken leverandør som er valgt
- Kommunen skal dokumentere kontrakt med valgt leverandør

For at etterlevelse av krav til konkurranse og etterprøvnbarhet av konkurranse skal være oppfylt må alle kriterier som er relevante for den enkelte anskaffelse være tilfredsstillende og dokumentert. Se vedlegg 1 for utledning av kriterier.

4.2 Innhentet informasjon

I dette kapitlet går revisor gjennom kommunens rutiner for gjennomføring av anskaffelser. Deretter er det tatt et utvalg anskaffelser og sett om dokumentasjon av disse er i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket. Utvalget er bygging av Ven barnehage, Svømmehallen Liabø, Brannstasjonen Kyrksæterøra og sykehjem Liabø. Anskaffelsene gjennomgås enkeltvis. For hver av de utvalgte anskaffelsene presenterer revisor først hvilken dokumentasjon/data som foreligger. Deretter følger revisors vurdering av den enkelte anskaffelse med en oppsummerende vurdering avslutningsvis.

4.2.1 Kommunens sentrale rutiner for gjennomføring av anskaffelser

Kommunestyret har vedtatt en innkjøpsstrategi for Heim kommune i sak 56, 2021. Innkjøpsstrategien legger grunnlaget for at kommunens anskaffelser av varer, tjenester, bygg og anlegg effektivt bidrar til at kommunen når sine mål. Målene i innkjøpsstrategien til å bidra til en effektiv tjenesteproduksjon, god kompetanse på innkjøp, skal hensynta klima og miljø, krav til universell utforming, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn ved gjennomføring av anskaffelser, digitalisere hele anskaffelsesprosessen, drive systematisk kontraktsoppfølging og bidra til leverandørutvikling.

Kommunestyret har vedtatt et innkjøpsreglement i sak 57, 2021. Reglementet er et virkemiddel for å nå målene i kommunens innkjøpsstrategi og beskriver arbeidsmetodikk for måloppnåelsen. Reglementet viser til aktuelle lov og forskrift knyttet til anskaffelsesregelverket samt kommunens øvrige føringer på anskaffelsesområdet.

Kommunestyret har vedtatt spesielle kontraktsbestemmelser i sak 50, 2022. Kommunestyret har sluttet seg til seriøst arbeidsliv og strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner i sak 55, 2021. Retningslinjene presiserer hvordan kravene i anskaffelser skal følges opp i kontraktsbestemmelser med leverandører. I anskaffelser av Ven Barnehage- og skoleadministrasjon fra august 2020 omhandler kapittel 2 i konkurransegrunnlaget seriøsitetsskrav i bygge- og anleggskontrakter.

Prosjektlederne sier at kommunen bruker det elektroniske verktøyet Tendsign for å gjennomføre anskaffelser. Systemet er slik at tilbydere kan stille spørsmål knyttet til anskaffelsene anonymt og det er også mulig å svare på spørsmålene slik at alle får samme informasjon. Det ligger også en viss kvalitetssikring i Tendsign-systemet med maler som fylles ut i anskaffelsesprosessen. Systemet har også en arkivfunksjon som gjør det mulig å få dokumentasjon direkte over til kommunens arkivsystem.

4.2.2 Ven barnehage

Dokumentasjon/data

Anskaffelsen av Ven barnehage ble kunngjort den 8.7.2020 med frist 28.8.2020 for mottak av tilbud. Anskaffelsen omfatter riving av eksisterende barnehage og skoleadministrasjon og etterpå bygge ny barnehage og skoleadministrasjon på samme sted, ifølge kunngjøringen.

Anskaffelsesprotokollen viser til at tre leverandører leverte tilbud og Bolig- og Næringsbygg AS ble valgt som leverandør grunnet laveste pris og tildeles kontrakt.

Kontrakten er underskrevet av både byggherre og entreprenør den 22.9.2020. For kontrakten gjelder NS 8407 for alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser, med de endringer som kommer frem av konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjonen.

Tabell 1. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon Ven Barnehage

Dokumentert kunngjøring	Dokumentert – i samsvar med krav
Dokumentert anskaffelsesprotokoll: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Dokumentert – i samsvar med krav
Kontrakt	Dokumentert – i samsvar med krav
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Revisors vurdering er at kommunen har dokumentert anskaffelsen bygging av Ven barnehage i samsvar med utvalgte krav til konkurranse i anskaffelsesregelverket.

4.2.3 Svømmehall Liabø

Dokumentasjon/data

Anskaffelsen av svømmehallen på Liabø ble kunngjort i flere deler.

