

Anskaffelser vann og avløp

Skaun kommune
Forvaltningsrevisjon

2026



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Skaun kommunes kontrollutvalg i perioden august 2025 til april 2026.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Inderøy, 30.04.26

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

Sunniva Tusvik Sæter

Prosjektmedarbeider

RIM Revisjon
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Skaun kommune. Formålet har vært å vurdere om planlegging, anskaffelser og gjennomføring av investeringsprosjekter innen vann og avløp er gjennomført i tråd med regelverk og anbefalt praksis. Undersøkelsen omfatter prosjektene P754 Eggkleiva renseanlegg (avløp) og P656 overføringsledning vann Eggkleiva–Børse.

I **første problemstilling** (planlegging, budsjettering og prosjektering) konkluderer vi med at prosjekt P754 (avløp) i hovedsak er gjennomført i tråd med anbefalt praksis, blant annet gjennom en utredning av behov, mål og alternative løsninger. For prosjekt P656 (vann) viser gjennomgått dokumentasjon at behov og målsettinger er fastsatt, og at enkelte alternativer er belyst i dokumentet hydrologisk vurdering. Det foreligger imidlertid ikke et komplett beslutningsgrunnlag som også inneholder kostnadsrammer der usikkerheten i estimatene er synliggjort, og med vurdering av økonomiske konsekvenser over anskaffelsens levetid. Planleggingsfasen vurderes derfor som ikke fullt ut i henhold til anbefalt praksis.

I **andre problemstilling** (anskaffelse av entreprenør og prosjektledelse) konkluderer vi med at anskaffelsene i hovedsak er gjennomført med kunngjøring og konkurranse for de største kontraktene. Revisjonen har likevel avdekket et mindre avvik knyttet til anskaffelsesprotokoll.

I **tredje problemstilling** (gjennomføring, oppfølging og kontroll av leveransen) konkluderer vi med at kommunen i hovedsak har etablert en organisering og møtестruktur som gir sporbarhet i den løpende oppfølgingen, blant annet gjennom regelmessige byggemøter med referater. Samtidig har prosjektene vært preget av omfattende endringer og uforutsette forhold, og det har vært betydelig kostnadsvekst. Kostnadsveksten bør etter revisjonens syn sees i sammenheng med de belyste manglene innen budsjettering for prosjektet 656 vann.

Kommunen bør sørge for at:

- Det for planlagte prosjekter innen vann og avløp utarbeides et komplett beslutningsgrunnlag som også omfatter livsløpskostnader, samt kostnadsrammer med synliggjøring av usikkerhet i kostnadsrammen
- Det utarbeides og arkiveres anskaffelsesprotokoll og meddelelse om tildeling med tilstrekkelig begrunnelse for alle konkurranser

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Uttalelse om rapport	10
1.5 Om anskaffelsene P754 Eggkleiva renseanlegg og P656 overføringsledning vann Eggkleiva – Børsa.....	10
1.5.1 Begrepsforklaring.....	12
2 Planlegging, budsjettering og prosjektering	14
2.1 Problemstilling	14
2.2 Revisjonskriterier	14
2.3 Funn.....	14
2.3.1 Prosjekt 656 (vann).....	14
2.3.2 Prosjekt 754 (avløp).....	16
2.4 Vurdering.....	18
2.4.1 Prosjekt 656 (vann).....	18
2.4.2 Prosjekt 754 (avløp).....	19
3 Anskaffelse av entreprenør og prosjektledelse	20
3.1 Problemstilling	20
3.2 Revisjonskriterier	20
3.3 Funn.....	20
3.3.1 Offentlig kunngjøring.....	20
3.3.2 Anskaffelsesprotokoll og meddelelse om tildeling	22
3.3.3 Kontrakter	23
3.4 Vurdering.....	25
4 Oppfølging av leveransen.....	27
4.1 Problemstilling	27
4.2 Revisjonskriterier.....	27
4.3 Funn.....	27
4.3.1 Roller og ansvar i prosjektene.....	27
4.3.2 Løpende vurdering av økonomi og uforutsette forhold	28
4.4 Vurdering.....	31
5 Ressurser og kompetanse.....	34
5.1 Problemstilling	34
5.2 Funn.....	34
5.3 Revisors oppsummering.....	35

6	Konklusjoner og anbefalinger	36
6.1	Konklusjon.....	36
6.2	Anbefalinger	37
	Kilder.....	38
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	39
	Vedlegg 2 – Uttalelse	45

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Skaun kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema anskaffelser innen vann og avløp. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen 13.08.25 i sak 27/25.

Revisor har i dialog med kontrollutvalget avklart at det er prosjektene 754 Eggkleiva rensesanlegg og 656 overføringsledning vann Eggkleiva – Børsa som kontrollutvalget ønsker undersøkt.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- Er planlegging, budsjettering og prosjektering av infrastruktur innen VA-området i Skaun kommune gjort i henhold til regelverk og anbefalt praksis?
- Er anskaffelsen av entreprenør og evt. prosjektledelse for oppføring av infrastruktur innen VA-området utført i henhold til regelverket?
- Er gjennomføringen av investeringsprosjekter, herunder oppfølging og kontroll av leveransen fra entreprenør, samt avviksrapportering og - håndtering utført i henhold til regelverk og anbefalt praksis?
- Har kommunen tilstrekkelige ressurser og kompetanse innen VA-området?

Siste problemstilling er beskrivende, og det er derfor ikke revisjonskriterier eller vurderinger knyttet til denne – kommunens egne vurderinger er derimot gjengitt av revisor.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Skaun kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisjonen har benyttet følgende metoder for å samle inn og analysere data i prosjektet:

Intervju

Revisjonen har gjennomført følgende intervjuer i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- Oppstartsmøte med:
 - kommunedirektør

- avdelingsingeniør
- enhetsleder plan, miljø og kommunalteknikk
- Intervju med:
 - avdelingsingeniør
 - enhetsleder plan, miljø og kommunalteknikk

Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte samtaler, og har vært brukt til å supplere og forklare dokumentasjonen, samt til å avklare tidslinje, roller, beslutninger og håndtering av endringer underveis. Revisjonen benytter kun informasjon fra intervju når dette er verifisert av deltakerne.

Dokumentgjennomgang

Revisjonen har gjennomgått relevante styrings- og saksdokumenter knyttet til prosjektene, herunder plan- og beslutningsgrunnlag (bl.a. hovedplaner, utredninger og kommunens tidslinje), anskaffelsesdokumentasjon (kunngjøringer på Doffin/TED, konkurransegrunnlag, tilbudsevaluering, anskaffelsesprotokoller/meddelelser, kontrakter og endringer/tillegg), samt dokumentasjon fra gjennomføringen (byggemøtereferater, endringsmeldinger, og korrespondanse. Kommunen har vært behjelpelig med å gi revisjonen tilgang til prosjekthotell i eams, i samarbeid med entreprenøren for graveentreprisen. Rapporteringsdokumenter (økonomiplan, budsjett og tertialrapporter) er benyttet for å belyse bevilgninger og oppfølging av økonomi. Dokumentgjennomgangen har vært hovedgrunnlaget for å vurdere etterlevelse opp mot revisjonskriteriene.

Vurdering av metode

Metodetilnærmingen er valgt for å sikre tilstrekkelig grunnlag for å besvare problemstillingene. Dokumentgjennomgangen gir sporbarhet og etterprøvnbarhet, mens intervju bidrar til å forklare bakgrunn, praksis og årsaksforhold der dokumentasjonen alene ikke er tilstrekkelig. Revisjonen har vurdert innhentet informasjon i lys av relevante krav i anskaffelsesregelverket, kommunelovens bestemmelser om internkontroll, samt anbefalt praksis for planlegging og prosjektstyring slik dette er utledet i revisjonskriteriene.

Revisjonen har vurdert prosjekt 656 (vann) og prosjekt 754 (avløp) som to egne investeringsprosjekter og anskaffelser. Kravene i anskaffelsesregelverket gjelder derfor for hver del av anskaffelsen (kunngjøring, prosjektering og gjennomføring) og for hvert prosjekt for seg.

Selv om prosjektene etter hvert ble samordnet i utførelsesfasen, endrer ikke dette kravet om at etterlevelse og dokumentasjon skal kunne vurderes separat for de to prosjektene. Dette er nødvendig for å sikre sporbarhet i beslutninger, budsjett og rapportering, og for å kunne etterprøve hvilke faglige vurderinger og anskaffelser som er gjort i hvert prosjekt.

Regelverket innebærer også at kunngjørings- og dokumentasjonskrav knytter seg til den enkelte anskaffelse. Terskelverdier og valg av prosedyre skal derfor vurderes ut fra hva som faktisk anskaffes i hvert prosjekt, selv om deler av gjennomføringen skjer i felles entrepriser. Felles gjennomføring kan gi praktiske gevinster, men reduserer ikke kravene til planlegging, konkurranse, likebehandling og etterprøvbare dokumentasjon.

Dette metodiske utgangspunktet ligger til grunn for vurderingen av funnene. For prosjekt 656 (vann) mangler det dokumentasjon som viser at planlegging og prosjektering er gjennomført i tråd med revisjonskriteriene.

Kommunen og revisjonen har imidlertid ulikt syn på hvorvidt prosjekt 656 (vann) og prosjekt 754 (avløp) skal betraktes som to separate prosjekter/anskaffelser. Kommunen mener prosjektene bør ses som ett sammenslått prosjekt, mens revisjonen har lagt til grunn at dette er to egne investeringsprosjekter og anskaffelser.

Avgrensninger

Revisjonen vurderer i hovedsak om kommunen har fulgt relevante krav og anbefalt praksis i de prosessene som er undersøkt, men tar ikke stilling til om kommunen har valgt hensiktsmessige tekniske løsninger i prosjektene. Revisjonen vurderer heller ikke om kommunen samlet sett har gjort hensiktsmessige strategiske valg for å sikre overordnet avløpsløsning, vannforsyning, beredskap, redundans og ønsket nivå på leveringssikkerhet, utover å vurdere om beslutninger og gjennomføring er dokumentert og håndtert i tråd med regelverk og anbefalt praksis.

