

Tilleggsinnkalling - Kontrollutvalget i Heim kommune

Arkivsak: 22/281

Møtedato/tid: 19.12.2022 kl. 09:00

Møtested: Heim, Kyrksæterøra, rådhuset, kommunestyresalen, 2.etasje.

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS
v/ Torbjørn Brandt på telefon 930 65 722, eller e-post: torbjorn.brandt@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim, 15.12.2022

Bjarne Sæther (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Torbjørn Brandt
seniorrådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
47/22	Bestilling forvaltningsrevisjon - valg av område
48/22	Forvaltningsrevisjon og undersøkelse av kommunens byggeprosjekter

Bestilling forvaltningsrevisjon – valg av område

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Heim kommune

Møtedato

19.12.2022

Saknr

47/22

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/33-1-

Forslag til vedtak

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Vedlegg

Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024

Saksopplysninger

Saken gjelder valg av område eller tema som det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av.

Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak. Utgangspunktet er at forvaltningsrevisjon skal gjennomføres i tråd med plan for forvaltningsrevisjon.

Heim kommune har behandlet og vedtatt Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, planen ble revidert i sak 77/21 i kommunestyret, den 23.09.2021. Følgende områder er prioritert i planen:

1. Vann og avløpsområdet.
2. Byggesak.
3. Arbeidsoppgaver i organisasjonen.
4. Arkiv.
5. Eiendomsforvaltning.
6. Barnevern.

Som følge av at planperioden strekker seg over 4 år kan det oppstå nye forhold eller tilkomme opplysninger som ikke forelå på vedtakstidspunktet som endrer risiko- og vesentlighetsvurderingen for det enkelte prioriterte område. Kommunestyret i Heim har revidert planen så sendt som høsten 2021. Kontrollutvalget har fått delegert myndighet fra kommunestyret til å gjøre endringer i planen gjennom planperioden og kan derfor gjøre endringer om det viser seg at risiko- og vesentlighetsvurderingene skulle ha endret seg.

Følgende områder ble angitt i planen som uprioriterte:

- Planarbeid, ROS-analyser mv.
- Offentlige anskaffelse
- Regelverksendringer

Vurderinger og konklusjon

Kontrollutvalget har bestilt forvaltningsrevisjon av vann og avløpsområdet og byggesak. Neste prioriterte tema er "arbeidsoppgaver i organisasjonen". Kontrollutvalget kan likevel velge andre områder i planen, både prioriterte og uprioriterte, om kontrollutvalget ser et behov for å gjøre endringer i rekkefølgen.

Sekretariatets vurdering er at gjenstående prioriterte områder er tilnærmet likeverdig om utvalget ønsker å avvike fra rekkefølgen, men på det kunnskapsgrunnlaget sekretariatet sitter med nå kan prioritert 3, 5 og 6 trekkes frem noe over prioritert 4.

Sekretariatet vil også bemerke at forvaltningsrevisjoner av vann og avløp og byggesak, aktueliserer forvaltningsrevisjon av kommunens planarbeid, ros-analyser mv. Likevel inngår planer og planarbeid også på de andre områdene som det gjennomføres forvaltningsrevisjon av. Det er derfor tvilsomt at dette temaet likevel bør velges over de prioriterte områdene, Forvaltningsrevisjon av kommunens byggeprosjekt indikerer at forvaltningsrevisjon med tema 'offentlige anskaffelser' i all hovedsak har blitt mindre aktuelt.

Kontrollutvalget må på selvstendig grunnlag ta stilling til hvilket område det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av. Saken legges derfor frem uten innstilling.



Konsek
TRØNDELAG IKS Kontrollutvalgenes sekretariat

Plan for forvaltningsrevisjon

2020-2024

Heim kommune

Revidert av kommunestyret 23.09.2021 i
sak 77/21



Om forvaltningsrevisjon¹

Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i. Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er et sentralt virkemiddel i kontrollarbeidet, det er også det mest kostnadskrevenende. Forvaltningsrevisjon bør av den grunn brukes mest mulig planmessig og målrettet. For å finne fram til områdene med høyest risiko er planen basert på revisors risiko- og vesentlighetsvurderinger. I tillegg har kontrollutvalget gitt administrasjonen og politisk ledelse muligheten til å komme med innspill til arbeidet.

Kontrollutvalget har arbeidet med planen våren 2020. Risikobildet i kommunen vil vanligvis endre seg over tid, derfor kan behovet for enkelte av de prioriterte forvaltningsrevisjoner falle bort. For å ta høyde for eventuelle endringer har kontrollutvalget prioritert flere områder enn det har ressurser til å gjennomføre. Kontrollutvalget vil vurdere om det er nødvendig å rullere planen midt i planperioden.

Ressurser

I fireårsperioden 2020-2024 disponerer kontrollutvalget 1360 timer til forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og andre undersøkelser.

Gjennomføring og rapportering

Forvaltningsrevisjonene gjennomføres av kommunens revisor, Revisjon Midt-Norge SA, etter bestilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget godkjenner revisors prosjektplan før oppstart. Etter fullført forvaltningsrevisjon rapporterer revisor til kontrollutvalget. Kontrollutvalget legger rapporten fram for kommunestyret med forslag til vedtak.

Kontrollutvalget har ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp og rapportere om oppfølgingen til kommunestyret². Rapporteringen skjer vanligvis gjennom kontrollutvalgets årsrapport, men kan i enkelte tilfeller gå som egen sak til kommunestyret.

Prioriterte områder for forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalgets prioriteringer går fram av oversikten på neste side. I oversikten gis det også forslag til hvilke spørsmål forvaltningsrevisjonen bør gi svar på. Forslag til spørsmål og innretning er ikke bindende for kontrollutvalget og disse kan følgelig endres eller justeres for å hensynta endrede risiko og vesentlighetsvurdering på bestillingstidspunktet.

¹ Jf. kommuneloven §§ 23-2 c og 23-3.

² Jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5.

Prioritert område	Forslag til innretning
1. Vann og avløpsområdet	En tilfredsstillende vannforsyning og avløpshåndtering er en forutsetning for det moderne samfunnet. Det er en av de vesentligste forutsetningene for å etablere næringsvirksomhet, offentlige virksomheter og private boliger. Vann er helt nødvendig i næringsmiddelproduksjon (fiskeindustri ol.), skoler, barnehager, offentlige institusjoner (sykehus, helsesenter mv.) og brannvesenet. Disse er sårbare overfor svikt i vann og avløpstjenestene. Vannforsyning og vannkvalitet bør være viktige satsingsområder hvor målet bør være å sikre vannkvalitet for næringsliv og befolkning. En forvaltningsrevisjon av vann og avløpsområdet kan bidra til at Heim kommunen sikrer enda bedre levekår og lokaliseringmuligheter for folk og næringsliv. Aktuelle problemstillinger kan være: • Om selvkostberegningene i tråd med gjeldende retningslinjer? • I hvilken grad sikrer Heim kommune at vannforsyningen er av tilstrekkelig kvalitet? Problemstillingen kan tenkes å omfatte drikkevannskvalitet, forsyningssikkerhet og kriseberedskap. • I hvilken grad sikrer Heim kommune at avløpssystemet er av tilstrekkelig kvalitet? Problemstillingen kan tenkes å omfatte utslipp og forurensning. Herunder avrenning fra landbruket og håndtering av avløpsordninger, både i bolig eller for hytteområder.

2. Byggesak	Innbyggerne har forventninger til kommunes byggesaksbehandling, hva gjelder forsvarlig saksutredning, likebehandling, overholdelse av tidsfrister mv. Tjenesteområdet er av stor betydning for både private og næringsdrivende. Både tidl. Hemne og Halså kommuner hadde et synkende omfang av byggesøknader, mens tidl. Snillfjord hadde økende omfang. For samtlige av kommunene synes saksbehandlingstiden å være på kant med fristene i regelverket. For saker med tre ukers frist har kommunene lengre saksbehandlingstid enn KOSTRA gruppen og landet for øvrig, mens de for 12-ukerfristen er under snittet for andre kommuner i 2019. Kommunene har en større andel innvilgede dispensasjoner enn andre kommuner. En forvaltningsrevisjon kan se blant annet på: • Har kommunen organisert saksbehandlingen på byggesaksområdet på en måte som sikrer kompetanse, kvalitetssikring, likebehandling og uavhengighet? • Har kommune organisert saksbehandlingen innen plan og byggesak på en slik måte at kommunens krav til internkontroll overholdes? • Har kommunen tilstrekkelige rutiner og praksis på byggesaksområdet når det gjelder evaluering av og oppfølgingen av politiske og administrative vedtak? • Foregår byggesaksbehandlingen i kommunen i tråd med gjeldende regelverk og er saksbehandlingen av god kvalitet i henhold til formelle krav og forventninger, herunder overholdelse av saksbehandlingsfrister? • Om kommunen har rutiner for saksbehandling der kommunen selv er tiltakshaver, herunder de lovkrav som stilles til dokumentasjon for godkjenninger, tiltaksklasser, fagkompetanse, ansvarsrett, samsvarserklæringer mv. og om disse etterleves.
---------------------------	---

3. Arbeidsoppgaver i organisasjonen	En sammenslåing av 3 kommuner innebærer at Heim kommune i en overgangsfasen naturlig nok har forhøyet risiko for feil og svakheter. Det er krevende å føye sammen ansatte fra tre organisasjoner til en organisasjon. Det vil opprettholdes en desentralisert administrasjon, Kyrksæterøra og Liabø. Videre vil det være krevende for organisasjonen å innføre felles reglement, retningslinjer og systemer, eksempelvis felles IKT-plattform og ensartede fagsystemer. Videre er det knyttet risiko til forhold som mottak av nye ansatte, tilrettelegging for system som skal gi gode og sikre arbeidsprosesser, kompetanseflukt i forbindelse med overføringsprosessen og ressurser som er tilpasset oppgaveomfanget. Det vil være relevant å undersøke om gjennomføring av organiseringen av arbeidsoppgavene er i tråd med intensjonene, samt på hvilke områder omorganiseringen har forbedringspotensialer. Kontrollutvalget kan også be revisjonen undersøke om roller og ansvarsfordelingen er hensiktsmessig.
4. Arkiv	Avvikling av gamle kommuner og opprettelse av ny kommune har konsekvenser for kommunens arkiv. Arbeid med å ajourføre og avlegge arkiv for de gamle kommunene kan kreve både tid og ressurser i organisasjonen. Innføring av nytt arkiv, med et eventuelt bytte av arkivsystem kan være tilsvarende krevende. En forvaltningsrevisjon kan blant annet se på: • Ivaretar kommunen sitt arkivansvar i tråd med gjeldende bestemmelser? • Ivaretar kommunen informasjonssikkerheten og personvernet i arkivsammenheng? • I hvilken grad er informasjon i gamle arkiver sikret for ettertiden (og den enkeltes rettsikkerhet)? • Hvordan sikres arkivverdige dokumenter inn i et digitalt arkivsystem?

5. Eiendomsforvaltning	Driftsutgifter til eiendomsforvaltning er noe høyere enn sammenlignbare kommuner. Kommunen har høyere gjennomsnittlig areal formålsbygg enn KOSTRA gruppen og landet ellers. Vedlikeholdskostnadene synes å være økende. Manglende eller utsatt vedlikehold av den kommunale bygningsmassen kan ha betydelig innvirkning på blant annet kommunens økonomi og det fysiske innemiljøet. En forvaltningsrevisjon kan se på blant annet følgende problemstillinger: • Hvordan er de økonomiske rammebetingelsene for drift og vedlikehold av kommunens bygninger i kommune? • Hvilke mål og strategier ligger til grunn for forvaltningen av kommunens eiendommer og blir strategiene fulgt? • Hvordan prioriteres hvilke bygg som skal vedlikeholdes? • Har kommunen et system for å ivareta et langsiktig, planmessig og verdibevarende vedlikehold? • I hvilken grad benyttes IT-systemer i eiendomsforvaltningen (planmessige verdibevarende vedlikehold)? • I hvilken grad vurderes bygningsmasse for avhendelse? I hvilken grad oppfylles nasjonale og lokale miljø- og klimamål når det gjelder oppvarming, belysning og annet?
6. Barnevern	Barnevernet skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, det kommunale barnevernet har ansvaret for å sikre hjelp til det enkelte barn. Barnevernet er også gjenstand for reform i planperioden noe som kan øke omfanget av arbeidsoppgaver for kommunalt barnevern. Det ventes også at reformen avstedkommer mer konkrete kompetansekrav i tjenesten. Aktuelle innfallsvinkler i en forvaltningsrevisjon kan være å se på om barneverntjenesten har tilstrekkelige ressurser, bemanning og kompetanse, om sentrale rettsregler som gjelder for saksbehandling av meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak etterleves, om barneverntjenesten etterlever sentrale rettsregler som gjelder for oppfølging av og tilsyn med fosterhjem, om tiltak iverksettes i samsvar med barneverntjenestens vedtak og om det er etablert et system for kvalitetssikring i saksbehandlingsrutinen.