- Kunngjort en anskaffelse knyttet til utførelse av basseng og bassengteknikk tilknyttet svømmehallen den 16.4.2019, ifølge kunngjøringen.
- Kunngjort en anskaffelse knyttet til utførelse av grunn-, VA- og uteomhusarbeider i forbindelse med bygging av nytt svømmeanlegg den 27.6.2019, ifølge kunngjøringen.
- Kunngjort en anskaffelse som omfatter bygging, graving og fundamentering av ny svømmehall i tilknytning til eksisterende idrettshall og skole den 10.9.2019, ifølge kunngjøringen.

Protokoller

- Anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen basseng og bassengteknikk viser at det har vært to tilbydere til anskaffelsen. Tilbyder Processing Norge AS ble valgt som leverandør.
- Anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen utenomhus anlegg tilknyttet svømmeanlegget viser at det har vært to tilbydere til anskaffelsen. Tilbyder Opsal og Fjelnset AS ble valgt som leverandør.

- Anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen bygging, graving og fundamentering av ny svømmehall i tilknytning til eksisterende idrettshall og skole viser at det var en leverandør som har levert tilbud til anskaffelsen. Tilbyder Christie & Opsahl AS ble valgt som leverandør.

Kontrakter

- Kontrakten for basseng og bassengteknikk er på kroner 17,9 millioner kroner eksklusiv mva. Kontrakten er underskrevet både av byggherre og leverandør den 5.7.2019. Det ble inngått kontrakt med Processing Norge AS. Kontrakten følger NS 8407 for alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser.
- Kontrakten for utenomhus anlegg er på kroner 5,8 millioner eksklusiv mva. Kontrakter er underskrevet både av byggherre og leverandør den 17.10.2019. Det ble inngått kontrakt med Opsal og Fjelnset AS. Kontrakten følger NS 8407 for alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser.
- Kontrakten for bygging av svømmehallen er på kr 65,7 millioner eksklusiv mva. Kontrakten er underskrevet både av byggherre og leverandør den 22.11.2019. Det ble inngått kontrakt med Christie & Opsahl AS. Kontrakten følger NS 8407 for alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser.

Tabell 2. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon svømmehall Liabø

Dokumentert kunngjøring	Kunngjøringer dokumentert – i samsvar med krav
Dokumentert anskaffelsesprotokoll: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Dokumentert anskaffelsesprotokoll knyttet til anskaffelsene. I samsvar med krav.
Kontrakt	Kontrakter, dokumentert – i samsvar med krav
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Revisors vurdering er at kommunen har dokumentert anskaffelsen bygging av Svømmehallen på Liabø i samsvar med utvalgte krav til konkurranse i anskaffelsesregelverket.

4.2.4 Brannstasjon Kyrksæterøra

Dokumentasjon/data

Anskaffelsen av brannstasjonen på Kyrksæterøra ble kunngjort den 13.11.2018 med frist 12.12.2018 for mottak av tilbud. Anskaffelsen omfatter å bygge en ny brannstasjon i området Storøya og skal tilfredsstillere behovene til brannvesen i kommunen og krav fra myndighetene knyttet til ansattes HMS. Bygget oppføres i to etasjer, med grunnflate på 1000 kvadratmeter ifølge kunngjøringen.

Anskaffelsesprotokollen viser til at åtte leverandører har levert tilbud. Bolig- og Næringsbygg AS er valgt som leverandør grunnet laveste tilbud. Tilbudet fra valgt leverandør er på kroner 35 825 719,-.

Kontrakten er underskrevet av både byggherre og entreprenør den 11.4.2019. For kontrakten gjelder NS 8406 av 1.7.2011 for forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt. Kontraktssum er på kroner 36 250 963 med valgt leverandør.

Tabell 3. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon brannstasjon Kyrksæterøra

Dokumentert kunngjøring	Dokumentert – i samsvar med krav
Dokumentert anskaffelsesprotokoll: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurranse • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Dokumentert – i samsvar med krav
Kontrakt	Dokumentert – i samsvar med krav
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Revisors vurdering er at kommunen har dokumentert anskaffelsen av bygging brannstasjonen på Kyrksæterøra i samsvar med utvalgte krav til konkurranse i anskaffelsesregelverket.

4.2.5 Sykehjem Liabø

Dokumentasjon/data

Kunngjøring

- Anskaffelsen av sykehjem Liabø ble kunngjort den 8.4.2019. Anskaffelsen omfatter ombygging og rehabilitering av Halså sykehjem, ifølge kunngjøringen.

Anskaffelsesprotokoll

- Anskaffelsesprotokollen og evalueringsskjema av sykehjem Liabø viser at det er to tilbydere som har levert tilbud til anskaffelsen. Tilbyder Vibo Entreprenør AS ble valgt som leverandør.