Støtteverktøy

Revisor har benyttet Teams, Excel, Word og Copilot som støtteverktøy i undersøkelsen. Verktøyene er brukt for å systematisere og strukturere datamaterialet. Bruken av støtteverktøy er kvalitetssikret av revisor og gjennomført i tråd med revisjonens retningslinjer.

1.4 Uttalelse om rapport

Rapporten ble sendt på høring til kommunedirektøren 07.04.26, og revisjonen mottok kommunedirektørens høringsuttalelse 21.04.26.

Revisjonen mottok den 16.04.26, etter frist for oversending av dokumentasjon, ytterligere dokumentasjon i saken. Dokumentasjonen omhandler prosjekteringen av prosjekt 656 (vann), og har medført endringer i rapportens kapittel 2 om planlegging, budsjettering og prosjektering.

Høringsuttalelsen har medført endringer i rapportens kapittel 3 (om anskaffelse av rådgivning), i kapittel 5 (om vaktordninger), samt i rapportens anbefalinger.

1.5 Om anskaffelsene P754 Eggkleiva renseanlegg og P656 overføringsledning vann Eggkleiva – Børse

Kommunen opplyser i tidslinjen for prosjektene P754 og P656 som er overlevert til revisjonen, at Eggkleiva renseanlegg fra 1984 hadde omfattende tekniske mangler og ikke lenger tilfredsstilte krav til drift og arbeidsmiljø. En faglig vurdering gjennomført i 2014 anbefalte derfor å overføre avløpet til Børse renseanlegg, som hadde bedre kapasitet og mer robuste resipientforhold¹. Dette dannet grunnlaget for prosjekt P754 (avløp). Driftsavdelingen meldte samtidig behov for å vurdere fornyelse av deler av hovedvannledningen, noe som i 2016 førte til oppstarten av prosjekt P656 (vann).

Ifølge avdelingsingeniør og enhetsleder plan, miljø og kommunalteknikk, utviklet prosjekteringen seg til å bli langt mer omfattende enn først antatt i forbindelse med prosjektene 754 (avløp) & 656 (vann). Dette skyldtes blant annet behovet for et mer robust vannforsyningssystem, svakheter i kapasiteten for vann til brannslukking, og krevende grunnforhold, særlig ved Laugen. Arbeidet ble også forsinket på grunn av grunnundersøkelser, arkeologiske registreringer og begrenset kapasitet hos både kommunen og eksterne rådgivere. I 2018 ble fremdriften ytterligere redusert da prosjektlederressurser måtte omdisponeres til et hastetiltak knyttet til omlegging av fylkesvei i Børse sentrum.

¹ Resipientforhold beskriver miljøtilstanden og tåleevnen i resipienten (vassdrag, innsjø eller sjøområde) som mottar utslipp, inkludert strømforhold/utskifting, fortynning og kapasitet til å bryte ned eller transportere bort forurensning. Kilder: Store norske leksikon (oppslag «resipient»); Miljødirektoratet, veiledning om vurdering av resipientens sårbarhet for utslipp.

Kommunen forklarer videre at det i 2021 ble iverksatt egne entrepriser for styrt boring² på de mest kritiske delstrekningene for å redusere risiko. I 2022 ble Solberg Maskin AS tildelt oppdraget for hovedentreprisen på graving. Det meste av hovedtraséene for vann og avløp ble ferdigstilt i 2023 og 2024. I juni 2024 ble arbeidene på en delstrekning over E39 stanset etter at avvik fra reguleringsplanen ble avdekket. Samtidig ble det oppdaget betydelig etterslep i entreprenørens fakturering og håndtering av mengder og endringsarbeid, noe som ga stor usikkerhet rundt de økonomiske prognosene. Arbeidet på den gjenstående strekningen ble derfor satt på vent inntil alle kostnader var avklart høsten 2025.

Kommunen opplyser at prosjektet nå i hovedsak er ferdigstilt, med unntak av de siste 800 meterne over E39 og byggingen av en trykkøkingsstasjon³. Det er satt av 17 millioner kroner i budsjettet for 2026 til å fullføre dette. Fagavdelingen bemerker samtidig at den administrative gjennomføringsevnen kan bli påvirket av den betydelige reduksjonen i intern prosjektlederkapasitet det siste året, etter omfattende turnover i enheten.

Organisering

Skaun kommune er administrativt organisert med kommunedirektøren som øverste leder og fem hovedområder under seg: Oppvekst, Helse og mestring, Samfunn og kultur, Organisasjon og Økonomi. Vann- og avløpstjenestene hører inn under kommunalområdet Samfunn og kultur (samfunnsutvikling) og ivaretas av enheten Eiendomsdrift. Eiendomsdrift har hovedansvar for drift og vedlikehold av kommunens infrastruktur, inkludert veg, vann- og avløpsanlegg.

² Styrt boring (horisontal retningsstyrt boring) er en metode for å legge rør under bakken uten å grave åpen grøft.

³ Trykkøkingsstasjon er et anlegg som øker vanntrykket i ledningsnettet for å sikre tilstrekkelig vannforsyning.



Kilde: Skaun kommune

1.5.1 Begrepsforklaring

Endringskrav(EM)

Krav om endring i kontraktsarbeidet som fremmes under gjennomføringen av et prosjekt, for eksempel som følge av uforutsette forhold, endret omfang eller tekniske tilpasninger.

Endringskrav kan ha konsekvenser for både kostnader og fremdrift.

Anskaffelsesprotokoll

Dokumentasjon som beskriver de viktigste beslutningene i en anskaffelsesprosess, herunder valg av prosedyre, vurdering av tilbud og begrunnelse for valg av leverandør. Protokollen skal sikre etterprøvbarhet, likebehandling og åpenhet.

Rammeavtale

En avtale som fastsetter vilkår for fremtidige kjøp innenfor en bestemt periode, uten at konkrete leveranser er fastsatt på forhånd. Leveranser skjer gjennom avrop innenfor avtalens varighet og rammer.

Direkteanskaffelse

Anskaffelse som gjennomføres uten konkurranse, normalt fordi anskaffelsens verdi er under gjeldende terskelverdi eller fordi regelverket åpner for unntak.

Avrop

Bestilling av varer eller tjenester innenfor rammene av en eksisterende rammeavtale.

Kunngjøring

Offentlig annonsering av en anskaffelse i lovpålagte kanaler (for eksempel Doffin og TED) for å invitere leverandører til å delta i konkurransen.

Prekvalifisering

En del av anskaffelsesprosessen der oppdragsgiver vurderer hvilke leverandører som oppfyller fastsatte kvalifikasjonskrav (for eksempel økonomisk og faglig kapasitet), og velger ut et begrenset antall som inviteres videre til å levere tilbud. Prekvalifisering brukes særlig i konkurranser med begrenset deltakelse (for eksempel begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling).

Utførelsesentreprise

Entrepriseform der byggherren har ansvaret for prosjekteringen (tegninger og beskrivelser), mens entreprenøren har ansvar for å utføre arbeidene i henhold til dette grunnlaget. Entreprenøren har normalt ikke ansvar for prosjekteringsløsningene, men for korrekt og kontraktsmessig utførelse.

Meddelelse om tildeling

Skriftlig melding til tilbyderne om valg av leverandør, med begrunnelse for beslutningen og opplysning om karenperiode.

Karenperiode

Tidsrommet mellom meddelelse om tildeling og kontraktsinngåelse, hvor tilbyderne kan klage på tildelingsbeslutningen.

Prosjekthotell

Digital samhandlingsplattform der prosjektets dokumentasjon, korrespondanse, referater og endringsmeldinger lagres og deles mellom partene.

Byggemøte

Regelmessig møte mellom byggherre og entreprenør i gjennomføringsfasen, der fremdrift, økonomi, HMS og endringer følges opp og dokumenteres i referat.

2 PLANLEGGING, BUDSJETTERING OG PROSJEKTERING

2.1 Problemstilling

- Er planlegging, budsjettering og prosjektering av infrastruktur innen VA-området i Skaun kommune gjort i henhold til regelverk og anbefalt praksis?

2.2 Revisjonskriterier

Kommunen bør i forbindelse med planlegging av prosjektene 656 Vannledning forsterkning Eggkleiva – Børsa & 754 avløpsløsning Eggkleiva ha utarbeidet følgende:

- Behovsanalyse for prosjektene
- Forslag til målsetting for prosjektene
- Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektenes mål
- Kostnadsramme for prosjektene basert på realistiske anslag, og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort
- Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn

2.3.1 Prosjekt 656 (vann)

Det foreligger ikke ett dokument som samlet utgjør et beslutningsgrunnlag for prosjekt 656 vannledning forsterkning Eggkleiva Børsa. Asplan Viak har imidlertid i 2016 på oppdrag for Skaun kommune skrevet rapporten «Hydraulisk vurdering VL Eggkleiva». Dokumentet analyserer blant annet hydraulisk kapasitet i vannforsyningen ved Eggkleiva basert på simuleringer av dagens og framtidig vannforbruk. Det gir anbefalinger om ledningsdimensjoner og tiltak for å sikre tilstrekkelig kapasitet, trykkforhold og slukkevann. I tillegg har kommunen en hovedplan for vann, avløp og vannmiljø 2017-2026 som beskriver status, mål og prioriterte investeringer i den kommunale VA-sektoren i planperioden, med vekt på robust vannforsyning, avløpsløsninger og miljøhensyn. Kommunens vannbruksplan fra 2012 gir på sin side en overordnet vurdering av tilstand og risiko i kommunens vannforekomster, og danner et

kunnskapsgrunnlag for forvaltning av drikkevannskilder og øvrige vannressurser i tråd med vanndirektivet.

