

Styring av byggeprosjekt

Melhus kommune

Rapport forvaltningsrevisjon

2022

FR1203



FORORD

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

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

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Arve Gausen, prosjektmedarbeider Sunniva Tusvik Sæter, og kvalitetssikrere Margrete Haugum og Mette Sandvik. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Melhus kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

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

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

Orkanger, 15.8.2022

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Undersøkelsen omfatter en forvaltningsrevisjon av kommunens system for styring av og anskaffelser i byggeprosjekt. Undersøkelsen har sett på kommunens systemer og rutiner, rapportering og system for etterlevelse av rutiner både for planlegging og gjennomføring av og anskaffelser i byggeprosjekt. Undersøkelsen har to problemstillinger:

1. Har Melhus kommune etablert en god prosjektstyring av byggeprosjekt?

Revisor konkluderer med at Melhus kommune har etablert system for prosjektstyring av byggeprosjekt. Det er etablert systemer og rutiner samt rapportering på økonomi og fremdrift. Det er ikke avdekket svakheter i kommunens estimering av budsjett knyttet til kjente tiltak i nybygg. Imidlertid har undersøkelsen avdekket både forbedringspunkter og mangler knyttet til prosjektstyring av byggeprosjekt. Noen av forbedringspunktene er kjent i kommunen, disse er:

- Revidere kommunens delegasjonsreglement for å avklare dagens ansvarsforhold.

Revisor har også påpekt noen svakheter og mangler som omhandler følgende:

- Kommunens faglige rutiner for byggeprosjekt har svakheter når det gjelder å legge til rette for turnover hos ansatte, videre stilles det ikke krav til å utrede alternative valg ved planlegging av byggeprosjekt. Det er heller ikke systematiske krav til kvalitetssikring av saksgrunnlaget til byggeprosjekt. Videre er det mangler i lagring av faglige rutiner for byggeprosjekt i kommunens kvalitetssystem.
- Det mangler en planmessig ROS-analyse over hvor det vurderes sannsynlighet for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få for styring av byggeprosjekt. Dette for å etablere risikobaserte kontrolltiltak for gjennomføring av byggeprosjekt.

2. Har Melhus kommune rutiner for og oppfølging av at anskaffelsesregelverket følges i byggeprosjekt?

Revisor konkluderer med at Melhus kommune har etablert rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt. Disse er overordnet og ikke knyttet til anskaffelser i ulike deler i et byggeprosjekt. Undersøkelsen har avdekket både forbedringspunkter og mangler i systemet for anskaffelser. Noen av forbedringspunktene er kjent i kommunen, disse er:

- Revidere kommunens delegasjonsreglement.
- Kommunen mangler en sektorovergripende anskaffelsesstrategi som viser veivalg og satsingsområder for anskaffelser som er anbefalt.

Revisor har også påpekt noen svakheter og mangler som omhandler følgende:

- Det mangler en planmessig ROS-analyse over hvor det vurderes sannsynlighet for at anskaffelsesregler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få i byggeprosjekt. Det mangler etablerte kontrollaktiviteter knyttet til det å sikre at anskaffelser gjennomføres etter regelverket for anskaffelser.

Vi anbefaler Melhus kommune å:

- Ferdigstille arbeidet med kommunens delegasjonsreglement
- vurdere å etablere en anskaffelsesstrategi
- Revidere kommunens faglige rutiner for byggeprosjekt
- Gjennomføre en risikobasert ROS-analyse for planlegging og gjennomføring av og anskaffelser i byggeprosjekt, samt etablere kontrolltiltak knyttet til områder med høy risiko
- Dokumentere avvik i byggeprosjekt i kommunens etablerte avvikssystem

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode	9
1.4 Bakgrunn.....	10
1.4.1 Gjennomføring av byggeprosjekt	10
1.4.2 Organisering i kommunen	11
2 Styring av byggeprosjekt	12
2.1 Problemstilling	12
2.2 Revisjonskriterier	12
2.3 Innhenting av informasjon.....	12
2.3.1 Kommunens internkontroll	12
2.3.2 Utfordringer i kommunens byggeprosjekt.....	14
2.3.3 Ansvar og organisering for styring av byggeprosjekt	15
2.3.4 Rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt.....	16
2.3.5 Etablert rutiner for avvik og risiko for avvik i byggeprosjekt	20
2.3.6 Evaluere rutiner for byggeprosjekt	24
2.4 Vurdering.....	26
2.4.1 Ansvar og organisering	26
2.4.2 Rutiner	26
2.4.3 Oppfølging og avvik	27
2.4.4 Evaluering.....	28
2.5 Konklusjon.....	28
3 Anskaffelser i byggeprosjekt.....	30
3.1 Problemstilling	30
3.2 Revisjonskriterier	30
3.3 Innhenting av informasjon.....	30
3.3.1 Ansvar og organisering av anskaffelser i byggeprosjekt.....	30
3.3.2 Rutiner for gjennomføring av anskaffelser i byggeprosjekt	31
3.3.3 Etablert rutiner for avvik og risiko for avvik i byggeprosjekt	33
3.3.4 Evaluere rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt.....	34
3.4 Vurdering.....	35
3.4.1 Ansvar og organisering	35
3.4.2 Rutiner	35
3.4.3 Oppfølging og avvik	36
3.4.4 Evaluering.....	36
3.5 Konklusjon.....	37
4 Høring	38