Uprioriterte områder	Forslag til innretning
Planarbeid, ROS-analyser mv.	Hver enkelt kommune har ansvaret for å legge forholdene til rette for den konkrete planlegging (kommuneplan og reguleringsplan) etter loven. Kommuneplanleggingen må være aktuell og tilpasset samfunnsutfordringene kommunen står over for. Mange forhold kan endre seg raskt, som for eksempel kommunens økonomi, situasjonen for næringslivet, befolkningens behov for tjenester og kommunens arealutfordringer, herunder også kartlegging av grunnforhold, geotekniske analyser mv. Videre skal kommunen gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. At det er utarbeidet hensiktsmessige planer for beredskap og smittevern er svært aktuelt med tanke på dagens situasjon. Aktuelle innfallsvinkler i en forvaltningsrevisjon kan være å se på om kommunen har planer som er aktuell med tanke på kommunens utfordringer slik de oppleves i dag, om planene tar høyde for befolkningsutvikling og utvikling av ny og eksisterende næring, om kommunen evner å levere tjenester med god kvalitet til innbyggerne og næringslivet m.m.
Offentlige anskaffelser	Offentlig sektor kjøper inn varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for om lag 520 milliarder kroner årlig. Regelverket skal sikre at pengene utnyttes best mulig, og at innkjøpene bidrar til et konkurransedyktig næringsliv. Dette stiller krav til både kompetanse og kapasitet i kommunens innkjøpsforvaltning. Offentlige anskaffelser trekkes generelt fram som et risikoområde blant annet fordi regelverket oppleves som komplekst. Aktuelle innfallsvinkler i en forvaltningsrevisjon kan være å se på om organisering av innkjøpsfunksjonen er hensiktsmessig, om kommunen klarer å ivareta bestemmelsene i innkjøpsregelverket, om kommunens innkjøpere er lojale til inngåtte avtaler, om kontrakter inneholder de krav som skal stilles til lønns- og arbeidsvilkår og krav om bruk av lærlinger og om det er etablert tilfredsstillende systemer og intern kontroll for å ivareta at lovkravene knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og bruk av lærlinger etterleves.

Regelverksendringer	En lovendring kan innebære en risiko. Ny kommunelov er fullt ut gjeldende fra 2020 i tillegg til nye forskrifter, eksempelvis internkontrollforskrift. Videre vil forvaltningsloven og arkivloven endres i planperioden. For Heim kommune vil nye oppgaver medføre at ledelse og ansatte må forholde seg til nytt regelverk. Ivaretagelse av bestemmelser i forvaltningsloven utgjør en risiko, dette gjelder særlig habilitetshåndtering, frister, opplysning om klageadgang mv. Dette er områder som kan ha store konsekvenser for enkeltmennesker. Endringer som følge av ny arkivlov øker risikoen for at vesentlig informasjon går tapt, eller ikke er sporbar. En forvaltningsrevisjon kan undersøke hvordan fylkeskommunen jobber for å sikre at ny forvaltningslov og ny arkivlov følges.
-----------------------------------	---

Forvaltningsrevisjon og undersøkelse av kommunens byggeprosjekter

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Heim kommune

Møtedato

19.12.2022

Saknr

48/22

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 21/219 - 8

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefalinger og sender rapportene til behandling til kommunestyret med følgende forslag til vedtak:

1. Kommunestyret ber kommunedirektøren å:
 - a. Sørge for et tilfredsstillende organisatorisk skille mellom prosjektleder av et byggeprosjekt hvor kommunen selv er ansvarlig søker.
 - b. Revidere kommunens rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt.
 - c. Etablere skriftlige rutiner for kvalitetssikring av prosjekteringsgrunnlag der kommunen er ansvarlig søker i byggeprosjekt.
 - d. Påse at det utarbeides risikobaserte analyser i tjenestoområder der det finnes risiko for at lov og forskriftskrav ikke følges.
 - e. Påse at det kan dokumenteres at de krav til tiltaksklasse og kompetanse som stilles som ansvarlig søker og prosjekterende i kommunen er i samsvar med lov- og forskrift.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren orientere kontrollutvalget om hvordan punkt 1 i vedtaket er gjennomført innen juni 2023.

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon - byggeprosjekter

Rapport fra undersøkelse - byggeprosjekter

Saksopplysninger**Bakgrunn for saken**

Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon av byggesaker for kommunens egne byggeprosjekt i sak 36/21. Revisor utarbeidet prosjektplan som ble behandlet i sak 1/22.

Forvaltningsrevisjon og undersøkelser av byggeprosjekter

Revisor fant det hensiktsmessig å svare ut bestillingen med å gjennomføre en forvaltningsrevisjon og en undersøkelse.

- Forvaltningsrevisjon ser på det systematiske arbeidet i byggesaksbehandling av kommunens egne byggeprosjekt. Forvaltningsrevisjon ser ikke på generell byggesaksbehandling til innbyggerne eller tilrettelegging for boligbygging til kommunens innbyggere.
- Undersøkelser ser på påstander fra Sørli arkitekt AS knyttet til hendelser i enkelte byggeprosjekt.

Begge rapportene ligger vedlagt dette saksfremlegget.

Problemstillinger

Forvaltningsrevisjon forsøker å besvare følgende hovedproblemstilling:

- *Har kommunen etablert en god prosjektstyring av egne byggeprosjekt?*

For å besvare hovedproblemstillingen utarbeidet revisor følgende delproblemstillinger:

1. Er det etablert rutiner, organisering og ansvar for gjennomføring av byggeprosjekt?
2. Følges økonomiske avvik, endringer og risiko knyttet til byggeprosjekt opp og er det etablert hensiktsmessig dialog og rapportering?
3. Er det etablert rutiner og praksis for god byggesaksbehandling av egne byggeprosjekter?
4. Følges anskaffelsesregelverket for bygging av utvalgte byggeprosjekt knyttet til krav om dokumentasjon?

Følgende byggeprosjekter er valgt ut for en nærmere gjennomgang:

- a. Bygging av barnehage på Ven.
- b. Bygging av Svømmehall på Liabø.
- c. Bygging av brannstasjon på Kyrksæterøra.
- d. Bygging/Oppgradering sykehjem Liabø.

Metode - innhenting av opplysninger

Problemstillingene er besvart ved å innhente informasjon og data fra 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. Revisor har sett på fire større byggeprosjekt for å se om dokumentasjonsplikten knyttet til anskaffelsesregelverket er fulgt på utvalgte områder. Revisor har i tillegg til forvaltningsrevisjonen gjennomført en undersøkelse knyttet til utsagn om feil i gjennomføringen av byggeprosjekt. Innsamlende dato i undersøkelsen er med på å belyse de systematiske utfordringsområdene knyttet til delproblemstillingene i forvaltningsrevisjonen. Revisor har gjennomført intervju av både personer med ansvar for byggeprosjekt i kommunen og et utvalg av kommunens avtalemotparter.

Kommunens organisering og ansvar på byggesaksområdet

Kommunens administrasjon har gjennomgått en omorganisering. Tidligere var kommunen organisert med to nivå, nå er kommunen organisert med tre-nivå.. Omorganisering på byggesaksområdet trådte i kraft fra og med 01.05.2022.

Der kommunen er ansvarlig søker 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. Kommunen har i tillegg innhentet juridisk vurdering for å avklare hva som ligger i egen enhet.

Det foreligger krav om at risikobaserte analyser ligger til grunn for kommunelovens krav i § 25-1 c, og øvrige anbefalinger knyttet til at kommunens internkontroll skal være risikobasert.

Revisors vurderinger - delproblemstilling 1 og 2

Revisors vurderinger knyttet til disse problemstillingene er:

- *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.*
- *Kommunen har etablert nødvendige økonomiske- og faglige rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt"*
- *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.*
- *Kommunen har betryggende møtestruktur med tilhørende dokumentasjon med eksterne kontraktspartnere i samsvar med gitte krav til det.*

Til disse problemstillingen bemerker revisor blant annet:

“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.”

“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.”

“Det er heller ikke systematiske prosedyrer for kvalitetssikring av byggeprosjekt omtalt i rutinene.”

“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.”

“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.”

Revisors vurderinger - delproblemstilling 3

Revisors vurderinger knyttet til denne problemstilling er:

- Kommunen har kompetanse, kapasitet og organisering som sikrer byggesaksbehandlingen. Kapasiteten har imidlertid noen utfordringer.
- Kommunen har system for rutiner og kvalitetssikring i byggesaksbehandlingen. Tilsynet av byggesaker har mangler.

Til denne problemstillingen bemerker revisor blant annet:

“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.”

“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.”

Revisors vurderinger - delproblemstilling 4

Revisor har vurdert fire større anskaffelser med Kunngjøringsplikt.

Revisors vurderinger knyttet til denne problemstilling er:

- Anskaffelsene er gjennomført i samsvar med utvalgte krav til dokumentasjonssplikten i anskaffelsesregelverket.

Revisors anbefalinger

I rapport fra forvaltningsrevisjon anbefaler revisor 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 forskrifts krav ikke følges.

Undersøkelsen

Undersøkelsen tar sikte på å avklare om påstandene medfører riktighet. Revisor har innhentet informasjon fra kommunen knyttet til disse for å se om det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for at regelverket på byggesaksområdet er ivaretatt eller ikke. Revisor har i denne sammenheng sett på fire byggeprosjekter.

Funn og vurderinger knyttet til valgte byggeprosjekt

Brannstasjonen

Kommunen har i vedtak gitt fritak for uavhengig kontroll i byggesaksvedtak – tiltak brannstasjonen. Kommunen har anledning til å gi fritak for uavhengig kontroll etter en konkret vurdering jf. byggsaksforskriften §14-5, noe som er tilfelle i dette vedtaket. Kommunens vurdering baseres på krav i byggeteknisk forskrift med veileder, ifølge vedtaket. Revisor bemerker at revisor ikke har faglig kompetanse til å vurdere kommunens faglige vurdering i vedtaket. Revisor har heller ikke i vurdert tilsvarende byggesaker knyttet til om det er gitt fritak for uavhengig kontroll og om likebehandlingsprinsippet blir ivaretatt.

Brannspjeld er ikke montert i bygget, ifølge prosjektleder. Dette er ikke samsvar med byggeteknisk forskrift § 11-10, punkt 1 med veileder og dette har vært krav fra byggeteknisk forskrift (TEK 10) ble innført. Grunnet til at dette ikke er montert på brannstasjon er ifølge prosjektleder forskning som RISE Fire Reserach AS har gjort, som viser at tiltaket ikke har ønsket effekt. Revisor bemerker at revisor ikke har brannfaglig kompetanse til å vurdere prosjektleders valg og faglige begrunnelse for ikke å montere brannspjeld på brannstasjonen, men registrerer at dette ikke er i overensstemmelse med forskriften.

Sodin skole

Kommunen har anledning til å gi fritak for nye geotekniske undersøkelser og uavhengig kontroll etter en konkret vurdering jf. byggsaksforskriften §14-5, noe som er vedtatt i dette tilfellet. Kommunens vurdering baseres på tidligere gjennomførte geotekniske undersøkelser og tidligere kjennskap til området samt at det ikke er rasutsatt.

Kommunen har i konkurransegrunnlaget til prosjekteringsgruppen for Sodin barneskole bedt om etterlysende skilt etter NS 3926. Byggsaksforskriften § 11-12, punkt 3 med veiledning bekrefter at ledesystemet kan være elektriske, belyste eller etterlysende i henhold til NS 3926. Valgte løsning er godkjent og når flere løsninger er godkjent, må byggherre ha anledning til å velge den løsningen som byggherren mener er sikkerhetsmessig og driftsmessig mest forsvarlig.

Det ble ikke søkt om midlertidig brukstillatelse for deler av Sodin skole, da denne ble tatt i bruk. Dette samsvarer ikke med krav i byggsaksforskriften § 8-1. Kravet er at det skal søkes om midlertidig attest før deler av bygget tas i bruk.

Rønningsbakken omsorgsboliger

Det forelå ikke krav til uavhengig kontroll i bygget da søknad ble mottatt av kommunen 20.12.12 og reglene til uavhengig kontroll ble innført fra 1.1.2013.

Det forelå uenighet mellom byggherre og utførende knyttet til montering av sprinkleranlegg i omsorgsboligen. Revisor har fått dokumentert at brannanlegget i bygget har vært underlagt kontrollrapport fra kontroll med brannalarmanlegget utført av Siemens. Kontrollrapporten beskriver at anlegget er kontrollert og funnet i orden.

Ven barnehage

Det har vært uenigheter om hvordan konkurransegrunnlaget på enkelte punkter skal forstås.

Det vært uenigheter i dialogen mellom kommunen og eksterne aktører med ulike roller og ansvar i byggeprosjektet. Revisor stiller spørsmål om kommunikasjon mellom kommunen og totalentreprenør har vært tilstrekkelig .

Kommunen kan på selvstendig grunnlag avklare om tiltakshaver (byggherre) skal delta i byggemøter ved totalentreprise, utover formelle krav til dette. Dette for å sikre god informasjon til alle parter i et byggeprosjekt, tydelige føringer fra byggherre og gi nyttig informasjon om gjennomføring av byggeprosjektet.

Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunen om å:

- Avklare og få en oppdatert dokumentasjon som viser at kompetansekravet er i henhold til byggsaksforskriften med direktoratet for byggkvalitet. Dette for å dokumentere at kompetansen til å være ansvarlig søker og prosjekterende i kommunen er i samsvar med kravene for bygg i tiltaksklasse 2 og 3.

Vurderinger

Sekretariatet slutter seg i det aller vesentligste til revisors vurderinger og anbefalinger.