Behovsanalyse for prosjektet

Behov for tiltak i prosjekt 656 (vann) framgår av plan- og utredningsdokumenter som kommunen har oversendt, herunder primært «Hydraulisk vurdering VL Eggkleiva» (Asplan Viak, 2016). I dokumentasjonen knyttes prosjektet blant annet til samordning med planlagt/vedtatt avløpstiltak (nedleggelse av Eggkleiva renseanlegg og etablering av overføringsledning til Børse), der vannledning i samme trasé omtales som et samordningstiltak. Videre framgår det av den hydrauliske vurderingen at dagens vannledninger er beregnet å ha begrenset kapasitet ved økning i vannforbruk fram mot 2040, herunder scenarier med om lag dobling av forbruket. Dokumentasjonen beskriver også et behov for å sikre tilstrekkelig slukkevann til planlagte utbyggingsområder ved Ofstad/Jyssan, samt fornyelsesbehov knyttet til eksisterende forsyningsledning til Eggkleiva (PVC-ledning fra 1974), som i rapporten omtales som utsatt for krakelering og brudd.

Forslag til målsetting for prosjektene

Mål for prosjektet er omtalt i Hydraulisk vurdering VL Eggkleiva (Asplan Viak, 2016). Her framgår det at ny ledning skal kunne fungere som hovedforsyning til Børse og Buvika ved driftsavvik på eksisterende hovedledning. Videre heter det at ny ledning skal kunne forsyne Vassåsen høydebasseng direkte fra hovedkilden (Malmsjøen/Solstadåsen) uten behov for trykkreduksjon underveis. Rapporten legger også til grunn at ledningen dimensjoneres for beregnet vannbehov fram mot 2040 og for å oppfylle krav til slukkevann ved planlagt utbygging.

Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektene mål

Rapporten Hydraulisk vurdering VL Eggkleiva omtaler et alternativ der eksisterende ledninger oppgraderes. Rapporten anbefaler imidlertid etablering av ny hovedledning, blant annet med henvisning til forsyningssikkerhet. For slukkevann til planlagt utbygging ved Ofstad/Jyssan beskriver rapporten to konseptuelle løsninger: (1) forsyning direkte fra Solstadåsen og (2) forsyning via Vassåsen høydebasseng. Løsningen via Vassåsen høydebasseng anbefales.

Kostnadsramme for prosjektene basert på realistiske anslag, og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort

I Hovedplan vann, avløp og vannmiljø 2017 – 2026 (publisert 21.12.2016) er det i tabell 5-1 gjort kostnadsestimater for ulike tiltak innen vann og avløp. Her heter det at

investeringskostnaden for "Nedleggelse Eggkleiva RA og overføringsledning til Børsea RA" er anslått til totalt 33,90 millioner kroner for vann-delen og 22,70 millioner kroner for avløps-delen.

Kostnadene på kr 33,9 mill, som gjelder ny vannledning fra Eggkleiva til Børsea ble her estimert i rammen av prosjektet ny avløpsløsning (754), og noe tidligere enn det ble opprettet et eget prosjekt for nye vannledninger fra Eggkleiva (656 Vann).

Usikkerheten i kostnadsrammen er ikke synliggjort.

Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid

Dokumentasjonen som er gjennomgått inneholder ikke en analyse av livsløpskostnader (LCC) for vannledningen. I materialet omtales likevel enkelte økonomiske forhold knyttet til gjennomføring og drift. Det framgår blant annet at etablering av vannledning i samme trasé som avløpsledning er begrunnet med forventede reduserte anleggskostnader sammenlignet med separate grøfter.

2.3.2 Prosjekt 754 (avløp)

Asplan Viak har i 2014 på oppdrag for Skaun kommune skrevet rapporten «Avløpsløsning for Eggkleiva». Rapporten utreder tekniske løsninger for håndtering av avløpsvann fra Eggkleiva og Venn, med fokus på å utbedre et nedslitt anlegg og tilfredsstillende gjeldende miljøkrav. Dokumentet sammenstiller to hovedalternativer basert på investerings- og driftskostnader over en 20-årsperiode, og anbefaler overføring av avløpsvann til Børsea renseanlegg som den mest gunstige løsningen for både resipient og drift. Rapporten berører revisjonens kriterier på følgende områder:

Behovsanalyse for prosjektet

Rapporten inneholder en behovsanalyse som tar utgangspunkt i dagens situasjon. Det dokumenteres at renseanlegget på Eggkleiva er 30 år gammelt og nedslitt, og at det ikke tilfredsstillende dagens krav til arbeidsmiljø. Analysen peker på risiko for helseplager hos driftspersonell. Videre belyses behovet for å møte strengere rensekrav i Forurensningsforskriften, spesielt kravet om 90 prosent reduksjon av fosfor, noe det eksisterende anlegget ikke er dimensjonert for. Det er også tatt høyde for fremtidig befolkningsvekst ved at det nye systemet foreslås dimensjonert for en økning på 60 prosent flere tilknytninger til avløpsnett.

Forslag til målsetting for prosjektene

Målsettingen for prosjektet fremgår av oppdragsbeskrivelsen og de tekniske vurderingene. Det overordnede målet er å finne en fremtidsrettet løsning for avløpsbehandling som sikrer overholdelse av miljøkrav, forbedrer arbeidsmiljøet og gir tilstrekkelig kapasitet for fremtidig belastning. Et spesifikt delmål er å velge en løsning som minimerer utslippsbelastningen på sårbare resipienter, der valget står mellom utslipp til den sårbare Børselva eller den mer robuste Trondheimsfjorden.

Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektenes mål

Rapporten drøfter inngående to hovedkonsepter for å oppfylle målene:

- Alternativ 1 – Nytt Eggkleiva renseanlegg: Dette innebærer sanering av eksisterende anlegg og bygging av et nytt, moderne biologisk/kjemisk renseanlegg på samme sted med utslipp til Børselva.
- Alternativ 2 – Overføringsledning Eggkleiva–Børsea: Dette konseptet baserer seg på å utvikle lokal rensing og i stedet pumpe avløpsvannet via en ca. 5,5 km lang ledning til det eksisterende nettet i Børsea, for sluttbehandling ved Børsea renseanlegg og utslipp til sjø.

Konseptene sammenlignes systematisk med tanke på teknisk gjennomførbarhet, miljøpåvirkning og økonomi.

Kostnadsramme for prosjektene basert på realistiske anslag, og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort

Det er utarbeidet anslag for investeringskostnadene for begge alternativer.

- For Alternativ 1 er investeringsbehovet anslått til 8,0 millioner kroner.
- For Alternativ 2 er investeringsbehovet anslått til 15,25 millioner kroner. Kostnadene er spesifisert på overordnet nivå, for eksempel med 13,75 millioner kroner for selve overføringsledningen i alternativ 2.

Selv om kostnadene betegnes som stipulerte, er usikkerhetsmarginer ikke synliggjort i dokumentasjonen.

Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid

Rapporten inneholder en beregning av de økonomiske konsekvensene over en levetid på 20 år. Det er benyttet en kalkulasjonsrente på 5 prosent for å beregne årskostnader, som inkluderer både kapitalkostnader, driftskostnader og avskrivninger (20 år). Sammenstillingen viser at selv om Alternativ 2 har nesten dobbelt så høye investeringskostnader som Alternativ 1, er driftskostnadene (strøm, slam, vedlikehold) betydelig lavere – 125 000 kroner mot 745 000 kroner per år. Dette medfører at de totale årskostnadene for kommunen vurderes som tilnærmet like for de to løsningene, henholdsvis 1,385 mill. kr og 1,350 mill. kr.

2.4 Vurdering

2.4.1 Prosjekt 656 (vann)

Behovsanalyse for prosjektet

Behov knyttet til kapasitet fram mot 2040, slukkevann ved Ofstad/Jyssen og fornyelse av eksisterende ledning (PVC fra 1974) er omtalt i faggrunlaget som er gjennomgått. Kriteriet vurderes som oppfylt.

Forslag til målsetting for prosjektet

Målsettinger er omtalt i «Hydraulisk vurdering VL Eggkleiva» (Asplan Viak, 2016), blant annet knyttet til forsyningssikkerhet, forsyning av Vassåsen høydebasseng og dimensjonering mot fremtidige behov i 2040. Kriteriet vurderes som oppfylt.

Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektenes mål

Hydraulisk vurdering VL Eggkleiva omtaler alternative løsninger, herunder oppgradering av eksisterende ledninger, eller å legge nye vannledninger. Det drøftes også ulike konsepter for slukkevann (direkte fra Solstadåsen eller via Vassåsen). Kriteriet vurderes som oppfylt.

Kostnadsramme for prosjektet basert på realistiske anslag, og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort

Det er utarbeidet et kostnadsoverslag for vannledning Eggkleiva-Børse, vel og merke i rammen av prosjektet P754 avløp, og ikke som et selvstendig prosjekt, og usikkerheten i kostnadsrammen er ikke synliggjort. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt

Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid

Det foreligger ikke en vurdering av økonomiske konsekvenser over prosjektets levetid i materialet revisjonen har fått fra kommunen. Kriteriet vurderes som ikke oppfylt.

2.4.2 Prosjekt 754 (avløp)

Behovsanalyse for prosjektet

Det foreligger en behovsanalyse som tydelig redegjør for dagens situasjon, herunder teknisk tilstand på eksisterende renseanlegg, arbeidsmiljøutfordringer, krav i forurensningsforskriften og forventet befolkningsvekst. Kriteriet vurderes som oppfylt, da analysen gir et tydelig begrunnet behov for tiltak.

Forslag til målsetting for prosjektet

Dokumentasjonen beskriver klare målsettinger, både overordnet (en fremtidsrettet, miljømessig og kapasitetsmessig robust løsning) og konkrete delmål knyttet til utslippshåndtering. Kriteriet vurderes som oppfylt.

Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektenes mål

Det er gjennomført en systematisk drøfting av to hovedkonsepter, med vurdering av teknisk gjennomførbarhet, miljøpåvirkning og økonomi. Kriteriet vurderes som oppfylt.

Kostnadsramme for prosjektene basert på realistiske anslag, og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort

Selv om investeringskostnader er beregnet for begge alternativer, mangler eksplisitt synliggjøring av usikkerhetsmarginer. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid

Det er utført en 20-års kostnadsvurdering med kalkulasjonsrente og sammenstilling av investerings- og driftskostnader. Beregningene gir et helhetlig bilde av økonomiske konsekvenser for kommunen. Kriteriet vurderes som oppfylt.