Kontrakt

- Det er inngått en kontrakt med Vibo Entreprenør AS. Byggherre og entreprenør har underskrevet kontrakten den 28.6.2019. Kontraktens verdi er på 43,8 millioner kroner eksklusive mva. Kontrakten følger NS 8407 – Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser.

Tabell 4. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon sykehjem Liabø

Beregning terskelverdi	Anslått verdi på kroner
Dokumentert kunngjøring	Dokumentert – i samsvar med krav
Dokumentert anskaffelsesprotokoll: <ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen • Tilbydere • Valgt tilbyder 	Anskaffelsesprotokoll og evalueringsskjema dokumentert – i samsvar med krav
Kontrakt	Dokumentert – i samsvar med krav
Direkteanskaffelse skal begrunnes i unntaksbestemmelser fra anskaffelsesregelverket	Ikke aktuelt.

Revisors vurdering av anskaffelsen

Revisors vurdering er at kommunen har dokumentert anskaffelsen bygging av sykehjemmet på Liabø i samsvar med utvalgte krav til konkurranse i anskaffelsesregelverket.

4.3 Oppsummerende vurdering

Kontrollutvalget har vært opptatt av om kommunens innkjøpspraksis er i samsvar med krav til dokumentasjon i anskaffelsesregelverket. Revisor har vurdert fire større anskaffelser med Kunngjøringsplikt. Revisor vurderer at bygging av disse er gjennomført i samsvar med utvalgte krav til dokumentasjonsplikten i anskaffelsesregelverket.

5 HØRING

En foreløpig rapport er sendt på høring til kommunedirektøren i Heim kommune den 19.10.2022. Svarbrevet av 3.11.2022 inneholdt en rekke supplerende opplysninger, undertegnet av Teknisk leder. For å sikre en leservennlig rapport fant revisor det mest ryddig å gjennomføre en fornyet høring etter at tilleggsinformasjonen var redigert inn i rapporten.

Revisor har benevnt tilleggsinformasjonen i det første høringsvaret med: «Teknisk leder sier i brev av 3.11.22.» Revisor sendte rapporten på fornyet høring til kommunen den 17.11.2022.

Revisor har mottatt kommunens høringsvar for andre rapporten den 25.11.2022 undertegnet av Kommunalsjef Teknisk. Revisor har ikke endret rapporten knyttet til kommunens høringsvar.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen er om kommunen har etablert en god prosjektstyring av egne byggeprosjekt?

Revisor konkluderer med at kommunen har i hovedsak etablert en god prosjektstyring av egne byggeprosjekt, denne har imidlertid noen svakheter og mangler. Disse beskrives nærmere i undersøkelsens delproblemstillinger.

- Er det etablert rutiner, organisering og ansvar for gjennomføring av byggeprosjekt?

Kommunen har utarbeidet beskrivelser av rutiner, ansvar og organisering for styring av byggeprosjekt. Der kommunen selv er ansvarlig søker i byggeprosjekt er det systematiske og organisatoriske svakheter knyttet til delegering av fag- og økonomiansvar. Kommunens faglige rutiner for byggeprosjekt omfatter ikke krav til drøfting av ulike alternativer for gjennomføring av byggeprosjekt og kvalitetssikring, noe som savnes.

- Følges byggeprosjekt opp knyttet til økonomiske avvik og endringer og risiko samt er det etablert hensiktsmessig dialog og rapportering?

Kommunen har sikret økonomisk rapportering jevnlig i byggeprosjekt og endringer følges opp. Det er imidlertid mangler i bruken av kommunens system for å avdekke risiko for avvik i byggeprosjekt. Kommunens dialog med eksterne kontraktspartnere følger formelle krav.

- Er det etablert rutiner og praksis for god byggesaksbehandling av egne byggeprosjekter?

Det er i hovedsak etablert rutiner og praksis for byggesaksbehandling av egne byggeprosjekter i kommunen. Det har vært periodevis redusert kapasitet innen byggesak de siste årene og det er ikke gjennomført tilstrekkelig med systematisk tilsyn, nye kapasitetstiltak er igangsatt og må følges videre opp. Organisatorisk og systematisk skille mellom avdeling for byggesak og prosjektlederne har svakheter der kommunen selv er ansvarlig søker i byggeprosjekt. Det er mangler i kommunens system for å avdekke risiko for avvik i byggesaksbehandlingen.

- Følges anskaffelsesregelverket for bygging av utvalgte byggeprosjekt knyttet til krav om dokumentasjon?