Når det gjelder manglende avklaringer fra sentralt hold om hvordan organiseringen skal være når kommunen selv er ansvarlig søker, slutter sekretariat seg til - av praktiske hensyn - til de punkter revisor vektlegger. Sekretariat vil, slik som revisor, derfor ikke oppstille noe strengere krav til kommunen enn det sentrale myndigheter oppstiller.

Sekretariatet vil likevel benytte anledningen til å bemerke at det burde vært utarbeidet en klar og tydelig lovtolkning på dette punktet fra lovgiver. Det som gjelder for kommunale foretak eller de tilfeller hvor en kommune har egen revisor, burde også her blitt lagt til grunn. Når lovgiver har åpnet for at kommunen ikke behøver å organisere dette som eget foretak, men av praktiske hensyn, kan organisere denne oppgaven som en "egen enhet", burde det fremstå som nærliggende at enheten sidestilles som om det hadde vært et eget foretak. Andre tolkninger skaper utfordringer med å trekke klare og tydelige grenser for ansvar- og utøvelse av myndighet mv. og slike tolkninger bør følgelig tillegges mindre vekt stilt ovenfor en tolkning som ivaretar formålet med lov og forskrift på dette punktet.

Rent praktisk vil det at enheten sidestilles med et foretak innebære at enheten ville være direkte underlagt kommunestyrets budsjettmyndighet. Kommunedirektøren har ingen instruksjons- eller omgjøringsmyndighet og for de avgjørelser som ligger til enheten selv å avgjøre. Dette ivaretar prinsippet om en ""armlengdes avstand"" som Norge, gjennom EØS samarbeidet, har forpliktet seg til å følge. Sekretariat kan derfor ikke slutte seg helt til det som står skrevet i kommunens innhentede juridiske vurdering, hvor det står "... ledelsesansvaret [ville] ha blitt samlet under en hatt et sted oppover i stigen." Det avgjørende må være at kommunens organisering herunder om instruksjon- og omgjøringsmyndighet er

egnet til - eller utøves slik - at den ivaretar eller bidrar til et tilstrekkelig organisatoriske skille mellom kommunens administrasjon og enheten.

Når det gjelder uklarheter i konkurransegrunnlaget vil sekretariatet bemerke at det alltid er oppdragsgiver (her kommunen) som bærer ansvaret for uklarheter, men at ulike entrepriser og valg av NS kan medføre at *konsekvensene* av uklarhetene og misforståelsene blir forskjellig.

Konklusjon

Rapportene svarer ut prosjektplanen og kontrollutvalgets bestilling. Problemstillingene har vært gjenstand for grundige og detaljerte undersøkelser og det har vært innhentet dokumentasjon fra flere kilder.

Revisors vurderinger og anbefalinger bør kunne bidra til både læring og forbedring på dette området.

Sekretariatet anbefaler at utvalget slutter seg til revisors anbefalinger, og oversender rapportene til behandling til kommunestyret.

Kommunens byggeprosjekt

Heim kommune
forvaltningsrevisjon

2022
FR1201

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.revisionmidt 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 tjenestoområder der det er risikoer for at lov og forskriftskrav ikke følges.

INNHALDSFORTEGNELSE

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 – Høringssvar	53
-------------------------------	----

Tabell

Tabell 1. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon Ven Barnehage	35
Tabell 2. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon svømmehall Liabø.....	37
Tabell 3. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon brannstasjon Kyrksæterøra	38
Tabell 4. Oppsummering av anskaffelsesdokumentasjon sykehjem Liabø.....	39

Figurer

Figur 1. Administrativ organisering med søkelys på enhet for Teknisk, landbruk og miljø	10
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

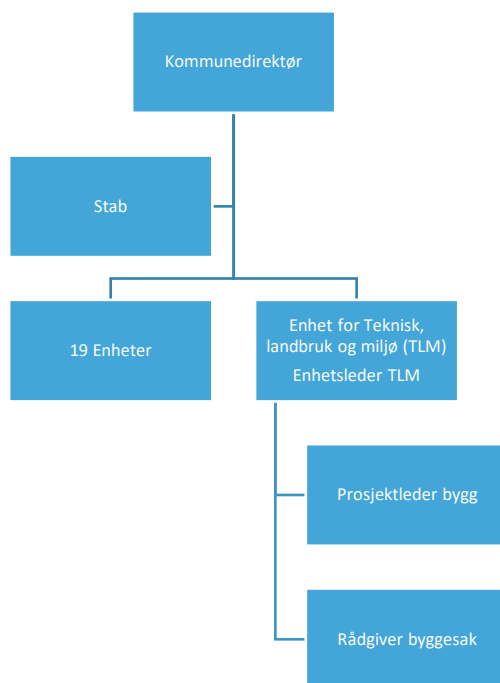
- Kommunedirektør og Enhetsleder TLM, stedlig i Heim
- Fire prosjektledere knyttet til gjennomføring av byggeprosjekt, stedlig i Heim
- Byggesaksrådgiver, stedlig i Heim
- Kommunalsjef økonomi, stedlig i Heim
- Kontaktpersoner fra fire entreprenører knyttet til byggeprosjekt i kommunen, ved Teams/video: 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

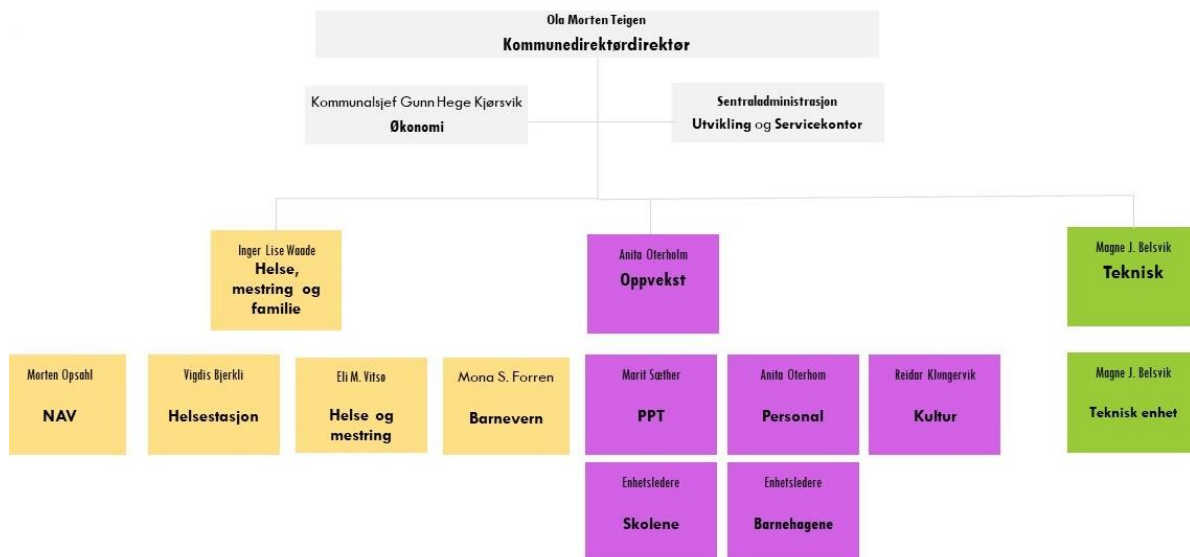
Figur 1. Administrativ organisering med søkelys på enhet for Teknisk, landbruk og miljø

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

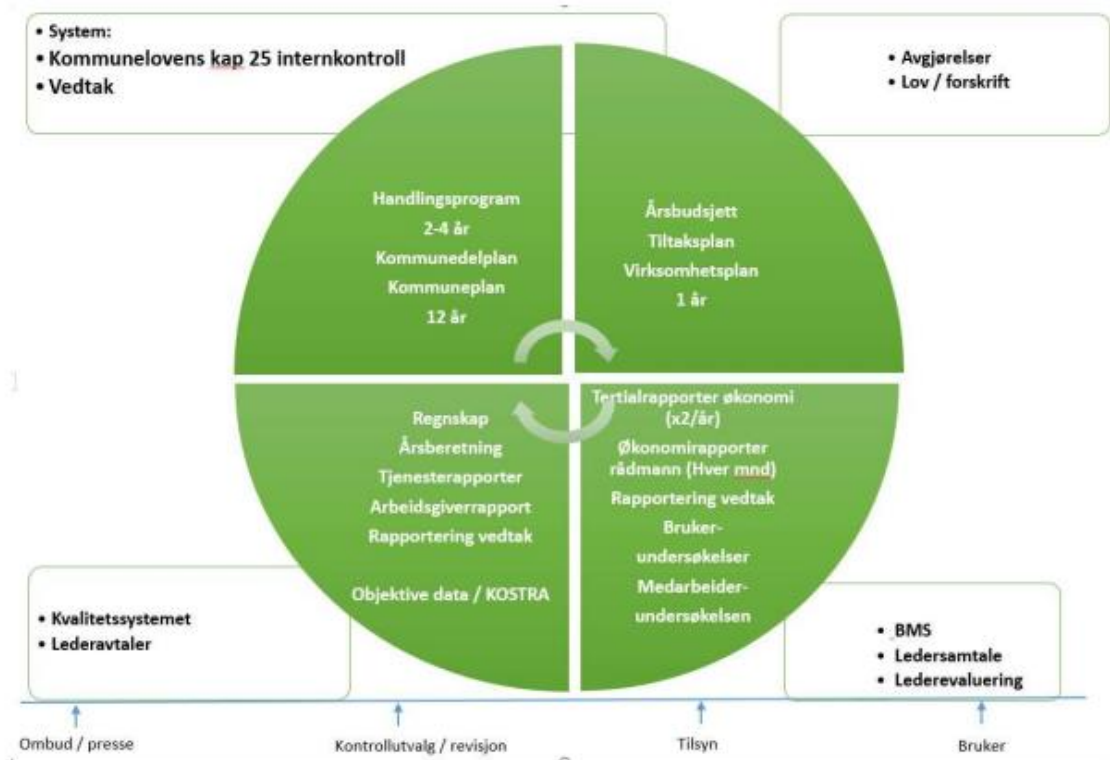
Utleddningen av revisjonskriteriene er beskrevet i vedlegg 1.

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 kapittelet 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 overvåkning 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 kommunalsjeffunksjon. Videre viser orienteringssaken til at enhetslederfunksjonen 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 videredelegert 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 videredelegert 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 ledelseselement 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 kommentarer 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 projektrapport (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 oppfyller 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 ekstern 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 prosjektrekskap. 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:	Dagens barnehage tilfredsstiller 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 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. 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. 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																															
Framdrift:	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. 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. Endelig delovertakelse av bygning ble gjennomført 10.05.2022 etter forsinkelser som kun kan tillegges entreprenøren. 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.																															
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 budsjett 2020</td><td>6 656 000</td><td></td></tr> <tr> <td>Bevilget behov bevilgning økonomiplan 2021</td><td>34 188 400</td><td></td></tr> <tr> <td>Overføring fra tidligere Snillfjord kommune</td><td>5 445 000</td><td></td></tr> <tr> <td>Økt ramme jfr sak 23.04.2020 ksak 24/20</td><td>2 121 000</td><td></td></tr> <tr> <td>Regnskapsført 2020</td><td>-2 969 841</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 budsjett 2020	6 656 000		Bevilget behov bevilgning økonomiplan 2021	34 188 400		Overføring fra tidligere Snillfjord kommune	5 445 000		Økt ramme jfr sak 23.04.2020 ksak 24/20	2 121 000		Regnskapsført 2020	-2 969 841		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 budsjett 2020	6 656 000																															
Bevilget behov bevilgning økonomiplan 2021	34 188 400																															
Overføring fra tidligere Snillfjord kommune	5 445 000																															
Økt ramme jfr sak 23.04.2020 ksak 24/20	2 121 000																															
Regnskapsført 2020	-2 969 841																															
Regnskapsført 2021	-14 732 902																															
Regnskapsført 2022	-2 402 394																															
Rest prosjekt	kr 8 305 260	29 %																														
Risiko:	LAV Vi er nå i en avsluttende fase i prosjektet. Entreprensekostnad 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.																															

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 Halså kommunestyre 21/19 i møte 13.06.19 - Bruk av 2018 mindreforbruk													
Framdrift:	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. 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. 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. Per oktober 2021 anser en det ikke nødvendig å gjøre ytterligere tiltak og prosjektet kan avsluttes.													
Økonomi:	I budsjettet for 2020 og videreført til 2021, er det avsatt 750.000 kr til prosjektet.													
	<table><tr><td>Akustisk oppgradering Halsahallen</td><td>2203</td></tr><tr><td>Avsatt regnskapsoverskudd 2018 Halså og bevilget 2020 og 2021</td><td>750 000</td></tr><tr><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td></td></tr><tr><td>Regnskapsført</td><td>-613 399</td></tr><tr><td>Rest prosjekt</td><td>kr 136 601</td></tr></table>		Akustisk oppgradering Halsahallen	2203	Avsatt regnskapsoverskudd 2018 Halså og bevilget 2020 og 2021	750 000					Regnskapsført	-613 399	Rest prosjekt	kr 136 601
Akustisk oppgradering Halsahallen	2203													
Avsatt regnskapsoverskudd 2018 Halså og bevilget 2020 og 2021	750 000													
Regnskapsført	-613 399													
Rest prosjekt	kr 136 601													
Risiko:	LAV En har god kontroll på omfang av dette prosjektet, og tiltakene vil bli styrt av avsatte midler.													