3 ANSKAFFELSE AV ENTREPRENØR OG PROSJEKTLEDELSE

3.1 Problemstilling

- Er **anskaffelsen av entreprenør** og evt. prosjektledelse for oppføring av infrastruktur innen VA-området utført i henhold til regelverket?

3.2 Revisjonskriterier

- Kommunen skal gjennom offentlig kunngjøring invitere til anbudskonkurranse om de aktuelle anskaffelsene som overstiger nasjonale terskelverdier
- Det skal skrives et meddelelsesbrev til alle tilbydere, med begrunnelse for valg av leverandør
- Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved de aktuelle anskaffelsene, herunder anskaffelsesprotokoll, skal være tilgjengelig for revisjonen
- Det skal skrives kontrakt med valgte tilbyder

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn

3.3.1 Offentlig kunngjøring

Dokumentene som er overlevert revisjonen, samt kunngjøringer publisert på doffin.no⁴, viser at det ble gjennomført **offentlig kunngjøring** for de fleste av de store anskaffelsene. Alle kunngjøringene er merket med «Estimert verdi: Ikke angitt», det vil si at Doffin-siden ikke oppgir en stipulert kontraktsverdi. Følgende anskaffelser er kunngjort:

- **Rådgivningstjenester (Asplan Viak):** Rammeavtalene for prosjektering og rådgivning innen veg, vann og avløp ble kunngjort offentlig på **Doffin** (nasjonal database for offentlige anskaffelser) i både 2014 og 2016 (rammeavtalen fra 2014 ble brukt for å utføre planleggingen som er beskrevet i forrige kapittel i denne rapporten). Konkurransen i 2016 resulterte forøvrig i kontrakt om rådgivningsoppdrag mellom Skaun kommune og **Asplan Viak AS**, signert 07.09.2016. Denne kontrakten gjaldt

⁴ Doffin er Norges offisielle nasjonale kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser.

prosjektering av VVA-anlegg i en periode på to år med opsjoner på to år ytterligere forlengelse, til sammen fire år. Kommunen har for øvrig benyttet Asplan Viak AS til rådgivning i 4,5 år, og således kjøpt tjenester utenom avtalens kontraktsfestede varighet, ifølge avdelingsingeniør. Avdelingsingeniør opplyser forøvrig at prosjektet var langt fremskredet da rammeavtalen utløp, og at et bytte av rådgiver på dette tidspunktet ble vurdert som lite hensiktsmessig. Et nytt foretak måtte ha satt seg fullt inn i tidligere prosjektering og påtatt seg ansvar som prosjekterende og ansvarlig søker, noe kommunen vurderte ville medføre merkostnader og risiko for forsinkelser. Kommunen viser til praksis om at påbegynte oppdrag fullføres av samme rådgiver, særlig der rådgiver har ansvar i utførelsesfasen.

- **Styrt boring (Entreprenørservice AS):** Denne konkurransen ble kunngjort 29.03.2021 og publisert til **Doffin**.
- **Graveentreprise (Solberg Maskin AS):**
 - **Prekvalifiseringen** ble kunngjort 22.04.2022 og publisert til **Doffin, TED** (EUs database for offentlige anskaffelser) og **Mercell**.⁵
 - Selve **tilbudsfasen** for de kvalifiserte tilbyderne ble håndtert som en begrenset konkurranse med forhandling, også denne registrert i TED og Mercell.
- **Prefabrikkert pumpestasjon (VA-Prosjekt Midt-Norge AS):** Denne anskaffelsen ble kunngjort 31.03.2023, men dokumentene spesifiserer her at den kun ble publisert til **inviterte leverandører** i Mercell.
- **Uavhengig kontroll geoteknikk (Terraplan AS):** Dette oppdraget ble gjennomført som en **direkteanskaffelse**. Begrunnelsen var at omfanget var begrenset (estimert til 65 000 kr), det var lite ledig kapasitet i markedet, og det forelå et betydelig tidspress for å ferdigstille tilbudsgrunnlaget.

Gjennomgående viser kildene at kommunen har benyttet det elektroniske konkurransegjennomføringsverktøyet **Mercell** for å administrere prosessene, kommunisere med tilbydere og dokumentere tildelingene

⁵ Digitalt verktøy for gjennomføring og dokumentasjon av offentlige anskaffelser, inkludert kommunikasjon med leverandører og mottak av tilbud.

3.3.2 Anskaffelsesprotokoll og meddelelse om tildeling

Følgende anskaffelsesprotokoller og meddelelser er gjort tilgjengelige for revisjonen:

Rammeavtale rådgivningstjenester VVA (2014)

Denne anskaffelsen la grunnlaget for planleggingen av prosjektet 754 avløp.

- **Protokoll/Tildelingsnotat** datert 07.04.2014.
- **Valgte leverandører:** Rambøll og Asplan Viak AS.
- **Begrunnelse:** Tildelingen ble gjort etter kriteriet «økonomisk mest fordelaktig tilbud», der pris ble vektet 40 prosent og kvalitet 60 prosent. Kvaliteten ble vurdert ut fra dokumentert erfaring hos tilbudt personell innen ledningsanlegg, overordnet planlegging og veg. Rambøll (9,66 poeng) og Asplan Viak (8,98 poeng) ble vurdert som firmaene med best kompetanse på tvers av alle fagområdene.

Rammeavtale rådgivningstjenester VVA (2016)

Avtalen ble benyttet til detaljprosjekteringen av overføringsledningen for avløp (754).

- **Protokoll/Tildelingsnotat** datert 08.08.2016.
- **Valgte leverandører:** Rambøll og Asplan Viak AS.
- **Begrunnelse:** Konkurransen ble kunngjort i Doffin, og ti firmaer leverte tilbud. Tildelingen skjedde etter en poeng/pris-modell der kvalitet ble vektet likt mellom overordnet rådgivning VA, detaljprosjektering VA og veg. Rambøll og Asplan Viak utpekte seg som gode leverandører med god faglig forståelse for oppgavene kombinert med konkurransedyktige priser. Flere andre tilbydere ble rangert lavere på grunn av svakere erfaring eller manglende dokumentasjon på nøkkelpersonell.

Styrt boring (2021)

Denne entreprenøren utførte boringen under Kloppmyra og Børselva som en del av VA-prosjektet 656.

- **Protokoll/Tildelingsnotat** datert 07.05.2021.
- **Valgt entreprenør:** Entreprenørservice AS.
- **Begrunnelse:** Anskaffelsen ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse med forhandling. Kriteriene var pris (50 prosent), gjennomføringsevne (30 prosent) og fremdrift (20 prosent). Entreprenørservice AS vant konkurransen med en totalscore på

10,0. De hadde den laveste tilbudsprisen (7 395 500 kr ekskl. mva.) og skåret samtidig høyest på både gjennomføringsevne og fremdrift.

Graveentreprise VA Eggkleiva – Børsa (2022)

Hovedentreprisen for graving og legging av ca. 7 km ledninger.

- **Protokoll/Tildelingsnotat:** ikke gjort tilgjengelig for revisjonen
- **Valgt entreprenør:** Solberg Maskin AS.
- **Begrunnelse:** Revisjonen har ikke fått dokumentert at det foreligger en anskaffelsesprotokoll som er gjort tilgjengelig for alle deltakere i anbudskonkurransen. Revisjonen har kun mottatt e-postkorrespondanse med valgt tilbyder. Av denne korrespondansen fremgår det at tildelingen skjedde på grunnlag av laveste kostnad. I vurderingen av tilbudet ble det også vist til at selskapet bekreftet en gjennomføringstid på to år, som var innenfor rammene kommunen hadde satt. Solberg Maskin AS ble tildelt kontrakten som en utførelsesentreprise (NS 8405) etter en tilbudskonkurranse kunngjort 08.04.2022. Tilbudet fra Solberg Maskin AS var datert 25.08.2022. Kontraktssummen var 77 259 588 kr inkl. mva.

Leveranse av avløpspumpestasjon Eggkleiva (2023)

Anskaffelse av selve pumpestasjonen for prosjekt 754.

- **Protokoll/Tildelingsnotat:** Åpningsprotokoll (28.04.2023) og evaluering av tilbud (09.05.2023).
- **Valgt leverandør:** VA-prosjekt Midt-Norge AS.
- **Begrunnelse:** Anskaffelsen ble gjennomført som en konkurranse til tre inviterte deltakere via Mercell, hvor det ved tilbudsfristens utløp 28. april 2023 forelå to tilbud. Det valgte tilbudet var det laveste i konkurransen; det andre tilbudet var 384 736 kr høyere (3 534 824 kr eksklusive mva.). VA-Prosjekt Midt-Norge AS ble tildelt kontrakten etter en evaluering hvor de oppnådde maksimal score (10,00 poeng) på både pris og tekniske løsninger.

3.3.3 Kontrakter

Følgende kontrakter er dokumentert for revisjonen:

Kontrakter for rådgivning og prosjektering

Prosjekteringen av vann- og avløpsledninger mellom Eggkleiva og Børse er utført som avrop på kommunens rammeavtaler:

- **Rammeavtale 2014:** Avtaledokument for rammeavtale rådgivning VVA mellom Skaun kommune og **Asplan Viak AS**, signert 10.04.2014. Avtalen er basert på den norske standarden NS 8402. Avtalen har en varighet på to år med opsjon på to års forlengelse.
- **Rammeavtale 2016:** Kontrakt om rådgivningsoppdrag mellom Skaun kommune og **Asplan Viak AS**, signert 07.09.2016. Avtalen er basert på den norske standarden NS 8402. Avtalen har en varighet på to år med opsjon på to års forlengelse.