Kommunen har dokumentert anskaffelser for bygging av fire utvalgte byggeprosjekt i samsvar med utvalgte krav i anskaffelsesregelverket.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunen å:

- Gjennomgå og sikre organisatorisk skille i byggeprosjekt der kommunen selv er ansvarlig søker.
- Revidere kommunens rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt.
- Etablere skriftlige rutiner for kvalitetssikring av prosjekteringsgrunnlag der kommunen er ansvarlig søker i byggeprosjekt
- Utarbeide ROS analyser i tjenesteområder der det er risikoer for at lov og forskriftskrav ikke følges.

KILDER

- KommuneLOVEN – Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)
- AnskaffelsesLOVEN – Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73)
- Plan- og bygningsLOVEN – Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-10-35)
- Byggesaksforskriften (sak10) med veiledning.
- Styring av prosjektporteføljer i offentlig sektor av Bukkestein, Volden og Andresen – Concept rapport nr. 65, mai 2021 - NTNU.
- Kostnadsstyring i entreprisekontrakter av Welde, Dahl, Torp og Aass, Concept rapport nr. 55, desember 2018 - NTNU.
- Kommunale investeringsprosjekter - Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag av Welde, Aksdal og Grindvoll, Concept rapport nr. 45, oktober 2015, NTNU.
- Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter – Næss, Brekke Olsson og Klakegg, Concept rapport nr. 9, desember 2004 – NTNU.
- Økonomireglement – Veileder fra NKK (tilpasset ny kommunelov), 2020
- Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll – veileder fra KS, april 2020
- Forvaltningsrevisjon – Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet, Komrev Nord, 2019

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:

Overbyggende kriterier i undersøkelsen er kommunelovens krav til internkontroll og følge opp avvik. Kommuneloven § 25-1 fastsetter at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette er kommunedirektørens ansvar. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Loven stiller krav til at kommunedirektøren skal:

- a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

I (Pop. 46 L 2017-2018 (kommuneloven), side 269) vises det til at kommunens internkontroll skal være en kontroll med hele administrasjonens virksomhet, det vil si all virksomhet som ligger innenfor ansvarsområdet til rådmannen. Videre blant annet at:

- (side 272) Risikovurderinger blir sentralt og kommunen må gjøre en vurdering av sannsynligheten for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få i en risiko- og vesentlighetsanalyse. Det er viktig med internkontroll der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.
- (side 273) Å beskrive hovedoppgaver, mål og organisering kan gjøres ved oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegering og funksjonsbeskrivelser ... For å sikre regeletterlevelse i kommunen, vil det i praksis være nødvendig med rutiner og prosedyrer som er tilpasset det området de skal gjelde for ... Internkontrollen skal også avdekke avvik. Rådmannen må dermed sørge for en internkontroll som legger til rette for at avvik avdekkes, og at de følges opp. Dette må imidlertid gjøres på en systematisk måte og utfra konkrete risikovurderinger. Tiltak som iverksettes må være egnet for å sikre at lover og forskrifter etterleves.

Det følger videre av kommuneloven § 13-1, 2.ledd og første setning at kommunedirektøren skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Begrepet forsvarlig kan ikke gis et strengt konkretisert innhold, og det vil bero på hva saken gjelder. En umiddelbar forståelse av at en sak må være forsvarlig utredet, er at det legges fram faktiske og relevante opplysninger om den aktuelle saken slik at det treffes avgjørelse basert på riktig grunnlag. Det finnes i liten grad konkrete lovkrav gjeldende for kommunens planlegging av investeringsprosjekter, herunder hvilken informasjon som må forelegges kommunestyret. Det finnes imidlertid relevante kilder for utledning av revisjonskriterier for å gjøre vurderinger av om utredninger om igangsettelse av offentlige byggeprosjekt er forsvarlig/utgjør et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Disse er nærmere beskrevet under problemstillingene som følger.

- Er det etablert rutiner, organisering og ansvar for gjennomføring av byggeprosjekt?
- Følges byggeprosjekt opp knyttet til økonomiske avvik og endringer og risiko samt er det etablert hensiktsmessig dialog og rapportering?

Investeringsprosjekt/byggeprosjekt

En vellykket prosjektgjennomføring er et byggeprosjekt som leverer til rett tid, med riktig ytelse og innenfor den vedtatte kostnadsrammen. Et godt styringsgrunnlag og realistiske planer kan innebære riktig budsjett og avsetninger, korrekte fremdriftsplaner og en hensiktsmessig organisering, risikostyring med mer. Innholdselementer i et prosjektsstyringsgrunnlag vil normalt være følgende momenter⁵: Initiering/planlegging, gjennomføring, avslutning og evaluering.