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 byggherremøter 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 sjekklistene 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 Taftøyan 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: - 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 bygging av Ven barnehage i samsvar med utvalgte krav til konkurranse i anskaffelsesregelverket.

4.2.3 Svømmehall LiabøDokumentasjon/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: • Konkurranse • 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 KyrksæterøraDokumentasjon/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 tilfredsstille 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: • 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 LiabøDokumentasjon/dataKunngjøring

- 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: • Konkurranse • 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 høringssvaret 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 høringssvar for andre rapporten den 25.11.2022 undertegnet av Kommunalsjef Teknisk. Revisor har ikke endret rapporten knyttet til kommunens høringssvar.

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 tjenestoområder 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 overflatisk. 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 infrastrukturtiltak, 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 – byggregnskap – 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 \(dibk.no\)](https://dibk.no/temaveileder-uavhengig-kontroll)

⁹ [4.3. Tiltaksklasse 2 og 3 - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](https://dibk.no/4.3-tiltaksklasse-2-og-3)

- 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.	Vår ref.	Saksbehandler	Dato
18.11.2022	22/02171-27	Magne Jøran Belsvik	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.revisjonmidtnorge.no

Rapport/undersøkelse byggprosjekt

Heim kommune

2.12.2022

2022



INNHOLDSFORTEGNELSE

Innholdsfortegnelse	3
1 Innledning.....	4
1.1 Bestilling	4
1.2 Metode	4
2 Brannstasjonen	6
2.1 Innhentet informasjon	6
2.2 Oppsummering	9
3 Sodin skole.....	10
3.1 Innhentet informasjon	10
3.2 Oppsummering	13
4 Rønningsbakken omsorgsboliger	14
4.1 Innhentet informasjon	14
4.2 Oppsummering	18
5 Ven barnehage	20
5.1 Innhentet informasjon	20
5.2 Oppsummering	25
Vedlegg 1 Krav til ansvarlig søkers kompetanse	26
Vedlegg 2 Brannkrav	27
Vedlegg 3 Kommunens høringssvar	28

1 INNLEDNING

I dette kapittelet beskrives bakgrunnen for bestilling av undersøkelsen knyttet til kommunens egne byggeprosjekt.

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:

Kontrollutvalget har mottatt en henvendelse fra Sørli arkitekter AS med påstander om at kommunen har brutt regelverket knyttet til byggesaker i egne byggeprosjekter. Revisjonen har utarbeidet en egen rapport/undersøkelse for å belyse påstandene knyttet til hendelser i enkelte byggeprosjekt fra Sørli arkitekt AS, vedlagt brev av 23.12.2021. Revisor kan ikke vurdere faglige vurderinger knyttet til byggetekniske tiltak i kommunes byggeprosjekt. Revisor kan ikke overprøve faglige vurderinger gjort i kommunens byggesaksbehandling og er ikke et klageorgan knyttet til byggesak. Revisor har innhente informasjon fra kommunen knyttet til disse hendelsene for å se om dette dokumenterer at regelverkets krav til byggesaksbehandling er ivarettatt. |

1.2 Metode

Revisor har samlet inn data samtidig som den pågående forvaltningsrevisjon om prosjektstyring av egne byggeprosjekt har pågått i Heim kommune. Rapporten er ikke en forvaltningsrevisjon og følger dermed ikke metodiske føringer i RSK 001. Det er innhentet dokumentasjon for utvalgte byggeprosjekt for å svare ut påstander om feil i et utvalg av kommunens byggeprosjekt fra Sørli Arkitekt AS. Revisor har hatt møte med Sørli Arkitekt AS i undersøkelsen for avklaringer knyttet til oversendt informasjon. Vi har sett på følgende byggesaker: brannstasjonen, Sodin skole, Rønningsbakken omsorgsbolig og Ven barnehage. Revisor har ikke gjennomført undersøkelser av byggeprosjekter basert på egne utvalg i denne rapporten. De utvalgte byggeprosjektene omfatter følgende:

- Brannstasjonen: Det er bygget ny brannstasjon i Storøya som følge av Arbeidstilsynets krav til denne type bygg. Brannstasjonen ble overtatt sommeren 2020 og hadde et budsjett på kroner 45 millioner.
- Sodin skole: Prosjektet inkluderer ny barneskole, ombygging gammelskole, ombygging E-fløya samt rehabilitering administrasjonsfløy. Ny barneskole er ferdigstilt august 2017, E-fløy ferdigstilt januar 2018, A-fløy ble tatt i bruk august 2018 og B-fløy ferdigstilt til skolestart 2019. Budsjettet var på kroner 69,6 millioner.
- Rønningsbakken omsorgsbolig, Prosjektet omfatter 8 boenheter og ble ferdigstilt høsten 2019. Budsjettet var på kroner 33,8 millioner.

- Ven barnehage: Prosjektet omfatter ombygging av barnehage og personalfly. Overtakelse av bygningen ble gjennomført sommeren 2022 og uteområdet høsten 2022. Budsjettet var på kroner 28,4 millioner. Prosjektet ble oppstartet i Snillfjord kommune og lå til intensjonsavtalen knyttet til sammenslåing av kommunene.

Følgende dokumenter er mottatt fra Sørli Arkitekt AS og ligger til grunn for undersøkelsen:

- Brev som gjelder praktisering av byggesaker i Heim kommune (udatert) – sendt til kontrollutvalget
- Brev sendt til kontrollutvalget - Praktisering av byggesaker i Heim kommune (13.11.2021)

2 BRANNSTASJONEN

Sørli Arkitekt AS beskriver at utbygginga har gjennomgått egenprosjektering¹ og intern søknadsbehandling. Brannstasjoner plasseres normalt i tiltaksklasse² 2 ut fra bruk og overnatting. Hvordan er dette praktisert her med hensyn til kompetanse, prosjektering, søknader og uavhengig kontroll?

Er det montert brannspjeld eller brannisolerte ventilasjonskanaler i gjennomføring av branncelle-begrensende vegger? Hvis ikke: Har man anledning til dette?

2.1 Innhentet informasjon

Følgende dokumenter er innhentet:

- 15 dokumenter med tilhørende utredning og saksgrunnlag som omfatter byggesaksbehandling
- Byggmøtereferat, endringsmeldinger og referat fra sluttforhandlinger

Sentrale krav:

- Det skal gjennomføres uavhengig kontroll i bygg i tiltaksklasse 2 og 3, jf. byggesaksforskriften § 14-2 (Bygningsfysikk, Konstruksjonssikkerhet, Geoteknikk og brann sikkerhet). Begrepet kontroll omfatter den uavhengige kontrollen som kommer i tillegg til den obligatoriske kvalitetssikringen. Det stilles obligatoriske krav om kontroll innenfor bestemte, avgrensede områder som defineres i forskrift. Disse gjelder «viktige og kritiske områder», som innebærer kontrollområder som har stort omfang av feil og mangler, er av samfunnsmessig betydning og/eller stor betydning for den enkelte bruker, og som kan ha store konsekvenser ved feil.
- Kommunen kan i særlige tilfeller gjøre helt eller delvis unntak fra krav om obligatorisk kontroll etter § 14-2. Når kontrollen er unødvendig for å sikre at tiltaket er i samsvar krav i PBL. Unntaket fra kravet om uavhengig kontroll skal fremgå av byggetillatelsen. Jf. Byggsaksforskriften §14-5.
- Byggteknisk forskrift § 11-10 (1) Tekniske installasjoner skal prosjekteres og utføres slik at installasjonene ikke øker faren vesentlig for at brann oppstår eller at brann og røyk sprer seg. Veileder til forskriften viser til følgende: punkt 9. Kanal som føres

¹ Kommunen selv har prosjektert bygget og er ansvarlig søker

² Fastsetting av tiltaksklasse for et bygg er viktig for at oppgaven skal kunne ansvars belegges med rett kompetanse.

gjennom seksjoneringsvegg, må ha lukkeanordning (brannspjeld) med minimum samme brannmotstand som seksjoneringsveggen.

- Byggesaksforskriften § 11-2 og 11-3 viser til utdanningsnivåer og krav til utdanning og praksis for ansvarlig søker og prosjekterende, vist i rapportens vedlegg 1.

Søknad og vedtak

I gjennomføringsplanen datert 6.6.2019 vises det til at kommunen er ansvarlig søker og har ansvar for prosjekteringen av brannstasjonen. Det er innleid eksterne knyttet til utførelse av ni fagområder for bygget. Disse er:

- Witsø Maskin AS for vei- og grunnarbeider, tiltaksklasse 2
- Witsø Maskin AS for landskapsutforming, tiltaksklasse 1
- Witsø Maskin AS for graving for vann, avløp og kabler, tiltaksklasse 1
- Bolig- og næringsbygg as for betong- og stålkonstruksjoner, tiltaksklasse 2
- Hiltula AS for stålkonstruksjoner, tiltaksklasse 2
- Bakken VVS AS for V A anlegg utvendig, tiltaksklasse. 1
- Caverion Norge AS for ventilasjonsanlegg. tiltaksklasse 2
- Kjells VVS AS for innvendig sanitærarbeid- og varmeanlegg. tiltaksklasse 2
- Hallan Elektro AS for installasjon av brannalarm, tiltaksklasse 2

Det er gjennomført geoteknisk prosjektering av Rambøll Norge AS for tomta, ferdigstilt i 2018.

I melding om delegert vedtak – Tiltak Brannstasjon den 11.7.2019 vises det til at rammetillatelse for tiltaket er gitt den 1.4.2019. Tillatelse fra Arbeidstilsynet er gitt den 24.4.2019. Under punktet for erklærte ansvarsretter vises det til blant annet følgende: Bygningen skal inneholde brannstasjon uten døgnbemanning. Ut fra VTEK (veiledning til byggteknisk forskrift) § 11-2 og § 11-3 befinner bygget seg i risikoklasse 2 og brannklasse 1. Ut fra VSAK 10 (Veiledning til byggesaksforskriften), og tabeller i innledning til § 9-4, vil det ikke bli krevd uavhengig kontroll, ifølge vedtak om Tiltak brannstasjonen.

Byggesaksbehandler sier at vedtaket for igangsetting beskriver hvorfor det ikke er krevd uavhengig kontroll i brannstasjon. Byggesaksbehandler har vurdert at bygget ikke har krav til uavhengig kontroll knyttet til krav i forskriften og veiledningen, beskrevet i vedtaket. Byggesaksbehandler sier at for brannstasjonen er det fremlagt dokumentasjonen knyttet til rammesøknaden som er tidlig i fase. I forbindelse med byggingen har entreprenøren tatt opp at det mangler brannspjeld. Byggesaksbehandler kan ta tak i dette i forbindelse med tilsyn.

Ansvarlig søkers kompetanse

Prosjektleder sier at kommunen har fungert som ansvarlig søker på noen byggeprosjekter, i henhold til de vanlige reglene for dette. Prosjektleder har ingeniørhøyskolen (gamle NTH) og har 30 års erfaring. Blant annet har han jobbet som bruingeniør i åtte år. Plan- og bygningsloven regulerer dette med utdanning og erfaring (se vedlegg 1). Prosjektleder mener at han oppfyller de kravene som plan- og bygningsloven stiller til ansvarlig søker. Når det søkes om prosjekter som ansvarlig søker, sendes det med et skjema som dokumenterer kvalifikasjoner knyttet til ansvarlig søkers kompetanse. Prosjektleder sier at han kan godkjennes som ansvarlig søker i tiltaksklasse 2 og 3. Der hvor prosjektleder ikke har tilstrekkelig kompetanse, så leies det inn konsulentfirma, som kan være ansvarlig søker. Konsulentfirmaet må da sørge for at det gjennomføres uavhengig kontroll.

Enhetsleder TLM viser til at kommunen har tilstrekkelig kompetanse til prosjektering av bygg til og med tiltaksklasse 3. Dette gjelder både for brannstasjonen og omsorgsboligene.

Prosjektering og byggemøter

Prosjektleder sier at for brannstasjonen er kommunen ansvarlig søker og prosjekterende. Det er prosjektleder som har tegnet bygget. Det er gjennomført en geoteknisk prosjektering og en rapport knyttet til fare for ras. Bakgrunnen for dette var innspill fra NVE. Som en følge av dette var det nødvendig å gjennomføre noen tiltak, blant annet å heve stasjonen og å plastre en skråning i bakkant med stein. For å være på den sikre siden ble Rambøll Norge AS brukt på geoteknikk og Prosjektutvikling Midt-Norge AS brukt på konstruksjonssikkerhet i bygget. Begge disse firmaer har også sidemannskontroll. Så en kan si at i dette tilfellet ble prosjekteringen kontrollert tre ganger, ifølge prosjektleder. For brannsikkerhet ble det utarbeidet et brannkonsept fra Cowi, som ble brukt i det videre arbeidet. Alle anbefalinger i de forskjellige rapportene ble fulgt, ifølge prosjektleder. Brannstasjonen ble detaljprosjektert av prosjektleder i kommunen.

I byggemøte den 17.2.2020 sak 2 vises det til følgende:

- Brannspjeld: BH (Byggherre) har ikke prosjektert brannspjeld og tar ansvar for at dette ikke blir utført. Ansvar byggherre.

Prosjektleder baserte det å ikke prosjektere brannspjeld på forskning fra RISE Fire Reserach AS (eies 30 % av Sintef) i Trondheim (artikkel i vedlegg 2). Forskningen viser til at isolering av ventilasjonskanaler har ingen hensikt. Prosjektleder mener at å ikke montere brannspjeld var og er den beste løsningen for bygget. Teknisk veileder anbefaler å isolere ventilasjonskanaler/montere brannspjeld etter TEK 10 ble innført.