Kontrakter for utførelse (Entrepriser)

For de fysiske arbeidene foreligger det signerte kontrakter med valgte entreprenører:

- **Entreprise E01 - Styrt boring (2021):** Kontrakt om totalentreprise (NS 8407) inngått med **Entreprenørservice AS** den 18.05.2021. Kontrakten gjelder styrt boring for nye overføringsledninger på strekningene Kloppmyra og kryssing av Børselva. Kontraktssummen er fastsatt til 8 556 250 kr inkludert mva.
- **Graveentreprise VA Eggkleiva–Børse (2022):** Kontrakt for bygg- og anleggsarbeider (NS 8405) inngått med **Solberg Maskin AS**, signert 05.10.2022. Dette er hovedentreprisen for graving og legging av ca. 7 km ledning for både vann og avløp. Kontraktssum er 77 259 588 kr inkludert mva.
- **Leveranse av avløpspumpestasjon (2023):** Avtaledokument for totalentreprise (NS 8407 A) inngått med **VA-Prosjekt Midt-Norge AS**, signert 10.10.2023. Oppdraget gjelder komplett levering og igangkjøring av prefabrikkert avløpspumpestasjon i Eggkleiva. Kontraktssum: 3 534 824 kr.

Kontrakter for kontroll og støttetjenester

- **Uavhengig kontroll geoteknikk (2021):** Formell oppdragsbekreftelse mellom Skaun kommune og **Terraplan AS**, datert 04.10.2021. Oppdraget gjelder uavhengig kontroll av prosjektering for VA-ledningen på strekningen Børse–Eggkleiva. Omfanget av kontrakten er på kr 52 000, og dette er en direkteanskaffelse som derfor ikke fremkommer i Doffin.

3.4 Vurdering

Kunngjøring

De mest omfattende anskaffelsene, herunder **rammeavtaler for rådgivningstjenester**, samt anskaffelsene av **styrt boring samt graveentreprisen** er gjennomført etter kunngjøring i Doffin, og revisjonskriteriet er oppfylt.

Anskaffelsen av **prefabrikkert pumpestasjon (APS Eggkleiva)** i 2023 ble kun publisert til inviterte leverandører i Mercell. Dette er etter gjort i henhold til anskaffelsesforskriften § 8-9 om utvelgelse av leverandører

For oppdraget med **uavhengig kontroll av geoteknikk** ble det benyttet direkteanskaffelse. Dette er dokumentert og begrunnet, og er gjort i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser.

Det fremkommer imidlertid at en mindre del av **rådgivningstjenestene** som er anskaffet av kommunen ble mottatt av kommunen også i tidsrommet etter rammeavtalen på 2+2 år. Bakgrunnen for dette var ifølge avdelingsingeniør at rammeavtalen for rådgivning hadde utløpt mens prosjektet var langt fremskredet, og kommunen vurderte det som lite hensiktsmessig å bytte rådgiver på et sent stadium. Det ble dessuten tatt hensyn til kontinuitet, fremdrift og risiko for merkostnader i prosjektet. Forhold som beskrevet ovenfor er ikke regulert av anskaffelsesforskriften. Samtidig peker veilederen til anskaffelsesforskriften på at selv om anskaffelsesforskriften ikke regulerer varigheten på kontrakter tildelt under en rammeavtale, må det foretas en konkret vurdering av hvor langt en leveranse kan løpe etter at rammeavtalen er utløpt⁶. I et slikt «knekkpunkt» kan det etter omstendighetene være saklig og hensiktsmessig å fullføre et påbegynt avrop med samme leverandør, særlig der et leverandørbytte sent i prosessen kan gi merkostnader, forsinkelser og økt risiko. På et tidspunkt vil imidlertid

⁶ **Veilieder til reglene om offentlige anskaffelser kap 38.4.2 Varigheten på kontrakter tildelt under en rammeavtale:**

«Anskaffelsesforskriften regulerer ikke varighet på kontrakter som er tildelt under en rammeavtale. Slike kontrakter kan ha både lengre og kortere varighet enn selve rammeavtalen. Dette kan for eksempel være tilfelle ved kjøp av utstyr med lengre forventet levetid enn fire år, hvor vedlikehold av utstyret er inkludert, eller der omfattende opplæring av personalet er nødvendig for å utføre kontrakten.

Hvor lang varighet den enkelte kontrakten kan ha ut over rammeavtalens utløp, må bero på en konkret vurdering. For eksempel har KOFA vurdert det som normalt og hensiktsmessig at leveranser i henhold til avrop på rammeavtaler om tjenester som prosjektering og prosjekt- og byggeledelsestjenester kan løpe en periode etter at rammeavtalen er utløpt.

Inngåelse av langvarige kontrakter mot slutten av rammeavtaleperioden, vil imidlertid kunne bli ansett som en omgåelse av reglene om varighet for rammeavtaler, særlig dersom det ikke vanligvis inngås slike langvarige kontrakter under rammeavtalen.»

tjenestemottaket ligge så langt etter rammeavtalens utløp at dette ikke lenger fremstår som forenlig med lovens intensjon, og dermed bli vurdert som en omgåelse av reglene om rammeavtalers varighet, særlig dersom avrop inngås mot slutten av rammeavtaleperioden. Revisjonen tar ikke stilling til om den aktuelle anskaffelsen er i henhold til regelverket, utover å peke på at forholdet reiser et tolkningsspørsmål hvor det må foretas en avveining av avropets omfang, varighet og tidspunkt opp mot de grunnleggende prinsippene om konkurranse og likebehandling.

Anskaffelsesprotokoller og meddelelsesbrev

Det foreligger anskaffelsesprotokoller for inngåelse av **rammeavtaler for rådgivningstjenester i 2014 og 2016** – disse inneholder relativt grundige vurderinger av hvordan tilbyderne scorer på de ulike vektete kriteriene og kriteriet er således innfridd.

Videre er anskaffelsesprotokollen for **styrt boring i 2021** relativt grundig, og viser at tilbyderne er vurdert ut fra de vektete kriteriene pris, gjennomføringsevne og fremdrift. Etter revisjonens vurdering er kriteriet innfridd.

Også for leveransen av **avløpspumpestasjon Eggkleiva i 2023** framstår protokollen som forholdsvis grundig, og den synliggjør at tilbyderne er vurdert etter de vektete kriteriene pris og kvalitet/løsninger. Etter revisjonens vurdering er kriteriet innfridd.

Alle de ovennevnte protokollene har et format som etter revisjonens skjønn gjør at de fungerer både som anskaffelsesprotokoll og meddelelsesbrev.

For **graveentreprisen VA Eggkleiva–Børse i 2022** er det ikke gjort tilgjengelig protokoll for revisjonen. Selv om det i epostkorrespondanse med valgte tilbyder framgår at tildelingen er basert på laveste kostnad, og at valgt tilbyder bekreftet en gjennomføringstid innenfor kommunens rammer, foreligger det ikke tilstrekkelig dokumentasjon som viser at evalueringen og begrunnelsen for valg av leverandør er gjort tilgjengelig for alle deltakerne i konkurransen. Etter revisjonens vurdering er kriteriet ikke innfridd for graveentreprisen VA Eggkleiva–Børse.

Kontrakter

Den fremlagte dokumentasjonen inneholder de mest sentrale kontraktene og avtaledokumentene knyttet til prosjektering og utførelse av prosjekt 656 (vann) og 754 (avløp). Dokumentene er signert av partene og spesifiserer oppdragets omfang, juridiske rammer (Norsk Standard) og økonomiske vilkår.

Samlet sett gir denne dokumentasjonen et fullstendig bilde av de juridiske forpliktelsene kommunen har inngått med eksterne aktører for å realisere prosjektene 656 og 754.

4 OPPFØLGING AV LEVERANSEN

4.1 Problemstilling

- Er **gjennomføringen av investeringsprosjekter**, herunder oppfølging og kontroll av leveransen fra entreprenør, samt avviksrapportering og -håndtering utført i henhold til regelverk og anbefalt praksis?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Roller og ansvar i prosjektet bør være tydelig og iverksatt
- Kommunen bør sørge for løpende vurdering av prosjektets økonomi, kartlegging av uforutsette forhold med tilhørende justering av kostnadsoverslag.
- Det skal gjennomføres regelmessige byggemøter eller statusmøter med entreprenør, og disse skal dokumenteres med referater som viser oppfølging av avtalte punkter.

4.3 Funn

4.3.1 Roller og ansvar i prosjektene

Skaun kommune er byggherre for prosjektene og har det overordnede ansvaret, med kommunedirektøren som prosjekteier. På administrativt nivå er det enhetsleder for plan, miljø og kommunalteknikk som har ansvar for gjennomføringen av prosjektene.

Kommunen har hatt én fast intern prosjektleder for prosjektene 656 Vann og 754 Avløp siden 2015. Driftsavdelingen har samtidig fungert som premissleverandør og gitt faglige innspill til behov og løsningsvalg underveis i prosjekteringen, ifølge kommunens tidslinje som er overlevert til revisjonen.

Asplan Viak AS har hatt rollen som hovedrådgiver og ansvarlig prosjekterende siden 2015, og har også vært ansvarlig søker i byggesaksprosessen. Multiconsult har bistått som underleverandør med geoteknisk rådgivning, inkludert undersøkelser og analyser. For å ivareta kravet om uavhengig kontroll av geoteknisk prosjektering på kritiske partier, ble Terraplan AS engasjert.

Prosjektene har hatt noe utskiftninger i rådgivers prosjektledelse i prosjekteringsperioden. Ifølge kommunen har dette medført utfordringer knyttet til fremdrift, koordinering og kontinuitet i prosjektene 656 og 754.

Prosjektstyring Midt AS har hatt ansvar for byggherreoppfølging i utførelsesfasen som byggeleder (BL), og har også hatt rollen som koordinator for utførelse (KU) innen sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA). Det er spesifisert i kontrakten at disse to rollene skal ivaretas av ulike personer.