5	Konklusjoner og anbefalinger	39
5.1	Oppsummerende konklusjon	39
5.2	Anbefalinger	39
	Kilder	40
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	41
	Vedlegg 2 – Høringssvar	50
	Vedlegg 3 – økonomireglements beskrivelse av utvalgte krav i byggeprosjekt	51

Figurer

Figur 1.	Administrativ organisering i Melhus kommune.....	11
Figur 2.	Årshjul styringssystem – vedtatt i kommunestyrets sak 11/22 i kommunens økonomireglement	13
Figur 3.	Sentrale vedtak for utbygginga av ny Gimse barneskole og idrettshall	19
Figur 4.	Perioderapport i Agresso for utbygginga på Gimse skole	22
Figur 5.	Ny Gimse skole og idrettshaller – tertialrapport nr. 2, 2021.	23
Figur 6.	Mercell – dokumentasjon anskaffelser totalentreprise nybygg Gimse.....	32

1 INNLEDNING

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

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Melhus kommune bestilte en forvaltningsrevisjon av kommunens system og rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt i sak 72/2021. Revisjonen utarbeidet en prosjektplan som kontrollutvalget behandlet i sak 5/2022. Kontrollutvalget vedtok å slutte seg til prosjektplanen.

Prosjektplanen avgrenses til å undersøke om kommunens system og rutiner for å gjennomføre byggeprosjekt er hensiktsmessige. Videre se på hvordan kommunen sikrer og kvalitetssikrer at kommunens etablerte systemer og rutiner benyttes ved planlegging, gjennomføring og anskaffelser i byggeprosjekt.

1.2 Problemstillinger

1. Har Melhus kommune etablert en god prosjektstyring av byggeprosjekt?

Vi har valgt å avgrense forvaltningsrevisjonen til følgende forhold ved prosjektstyring av byggeprosjekt:

-
- Hvilke systemer og rutiner har kommunen for styring av byggeprosjekter?
 - Hvilke rutiner har kommunen for å kontrollere om budsjetteringen er reell og om prosjektbudsjetter overholdes?
 - Hvordan sikrer kommunen at retningslinjene og rutinene etterleves i gjennomførte byggeprosjekt?
-

2. Har Melhus kommune rutiner for og oppfølging av at anskaffelsesregelverket følges i byggeprosjekt?

Vi har valgt å avgrense forvaltningsrevisjon til følgende forhold ved anskaffelser av byggeprosjekt:

-
- Hvilke retningslinjer og veiledere bruker kommunen for anskaffelser av forprosjekt/mulighetsstudie, hovedprosjekt og funksjonsanalyser i byggeprosjekt?
 - Hvilke kontrollrutiner har kommunen for å sikre at anskaffelser gjennomføres etter lov og forskrift?
-

1.3 Metode

Problemstillingene for denne undersøkelsen er besvart med data fra gjennomgang av sentrale dokumenter for kommunens system for prosjektstyring av byggeprosjekter. Dokumentasjon om rutiner og systemer for styring av byggeprosjekter er hentet fra kommunens kvalitetssystem EQS, interne rutiner og prosedyrer i bygg og eiendom, øvrige reglement for økonomi og innkjøp, samt kommunens økonomisystem Agresso. Dokumentgjennomgangen er sammenstilt med intervjuinformasjon for å få frem data om kommunens styring av byggeprosjekt fra ulike kilder. Rutinene er også gjennomgått for ett utvalgt investeringsprosjekt – «Ny barneskole og idrettshall på Gimse». Dette for å belyse rutinene og praktisering av disse ytterligere. Ny barneskole og idrettshall på Gimse har et budsjett på 225,6 millioner kroner og er planlagt avsluttet i løpet av 2022. Byggeprosjektet omfatter rivning av eksisterende barneskole og bygging av ny barneskole og idrettshall. Prosjektet er valgt for å belyse kommunens bruk av etablerte rutiner for byggeprosjekt og innhente kommunens erfaringer med bruken av disse for styring og anskaffelser i byggeprosjekt. Datagrunnlaget for praksis er hentet fra et prosjekt og er ikke egnet til å generalisere. Samtidig er det et stort prosjekt som forventes å være representativt for kommunens praksis. Styringssystemet for politisk rapportering av byggeprosjekt knyttet til måloppnåelse er vurdert i undersøkelsen. Revisor har i denne undersøkelsen ikke vurdert måloppnåelse ut fra gitte vedtak ved kommunens gjennomføring av enkelte byggeprosjekt.