Revisor har i forvaltningsrevisjon av prosjektstyring byggeprosjekt i kommunen vurdert organisering av prosjektledere i kommunen der kommunen selv er ansvarlig søker, system for kvalitetssikring av prosjektgrunnlag og alternative valg/konsept ved kommunens byggeprosjekt. Videre er byggesaksbehandlers tilsyn i byggesaker vurdert i forvaltningsrevisjonen og ikke i denne rapporten.

2.2 Oppsummering

Revisor oppsummerer følgende:

- Revisor er ikke et fagorgan knyttet til godkjenning av kommunens kompetanse til det å være ansvarlig søker og utøve egen prosjektering. Det er uenighet mellom kommunen og Arkitekt Sørli på om kompetansekravet er oppfylt i kommunen. Revisor anbefaler kommunen å avklare og få en oppdatert dokumentasjon som viser at kompetansekravet er i henhold til byggsaksforskriften med direktoratet for byggkvalitet. Dette for å dokumentere at kompetansen til å være ansvarlig søker og prosjekterende i kommunen er i samsvar med kravene for bygg i tiltaksklasse 2 og 3.
- Kommunen har i vedtak gitt fritak for uavhengig kontroll i byggesaksvedtak – tiltak brannstasjonen. Kommunen har anledning til å gi fritak for uavhengig kontroll etter en konkret vurdering jf. Byggsaksforskriften §14-5, noe som er tilfelle i dette vedtaket. Kommunens vurdering baseres på krav i byggeteknisk forskrift med veileder, ifølge vedtaket. Revisor har ikke faglig kompetanse til å vurdere kommunens faglige vurdering i vedtaket. Revisor har ikke i vurdert tilsvarende byggesaker knyttet til om det er gitt fritak for uavhengig kontroll og om likebehandlingsprinsippet blir ivaretatt.
- Brannspjeld er ikke montert i bygget, ifølge prosjektleder. Dette er ikke samsvar med byggeteknisk forskrift § 11-10, punkt 1 med veileder og dette har vært krav fra byggeteknisk forskrift (TEK 10) ble innført. Grunnet til at dette ikke er montert på brannstasjon er ifølge prosjektleder forskning som viser at tiltaket ikke har ønsket effekt. Revisor har ikke brannfaglig kompetanse til å vurdere prosjektleders valg og faglige begrunnelse for ikke å montere brannspjeld på brannstasjonen, men registrerer at dette ikke er i overenstemmelse med forskriften.

3 SODIN SKOLE

Sørli Arkitekt AS stiller spørsmål om utøvelse av myndighet knyttet til gjennomføring av siste utbygging på Sodin skole. Bygningsprosjektet var i tiltaksklasse 2. Med krav til uavhengig kontroll for geoteknikk, brannsikkerhet, konstruksjonssikkerhet og bygningsfysikk. Rådgivende ingeniør for bygg (RIB) og ansvarlig søker så det som en forutsetning å belegge alle ansvarsområder med ansvarsrett. Det var ikke foretatt grunnundersøkelser. Prosjektleder ønsket ikke å få utført dette og ønsket ikke å foreta geoteknisk prosjektering. Dermed heller ikke uavhengig kontroll.

Prosjektleder valgte å installere annen merking av rømningsveier enn hva brannkonseptet forutsatte. Det ble montert etterlysende skilt istedenfor selvlysende med batteribackup. Brannkonsulent og Elektrokonsulent frarådet dette sterkt. Har Byggherren / prosjektleder anledning til å overprøve branntekniske forutsetninger for prosjektet og velge en dårligere løsning?

Har prosjektleder anledning til å fravike at bestemmelsene om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest på kommunens egne bygg da bygget ble tatt i bruk før dette forelå?

3.1 Innhentet informasjon

Følgende dokumenter er innhentet:

- 60 dokumenter som omfatter byggesaksbehandling
- Byggmøtereferat, endringsmeldinger og referat fra sluttforhandlinger

Sentrale krav:

- Det skal gjennomføres uavhengig kontroll i bygg i tiltaksklasse 2 og 3, jf. byggesaksforskriften § 14-2 (Bygningsfysikk, Konstruksjonssikkerhet, Geoteknikk og brannsikkerhet).
- Kommunen kan i særlige tilfeller gjøre helt eller delvis unntak fra krav om obligatorisk kontroll etter § 14-2. Når kontrollen er unødvendig for å sikre at tiltaket er i samsvar krav i PBL. Unntaket fra kravet om uavhengig kontroll skal komme frem av tillatelsen. Jf. Byggsaksforskriften §14-5.
- Søknadsppliktige tiltak kan ikke tas i bruk før det er gitt midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, jf. byggesaksforskriften § 8-1. Tiltak kan ikke tas i bruk før kommunen har gitt ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. Det er heller ikke adgang til å la andre ta tiltaket i bruk. Ferdigattest markerer avslutningen av byggesaken.

Innhentet informasjon

Fritak for uavhengig kontroll knyttet til Geoteknikk

Byggesaksbehandler sier generelt at det er ikke aktuelt å stille krav om prosjektering for alle ansvarsområder, dette vurderes i forhold til de prosjekteringsområder som er relevante for det konkrete tiltaket. Hvis grunnforholdene i et område er greit, er det ikke sikkert at det kreves geotekniske undersøkelser. Kommunen har i de siste årene blitt strengere på å kreve geotekniske undersøkelser og fare ved miljøpåvirkning. Dersom det stilles krav om geoteknisk prosjektering, er det også krav om uavhengig kontroll. Kommunen kan ikke frita egne prosjekter fra uavhengig kontroll. Kravene til prosjektering må avklares senest på tidspunktet for søknad om igangsettelse. Dersom dette ikke er på plass, vil det skrives et mangelbrev. Byggesaksbehandler tar en vurdering om det skal kreves flere ansvarsområder enn det som fremgår av søknaden.

I brev av 15.10.2015 har prosjektleder gitt fritak for geoteknisk prosjektansvar og viser til følgende:

- Det er gjennomført geoteknisk rapport fra Geo Vest- Haugland for samme tomt,
- Utbygginga av E-fløya i 1995 hadde gode grunnforhold,
- Utvidelse av ungdomsskole i 2006 hadde grus og sandforekomst,
- Det har tidligere vært drevet grustak på samme tomt og oppfylling under ny fløy F skal være eksterne masser bestående av steinfylling, pukk og singel.

Ut fra overstående føler kommunen seg trygg på at de geotekniske hensyn er ivaretatt. Det har vært dialog med enhetsleder og byggesaksbehandler knyttet til sakens innhold, ifølge brevet. I konkurransegrunnlaget for prosjekteringsgruppe for Sodin barneskole lå geoteknisk rapport fra Geovest Haugland AS fra 3.10.2008 vedlagt.

Prosjektleder sier følgende knyttet til unntak for å gjennomføre geotekniske undersøkelser. Det har vært gjennomført geotekniske undersøkelser i området tidligere. Grunnen på dette plataet er kjent, dette ligger til grunn for unntaket.

Byggesaksbehandler sier at i søknaden er det krysset av for at byggverket ikke skal plasseres i skredutsatt område. Basert på dette og ut fra grunnundersøkelse foretatt i 2008, ble det ikke krevd geoteknisk prosjektering og uavhengig kontroll ved behandling av rammesøknaden i 2015 eller ført dokumenttilsyn for tiltaket. Ut fra kjent grunnundersøkelse ved Sodin og grunnundersøkelse på naboeiendommen i 2020 (utvidelse av videregående skole) ser saksbehandler ingen grunn til å føre tilsyn. Begge områdene hadde like grunnforhold og begge tiltak skulle ha direktefundamentering på grunn.

Ledesystem

Prosjektleder sier at det var et krav at etterlysende ledesystem etter NS 3926 skulle benyttes allerede i konkurransegrunnlaget til prosjekteringsgruppen for Sodin barneskole. Videre sier prosjektleder at skilting av rømningsveier er i tråd med brannkonseptet. Rådgiver elektro ville ha elektriske lys med batterier. Det er imidlertid mulig å bruke et etterlysende system, som er mye billigere og mer driftssikkert, etter prosjektleders oppfatning. Etterlysende system er godkjent, også i forhold til utleie og overnatting, ifølge prosjektleder.

I konkurransegrunnlagets kapittel 5.6 Nødlys beskrives følgende:

5.6 Nødlys

Det er ikke behov for elektriske nødlys og dermed ikke nødlyssentral i noen av fløyene. Ledesystemer skal bygges opp ved hjelp av etterlysende skilt etter krav til visuelle ledesystemer for rømning i byggverk etter NS 3926. Arkitekt beskriver dette i sitt anbudsunderlag.

I enhetsleders redegjørelse til kontrollutvalget vises det til at det stemmer at det her var en diskusjon rundt valg av nødlys og at byggherre og prosjekterende var uenige. Erfaringene til byggherre var at elektriske skilt med batteribackup feilet i svært mange tilfeller, og at dette gav både sikkerhetsmessige og driftsmessige ulemper. Etterlysende skilt er godkjent og har egen godkjenning gjennom Norsk standard. Byggherre opprettholder at etterlysende skilt er en bedre løsning enn foreslåtte løsning fra konsulenter. Valgte løsning tilfredsstiller kravene. I valg mellom to løsninger som begge er godkjente, må byggherre ha anledning til å velge den løsningen som byggherren mener er sikkerhetsmessig og driftsmessig mest forsvarlig. Dette anses som en faglig uenighet og handler ikke om hva som er godkjent og hva som er underlagt ansvarsrett.

I byggteknikkens forskrift (Tek17) med veiledning vises det til krav i § 11-12. Tiltak for å påvirke rømnings- og redningstider. Punkt (3) I byggverk hvor flukt- og rømningsveiene er lange og har retningsendringer eller skal benyttes av mange personer, skal flukt- og rømningsveiene ha god belysning og være merket slik at rømning kan skje på en rask og effektiv måte. I veiledningen til bestemmelsen vises det blant annet til at et ledesystem kan omfatte markeringsskilt, retningsskilt, ledelinjer og nødlys som skal bidra til å lede personer raskt til et sikkert sted. Komponentene i ledesystemet kan være elektriske, belyste eller etterlysende. For prosjektering og utførelse av ledesystem vises det til NS 3926.

Brukstillatelse og ferdigattest

Byggesaksbehandler sier at hun i brev av 29.8.2018 fra Sørli Arkitekt AS ble gjort oppmerksom på at skolens Fløy A ble tatt i bruk 24.8.18, før det var søkt om brukstillatelse.

- Hemne kommune ved enhetsleder TLM besvarte henvendelsen fra Sørli Arkitekt AS den 7.9.2018 og viser til at det skal søkes om midlertidig brukstillatelse, i brevet.
- Den 17.9.2018 forelå det en søknad om midlertidig brukstillatelse for Fløy A på Sodin skole og den 24.9.2018 ble det gitt midlertidig byggetillatelse fra byggesaksbehandler.
- Den 5.8.19 ble det søkt om ferdigattest til bygget og det ble gitt 28.8.2019 ble det gitt ferdigattest på tilbygg og ombygging av Sodin skole fra byggesaksbehandler.

Prosjektleder sier at han husker ikke noe om at Sodin skole skulle være tatt i bruk uten brukstillatelse. Prosjektleder har kontroll på det tekniske og kontraktsoppfølgingen og sikrer at man ikke tar i bruk et bygg før alt er i orden i forhold til dette. Brukstillatelsen er en mer formell ting og var noe man glemte. Bygget var ferdig når det ble tatt i bruk, ifølge Prosjektleder.

I enhetsleders redegjørelse til kontrollutvalget erkjenner byggherre at det ikke ble søkt om brukstillatelse når bygget ble tatt i bruk. Hele prosjektet gikk over flere år, og det var en komplisert prosess med tanke på logistikk. Byggherre ser at det i ettertid skulle vært søkt om midlertidig brukstillatelse for den enkelte del, og dette tar byggherre selvkritikk for. Dog ble det ved ferdigstilling av fløy B søkt om ferdigattest for hele prosjektet.

3.2 Oppsummering

- Kommunen har anledning til å gi fritak for nye geotekniske undersøkelser og uavhengig kontroll etter en konkret vurdering jf. Byggsaksforskriften §14-5, noe som er vedtatt i dette tilfellet. Kommunens vurdering baseres på tidligere gjennomførte geotekniske undersøkelser og tidligere kjennskap til området samt at det ikke er rasutsatt. Revisor har ikke kompetanse til å vurdere de faglige vurderingene i saken.
- Kommunen har i konkurransegrunnlaget til prosjekteringsgruppen for Sodin barneskole bedt om etterlysende skilt etter NS 3926. Byggsakforskriftens § 11-12, punkt 3 med veiledning bekrefter at ledesystemet kan være elektriske, belyste eller etterlysende i henhold til NS 3926. Revisor har ikke fagligkompetanse til å vurdere valgt ledelsessystem i brannkonseptet eller på Sodin skole utover dette.
- Det ble ikke søkt om midlertidig brukstillatelse for deler av Sodin skole, da denne ble tatt i bruk. Dette samsvarer ikke med krav i byggsaksforskriften § 8-1. Kravet er at det skal søkes om midlertidig attest før deler av bygget tas i bruk.