4.3.2 Løpende vurdering av økonomi og uforutsette forhold

Prosjektene har vært gjenstand for politisk behandling gjennom tertialrapporter og budsjettprosesser, der kostnadsrammer har blitt justert i takt med endringer i prosjektomfang:

- **Budsjettstyring og rapportering:**
 - **11. desember 2014:** Kommunestyret behandlet og vedtok Skaun kommunes budsjett for 2015 og økonomiplan for perioden 2015–2018 (sak 87/14), hvor midler til Eggkleiva-prosjektet ble innarbeidet. I samme møte ble Kommuneplanens arealdel 2014–2040 vedtatt.
 - **20. oktober 2016:** Kommunestyret behandlet økonomirapport for 2. tertial 2016 (sak 60/16), herunder fordeling til drifts- og investeringsbudsjett.
- **Opprinnelig ramme (2014/2015):** Prosjekt 754 (avløp) ble opprinnelig lagt inn i budsjettet med 1 million kroner til prosjektering og en antatt utførelseskostnad på 18 millioner kroner.
- **Utvidelse med vannforsyning (2016):** Etter en administrativ nyttevurdering ble prosjektet utvidet til også å omfatte ny hovedvannledning (prosjekt 656). Kommunestyret bevilget i oktober 2016 ytterligere 600 000 kroner til prosjektering av dette tiltaket.
- **Tilleggsbevilgning for ferdigstilling (2025/2026):** Som følge av kostnadsøkninger har kommunen i budsjettet for 2026 vedtatt finansiering på 17 millioner kroner for å fullføre den gjenstående strekningen over Viggjatunnelen og etablere nødvendig trykkøkingsstasjon.
- **Svikt i økonomisk oversikt:** I 2024 og 2025 oppstod en situasjon der kommunen opplevde betydelig usikkerhet knyttet til kostnadsprognoser i prosjektene, ifølge kommunens overleverte tidslinje for prosjektet.

- **Beslutning om stans:** Som et direkte tiltak for å gjenvinne økonomisk kontroll, ble videre arbeid på den siste strekningen over Viggjatunnelen satt på vent høsten 2025. Kommunen valgte å gjennomføre et foreløpig sluttoppgjør for å avklare alle faktiske kostnader før de siste 800 meterne ferdigstilles i 2026.
- **Systembruk:** Fra 2018 har kommunen benyttet Merccell for anskaffelser, noe som har gitt bedre sporbarhet for kontrakter og fakturering i utførelsesfasen. Dokumentasjon fra før 2018 finnes delvis i papirarkiv eller eldre systemer.

Prosjektene har videre møtt en rekke **uforutsette ytre faktorer** som har krevd omfattende kartlegging og endringer i planverket, ifølge kommunen:

- **Endrede myndighetskrav:** Innspill fra Mattilsynet om behov for redundans (reservevann) bidro til å endre prosjektets karakter fra en lokal avløpsløsning til en omfattende oppgradering av vannforsyningen til Børso, Buvika og Viggja. Dette utvidet traseen betydelig og krevde nye vurderinger av reservevannsløsninger.
- **Geotekniske og arkeologiske utfordringer:** Arbeidet ble gjentatte ganger forsinket av dårlige grunnforhold (særlig rundt Laugen og Kloppmyra) og arkeologiske funn. Dette tvang frem endringer i trasévalg mellom 2017 og 2019, inkludert flytting av ledninger til offentlig vei for å unngå tidkrevende utgravinger i Krangsås-området.
- **Reguleringsmessige hindringer:** I juni 2024 ble det avdekket at den planlagte traseen over Viggjatunnelen var i strid med særskilte reguleringsbestemmelser som verken rådgiver (ansvarlig søker) eller byggherre hadde fanget opp. Dette medførte umiddelbar stans i arbeidet og behov for en ny, omfattende søknadsprosess mot Statens vegvesen.

Justeringene av kostnadene har videre vært drevet av både **endret omfang og mangler i det opprinnelige prosjekteringsgrunnlaget:**

- **Mengdeavvik:** Det er avdekket store avvik mellom de mengdene rådgiver (Asplan Viak) beregnet i tilbudsgrunnlaget og de faktiske mengdene som måtte flyttes under utførelsen. Dette gjelder særlig masseflytting, som er en betydelig kostnadspost i slike anleggsprosjekter.
- **Nye bevilgninger:** Som følge av de akkumulerte endringene og behovet for en trykkøkningsstasjon (som ikke var i den opprinnelige planen), er det søkt om og

innvilget en tilleggsbevilgning på 17 millioner kroner for 2026 for å kunne ferdigstille prosjektet.

Det foreligger ingen samlet sluttsum for prosjektene 656 (vann) og 754 (avløp), ettersom arbeidene er gjennomført over flere år og enkelte deler fortsatt pågår eller avventes avklaringer. Kostnadsbildet kan likevel belyses gjennom hovedkontrakter og bevilgninger. De største entreprisarbeidene ble gjennomført samlet for å oppnå besparelser ved felles grøfter for vann- og avløpsledninger. Graveentreprisen (Solberg Maskin AS) hadde en kontraktssum på 61,8 mill. kroner, med en tilleggskontrakt for Vassåsen på 10,3 mill. kroner. Styrt boring under Børselva og Kloppmyra (Entreprenørservice AS) var kontrahert for 6,85 mill. kroner, mens leveransen av den prefabrikkerte pumpestasjonen på Eggkleiva (VA-Prosjekt Midt-Norge AS) utgjorde 3,15 mill. kroner. Geoteknisk uavhengig kontroll (Terraplan AS) var budsjettet til rundt 65 000 kroner.

Tidlige anslag viser betydelig lavere forventede utgifter enn de faktiske kontraktssummene. Prosjekt 754 fikk en prosjekteringsbevilgning på 1 mill. kroner i 2015, med et tidlig utførelsesestimat på 18 mill. kroner. Prosjekt 656 ble i 2016 bevilget 600 000 kroner til prosjektering. I hovedplanen fra 2017 ble samlet investeringsbehov beregnet til 33,9 mill. kroner for vann og 22,7 mill. kroner for avløp, totalt 56,6 mill. kroner. De faktiske kontraktene fra 2022 overstiger disse anslagene betydelig.

Det gjenstår fortsatt arbeid, og det er bevilget 17 mill. kroner i 2026-budsjettet for fullføring av de siste 800 meterne av vannledningen over Viggjatunnelen (Fossan–Vassåsen) samt bygging av nødvendig trykkøkingsstasjon.

Samlet sett indikerer kjente kontrakter og siste budsjettpost at de totale investeringskostnadene for prosjektene nærmer seg 90–100 mill. kroner, som ligger betydelig over rammene i hovedplanen fra 2017.

Gjennomføring av byggemøter

Revisjonen har fått adgang til entreprenørens prosjekthotell for graveentreprisen, som utgjør det største enkeltoppdraget i gjennomføringen av prosjektene. Dokumentasjonen gir et omfattende innblikk i både praktisk gjennomføring, styring og løpende avklaringer mellom partene.

Prosjekthotellet viser at det i perioden oktober 2022 til september 2024 er gjennomført totalt 44 byggemøter. Det første møtet ble avholdt 25. oktober 2022, og møtene har deretter blitt avholdt med en jevn frekvens omtrent annenhver uke. Det siste dokumenterte byggemøtet er

møte nr. 44 fra 25. september 2024. Møtene fungerer som hovedarena for løpende koordinering, statusgjennomgang og beslutninger i prosjektet.

Byggemøtereferatene viser at Skaun kommunes prosjektleder deltok i byggemøtene gjennom stort sett hele prosjektperioden, supplert av ytterligere kommunale fagpersoner i slutfasen av prosjektet. Prosjektstyring AS ledet byggemøtene i rollen som byggeleder og koordinator, mens Solberg Maskin deltok med ulike funksjoner fra hovedentreprenøren, inkludert anleggsledelse, formenn og prosjektadministrative ressurser. VA-Prosjekt AS deltok som fagressurs innen pumpestasjoner fra våren 2024, mens Asplan Viak og Multiconsult fulgte møtene primært gjennom referater, særmøter og rådgivningsavklaringer.

Referatene beskriver utviklingen i prosjektet fra tidlig anleggsfase til mer komplekse deler av gjennomføringen. Tema som fremdrift, bemanning, grunnforhold, trafikkavvikling og koordinering av parallelle aktiviteter behandles systematisk. Det legges også stor vekt på HMS, blant annet etablering av sikre gangveier, trafikkdirigering, arbeidsvarsling og forebyggingstiltak for publikum og arbeidstakere.

Dialogen mellom Solberg Maskin og kommunen er dokumentert. Et sentralt trekk ved byggemøtene er håndtering av et stort antall endringskrav (EM). Det fremgår at det totalt er registrert over 180 endringskrav gjennom prosjektet. Disse spenner fra mindre justeringer, som nye vinduer i S35 (EM126) og etablering av tursti ved Eggkleiva (EM122), til større tiltak som meisling av fjell (EM151) og rørpressing under fylkesveg (EM172). For hvert krav føres status («OK», «avventer info», «godkjent») og økonomiske konsekvenser drøftes fortløpende.

De økonomiske avklaringene i referatene viser en rekke forhandlinger knyttet til avvik, tillegg og kvalitetssvikt. Blant annet ble det gitt økonomisk fradrag i sluttoppgjøret som kompensasjon for innvendig skade på rør (SP Ø200).

Bemanning og ressursbruk er gjentakende temaer. I tillegg dokumenteres kontinuerlig arbeid med å sikre grunneiersamtykker.

Mot slutten av prosjektperioden fokuserer referatene i større grad på ferdigstillelse, dokumentasjon og overlevering. Det stilles detaljerte krav til FDV-leveranser, innmålingsdata og formatkrav (Gemini/NVDB). Koordinering mot Tensio og NTE er faste punkter, særlig i områder med fellesgrøfter og arbeid nær kritisk infrastruktur.

4.4 Vurdering

Roller og ansvar i prosjektene

Roller og ansvar i prosjektene 656 Vann og 754 Avløp har i hovedsak vært tydelig organisert. Kommunedirektøren har vært prosjekteier, enhetsleder for plan, miljø og kommunalteknikk har hatt det administrative ansvaret, og kommunen har hatt én fast intern prosjektleder siden 2015. Dette har gitt kontinuitet i byggherrerollen. Driftsavdelingen har samtidig bidratt med faglige innspill som premissleverandør.

Kommunen hadde på plass nødvendige støtteroller, blant annet geoteknisk rådgiver, uavhengig kontroll og byggeledelse. Samlet sett vurderes kriteriet om tydelige roller og ansvar som oppfylt.