Revisjonen har gjennomført intervjuer med i alt sju personer, fordelt på seks ulike intervjuer. Disse er utvalgt på grunnlag av at de har ansvar for å gjennomføre byggeprosjekt i kommunen, samt at de har oppgaver med internkontrollen i kommunen. Intervjuene ble gjennomført ved at revisjonen stilte spørsmål fra en forberedt intervjuguide. Det ble skrevet referat, som senere ble bekreftet av intervjuobjektene. Intervjuene er gjennomført via video/Teams og ett stedlig intervju i Melhus. Oppstartsintervjuet ble gjennomført samtidig med to ansatte. Begge har fått mulighet til å si sin mening, og disse framkommer i referatet fra revisjonen samlet.

Intervju

- Rådmannen og kommunalsjef plan og utvikling den 8.3.2022, stedlig.
- Rådgiver økonomi den 29.3.2022, Teams.
- Rådgiver plan den 29.3.2022, Teams
- Prosjektleder bygg og eiendom den 31.3.2022, Teams
- Enhetsleder bygg og eiendom den 1.4.2022, Teams
- Prosjektleder bygg og eiendom den 8.4.2022, Teams

Det er videre gjennomført e-post utveksling med informantene for avklaringer om data og innhenting av ytterligere informasjon. Alle har fått referatet til bekreftelse, og revisor mener

dette sikrer at dataene gir uttrykk for deres oppfatning. Rapporten baseres på data fra intervju og dokument- og systemgjennomgang.

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

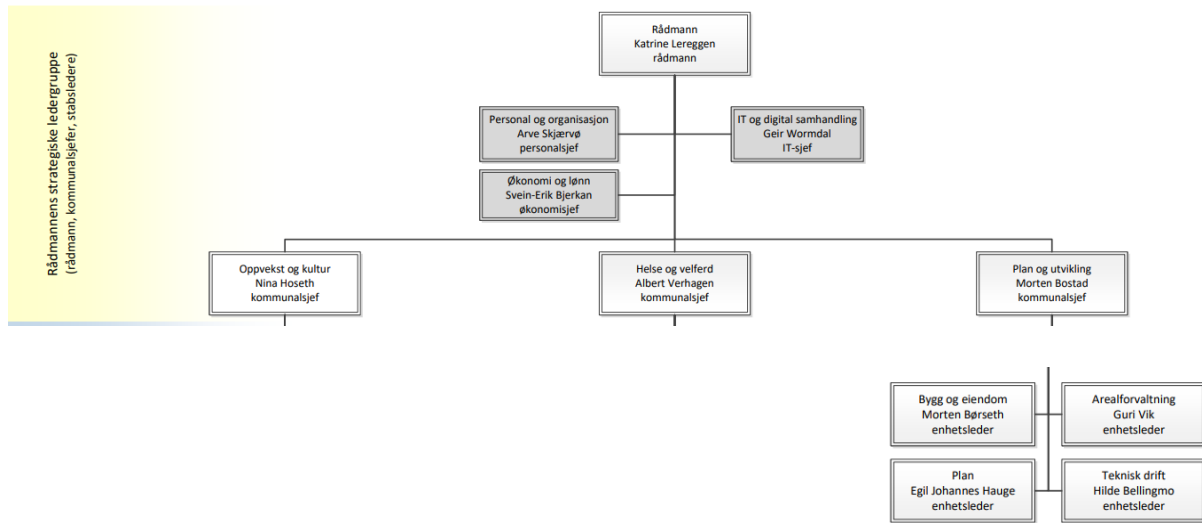
1.4 Bakgrunn

1.4.1 Gjennomføring av byggeprosjekt

Statsbygg leder en rekke av landets største og mest komplekse byggeprosjekter. De viser til at det å gjennomføre komplekse prosjekter, er både utfordrende og vanskelig. Kompleksitet borger for mange og krevende oppgaver. Når Statsbygg bygger stort, er det gjerne unike bygg med unike utfordringer og løsninger. Det er få organisasjoner som er rigget for å lykkes med de store prosjektene. Årsakene til budsjettoverskridelser i store prosjekter er sammensatte, og det er vanskelig å finne enkle svar. Likevel er det noen hovedårsaker som går igjen, blant annet mangelfull prosjekteierstyring, mangelfull kostnadsestimering og for lite kompetanse- og kulturbygging. Det finnes ikke lettvinne løsninger for å lykkes med dette, det krever profesjonelle flergangsbyggere som har egen kompetanse, og som jobber kontinuerlig med utvikling, læring og forbedring. Det å utarbeide veileder for gjennomføring av tidligfase, en prosess for kvalitetssikring av beslutningsunderlag og et kompetanseprogram er viktige elementer for å sikre at målsettingene med byggeprosjektene nås³.