4 RØNNINGSBAKKEN OMSORGSBOLIGER

Sørli Arkitekt AS beskriver at Rønningsbakken omsorgsbolig er utført som egenprosjektering av kommunen. På dette tidspunkt var det kompetansekrav til arkitekturprosjektering i tiltaksklasse 2. Hadde kommunen på dette tidspunkt egen kompetanse til dette i tiltaksklasse 2? Hva er faktisk undersøkt, prosjektert og uavhengig kontrollert?

Det kreves sprinkleranlegg i risikoklasse 6. Er det montert riktig type sprinkleranlegg, eller er det montert et enklere boligsprinkleranlegg, som ikke er godkjent for formålet? Hvis det er kompromisset med dette; har man anledning til det i en omsorgsbolig? Hvordan er kravene til universell utforming ivaretatt?

4.1 Innhentet informasjon

Følgende dokumenter er innhentet:

- 15 dokumenter som omfatter byggesaksbehandling med tilhørende saksutredning
- Byggmøtereferat, endringsmeldinger og referat fra sluttforhandlinger

Sentrale krav:

- I byggesaksforskriften § 14.2 ligger kravet til uavhengig kontroll av bygg i tiltaksklasse 2. De obligatoriske kravene om kontroll gjelder fra 1. januar 2013. Dette følger av veiledning til byggesaksforskriften kapittel 14 kontroll av tiltak.
- Plan- og bygningsloven § 21-9 – bortfall av tillatelse viser til at hvis tiltaket ikke er satt i gang innen senest 3 år eller at tillatelsen er gitt, faller tillatelsen bort.

Søknadsprosess knyttet til nye omsorgsboliger

- Gjennomføringsplan og samsvarserklæring for prosjektering av nye boliger ble sendt inn 17.12.2012 fra prosjektleder i Hemne kommune.
- Det ble gitt rammetillatelse knyttet til boligene den 19.2.2013 fra Hemne kommune ved byggesaksbehandler. I vedtaket heter det: Etter delegert myndighet og med hjemmel i plan- og bygningsloven gis rammetillatelse i henhold til § 21-4, etter søknad mottatt 20.12.12. Det gis rammetillatelse for omsøkte tiltak, oppføring av nye boliger ved TTF, opparbeidelse av ny adkomst og parkering. Videre vises det til følgende i vedtaket: Godkjente foretak og ansvarsrett er: I medhold av plan- og bygningslovens §23-3 godkjennes følgende foretak: ansvarsprosjekt: tiltaksklasse. 2 hele tiltaket Hemne Kommune ved prosjektleder.
- Søknad om igangsettelse ble sendt den 19.6.2017 for tiltaket. Igangsettingstillatelse ble gitt 27.6.2017 fra byggesaksbehandler og følgende har erklært utførelsesansvar og at arbeidet ikke startes opp før det foreligger kvalitetssikret produksjonsunderlag for

den aktuelle del av utførelsen, jfr. byggsaksforskriften § 12-4: Ruta Entreprenør AS for overordnet ansvar for utførelse, tiltaksklasse 2. Opsal og Fjelnset AS gitt utførelse ansvar for grunnarbeid inklusivt vann- og avløpsarbeid. IPS AS gitt utførelse ansvar for VVS (varme-, ventilasjons- og sanitærteknikk).

- Søknad om ferdigattest ble sendt den 22.11.2018 og ble gitt 3.12.2018 fra byggesaksbehandler den 3.12.2018.

Prosjektleder sier at dette var et prosjekt som fikk byggetillatelse i 2013. Imidlertid ville ikke Husbanken gi støtte til prosjektet, noe som medførte en utsettelse. Da man søkte på det samme prosjektet på et senere tidspunkt, fikk man støtte fra Husbanken. Det er universell utforming i bygget, med løfteplattform, ifølge prosjektleder. Bakgrunnen for det første avslaget var at Husbanken ikke godkjente en løfteplattform hvor knappen for operasjon må holdes inne hele tiden. Den samme løsningen ble godkjent fra Husbanken ved den andre søknaden.

- Husbanken ga avslag på investeringstilskudd – omsorgsboliger Rønningsbakken i brev av 5.11.2013.
- Husbanken ga tilsagn om investeringstilskudd – omsorgsboliger Rønningsbakken i brev av 25.4.2016.

Byggesaksbehandler sier at i omsorgsboligprosjektet var kommunen på grensen for at rammesøknaden for prosjektet gikk ut. Det gis igangsettelsestillatelse innen tre år. I slike saker vil byggesakskontoret også vurdere krav om bruk av heis eller løfteplattform. Videre at rammetillatelse ble gitt 19.2.2013. Igangsetting ble omsøkt 19.06.2017. Ut fra lovtolkninger til § 21-9 fra regjeringen.no, er rammetillatelsen falt bort. Kun i helt spesielle forhold som ikke kan belastes søker og der det ikke foreligger nye områdehensyn eller hensyn til lovendringer som kan gi utslag for tiltaket, kan kommunen vurdere unntak til tre års regelen.

I stedet for å søke om igangsettingstillatelse av gitt rammetillatelse, skulle det her vært søkt om igangsettingstillatelse med ett-trinns søknad, da det her ikke var nye forhold som burde behandles med ny rammesøknad, ifølge byggesaksbehandler.

Kommunal- og distriktsdepartementet³ har for Plan- og bygningslovens § 21-9 gitt tilbakemelding på spørsmål om PBL § 21-9 og igangsettingstillatelse gitt tre år etter rammetillatelse, kan i særskilte tilfeller være gyldige. Det vises blant annet til følgende:

1.3. Unntak fra hovedregelen kan etter en konkret helhetsvurdering være mulig:

³ Tolkningsuttalelse 29.10.2019, referanse 19/3602

Det kan tenkes enkelte unntak fra hovedregelen om at igangsettingstillatelse skal gis før utløpet av treårsfristen for rammetillatelsen. Situasjonen som lå til grunn for uttalelsen var at tiltakshaver hadde fått igangsettingstillatelse, men blitt forhindret fra å sette i gang fysiske arbeider. Departementet ga uttrykk for at treårsfristen kan tenkes avbrutt til tross for at det ikke er satt i gang fysiske arbeider. På bakgrunn av det ovennevnte utelukkes det ikke at en igangsettingstillatelse gitt etter utløpet av treårsfristen for rammetillatelsen, kan være gyldig. Dette vil imidlertid bero på en konkret helhetsvurdering, ifølge departementet.

Sprinkleranlegg

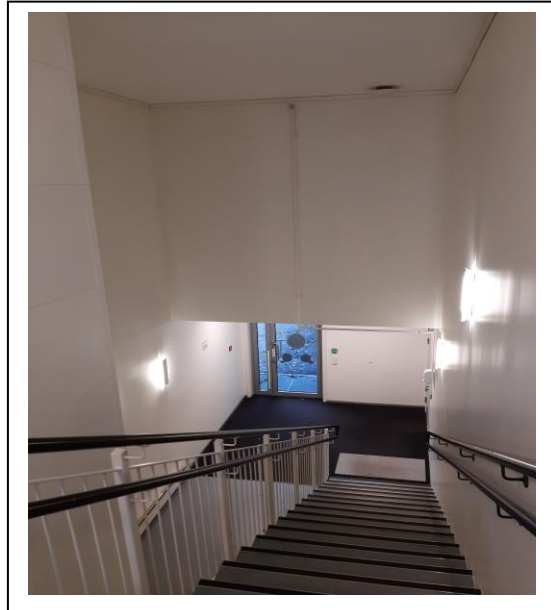
Prosjektleder sier at det var en uenighet mellom Ruta entreprenør og byggherre knyttet til valg av sprinkleranlegg i bygget og hvilken standard denne skulle følge. Byggherre fikk utarbeidet en brannkonsept fra Cowi. Det ble prosjektert og beskrevet i detalj ut fra dette, ifølge prosjektleder. Prosjektleder sier han ikke skjønner hva uenigheten med entreprenør gjaldt. Prosjektleder sier at byggherre nektet å overta bygget da fellesdelen (trapperom og gang fellesareal plan 1) ikke ble sprinklet. Disse arealene ble sprinklet før overtakelse, ifølge prosjektleder.

- Brannkonsept – utvidelse Rønningsbakken omsorgsboliger – utarbeidet av Cowi 11.6.2013. Rapporten anbefaler at bygningen må ha heldekkende automatisk slokkeanlegg. Sprinkleranlegg må prosjekteres og utføres etter NS-EN 12845 Faste brannslukkesystemer. Leilighetene og tilhørende må sprinkles etter NS Insta 900.
- I korrespondanse fra Ruta og underleverandør IPS AS – Avvik: avvik i anbudsbeskrivelse i forhold til brannkonsept og regelverk for boligsprinkler. Vises det til byggherres etterlysning av boligsprinkler i trapperom og gang i fellesareal plan 1. Vår leveranse omfatter prosjektering og installasjon av boligsprinkleranlegg iht INSTA 900. Videre vises det til at ifølge brannkonseptet fra Cowi, samt regelverket for boligsprinkler, skal kun boligarealer med tilhørende rømningsveier i bolig sprinkles. I dette bygget er korridor utenfor leilighetene definert som tilhørende rømningsveier. Dette har IPS fått bekreftet av brannrådgiver (Cowi). Det vil være imot regelverket og brannkonseptet å installere samme boligsprinkler i andre arealer enn boligdel med tilhørende rømningsveier, ifølge avvismeldingen. Hvis det allikevel er ønskelig at det nevnte arealet skal sprinkles (trapperom og gang i fellesareal plan 1) fraskriver IPS det hele og fulle ansvaret for eventuelle konsekvenser det måtte ha å sprinkle dette arealet med boligsprinkler.

Prosjektleder viser til følgende i e-post:

- Når det gjelder regelverk så er det vel en blanding av NS og INSTA som er utført.

- Det viktigste i denne saken er at rømningsveiene og felles trapperom er sprinklet (se bilder). Sprinklersentralen for fellesdelen er plassert i kjelleren (se bilde).



- Sentralen blir testet og kontrollert av Siemens årlig. Sprinklersentralen er også koblet opp mot 110 sentralen i Trondheim.

Kontrollrapport fra kontroll med brannalarmanlegget i TTF ble utført av Siemens den 18.11.2020 og 2.11.2021. Siste kontrollrapport viste følgende: Anlegget er kontrollert og funnet i orden. Gjennomført stikkprøver på brannalarmer fra sprinkleranlegg. Vurdert iht VTEK1997/FG's regelverk Bofellesskap A og B, VTEK10/NS3960.

Prosjektleder beskriver at når det gjelder bruken av fellesdelen så har det fra første dag vært brukt til møter og samlinger også for kommunale enheter utenom Rønningsbakken/TTF. Døren til fellesstuen har vært stengt utenom dagtid. Ut fra dette har det vel strengt tatt ikke vært nødvendig med noe sprinkling i det hele tatt i dette området. Mener derfor at brannsikkerheten uansett regelverk er ivaretatt på beste måte i dette bygget.

4.2 Oppsummering

- Revisor er ikke et fagorgan knyttet til godkjenning av kommunens kompetanse til det å være ansvarlig søker og utøve egen prosjektering. Det er uenighet mellom kommunen og Arkitekt Sørli på om kompetansekravet er oppfylt i kommunen. Revisor anbefaler kommunen å avklare og få en oppdatert dokumentasjon som viser at kompetansekravet er i henhold til byggsaksforskriften med direktoratet for byggkvalitet. Dette for å dokumentere at kompetansen til å være ansvarlig søker og prosjekterende i kommunen er i samsvar med kravene for bygg i tiltaksklasse 2 og 3.
- Revisor oppsummerer med at det er ikke krav til uavhengig kontroll i bygget da søknad ble mottatt av kommunen 20.12.12 og reglene til uavhengig kontroll ble innført fra 1.1.2013.
- Grunnet manglende vedtak om investeringstilskudd fra Husbanken den 5.11.2013 ble oppstart av bygging utsatt og innvilget først 25.4.2016 av Husbanken. Kommunen har ut fra en helhetlig vurdering gitt forlenget igangsettingsfrist i helt spesielle forhold som ikke kan belastes søker og der det ikke foreligger nye områdehensyn eller hensyn til lovendringer som kan gi utslag for tiltaket. Da kan kommunen vurdere unntak utover tre år. Dette ut fra departementets lovtolkning av Plan- og bygningslovens krav knyttet til § 21-9, noe kommune har gjort i denne saken. Revisor har ikke faglig kompetanse til å vurdere kommunens helhetsvurdering og begrunnelse i saken knyttet til overskridelse av tre-årsfristen.
- Revisor oppsummerer med at kommunen ikke skulle ha søkt om igangsettingstillatelse av gitt rammetillatelse den 19.6.2017 for tiltaket. Det skulle vært søkt om igangsettingstillatelse med ett-trinns søknad, da det ifølge byggesaksbehandler ikke var nye forhold som burde behandles med en ny rammesøknad.
- Revisor oppsummerer med at det har vært uenighet mellom byggherre og utførende knyttet til montering av sprinkleranlegg i omsorgsboligen. Uenigheten ut fra dokumentasjon omfatter byggherres krav knyttet til boligsprinkling av eksempelvis trapperom og gang i fellesareal plan 1 (rønningsvei) i omsorgsboligene. Revisor har fått dokumentert at brannanlegget i bygget har vært underlagt kontrollrapport fra kontroll med brannalarmanlegget utført av Siemens. Kontrollrapporten beskriver at anlegget er kontrollert og funnet i orden. Revisor har ikke faglig kompetanse til å

vurdere hvilken betydning valgt boligsprinkling av fellesareal og rømningsveier har for bygget.