Den usikkerheten som er iboende i ethvert prosjekt gjør det utfordrende å estimere et sikkert beløp på forhånd for hvor mye et prosjekt kommer til å koste når det er ferdig. I teorien skiller man mellom to måter for estimeringsarbeidet: tradisjonell estimering av kostnader eller et stokastisk (sannsynlighetsbasert) kostnadsestimat⁶. Det som skiller modellene, er at stokastisk kostnadsestimat synliggjør risikoen i kostnadsestimatet. På denne måten tydeliggjøres usikkerheten kostnadsestimatet bygger på for beslutningstakerne.

Concept er et forskningsprogram ved NTNU som utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. Rapport nr. 45 fra 2015 skrevet av Welde beskriver bruken av prosjektmodeller i kommunale investeringsprosjekt (byggeprosjekt). En prosjektmodell deles opp i ulike faser, hvor fasene er knyttet til oppgaver,

⁵ DNV: Kvalitetssikring av prosjekter ISO 9001

⁶ Kostnadsestimering under usikkerhet, Concept temahefte nr. 4:

https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010610/CONCEPT_kostnadsestimering_til+WEB.pdf/7fe95f32-0477-4468-b0e5-54589687c16d

eierskap eller ansvarsforhold, og de skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. En prosjektmodell kan være gitt i form av et investeringsreglement med samlede rutiner og prosedyrer for investeringsprosjekter samt i egne prosjektmodell i kommunen.

Konseptutredninger

Planlegging på konseptnivå innebærer at prinsipielt ulike måter å dekke behovene og oppfylle målene på, blir belyst. Det er derfor avgjørende at flere forskjellige løsningskonsepter utvikles. Disse må ikke begrense seg til å være varianter over ett og samme hovedtema, men vise genuint forskjellige måter å oppfylle prosjektets formål på. Også nullalternativet (å ikke gjennomføre det aktuelle tiltaket/prosjektet) må beskrives. Det anbefales av Concept å identifisere ytterligere to alternativer. De løsningene det vil være aktuelt å utvikle i konseptfasen, er prinsippløsninger uten stor grad av detaljering. Det er viktig at alternativene er reelle alternativer, det vil si at de innebærer prinsipielt ulike måter å løse det samme samfunnsbehovet på. I Conceptrapport nr. 9 advares det mot å arbeide seriøst med utviklingen av bare ett av konseptene, mens konkurrerende konsepter behandles overflattisk. Løsningskonseptet ville i så fall i realiteten være valgt på forhånd, og arbeidet på strategisk plannivå ville bli redusert til en pro forma-aktivitet for å legitimere det foretrukne løsningskonseptet. Det bør gjøres forhåndsvurderinger av de effektene forskjellige løsningskonsepter kan forventes å få. Formålet er å gi grunnlag for prioritering mellom forskjellige konseptalternativer. Resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen skal benyttes til en rangering mellom alternativene. Basert på dette kan man anbefale ett konsept for videre utredning. Et viktig poeng her er at utredningen kan resultere i at man anbefaler å ikke gå videre med noen av konseptene fordi behovet ikke kan løses gjennom noen av alternativene eller fordi kostnaden ved å gjennomføre det er større enn nytten.

I kommunens økonomireglement side 10 vises det til følgende under punktet for forslag til nye driftstiltak og investeringsprosjekt. Rådmann legger fram forslag til nye driftstiltak og investeringsprosjekt. Videre er det øverst på side 11 vist til at Kommunestyrets vedtak om investeringsbudsjettet skal i henhold til forskriftens § 5-5 andre ledd vedtas på prosjektnivå.

Økonomiske forutsetninger og kostnadsramme

Et investeringsprosjekt kan igangsettes når byggherren har bevilget midler til investeringen, og prosjektet skal gjennomføres innenfor gjeldende kostnadsramme. Det må derfor legges fram kostnadsrammer for prosjektet. I planleggingen må det gjøres kalkulasjoner av det økonomiske omfanget som prosjektet vil medføre. Det er krav til økonomiplan de neste fire år (Kommuneloven § 14-3, 1. ledd). Videre at de skal bygge på realistiske planer for egen virksomhet (Kommuneloven § 14-4, 2. ledd). For økonomiplanen er økonomiske kalkyler et

viktig grunnlag. Det følger av veilederen at det bør legges frem sak for kommunestyret om å vedta kostnadsramme for prosjektet. Fordi planprosessen ofte er lang med mange usikkerhetsmomenter i starten, vil det være behov for løpende å vurdere kostnadsrammene. Formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter er å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme.