³ [Nye grep i store prosjekter \(statsbygg.no\)](https://statsbygg.no)

1.4.2 Organisering i kommunen



Figur 1. Administrativ organisering i Melhus kommune

Ifølge kommunens handlingsplan for 2021-2024 har Melhus kommune en organisering med klare roller og tydelig ansvar, god samhandling mellom virksomhetene og ledere med delegert myndighet og myndiggjorte medarbeidere. Bygg og eiendom ligger under område for plan og utvikling, og i intervju beskrives deres ansvar til å være drift og vedlikehold, renhold, boligforvaltning og utvikling - nybygging. Det beskrives videre at enheten prosjekterer og gjennomfører nybygg og rehabilitering av bygningsmassen. Enhetsleder bygg og eiendom har blant annet to prosjektledere med ansvar for planlegging og gjennomføring av utvikling - nybygg i kommunen.

2 STYRING AV BYGGEPROSJEKT

I dette kapittelet belyser vi problemstilling 1 i undersøkelsen.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for styring av byggeprosjekt:

Har Melhus kommune etablert en god prosjektstyring av byggeprosjekt?

- Hvilke systemer og rutiner har kommunen for styring av byggeprosjekter?
- Hvilke rutiner har kommunen for å kontrollere om budsjetteringen er reell og om prosjektbudsjetter overholdes?
- Hvordan sikrer kommunen at retningslinjene og rutinene etterleves i gjennomførte byggeprosjekt?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen. Kommunen har:

- Utarbeidet beskrivelse av ansvar og organisering for styring av byggeprosjekt
- Etablert nødvendige rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt
- Etablert rutiner for avvik og risiko for avvik knyttet til byggeprosjekt
- Evaluert rutiner for byggeprosjekt jevnlig

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

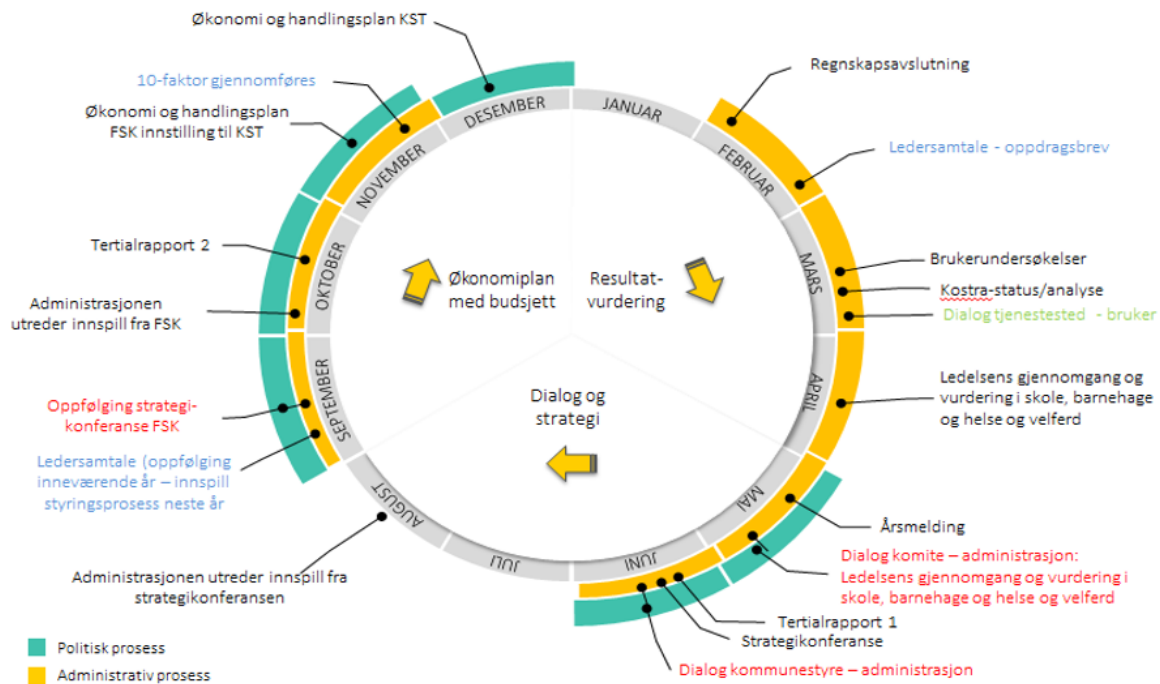
2.3 Innhentning av informasjon

Innledningsvis beskrives hvordan kommunens internkontroll er bygd opp administrativt på en overordnet måte. Deretter presenteres data om kommunens system for styring av byggeprosjekt. Deretter vurderes dataene i forhold til revisjonskriterier og det konkluderes avslutningsvis.