5 VEN BARNEHAGE

Sørli Arkitekt AS beskriver at kommunen ikke har fremskaffet ansvarsrett og samsvarserklæring for sin prosjektering for arkitektur frem til tilbudsgrunnlag for totalentreprisen. Kommunen vil ikke erklære ansvarsrett for sitt prosjektansvar selv om det er krav til at dette skal følges, knyttet til tilbudet.

5.1 Innhentet informasjon

Følgende dokumenter er innhentet:

- 76 dokumenter som omfatter Byggesak
- Byggmøtereferat og endringsmeldinger
- Konkurransesgrunnlag med vedlegg for anskaffelsen

Anskaffelsen av barnehagen

I konkurransegrunnlaget til anskaffelsen av Ven Barnehage og skoleadministrasjon den 11.11.2020 vises det til følgende: Målsettingen med dette prosjektet er å rive eksisterende barnehage og skoleadministrasjon og etterpå bygge ny barnehage og skoleadministrasjon på samme sted. Nytt bygg skal oppfylle krav til universell utforming og TEK 17. Heim kommune blir tiltakshaver og totalentreprenør blir ansvarlig søker. Rivning omfatter komplett fjerning av kjeller med betongbanketter og betong grunnmur samt installasjoner til vann, avløp, fiber og strøm som gjelder for hele eksisterende oppvekstsenter. Oppdragsgivers beskrivelse av leveransen følger av kravspesifikasjon og tegninger vedlagt konkurransegrunnlaget. Følgende vedlegg er vedlagt: Kravspesifikasjon, plantegning, riveplan, situasjonsplan, snitt A-A, veggskjema og fremdriftsplan.

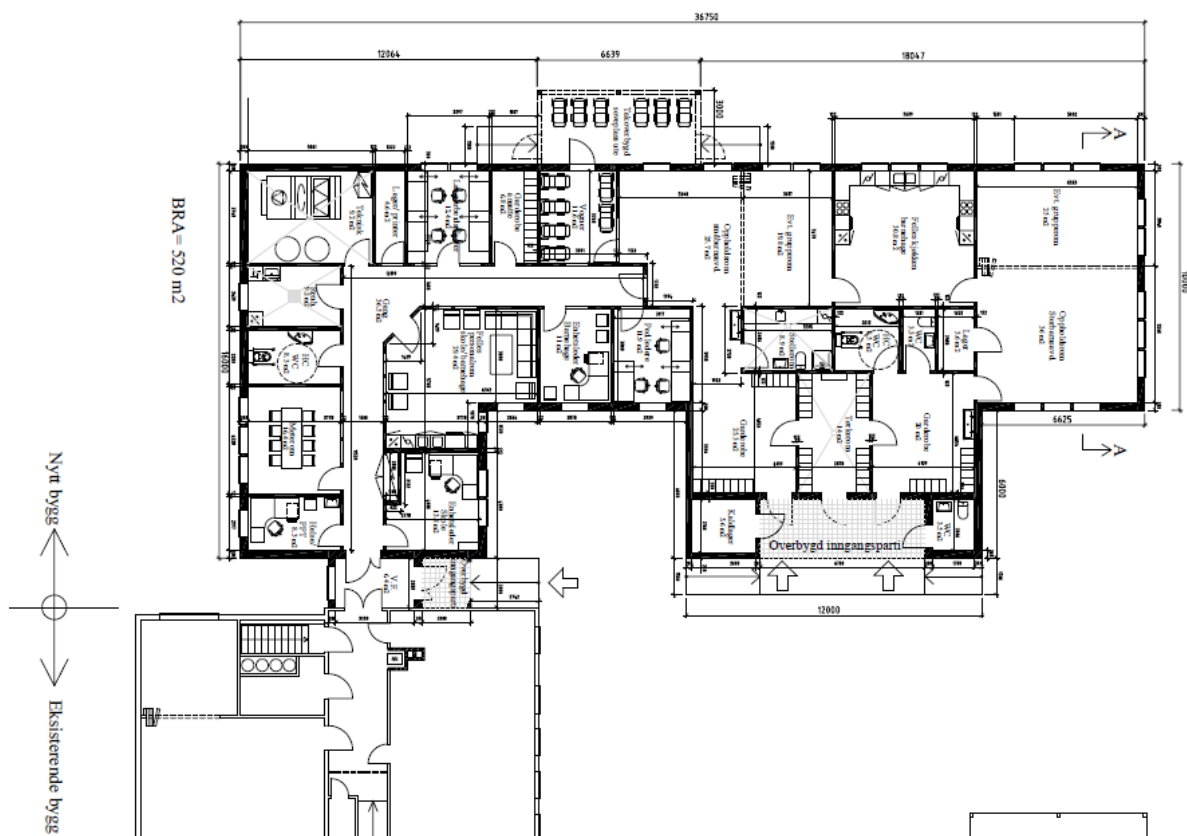
Kravspesifikasjon viser blant annet til følgende i punkt 1.1 Generelt og 1.2 Underlag/prosjektering:

Punkt 1.1: Nytt bygg skal oppfylle krav til universell utforming og TEK 17. Heim kommune blir tiltakshaver og totalentreprenør blir ansvarlig søker.

Punkt 1.2: som vedlegg følger situasjonsplan over området der barnehagen skal plasseres, samt plantegning og snitt. Plantegning er basert på flere brukermøter og kan ikke fravikes. Totalentreprenøren plikter å tilknytte seg tilstrekkelig kompetanse innenfor arkitektur og rådgivende ingeniører innenfor området RIB (Rådgivende ingeniør byggteknikk); RIV (Rådgivende ingeniør varme- ventilasjon- og sanitær), RIE (Rådgivende ingeniør elektroteknikk), samt andre nødvendige RI (Rådgivende ingeniører). Total entreprenør er ansvarlig for å imøtekomme kravene i gjeldende bygningsregler. Tegningsmaterieell skal leveres for dokumentasjon og muliggjøre byggherrens kontroll av utførelse.

Plantegningen:

Det er i kravspesifikasjonen stilt krav til at plantegningen ikke kan fravikes. Plantegningen er utarbeidet av prosjektleder i Heim kommune og er datert den 6.7.20. Den viser følgende:



Det er ikke stilt samme krav i kravspesifikasjonen til veggsknitt og Snitt A-A ikke kan fravikes, disse er vedlagt konkurransegrunnlaget. Disse er utarbeidet av prosjektleder i Heim kommune og datert 6.7.2020. De viser følgende på neste side:

kvalitetssikret i mange ledd, i tillegg så var viktig å komme i gang med byggeprosjektet pga. mulig krise i byggemarkedet.

Byggesaksbehandler sier at ansvarsrett for et fagområde kan gå over fra et firma til et annet, dette er vanlig. I dette tilfellet har prosjektleder hos kommunen ansvarsretten før arkitekt tar over ansvarsretten. Arkitekten tar da ansvaret for eventuelle endringer i forhold til opprinnelige tegninger. Byggesaksbehandler mener dette prosjektet er belaget med tilstrekkelig ansvarsrett.

I enhetsleders redegjørelse til kontrollutvalget vises det til følgende om Ven barnehage: Selv om kommunen har gjennomført et forprosjekt, så har ikke kommunen gjennomført prosjektering i den forstand. Heim kommune har laget en kravspesifikasjon med minimumskrav til ytelser, og i totalentreprisen stilt tydelige krav til at totalentreprisen medfører ansvar som prosjekterende og ansvarlig søker. Klager er her underleverandør til totalentreprenør. Det må også understrekes at dette var et forsert prosjekt for å sikre arbeid til byggenæringen i forbindelse med Coronasituasjonen, og at det i den forbindelse ble søkt om byggetillatelse for å hurtig kunne komme i gang med prosjektet. Denne søknaden ble senere trukket som følge av at dette ansvaret var pålagt totalentreprenøren. Det ble også sendt en søknad om godkjenning til Arbeidstilsynet basert på de minimumskravene som ble stilt i kravspesifikasjonen til entreprisen, igjen som et ledd i å få fart på byggeprosessen jfr. Coronasituasjonen.

Sørli Arkitekt AS skriver i brev til Heim kommune den 8.4.2021 blant annet følgende knyttet til ansvar ved Ven barnehage, tidligere tatt opp i brev av 9.11.2020 Sørli Arkitekt AS:

Det er ufravikelig for ansvarlig søker å identifisere og avklare ansvarsområdene og sørge for at erklæringer om ansvarsrett er sendt inn. Jfr. SAK 10 § 12.2.d og PBL § 23-4. Ansvarlig søker er ansvarlig for at alle nødvendige underskrifter foreligger. Det er et fundamentalt prinsipp i lovgivningen at alle som har et lovmessig definert ansvar i en byggesak skal erklære ansvarsrett for dette. Ingen kan diktere seg vekk fra sitt eget ansvar ved hjelp av en mer eller mindre mangelfull tilbudsbeskrivelse og aggressive brev. Heller ikke Heim kommunes etatsleder. Dette handler ikke om kontraktsmessige forhold, men om det ansvaret som følger av Plan- og Bygningsloven. Det er et elementært prinsipp at ingen skal ta på seg eller tillegges ansvar for andres arbeid. En oppdragsgiver har ikke noen som helst myndighet til å pålegge noen å ta ansvar for andres arbeid ... Søknad om IG (igangsetting), hvor ansvarsforholdene er definert på vanlig måte, er innsendt og godkjent. Samtlige aktører som er oppført i gjennomføringsplanen har erklært ansvar for sitt eget arbeid. Heim kommune som prosjekterende er tatt ut av denne planen kun for å komme videre i saken, selv om det i beste fall er mer enn tvilsomt. Det registreres at den lokale bygningsmyndigheten har godtatt dette.

Det presiseres uttrykkelig at vårt ansvar som ansvarlig søker og ansvarlig prosjekterende er avgrenset til den perioden vi er engasjert og til det arbeid vi selv utfører i prosjektet ... Når enhetslederen selv nevner samarbeidsrelasjoner er det grunn til å merke seg at Heim kommune konsekvent nekter å gjennomføre prosjekteringsmøter med de prosjekterende. Dette er i alle byggesaker den eneste metoden å avklare felles problemstillinger på, og å utvikle prosjektet på en god måte. Heim kommunes prosedyrevalg er langt mer arbeidskrevende, og ikke bekjentgjort på forhånd i utlysningsteksten.

Heim kommune besvarte brevet den 11.11.2020 fra enhetsleder TLM og sendt dette til totalentreprenør for Ven Barnehage. Følgende beskrives i brevet: Kommunen forholder seg til totalentreprenør sin kontaktperson og ledelse, og ikke til underentreprenører i totalentreprisen ... Heim kommune avviser kravet til at de skal stå som ansvarlig prosjekterende i noen av fasene i prosjektet ... Heim kommune har laget en kravspesifikasjon som dikterer minimumskravene i anskaffelsen, herunder plantegning ... Det er helt tydelig i kravspesifikasjonen at det er totalentreprenør med sine underleverandører som skal ha alt prosjektansvar og stå som ansvarlig søker ifølge punkt 1.1 og 1.2 i kravspesifikasjonen.

Teknisk leder sier i brev av 3.11.22 at i kontraktssammenheng, så er det en aktør kommunen er kontraktsforpliktet å forholde seg til, og det er generalentreprenør eller totalentreprenør. I det konkrete tilfellet som det her er snakk om, så har kommunen hele tiden hatt en god dialog med totalentreprenøren. De henvendelsene som det er gjennomført undersøkelser rundt, gjelder henvendelser direkte fra en underentreprenør til byggherre, uten at dette dokument er avklart med totalentreprenør. Underentreprenør her gikk så langt at det ble forlangt fristforlengelse uten at totalentreprenør ble involvert, så vidt byggherre er gjort kjent med. Heim kommune kan heller ikke se å ha fått henvendelse eller særskilte ønsker fra totalentreprenør om at byggherre skal delta i møtene totalentreprenør har med underentreprenør. Heim kommune har en klar kommunikasjonsstrategi for hvordan kommunen skal opptre som byggherre, og det er å følge de klare avtalene som er inngått gjennom bruk av anbefalte kontrakter fra Norsk standard. I disse kontraktene er det tydelig klargjort hvem som skal ha dialog med hvem og på hvilke formater kommunikasjon skal skje.

Arbeidstilsynet har innvilget søknaden om samtykke etter arbeidsmiljøloven § 18-9 knyttet for Ven barnehagen og skoleadministrasjonen 14.10.2020. Samtykket er sendt til Heim kommune med kopi til arkitekt Sørli Arkitekt AS og byggesakskontoret. I søknaden vurderes tegningene ivaretagelse av ansattes krav til arbeidslokaler.

I gjennomføringsplanen den 23.11.2020 for tiltaket Ven barnehage er det beskrevet følgende under prosjekteringsansvar: Sørli Arkitekter AS har arkitektansvar fra og med signert kontrakt med totalentreprenør.

