

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

Behandling:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, Arve Gausen, presenterte og besvarte spørsmål fra kontrollutvalget i forbindelse med presentasjon av rapporter fra forvaltningsrevisjon og undersøkelse.

Revisors presentasjon legges ved protokollen.

Omforent forslag

1. Kommunestyret ber kommunedirektøren som en følge av avdekkede svakheter om å følge opp revisors anbefalinger fra forvaltningsrevisjon med vekt på:
 - a. Gjennomgå og sikre organisatorisk skille i byggeprosjekt der 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.

Vedtak:

1. Kommunestyret ber kommunedirektøren som en følge av avdekkede svakheter om å følge opp revisors anbefalinger fra forvaltningsrevisjon med vekt på:
 - a. Gjennomgå og sikre organisatorisk skille i byggeprosjekt der 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 tjenesteområder 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 utgangen av mai 2023.

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. Innsamlede 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 dokumentasjonsplikten 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 tjenestoområder der det er risikoer for at lov og forskriftskrav 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. byggsakforskriften §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. Byggsakforskriften § 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 forsvarelig.

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.