2.3.1 Kommunens internkontroll

Styringssystemet i Melhus kommune

Melhus kommune har etablert et overordnet styringssystem, for blant annet å sikre samhandling mellom kommuneplaner og prosessen med å utarbeide budsjett og økonomiplan, med de ulike samhandlingsarenaene og ned til den enkelte enhet og avdeling. Planlegging og gjennomføring av kommunens byggeprosjekter er en del av styringssystemet. Et årshjul over disse prosessene er vist i neste figur.



Figur 2. Årshjul styringssystem – vedtatt i kommunestyrets sak 11/22 i kommunens økonomireglement

En statusrapport for kommunens internkontroll ble vedtatt av kommunestyret i sak 67/21 i september 2021. Rapporten viser til at kommunens virksomhetsstyringssystem er bygd opp i styringsverktøyet Stratsys. Stratsys bygger på mål- og resultatstyring; med overordnede mål, delmål, måleindikatorer og tiltak. Delmål og måleindikatorer på rådmannsnivå og sektornivå er en del av økonomi- og handlingsplan, som vedtas av kommunestyret. Delmål og måleindikatorer som er ført ned til enhetene fra rådmannen og kommunalsjefene, samt delmål, måleindikatorer og tiltak på enhets- og avdelingsnivå, utgjør enhets/avdelingens utviklingsplan. Det rapporteres på delmål og måleindikatorer innenfor hver sektor i økonomi- og handlingsplanen, videre rapporteres det på investeringsprosjekt, vedtaksoppfølging og regnskapsstatus. Rapporteringen skjer tertialvis til politisk nivå.

Melhus kommune bruker Extend Quality System (EQS) som elektronisk kvalitetssystem. Kvalitetssystemet er tilgjengelig fra Melhus kommunes intranettside, og alle ansatte har tilgang via PC. Systemet inneholder kvalitets- og styringsdokumenter på overordnet nivå og enhetsnivå/avdelingsnivå. Når rutiner og prosedyrer legges i systemet, sikrer dette at ansatte benytter gyldig versjon av et dokument og at disse er tilgjengelige for alle. Det er en dokumentansvarlig som har ansvar for revisjon av hvert dokument og godkjenning utføres av riktig autoritet. Det mangler imidlertid en eksakt beskrivelse av hvilke dokumenter som hører hjemme i EQS og hva som ivaretas av andre systemer, ifølge statusrapporten fra 2021.

Systemet er bygd opp for å ha en internkontroll samt melde og behandle avvik og uønskede hendelser. Alle dokumenter har en revisjonsfrist. Det gjør at en rutine i systemet blir vurdert i henhold til revisjonsfristen.

Rådgiver i enhet plan sier at det er etablert et oppfølgingsarbeid knyttet til foreslåtte tiltak i statusrapporten fra 2021. Videre at kommunelovens krav ligger til grunn for forbedringsarbeidet av internkontrollen. Som en oppfølging av funn i statusrapporten om internkontroll vil det bli satt i gang årlig oppfølging av enheter knyttet til områdene kvalitetssystem (herunder avvik), ROS og beredskap. Det er planlagt at bygg og eiendom får oppfølgingsmøte i juni. Der skal blant annet følgende tema gjennomgås nærmere, ifølge dagsorden for oppfølgingsmøtene: behov for støtte i kvalitetssystemet, internkontrollen, beredskap og risikovurderinger med analyser. Det rapporteres på internkontrollen i kommunen i tertialrapporter, samt årsmelding og årsberetning. Svakheten i rapporteringen ifølge statusrapporten, har vært å vise hva avvikene og oppfølgingen av statlige tilsyn har vært.

2.3.2 Utfordringer i kommunens byggeprosjekt

Rådmannen sier at det gjøres en kartlegging av kvalitet i skole og barnehage. Parallelt har det blitt gjennomført en tilstandsvurdering på kommunale bygg. I kommunestyret 22. mars i sak 18/22, ble tilstandsvurderingen knyttet til kommunens skole- og barnehagebygg behandlet. Rapporten kommenterer den tekniske tilstanden til byggene kombinert med byggets funksjonalitet i forhold til formålet. Vurderingene i rapporten legges til grunn for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel og økonomi og handlingsplan, ifølge kommunestyrets vedtak i saken. Videre sier rådmannen at funksjonsanalysene er ekstremt viktige ved planlegging av nybygg. Hvis funksjonsanalysene er dårlige, har det store konsekvenser for grunnlaget for vedtak. Anskaffelsen tar utgangspunkt i funksjonsanalysen. Etter dette kommer det ofte en samspillsfase, hvor entreprenøren kan ha gode ideer om løsninger.