Løpende vurdering av økonomi og uforutsette forhold

Gjennomgangen av prosjektdokumentasjonen for prosjekt 754 og 656 viser at kommunen har foretatt løpende økonomiske vurderinger og justeringer av kostnadsoverslagene, men prosessen har vært preget av betydelige uforutsette forhold og utfordringer med den økonomiske kontrollen i slutfasen av hovedentreprisen.

Kostnadsrammene økte fra opprinnelige anslag samlet på 56,6 mill. kroner til nær 90–100 mill. kroner, hovedsakelig på grunn av utvidet omfang, mangler i prosjekteringen og uforutsette forhold.

Etter revisjonens syn bør kostnadsoverskridelsene sees i sammenheng med at det før igangsettelse av prosjektene kun ble utarbeidet en utredning av alternative løsninger for prosjektet 754 avløp og ikke for 656 vann. En mer helhetlig behovsanalyse i forkant – der både prosjekt 754 avløp og 656 vann ble vurdert samlet eller separat, med tydelige målsettinger, alternative konsepter, realistiske kostnadsrammer med synliggjort usikkerhet og analyser av økonomiske konsekvenser over prosjektets levetid – kunne gitt kommunen et mer presist og realistisk bilde av forventede kostnader før oppstart.

Gjennomføring av byggemøter

Dokumentasjonen fra entreprenørens prosjekthotell viser at kommunen har etablert en møtестruktur som i hovedsak oppfyller kriteriet om regelmessige byggemøter med entreprenør. Det er gjennomført 44 byggemøter i perioden oktober 2022 til september 2024, med en jevn møtefrekvens omtrent annenhver uke. Referatene viser løpende oppfølging av avtalte punkter og fungerer som en tydelig arena for koordinering, beslutninger og statusgjennomgang.

Et sentralt element er håndteringen av over 180 endringskrav, der status, økonomiske konsekvenser og avklaringer loggføres fortløpende. Tilsvarende viser møtene at økonomiske spørsmål, ressursbruk og grunneieravklaringer følges opp gjennom hele prosjektperioden.

Samlet sett viser dokumentasjonen god sporbarhet i beslutninger og avklaringer. Møtestrukturen fremstår som regelmessig og tilstrekkelig dokumentert, og kriteriet vurderes som oppfylt.

5 RESSURSER OG KOMPETANSE

5.1 Problemstilling

- Har kommunen tilstrekkelige ressurser og kompetanse innen VA-området?

5.2 Funn

Bemanningssituasjon og sårbarhet i prosjektledelse

Skaun kommune har de siste årene opplevd en reduksjon i sin interne kapasitet for prosjektledelse, ifølge kommunen. I løpet av det siste året har antallet prosjektlederstillinger blitt redusert fra fem til kun én 50 prosent-stilling, noe som utgjør en reduksjon på 90 prosent. Denne svekkelsen skyldes at fire prosjektledere og to ansatte i administrasjonen for kommunalteknikk har sluttet i sine stillinger. Tidligere har det også blitt dokumentert at oppstart av viktige prosjekter ble satt på vent på grunn av begrenset prosjektlederkapasitet, ifølge avdelingsingeniør.

I Hovedplan Vann og avløp heter det følgende:

«VA-bransjen har i lengre tid slitt med rekruttering, og resultatet er at mange kommuner ikke har tilstrekkelig kompetanse og/eller kapasitet på forvaltningssiden når det gjelder vannforsyning og avløpshåndtering. Dette har også Skaun kommune fått erfare med ubesatt(e) stillinger og høy utskiftingstakt av saksbehandlere og fagansvarlige på Rådhuset. Muligens kunne dette delvis vært løst med interkommunalt samarbeid innenfor sektoren på spesielle fagfelt innenfor forvaltningssiden.»

Kontinuitet og faglig ledelse

Det beskrives i hovedplan vann og avløp en vedvarende utfordring med høy utskiftingstakt i nøkkelstillinger. Mattilsynet har ved tilsyn uttrykt bekymring for den store utskiftningen i stillingen som VA-fagsjef de siste årene. Denne mangelen på kontinuitet vurderes av kommunen å ha påvirket gjennomføringen av de langsiktige forvaltningsmessige oppgavene i sektoren. Kommunen benytter seg i stor grad gjort av eksterne rådgivere, spesielt Asplan Viak, for både strategisk planlegging og detaljprosjektering.

Driftsmessig kompetanse og vaktordninger

Driftsavdelingen i kommunen består av driftsoperatører og fagarbeidere som har ansvar for alle vann- og avløpsanlegg, ifølge hovedplan vann og avløp. Det har i perioder vært en kritisk lav bemanning på driftssiden, hvor det for eksempel i 2015/2016 kun var én driftsoperatør som betjente vannverket. Mattilsynet har påpekt at dette gjør vannforsyningen svært sårbar. Selv om det senere ble ansatt en ekstra operatør, anses organiseringen fortsatt som sårbar for fravær.

Internkontroll og systemkompetanse

Kommunens system for internkontroll (IK-MAT) og ROS-analyser for vannforsyningen ble etablert tidlig på 2000-tallet, men hadde ved planperiodens start i 2017 ikke vært revidert siden 2008. Videre ble det i 2015 avdekket at ingen av kommunens renseanlegg tilfredsstilte kravene til prøvetaking i henhold til Forurensningsforskriften. Dette indikerer svikt i rutine for løpende kontroll og dokumentasjon av tjenesteleveransen.

Kompetanseutvikling

Til tross for kapasitetsutfordringene legger kommunen til rette for faglig oppdatering. Skaun kommune er medlem av Norsk Vann og Norsk Kommunalteknisk Forening, og ansatte deltar på kurs og konferanser for å heve kompetansen. Det er også etablert et eget kursbudsjett for VA-ansatte ved både teknisk kontor og driftskontoret. Kommunen har også ferdigstilt en egen VA-norm for å sikre en standardisert teknisk utførelse ved nybygging

5.3 Revisors oppsummering

Kommunen har betydelige kapasitets- og kompetanseutfordringer innen vann- og avløpsområdet. Dette skyldes at det er krevende å rekruttere kompetent personell, og at det er høy turnover. Dette svekker kommunens evne til å følge opp prosjekter og gjennomføringen av langsiktige forvaltningsoppgaver.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Planlegging, budsjettering og prosjektering av infrastruktur innen VA-området i Skaun kommune er gjort i henhold til regelverk og anbefalt praksis for prosjekt 754 (avløp). For prosjekt 656 (vann) viser gjennomgått dokumentasjon at behov og målsettinger for prosjektet er beskrevet. Det foreligger imidlertid ikke kostnadsrammer der usikkerheten i estimatene er synliggjort, eller beregning av livsløpskostnader for dette konkrete prosjektet. Planleggingsfasen for prosjekt 656 (vann) vurderes derfor ikke fullt ut å være i tråd med anbefalt praksis.

Anskaffelsen av entreprenør og evt. prosjektledelse for oppføring av infrastruktur innen VA-området er delvis utført i henhold til regelverket. Anskaffelsene er kunngjort og gjennomført med konkurranse, men revisjonen har avdekket avvik knyttet til dokumentasjon (graveentreprise 2022).

Gjennomføringen av investeringsprosjekter, herunder oppfølging og kontroll av leveransen fra entreprenør, samt avviksrapportering og -håndtering, er i hovedsak utført i henhold til regelverk og anbefalt praksis. Samtidig har prosjektene hatt omfattende endringer og uforutsette forhold, med betydelig kostnadsvekst. Kostnadsveksten bør etter revisjonens syn sees i sammenheng med de belyste manglene innen budsjettering for prosjektet 656 vann.

Kommunen har ikke tilstrekkelige ressurser og kompetanse innen VA-området. Dokumentasjonen viser en sårbar kapasitetssituasjon som påvirker evnen til systematisk oppfølging, internkontroll og styring.

Samlet sett viser revisjonen forbedringsbehov i planlegging/dokumentasjon og etterlevelse i anskaffelser, samt behov for å styrke kapasitet og kompetanse innen VA-området.

6.2 Anbefalinger

Kommunen bør sørge for at:

- Det for planlagte prosjekter innen VAR utarbeides et komplett beslutningsgrunnlag
- Det utarbeides og arkiveres anskaffelsesprotokoll og meddelelse om tildeling med tilstrekkelig begrunnelse for alle konkurranser.

KILDER

Overordnede planer og strategiske dokumenter

- *Hovedplan vann, avløp og vannmiljø 2017–2026*, Asplan Viak AS (2017)
- *Vannbruksplan for Skaun kommune*, Asplan Viak AS (2012)
- *Tidslinje for VA-prosjekter*, Skaun kommune (2026)

Tekniske utredninger og beslutningsgrunnlag

- *Avløpsløsning for Eggkleiva*, Asplan Viak AS (2014)
- *Hydraulisk vurdering VL Eggkleiva*, Asplan Viak AS (2016)

Anskaffelsesdokumentasjon: Kunngjøringer, kontrakter og protokoller (Merzell og Doffin)

- Graveentreprise VA Eggkleiva–Børse (2022)
- APS Eggkleiva – prefabrikkert pumpestasjon (2023)
- Eggkleiva VA – styrt boring (2021)
- Rådgivningstjenester veg, vann og avløp (2014 og 2016)

Budsjett og politiske vedtak

- Budsjett og økonomiplan 2015–2018, Skaun kommunestyre (2014)
- Revidert investeringsbudsjett, Skaun kommune (2016)
- Økonomireglement, Skaun kommune (2014)

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:

Er planlegging, budsjettering og prosjektering av infrastruktur innen VA-området i Skaun kommune gjort i henhold til regelverk og anbefalt praksis?