Av hensyn til at kommunens økonomiplanlegging skal være realistisk, er det naturlig å legge til grunn at en saksutredning som skal danne grunnlag for beslutning om et investeringsprosjekt, belyser alle kostnader forbundet med investeringen. Videre bør det være gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l. Kostnadene ved et bygge-/investeringsprosjekt knytter seg ikke til kun selve bygget. Prosjektet kan utløse kostnader til infrastrukturiltak, knyttet til grensesnitt (tilstøtende prosjekter/områder), finanskostnader etc. Det sentrale for saksutredningen er at det synliggjøres hvilke økonomiske konsekvenser et prosjekt vil ha. Videre må usikkerhet i kostnadsanslagene synliggjøres.

I nevnte rapport fra Concept er statens prosjektmodell omtalt. I statens prosjektmodell benyttes kumulativ sannsynlighetsfordeling. Concept skriver om usikkerhet at: Det sentrale her er at usikkerheten tas hensyn til og presenteres som en del av kostnadsestimatet. I prosjektsammenheng sier vi ofte at usikkerhet er gapet mellom den kunnskap og kontroll man har i prosjektet og den kunnskap og kontroll man skulle hatt for å oppnå et optimalt resultat. I praksis er det umulig å vite med full sikkerhet hva et tiltak vil koste før det står ferdig. Kostnadsestimatet må derfor ta hensyn til denne usikkerheten. Det å ikke ta hensyn til usikkerhet gjennom bruk av deterministiske kalkyler, vil i beste fall innebære å underkommunisere usikkerheten – i verste fall å forlede beslutningstakere og omverden.

NKK har utarbeidet forslag til rutiner for investeringsprosjekt

Den enkelte kommune må selv velge hvordan man skal gjennomføre investeringsprosjekter. Viktige rutiner knyttes til følgende forhold

1. Kvalitetssikring av investeringsprosjekter

For alle investeringsprosjekter, både investeringer i kommunen og investeringer i regi av et kommunalt foretak, skal det foreligge et beslutningsgrunnlag som er tilstrekkelig kvalitetssikret før prosjektet vedtas. Kravet til beslutningsgrunnlag vil kunne variere ut fra type investering, kompleksitet/usikkerhet og økonomisk omfang.

Alle investeringsprosjekter skal kvalitetssikres. Når det utarbeides standardkonsepter for formålsbygg (skoler, barnehager og sykehjem), skal disse konseptene også kvalitetssikres. Kommunen (her må man bestemme hvem i kommunen) skal pre-kvalifisere og inngå

rammeavtaler med noen eksterne fagmiljøer som kan engasjeres til å forestå kvalitetssikringen.

Kommunen (her må man bestemme hvem i kommunen) skal tilpasse kravene til ekstern eller intern kvalitetssikring for et investeringsprosjekt til et nivå hvor man anser at beslutningsgrunnlaget vil være kvalitetsmessig tilfredsstillende.

2. Generell prosessbeskrivelse for større investeringsprosjekter

Det skal først utarbeides en behovsanalyse. Hovedkravene til prosjektet skal defineres, og alternative løsninger utredes. Kostnadsanslag for investeringen og forventede kostnader gjennom investeringens levetid for aktuelle alternativer og gjennomføringsmodeller skal beregnes. Dette beslutningsunderlaget skal kvalitetssikres.

Dersom kvalitetssikringen konkluderer med at beslutningsgrunnlaget er kvalitetsmessig godt nok til at kommunen kan vurdere å gå videre med prosjektet, avgjør kommunestyret hvilket alternativ som skal planlegges for gjennomføring.

Reglement for gjennomføring av Heim kommunes bygge- og anleggsprosjekter vedtatt i sak 79/19, viser til i punkt tre at byggeprosjekter med en investeringsramme over 5 mill. eks mva. skal godkjennes på følgende måte:

- Idefase – kostnadsoverslag (erfaringstall) – Vedtas av kommunestyret
- Programfase – Byggeprogram – Vedtas av plannemnd (formannskapet)
- Prosjekteringsfase – forprosjekt – Vedtas av kommunestyret
- Reklamasjonsfase – byggeregnskap – Vedtas av kommunestyret

Det vises videre til at kostnadsoverslagenes nøyaktighet skal oppgis. Vurdering av usikkerhetsmargin fastsettes av rådmann i henhold til administrative rutiner. Fullfinansiering skal godkjennes av kommunestyret.