Ansatte fra bygg og eiendom sier at Melhus kommune gjennomfører byggeprosjekt fra kroner 150 000 til kroner 250 millioner. Det er vanskelig å finne en standard som passer for alle byggeprosjekt. Det pekes videre på at de er sårbare ved turnover/fravær når det er to personer som gjennomfører investeringsprosjekt for flere hundre millioner kroner. Styrken til prosjektlederne er erfaringen de har. I forbindelse med nyansettelser, turnover og lignende kan system og rutiner ha svakheter knyttet til tilstrekkelige føringer for arbeidet. Prosjektlederne har egne mapper for alle prosjekt i Teams, som ligger i skyen. Der har flere tilgang. Det skal ikke lagres noe lokalt på egen pc, noe prosjektlederne sier de følger.

Enhetsleder bygg og eiendom sier at det har vært en rammebevilgning i forhold til behovet i tilstandsanalyser på kommunens bygg, som nå er gjennomført. Det har vært bevilget 10

millioner kroner årlig til å gjøre oppgraderinger, og skoler og barnehagebygg er prioritert. Dette har blitt gjort i seks år, og enhetsleder ser nå at de har kommet så langt at bevilgningene kan skaleres ned. Kommunen kommer da i et krysningspunkt av drift versus investering. Det har tidligere ikke vært rom for å ta større driftsoppgaver, og det har endt med enda dyrere investering til slutt. Et eksempel er: Det ble bygd en ny skole på Lundamo for ni år siden. Det er nå på tide å behandle fasaden - royal-impregnert kledning. Dette koster 1,5-2 millioner kroner, noe som bygg og eiendom ikke har driftsrammer til å utføre. Det gjør et for stort innhogg i driftsbudsjettet til bygg og eiendom. Dersom kommunen venter for lenge, må de bytte kledningen i stedet. Det blir dyrere for kommunen på lang sikt. Videre sier enhetsledere at det nå er turnover blant kommunens prosjektledere, og arbeidet med rekruttering må startes.

2.3.3 Ansvar og organisering for styring av byggeprosjekt

Rådmannen sier at kommunen er inne i avslutningsfasen med rullering av kommunens delegasjonsreglement. Det nye reglementet vil være digitalt. Manglende revisjon av delegeringsreglementet er et av områdene som ble tatt opp i oppsummeringen i kommunens statusrapport av internkontrollen fra 2021.

Kommunens hovedoppgaver, mål og organisering er beskrevet i økonomi- og handlingsplanen 2021-2024. Bygg og eiendom sitt ansvarsområde er nærmere beskrevet i kapittel ni, som omhandler plan- og utviklingsområdet i kommunen. Der vises det blant annet til at bygg og eiendom (kapittel 9.4) har ansvar for nybygg. Videre heter det at de skal prosjektere og gjennomføre nybygg og rehabilitering på en kostnadseffektiv måte, med god kvalitet og positiv miljøpåvirkning.

Ansatte fra bygg og eiendom bekrefter at overnevnte ansvarsoppgaver tilhører bygg og eiendom. Enhetsleder bygg og eiendom sier at når prosjekter knyttet til nybygg eller rehabilitering er politisk vedtatt, delegeres ansvaret til prosjektlederne. Enhetsleder anviser og deltar aktivt i styringsgruppe i større prosjekt fram til kontrakt er signert (Nybygg Gimse barneskole og tidligere Buen sykehjem). Prosjektleder gjør det praktiske arbeidet i byggeprosjektene. I mindre byggeprosjekt avhenger enhetsleders deltakelse av prosjektets art. Det kan være prosjekter fra 150 000 kroner som varer i noen måneder, til for eksempel utbygging av ny barneskole på Gimse, som foregår over en tiårsperiode. Enhetsleder deltar mindre i enkle byggeprosjekt, disse delegeres til prosjektleder. Enhetsleder signerer alle kontrakter knyttet til byggeprosjekt.

Det er ikke styringsgrupper for alle prosjekt, kun for de større byggeprosjektene. Flere peker på at det har vært to prosjekter i løpet av de siste årene, som har hatt styringsgruppe: Gimse barneskole og utbygginga på Buen sykehjem. Styringsgruppene har bestått av administrativt

ansatte. På utbygging av Gimse barneskole deltar kommunalsjef plan og utvikling, rektor, leder plan, leder bygg og eiendom, innleid prosjektleder, privat byggherreombud og kommunens prosjektleder. Ansatte fra bygg og eiendom sier at innleie av prosjektleder er avhengig av belastningen på kommunens prosjektledere og størrelse på prosjekt. Hvis det er stort byggeprosjekt (mer enn kr 30-40 millioner), engasjerer kommunen en ekstern assisterende prosjektleder. Kommunen har erfarne prosjektledere på bygg og eiendom. Prosjektlederne sier de har et nært samarbeid med rådgiver økonomi, knyttet til administrativ og politisk rapportering av økonomi og fremdrift i byggeprosjekt.