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

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

Revisjonskriteriene om planlegging er basert på NTNUs forskningsprogram Concept, som handler om statlige investeringer. I Concept rapport nr 45 beskrives at det i alle prosjekter bør foretas en behovsanalyse, en analyse av alternative konseptuelle løsninger og at endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerheten er synliggjort. I tillegg bør det være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning, slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet. Hensikten med en behovsanalyse er å foreta en systematisk undersøkelse av det reelle behovet for å arbeide videre med en eller flere ideer. Analysen bør kartlegge behov og angi målsettinger og krav til

løsning. Behovsanalysen kan inneholde en analyse av hvorvidt behovet til kommunen er reelt, om det er i tråd med langsiktige målsetninger, om behovet kan eller bør dekkes gjennom andre tiltak og om det er flere sammenfallende behov. Alle prosjekter bør ha et mål. I tillegg til mål så bør det fastsettes krav som skal oppfylles ved gjennomføring av prosjektet.

Dette gir følgende kriterier:

Kommunen bør i forbindelse med planlegging av prosjektene 656 Vannledning forsterkning Eggkleiva – Børso & 754 avløpsløsning Eggkleiva ha utarbeidet følgende:

- Behovsanalyse for prosjektene
- Forslag til målsetting for prosjektene
- Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektenes mål
- Kostnadsramme for prosjektene basert på realistiske anslag, og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort
- Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid

Er anskaffelsen av entreprenør og evt. prosjektledelse for oppføring av infrastruktur innen VA-området utført i henhold til regelverket?

I Anskaffelsesforskriften § 8-17. om Kunngjøring av konkurranse heter det:

«§ 8-17. Kunngjøring av konkurranse

(1) Konkurransen skal kunngjøres i Doffin, i et skjema som er fastsatt av departementet, på en av følgende måter:

- a. ved en alminnelig kunngjøring
- b. ved en forhåndskunngjøring.

(2) Kunngjøringen skal minst inneholde en beskrivelse av hva som skal anskaffes, og en frist for mottak av forespørsler om å delta i konkurransen, å melde sin interesse eller mottak av tilbud.»

Anskaffelsesforskriften § 25-1 om meddelelse om valg av leverandør og begrunnelse, har følgende bestemmelser:

(1) Oppdragsgiveren skal skriftlig og samtidig gi de berørte leverandørene en meddelelse om valget av leverandør før kontrakten inngås. Oppdragsgiveren skal gi en begrunnelse for valget og angi en karenperiode i meddelelsen.

(2) Begrunnelsen skal inneholde navnet på den valgte leverandøren og en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene.

(3) Oppdragsgiveren kan unnta visse opplysninger fra begrunnelsen dersom utsendelse vil

a) hindre håndhevelsen av regler eller på annen måte være i strid med offentlige interesser,

b) skade bestemte offentlige eller private virksomheters legitime økonomiske interesser eller

c) skade konkurransen mellom leverandørene.

(4) Dersom oppdragsgiveren finner at beslutningen om valg av leverandør er i strid med forskriften, kan beslutningen omgjøres frem til kontrakten er inngått.

(5) Kontrakten anses inngått når begge parter har signert kontrakten.

Anskaffelsesforskriften § 7-1. Dokumentasjonsplikt

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

(2) Oppdragsgiveren skal oppbevare kontrakten gjennom hele kontraktperioden.

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

Dette gir følgende kriterier:

- Kommunen skal gjennom offentlig kunngjøring invitere til anbudskonkurranse om de aktuelle anskaffelsene som overstiger nasjonale terskelverdier
- Det skal skrives et meddelelsesbrev til alle tilbydere, med begrunnelse for valg av leverandør

- Dokumenter som inngår i kommunens saksbehandling ved de aktuelle anskaffelsene, herunder anskaffelsesprotokoll, skal være tilgjengelig for revisjonen
- Det skal skrives kontrakt med valgte tilbyder

Er gjennomføringen av investeringsprosjekter, herunder oppfølging og kontroll av leveransen fra entreprenør, samt avviksrapportering og -håndtering utført i henhold til regelverk og anbefalt praksis?

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

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

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

Økonomiregelverket omtaler ikke hvordan styringen av prosjekter i stort kan ivaretas i offentlig sektor. Ifølge bokføringsforskriften § 8-1-3 slår kravet om egne prosjektreknskap inn når anbudsprisen overstiger 300 millioner kroner. De fleste kommuner har økonomireglement som

forteller hvordan investeringer skal følges opp og rapporteres gjennom prosjektperioden. Dette gjelder også Skaun kommune.

Kommunen økonomireglement fra 2014 stiller flere krav som samlet innebærer at kommunen skal sikre løpende vurderinger av økonomien i investeringsprosjekter. Reglementet fastsetter at investeringsprosjekter som strekker seg over flere år skal vurderes årlig ved rullering av økonomiplanen, herunder vurdering av lønns- og prisvekst og konsekvenser for driftsbudsjettet (side 11). Videre skal rådmannen rapportere jevnlig til kommunestyret om økonomi og framdrift som del av den ordinære økonomirapporteringen (ØR1 og ØR2), noe som forutsetter systematisk oppfølging og oppdatering av prosjektenes kostnadsutvikling (side 11). Reglementet krever også at vedtak om igangsetting bygger på et realistisk kostnadsoverslag (side 11), og at byggearbeidet følges opp slik at prosjektet holder seg innenfor budsjetttrammen, med byggeregnskap som gir full oversikt til enhver tid (side 12). Det stilles dessuten krav om prosjektregnskap som muliggjør avviksanalyse, inkludert oversikt over opprinnelig bevilgning og eventuelle tilleggsbevilgninger (side 13). Dersom det oppstår behov for tilleggsbevilgning – typisk som følge av uforutsette forhold – skal saken legges fram for kommunestyret før budsjettet er brukt opp (side 13). Samlet gir disse bestemmelsene klare kriterier for at kommunen både skal kartlegge og reagere på avvik og uforutsette forhold, samt løpende vurdere og eventuelt justere kostnadsoverslag gjennom hele prosjektforløpet

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

Byggherreforskriften § 14 stiller krav om at byggherren/koordinatoren skal sørge for *dialog, samhandling og systematisk oppfølging* i utførelsesfasen. Dette innebærer aktiviteter som kun kan gjennomføres gjennom faste møtearenaer med løpende dokumentasjon av avklaringer, ansvar og fremdrift. Reglene understøtter derfor kriteriet om at byggemøter må være både regelmessige og dokumenterte.

Direkte sitat fra Byggherreforskriften § 14:

«Koordineringen og oppfølgingen skal ivareta hensynet til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplassen. Koordineringen og oppfølgingen skal sørge for å legge til rette for dialog og samhandling mellom involverte aktører.»

«Koordineringen og oppfølgingen i utførelsesfasen omfatter å (...) sørge for at de enkelte virksomheters arbeid som kan påvirke hverandre med hensyn til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, blir koordinert.»

Tolkning:

Kravet om dialog, samhandling og koordinert oppfølging av aktører forutsetter etablering av

strukturerte møteplasser (f.eks. byggemøter/statusmøter) hvor slik koordinering kan gjennomføres og dokumenteres. Referatplikten følger av god praksis for etterprøvnbarhet og SHA-oppfølging. Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Roller og ansvar i prosjektet bør være tydelig og iverksatt
- Kommunen bør sørge for løpende vurdering av prosjektets økonomi, kartlegging av uforutsette forhold med tilhørende justering av kostnadsoverslag.
- Det skal gjennomføres regelmessige byggemøter eller statusmøter med entreprenør, og disse skal dokumenteres med referater som viser oppfølging av avtalte punkter.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Svar på høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapporten *Anskaffelser innen vann og avløp i Skaun kommune*

Skaun kommune mottok 07.04.2026 høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapporten *Anskaffelser innen vann og avløp i Skaun kommune* fra Revisjon Midt-Norge. Rapporten er basert på dokumentasjon som har vært, eller som har blitt gjort, tilgjengelig for revisjonen. Kommunedirektøren ønsker å adressere noen påstander og konklusjoner som administrasjonen ikke kjenner seg igjen i.

Særlig gjelder dette påstanden:

«For prosjekt P656 (vann) foreligger det etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig dokumentasjon av et samlet beslutningsgrunnlag (behov, mål, alternativvurderinger og kostnadsrammer), og kriteriene vurderes derfor ikke oppfylt.»

Skaun kommune ettersendte mandag 13.04.2026 dokumentasjon som viser både begrunnelse, behov, mål og vurderinger for prosjekt P656, samt prosjektets forankring i kommunens *Vannbruksplan 2013-2016* og *Hovedplan for vann og avløp for 2016-2021*.

Samt påstanden:

«at det er kjøpt rådgivningstjenester utover rammeavtalens varighet, noe som etter revisjonens vurdering ikke er i henhold til anskaffelsesregelverket.»

Skaun kommune innhentet og oversendte til revisjonen 16.04.2026, en juridisk vurdering fra advokat Britt Nergård ved Advokatfirmaet Wiersholm AS, som også viser til avgjørelse fra klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Disse støtter praksisen som både Skaun kommune og nabokommunene har med hensyn til bruk av rammeavtaler (hvor det er avropet/kontraktingåelsestidspunkt som må være innenfor rammeavtalens varighet, ikke leveransen/kontraktsarbeidenes ferdigstillestidspunkt), og som er en forutsetning for

hensiktsmessig bruk av rammeavtaler på byggeprosjekter av noe varighet, samt prosjekter som kan ha noe usikkerhet når det gjelder framdrift, eksempelvis grunnforhold, forninner/arkeologi eller at de berører grunn som ikke er kommunal.

Videre er enkelte konklusjoner basert på tidligere/avsluttet praksis:

«Kommunen benytter en fellesvaktordning for vann, avløp og brann. Dette medfører at personell som ikke nødvendigvis har inngående kjennskap til VA-systemene, må håndtere driftsforstyrrelser utenom ordinær arbeidstid. Denne ordningen er identifisert som en risikofaktor, da inngående kunnskap ofte er nødvendig for å løse akutte problemer på en forsvarlig måte.»

Fellesvaktordning for vann, avløp og brann ble avvirket 22.03.2018. Etter dette har ansatte som deltar i Teknisk vakt heller ikke hatt anledning til å delta i det interkommunale brannvesenet.

Med vennlig hilsen

Petter Lindseth

kommunedirektør

Petter.Lindseth@skaun.kommune.no

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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