Direktoratet for økonomistyring beskriver byggeprosessen og viktigheten av at prosjektleder for byggherre har viktige oppgaver i utførelsesfasen⁷. Disse er:

Jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren i bygge- og statusmøter:

- Akseptere leveranser i henhold til kontrakt (kvalitet, kvantitet, tid og sted)
- Administrere oppfølging av avvik og garantier
- Initiere tvisteløsningsmekanismer i kontrakten ved behov og/eller vurdere sanksjoner

⁷ [Utførelse av et bygg- eller anleggsprosjekt | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no/Utførelse-av-et-bygg-eller-anleggsprosjekt)

- Utforme tilleggs- og endringsordrer iht. kontraktens bestemmelser
- Følge opp seriøsitetsbestemmelsene i arbeidslivet
- Følge opp leveranser fra fagrådgivere

Styring av byggeprosjekter

Som følge av ovennevnte utleder vi at kommunen i tidligfasen av investeringsprosjektet bør ha rutiner som sikrer at følgende prosesser gjennomføres:

- Kommunen har utarbeidet rutiner for gjennomføring og styring av byggeprosjekt. Rutinene bør inneholde føringer for blant annet:
 - Drøftinger av ulike konsept/alternativer for å oppfylle prosjektets mål og valg. (Kvalitetssikret beslutningspunkt)
 - Beskrivelsene av prosjektet (forprosjektet)
 - Forprosjekt forelegges kommunestyret (Kvalitetssikret beslutningspunkt)
 - Kostnadsramme (budsjett) for prosjektet
 - Kostnadsrammen bør være basert på realistiske anslag og kvalitetssikret
 - Usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres
 - Organisering og ansvar er beskrevet i byggeprosjekt
 - Systematisk dialog med involverte leverandører i byggeprosjekt
 - Økonomiske rapporter bør følges opp jevnlig med fokus på avvik (kvalitetssikret beslutningspunkt)
 - Dialog med eksterne kontraktspartnere

Operasjonaliserte kriterier for styring av byggeprosjekt:

1. Det er utarbeidet beskrivelse av ansvar og organisering for styring av byggeprosjekt
2. Etablerer nødvendige rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt
3. Sikre økonomisk rapportering følges opp jevnlig og fokus på risiko/avvik i byggeprosjekt
4. Sikre at det er betryggende dialog med eksterne kontraktspartnere i byggeprosjekt

Byggesaksbehandling

I henhold til plan og bygningslovens formålsbestemmelse i § 1-1 skal byggesaksbehandling etter loven «... sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak». I likhet med kommunedirektøren som ut fra kommuneloven skal ha nødvendige rutiner på plass for internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1, må byggesaksenhetene i kommunen ha rutiner og kompetanse som sikrer regeletterlevelsen, kontroll og likebehandlingen av byggesaker.

Kommunens skal utarbeide strategi for tilsynet etter byggesaksforskriften kapittel 15. Kommunen skal ta stilling til målsettinger, organisering, utvelgelse av prioritering av fagområder i tilsynet. Ved prioritering skal kommunen legge vekt på om foretak har sentral

godkjenning ... Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og hvordan aktiviteten har vært i forhold til Strategien.

Kommunens saksbehandling omfatter ifølge Direktoratet for byggkvalitet sin temaveileder for uavhengig kontroll⁸ følgende områder: Godkjenning av kontrollforetaket i den enkelte byggesak.

Det er krav til uavhengig kontroll i for bygg i tiltaksklasse to og tre i kapitel 9 og 14 (krav til foretak og kontroll av tiltak) i byggesaksforskriften. Tiltaksklasse 2 omfatter eksempelvis skoler, publikumsbygg, arbeidsbygg og driftsbygninger. Tiltaksklasse 3 omfatter bygg med oppgaver av stor vanskelighetsgrad eller krevende utførelsesmetoder hvor det er usikre grunn- eller miljøforhold. Den uavhengige kontrollen skal påse at det er gjennomført kvalitetssikring av byggearbeidene, at prosjekteringen av tiltaket oppfyller kravene i byggeteknisk forskrift og at byggearbeidene er utført i henhold til tegninger og arbeidsbeskrivelser. Kontrollen innføres på områder som har betydning for liv, helse og sikkerhet og hvor konsekvensene av feil er alvorlige. Følgende skal være gjenstand for uavhengig kontroll i tiltaksklasse to og tre. Bygningsfysikk, konstruksjonssikkerhet, geoteknikk og brannsikkerhet.

Det forutsettes at kontroll av prosjektering er gjennomført før relevante byggearbeider starter. For kontroll av bygningsfysikk, konstruksjonssikkerhet og geoteknikk trenger ikke kontrollerklæring foreligge før senest ved ferdigattest. Brannsikkerhet skal foreligge når planleggingen ferdigstilles. Dersom det søkes midlertidig brukstillatelse, må kontrollerklæring foreligge på dette tidspunkt. Det utarbeides egen kontrollerklæring for hver ansvarsrett som er tildelt for kontroll⁹.