2.3.4 Rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt

Kommunens vedtatte økonomireglement gir føringer for hvordan investeringsprosjekt skal initieres og behandles politisk i kommunens planprosesser. Rådmannen sier at nytt økonomireglement er vedtatt og ble nylig revidert i kommunestyrets sak 11, 2022. Videre at budsjettet og kontoplanen til byggeprosjekt følger Norsk standard. Kommunen er litt preget av at aktiviteten har vært rettet inn mot det store prosjektet på Gimse barneskole. Det jobbes fortløpende med å forbedre rutinene knyttet til gjennomføring av investeringsprosjekter. Når kommunen lager budsjett, er det mange avveininger. Det er videre mange tilskuddsordninger, eksempelvis miljøtiltak som kan være aktuelle å søke på. Utbygginga på Gimse barneskole fikk et stort tilskudd (klimasatsmidler for bruk av massivtre) for svanemerking. Dette påvirker klimaregnskapet i positiv retning. Det er styringsgruppa for større byggeprosjekt som avgjør viktige beslutninger i byggeprosjektet og håndterer disse.

Rådmannen sier at planlegging av byggeprosjekter avhenger også av type prosjekt og hvordan det initieres. Nybygg håndteres på annet vis enn rehabilitering av gamle bygg. I nye bygg må kommunen definere innholdet på annet vis. Funksjonsanalysen som sier noe om hva bygget skal inneholde er svært viktig. Når bevilgninger er vedtatt i budsjett og økonomi og handlingsplan, går en spesifikt gjennom hvert prosjekt og setter opp ansvarlige som får en økonomisk ramme og en fremdriftsplan og forholde seg til. Dette i kombinasjon med kvartalsvis tilbakemeldinger til kommunestyret, danner grunnlaget for håndteringen av de ulike prosjekter på overordnet nivå.

Kommunens økonomireglement

Kapittel sju i kommunens økonomireglement omhandler reglement for investeringsprosjekter. Kapittelet gir retningslinjer for enhetlig behandling og styring av investeringsprosjekter. Økonomireglementet beskriver hvordan byggeprosjekt skal saksbehandles i forhold til kommunens plansystem og hva som skal foreligge av informasjon før investeringer iverksettes. Dette gjelder både for investeringsprosjekt som følger kommunens plansystem (årsbudsjett og handlingsprogram), samt de som vedtas utenom den ordinære

budsjettprosessen. Videre beskrives prosaføringer knyttet til initiativfasen, forslag til bevilgning, administrasjon, erverv, forprosjekt, detaljeringsprosjekt, byggestart, oppfølging i byggetiden, prosjektrekskap, tilleggsbevilgning, overtakelse, sluttregnskap og evaluering i økonomireglementet. Rapportering til kommunestyret er omtalt i ett eget punkt for investeringsprosjekt. (Se vedlegg 3 for økonomireglementets beskrivelse av utvalgte krav knyttet til initiativfasen, forprosjekt, detaljprosjektering, oppfølging i byggetiden og prosjektrekskap.)

Faglige rutiner knyttet til byggeprosjekt

Bygg og eiendom sin rutine for gjennomføring av byggeprosjekt er lagret på enhetsens systemer, ikke i EQS. Rutinene omfatter overordnede målepunkter i byggeprosjekt: utarbeide fremdriftsplan etter politiske vedtak, valg av entrepriseform, erverv av eiendom, omregulering/detaljregulering, anskaffelser, anbudsdokument og gjennomføring av konkurranse, møter med brukergrupper og kontrahering entreprenør. Videre i gjennomføringsfasen er det punkter om byggesøknader, byggemøter, fremdriftsmøter, byggherremøter, styringsgruppemøter, endringsmeldinger, fakturabehandling, rapportering økonomi og fremdrift, ferdigbefaring, ettårsbefaring og garantier. Videre er det målepunkter for fremdriftsplan etter vedtak, valg av entrepriseform og erverv av eiendom samt omregulering/detaljregulering. Avslutningsvis er det flere punkter om vedlikehold av kommunale bygg knyttet til investering. Der er ikke utfyllende prosatekst knyttet til punktene i de faglige rutinene.

Enhetsleder bygg og eiendom sier at det er et stort spenn i byggeprosjektene, og vanskelig å ha rutiner for alt. Det kan være lang tid mellom at kommunen har store eller lignende byggeprosjekter hvor de kan benytte samme rutiner. Enhetsleder sier at det ikke er stort behov for nye rutiner. Prosjektlederne etterlever alle styringssystemer som kommunen har. Det rapporteres hvert tertial og i årsmelding. Enhetsleder opplever at det er mye internkontroll i de overordnede styringssystemene. Ledelsen bestemmer hvilke styringsdata som legges inn i systemene.