5.2 Oppsummering

- Revisor oppsummerer med at kommunen i sin kravspesifikasjon som er vedlagt konkurransegrunnlaget har lagt til grunn at Heim kommune blir tiltakshaver og totalentreprenør blir ansvarlig søker for Ven barnehage og skoleadministrasjon.
- Det er en setning i konkurransegrunnlagets punkt 1.2: «Plantegning er basert på flere brukermøter og kan ikke fravikes». Setningen er gjenstand for diskusjoner og ulik oppfattelse knyttet til hvem som har ansvaret i byggeprosjektet. Kommunen kunne med fordel lagt til en prosatekst med avgrensning knyttet til arkitektur og at nødvendige endringer i plantegningene knyttet til lov og forskriftskrav aksepteres. Dette for å tydeliggjøre ansvaret mellom tiltakshaver og ansvarlig søker. Brev fra underentreprenørs arkitekt og kommunen viser at dette har skapt misforståelser og oppfattes ulikt, ut fra revisors oppsummering.
- Revisor oppsummerer videre med at her har det vært uenigheter i dialogen mellom kommunen og eksterne aktører med ulike roller og ansvar i byggeprosjektet. Det kan stilles spørsmål om praktisering av kommunikasjon mellom kommunen og totalentreprenør er tilstrekkelig utført i dette byggeprosjektet. Dette for å håndtere uklarheter og uenigheter, som ivaretar et godt samarbeid i det enkelte byggeprosjekt, og i senere byggeprosjekt. Kommunen kan på selvstendig grunnlag avklare om tiltakshaver (byggherre) skal delta i byggemøter ved totalentreprise, utover formelle krav til dette. Dette for å sikre god informasjon til alle parter i et byggeprosjekt, tydelige føringer fra byggherre og gi nyttig informasjon om gjennomføring av byggeprosjektet, etter revisors oppsummering.

VEDLEGG 1 KRAV TIL ANSVARLIG SØKERS KOMPETANSE

§ 11-2. Utdanningsnivåer

Foretak som påtar seg ansvarsrett i byggesak, skal ha faglig ledelse med eksamen eller annen bestått prøve som er relevant for foretakets ansvarsrett. Følgende alternative utdanningsnivåer skal være oppfylt:

- a. fag- eller svennebrev, eller tilsvarende
- b. mesterbrev eller tilsvarende
- c. høyere fagskolegrad med 120 studiepoeng, eller tilsvarende
- d. bachelorgrad i ingeniørutdanning, høyskolegrad eller tilsvarende grad med 180 studiepoeng, eller tilsvarende
- e. mastergrad i ingeniørutdanning eller arkitektur, sivilarkitekt, sivilingeniør, eller tilsvarende grad med 300 studiepoeng, eller tilsvarende.

Tilsvarende gjelder for foretak som søker om sentral godkjenning.

0 Endret ved forskrifter [9 des 2011 nr. 1324](#) (i kraft 1 jan 2012), [9 juni 2015 nr. 627](#) (i kraft 1 jan 2016), [6 des 2016 nr. 1451](#) (i kraft 1 jan 2017), [6 nov 2018 nr. 1674](#) (i kraft 1 des 2018).

§ 11-3. Krav til utdanning og praksis

Foretakets faglige ledelse skal oppfylle krav til relevant utdanning og praksis etter inndelingen i tiltaksklasser og funksjoner i tabellen nedenfor. Kravet til praksis gjelder etter endt utdanning.

<i>Tiltaksklasse</i>	<i>Funksjon</i>	<i>Utdanningsnivå, jf. § 11-2</i>	<i>Arbeidserfaring, antall år</i>
1	Søker	b c	4
1	Prosjekterende	b c	4
1	Utførende	a	2
1	Kontrollerende	b c	4
2	Søker	b c	6
2	Prosjekterende	c d	10 6
2	Utførende	b c	3
2	Kontrollerende	d	6
3	Søker	e	8
3	Prosjekterende	e	8
3	Utførende	c d	8 5
3	Kontrollerende	e	8

VEDLEGG 2 BRANNKRAV

AKTUELT

■ Brannfakkel fra brannforskerne

- Penger kastes bort på unødvendig brannkrav

Geir Drangsholt går kraftig ut mot veilederen som brukes for brannsikring av ventilasjonsanlegg i bygg. - Forskning ved RISE Fire Research AS i Trondheim viser at isolering av ventilasjonskanaler har ingen hensikt, sier Drangsholt.

Svein Inge Meland
og Jørn Hindklev
jh@bygg.no

BRANN

Ifølge en forskningsrapport fra RISE er «Brannventilasjon nettveileder for brannsikker ventilering» misvisende. Veilederen som anbefaler isolering av ventilasjonskanaler har vært i bruk etter at byggteknisk forskrift TEK 10 kom i 2010. Geir Drangsholt omtalte funnene i sitt foredrag på Kursdagene 2019 som Tekna arrangerer.

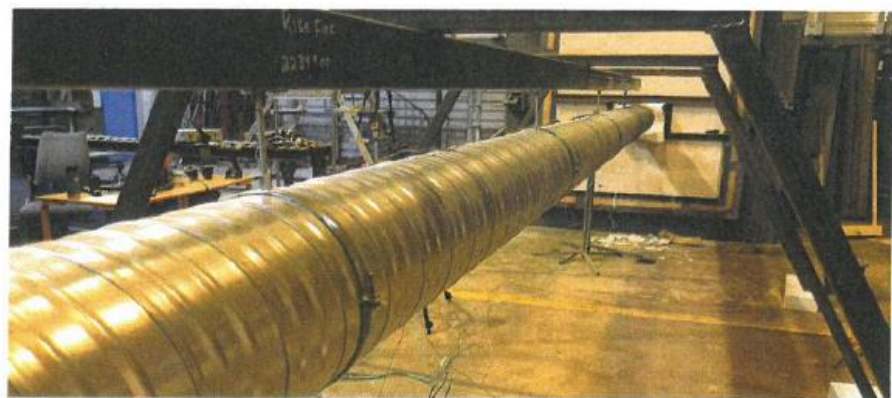
- Angivelig skal isolering av ventilasjonskanaler gi et positivt bidrag til at brann sprer seg, men slik er det ikke. Det finnes ikke belegg for å si noe sânt. Vi har gått gjennom dokumentasjonen og ikke funnet en brann i verden hvor dette har skjedd, sier Drangsholt.

Geir Drangsholt driver selv rådgivningsselskapet TekØk AS, og har vært innleid konsulent hos RISE i prosjektet. Han var tidligere ansatt som brannforsker i daværende Norges branntekniske laboratorium.

Gjort tester

Forskeren viser til forskningsprosjektet BRAVENT som ble utført ved RISE Fire Research AS i 2018. Prosjektet har gått gjennom litteratur, gjort beregninger og utført tester for å undersøke effekten av tiltakene som i dag brukes for å hindre brann- og røykspredning gjennom ventilasjonskanalene.

- Våre beregninger viste at det ikke er noen grunn til å tro at isolering av ventilasjonskanaler skulle ha noen positiv effekt. I fjor testet vi dette i laboratoriet for å undersøke om våre matematiske beregninger var korrekte. Et tyvetalls tester ble utført, og alle viste at isolasjon rundt kanalene ikke hadde noen hensikt. Brann sprer seg ikke via ventilasjonskanaler. Tvert imot har solasjon en negativ effekt ved at kanalen suger, metallet blir varmere og deformeres mer når det er isolasjon på rørene, sier han.



TESTING. Fra testing av ventilasjonskanaler i laboratoriet.

Forskningsprosjekt til tre millioner kroner

- Har dere testet ulike typer brannisolasjon av rørene?

- Vi brukte en type, men hvilken type man bruker spiller ingen rolle i denne sammenheng.

- Har ikke isolasjon virkning på røykspredning heller?

- Vi kan ikke utelukke det, men det må i så fall løses på annen måte. Det viktige for å unngå røykspredning er at ventilasjonsanlegget er i gang slik at røyken trekkes ut.

- Det er brukt omkring tre millioner på forskningsprosjektet, er undersøkelsene grundige nok til at dere er trygge på at konklusjonene er riktige?

- Ja. Undersøkelsene er meget grundige.

- Hvem er ansvarlig for BVN-veilederen?

- Ikke det offentlige, hvis noen tror det. Den er nok satt sammen av innspill fra leverandører og rådgivere. Jeg frykter at disse anbefalingene er drevet av markedskrefter, ikke kunnskap og forskning, sier han.

Krever kunnskap

Direktør Paul-Halle Zahl-Pedersen ved RISE Fire Research AS i Trondheim sier det er viktig at laboratoriet tar ansvar både for sikkerhet og økonomi.

- Før vi tar beslutninger som skal styrke sikkerheten, må det dokumenteres med kunnskap. Vi kan ikke la markedskrefter råde.

- Er du trygg på at konklusjonene fra RISE er riktige?

- Jeg har tillit til vår forskning er riktig.

- Veilederen kom for nesten ti år siden. Hvorfor er ikke dette avdekket tidligere, hvis det er feil?

- Vi opplever at det er veldig vanskelig å få med seg aktører til å finansiere forskning. Selv når vi i presenterer hypoteser som kan bety millioninnsparinger, er det vanskelig å skaffe midler. Dette er et eksempel på at det ligger mye kostnadsbesparelse i forskning, sier Zahl-Pedersen.

Del to i BRAVENT skal undersøke virkningen av spjeld i kanalnettet.

Rapporten vil skape debatt i ekspertmiljøet

I en kort kommentar til Byggeindustrien skriver Per Stræde, markeds- og kommunikasjonsdirektør i Saint-Gobain Norge at temaet brann og kanaler er en svært kompleks problemstilling, og at rapporten fra RISE Fire Research utvilsomt vil bli diskutert iherdig i ekspertmiljøet.

- I Glava forholder vi oss uansett til det som til enhver tid er gjeldende regelverk. Vårt fokus er å utvikle bærekraftige og miljøriktige isola-



Geir Drangsholt.

sjonsprodukter som er optimalisert for norske forhold, skriver han.

Stræde poengterer at Glava er positive til at aktører i bransjen tar ansvar og investerer i forskning og utvikling.

- Det er med på å drive bransjen videre. Og dersom denne rapporten fører til at myndighetene endrer på regelverket, så vil vi selvfølgelig forholde oss til dette og videreutvikle våre løsninger. Markedet kan alltid være trygge på at vi har produkter tilpasset norske krav og forventninger, fastholder han.

Fakta

RISE Fire Research AS eies 30 prosent av Sintef og 70 prosent av Research Institutes of Sweden

VEDLEGG 3 KOMMUNENS 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

Heim kommune viser til det andre høringsutkastet til Rapport/undersøkelse byggeprosjekt.
Under følger våre kommentarer:

Del av rapport	Kommentar
2.2 Oppsummering side 9, første kulepunkt	Fra første rapportutkast står følgende: Revisor oppsummerer følgende: - Kommunen har ut fra revisors oppsummering dokumentert tilstrekkelig kompetanse til selv å være ansvarlig søker knyttet til bygg i tiltaksklasse 2 - brannstasjonen. Revisor tar forbehold om at vi ikke er fagorgan knyttet til godkjenning av kompetanse til det å være ansvarlig søker. Dette er endret i andre rapportutkast: Revisor oppsummerer følgende: - Revisor er ikke et fagorgan knyttet til godkjenning av kommunens kompetanse til det å være ansvarlig søker og utøve egen projektering. Det er uenighet mellom kommunen og Arkitekt Sorli på om kompetansekravet er oppfylt i kommunen. Revisor anbefaler kommunen å avklare om kompetansekravet er i henhold til byggsaksforskriften med direktoratet for byggkvalitet. Dette for å dokumentere at kompetansen til å være ansvarlig søker og projekterende i kommunen er i samsvar med kravene for bygg i tiltaksklasse 2 og 3. Heim kommune ser at revisor her endrer sin vurdering i forhold til rapportens førsteutkast. Vi synes at det er beklagelig at revisor her ikke tar stilling til spørsmålet. Det har vært brukt svært mye tid og mye undersøkelser i denne rapporten, og da finner vi det uheldig at et sentralt spørsmål rundt den kritikken som fremmes fra nevnte arkitektfirma ikke følges helt ut fra revisor. Heim kommune har allerede vurdert dette spørsmålet i forhold til forskriftene, på lik linje med det vi gjør i all annen saksbehandling innenfor området.

	Basert i kravene i vedlegg 1, så hersker det ingen tvil om at kommunen innehar tilstrekkelig kompetanse, da dette kun baserer seg på faglig ledelses utdanning. Heim kommune kan bekrefte at utdanningen på vår prosjekterende er i henhold til kravene, og er også listet opp av revisor tidligere i rapporten. Heim kommune tar dog til etterretning at faglig ledelse for prosjektering ikke er adressert i delegasjonsfullmaktene til prosjektledere. Dette temaet er mye bedre klargjort og belyst i andreutkastet av rapporten.
4.2 Oppsummering s18, første kulepunkt	I ny rapport er første kulepunkt fjernet. Dette henger sammen med punktet over i dette skrivet, og vi fører de samme merknadene for dette punktet.
5.2 Oppsummering s 24, kulepunktene 2 og 3	Vi registrerer revisors synspunkter vedr hva som legges inn i konkurransegrunnlag og hvordan vi bør vurdere kommunikasjon. Konkurransegrunnlag er krevende og det vil bestandig være rom for tolkning og uklarheter, og denne situasjonen er ikke unik. Når det gjelder hvilke fora byggherre deltar, så blir det vurdert i samråd med entreprenør for det enkelte prosjekt.

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.revisjonmidtnorge.no