Det er krav til kvalitetssikring i foretak med ansvarsrett i byggesaksforskriftens kapitel 10. Det anbefales at kvalitetssikring av arbeider av en viss kompleksitet utføres av kvalifisert personell som ikke har vært direkte involvert i arbeidet som skal kvalitetssikres. Videre skal det være uavhengighet mellom kontrollforetak og foretak som har utført prosjektering eller byggearbeid som skal kontrolleres. Kontrollforetaket skal dermed være et annet foretak enn det som har utført prosjekteringen eller utførelsen som skal kontrolleres, jf. pbl. § 23-7.

Operasjonaliserte kriterier byggesaksbehandling

- Kommunen bør ha kompetanse, kapasitet og organisering som sikrer betryggende byggesaksbehandling.

⁸ [Temaveileder uavhengig kontroll - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

⁹ [4.3. Tiltaksklasse 2 og 3 - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

- Kommunen bør ha rutiner, kvalitetssikring og tilsyn i byggesaksbehandlingen.

Anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse når kommuner inngår bygge- og anleggskontrakter, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner eksklusiv merverdiavgift. Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper som er nedfelt i lovens § 4. Bestemmelsen fastsetter at offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Disse legger føringer for hvordan kommunene anskaffer eksterne aktører til planlegging og gjennomføring av anskaffelser.

Det er krav knyttet til å dokumentere konkurranse for anskaffelser over kr 100 000. Det er ikke krav til kunngjøring, men man kan gjøre en frivillig kunngjøring av konkurranse. Det er et generelt krav til at vurderinger og dokumentasjon av betydning for gjennomføringen av konkurransen skal foreligge skriftlig for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger 100.000 kroner ekskl. mva., jf. FOA § 7-1. Oppdragsgiveren skal dokumentere vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen. Dette inkluderer både viktige beslutninger og vurderinger. Dette kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen. Vesentlige forhold vil også være opplysninger om navnene på leverandørene som har inngitt tilbud og navnet på valgte leverandør, ifølge veilederen til offentlige anskaffelser.

For anskaffelser over kr 500 000 er det i tillegg krav til dokumentasjon av skatte- og merverdiavgiftattest. Det følger av FOA § 7-2 at oppdragsgiveren skal kreve at den valgte leverandøren leverer attest for merverdiavgift og skatteattest for de anskaffelser som overstiger 500.000 NOK ekskl. mva. I dette ligger det at kun leverandøren som vinner konkurransen må levere dokumentasjon, og at det ikke er nødvendig å innhente skatteattest fra de øvrige deltagerne i konkurransen.

Når det gjelder anskaffelser over kr 1,3 mill. er det krav til føring av anskaffelsesprotokoll jf. § 10-5 i forskriften del II og § 25-5 i forskriften del III. Det er også opplistet krav til innholdet i denne. Kravet til relevans vil si at oppdragsgiveren kun må gi opplysninger om det som faktisk har skjedd i den konkrete konkurransen. Dette er for eksempel terskelverdi, hvem har gitt tilbud, hvem er valgt, hvem er avvist og på hvilket grunnlag, begrunnet valg av leverandør. Det er videre krav til kunngjøring av disse anskaffelsene. Hovedregelen er at anskaffelser som har en anslått verdi over den nasjonale terskelverdien skal kunngjøres på Doffin jf. § 8-17. Over EØS terskelverdien skal anskaffelsen i tillegg kunngjøres på TED basen (56 millioner kroner eksklusive moms for bygge- og anleggskontrakter).

Operasjonaliserte kriterier anskaffelser:

- Kommunen skal dokumentere kunngjøring for anskaffelser
- Kommunen skal føre anskaffelsesprotokoll eller på annen måte dokumentere vesentlige forhold knyttet til gjennomføring av anskaffelsen:
 - Konkurransen (dvs. at flere tilbydere er invitert til å komme med tilbud)
 - Hvem som har inngitt tilbud
 - Hvilken leverandør som er valgt
- Kommunen skal dokumentere kontrakt med valgt leverandør

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

Deres ref. 18.11.2022	Vår ref. 22/02171-27	Saksbehandler Magne Jøran Belsvik	Dato 25.11.2022
--------------------------	-------------------------	--------------------------------------	--------------------

Svar - Oversendelse av høringsrapporter - forvaltningsrevisjon av styring kommunens byggeprosjekt og rapport om byggeprosjekt i Heim kommune

Videre viser Heim kommune til det andre utkastet til «Forvaltningsrevisjonsrapport – Kommunens byggeprosjekt»

Til denne siste rapporten har vi ingen vesentlige kommentarer. Vi vil også her påpeke at andreutkastet er bedre med tanke på klarhet for mange punkter i forhold til førsteutkastet.

Med hilsen

Magne Jøran Belsvik
Kommunalsjef Teknisk

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

Kopi til:
Kommunedirektør, Ola Morten Teigen



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no