Enhetsleder sier at når kommunen skal ha nye bygg er det eksterne som står som ansvarlig for søknadsprosessen. Eksempelvis når TEK17 skal følges, er det derfor andre enn kommunen som håndterer kravene. Det er ikke hensiktsmessig for kommunen å være ansvarlig søker. Nå bruker kommunen totalentreprisemodellen i alle større prosjekt. Enhetsleder sier at politikerne har tatt opp om kommunen utelukker lokale entreprenører ved å bruke totalentreprise. Kommunen erfarer at ved totalentreprise får lokale entreprenører mange oppdrag.

Enhetsleder nevner noen fordeler med entreprisemodellen:

- Kommunen forholder seg til en enkeltadresse når kontrakten er signert
- Kommunens ansatte har en ekstern prosjektleder å forholde seg til
- Risikoen blir fastlåst når kontrakten signeres. Dette forpliktet Melhus kommune og entreprenøren. Det er det fine med samspillsprosesser. Involverte parter avklarer leveransen sammen. Alle er klar over hvilken kvalitet som skal leveres når.

Prosjektlederne opplever at det er gode nok rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt. Samtidig er det et stort felt. I Gimse har totalentreprenøren HENT det hele og fulle ansvaret med søknader og gjennomføring. Som tidligere vist er det etablert noen overordnede faglige rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt. Det er ikke detaljerte rutiner, da byggeprosjekt kan gjennomføres på mange ulike måter og prosjektledernes erfaring er viktig her, ifølge de som er intervjuet.

Prosjektlederne sier at når prosjektlederne beregner budsjett for større byggeprosjekt, benytter de Holte-prosjektering og kalkulasjonsnøkkel for kalkulasjonspriser på nybygg. Prosjektlederne har erfaring som gjør at de ser om de kan bruke Holte-nøkkelen eller om de må legge på pris basert på erfaring og prisstiging, grunnet bygget ikke er innenfor standard. I budsjettet til byggeprosjekt er det satt av en margin til uforutsette saker, noe som håndteres som endringsmeldinger i gjennomføringsfasen.

Rådgiver plan sier at kommunen ikke har skriftliggjort at Bygg og eiendom skal ha rutinene sine i EQS. Det har muntlig vært sagt til alle enhetene i kommunen, at styringsdokumenter skal lagres i EQS. Bygg og eiendom har ikke kommet dit at de bruker EQS til faglige rutiner, dette skal følges opp i oppfølgingsrunden med enheten, ifølge rådgiver plan. Det er nå lagt inn flere rutiner i EQS, sier ansatte fra bygg og eiendom i avslutningsfasen av rapporten.

Prosjektlederne sier at kommunikasjonen i byggeprosessen foregår på et webhotell. Det er mulig mer av dette burde vært lagt inn i kommunens arkiv. Det er ofte entreprenøren som stiller med tilgang til webhotell. Når byggeprosjektet er ferdig, kan det være greit å ha noe av dokumentasjonen. Kommunen får en FDV-dokumentasjon til slutt. Kommunen har fortsatt tilgang til webhotellet etter avsluttet prosjekt.

Utbygging av Gimse barneskole og idrettshall

Det er fattet en rekke politiske vedtak i forbindelse med utbygginga av ny Gimse barneskole og idrettshall. I tillegg er det rapportert om utbygginga årlig i tertialrapporter, årsmelding og økonomi- og handlingsplaner. Følgende sentrale vedtak er vist i neste tabell:

Figur 3. Sentrale vedtak for utbygginga av ny Gimse barneskole og idrettshall

Sak	Saksnummer	År	Tekst
Skolebruksplan Nedre Melhus	KST - 17	2016	Arbeidet med utbygging av Gimse skole startes
Ny Gimse skole	KST - 99	2017	Grunnlag for videre arbeid med utbygginga
Ny Gimse skole	KST - 51	2018	Vedtak om utbygging av Gimse skole
Ny Gimse skole	FSK - 127	2018	Kravspesifikasjon og entrepriserform vedtas
Ny varmesentral for Gimse skole	KST - 13	2021	Ny varmesentral for å betjene Gimse skole og idrettshall
Tertialrapport nr. 1	KST - 51	2021	Behov for trådløse baser og teknisk infrastruktur
Korrigerer av budsjett ny skole Gimse	KST - 89	2021	Tilsagn om 3 millioner kroner i klimasatsmidler fra klima- og miljødepartementet. Brukes til nytt uteområde ved Gimse skole.

Kilde: Melhus kommune

Det ble utarbeidet en mulighetsstudie for nybygget på Gimse som omhandlet plassering og størrelse på ny barneskole. Kommunen måtte se sammenhengen mellom barneskole, ungdomsskole og videregående skole på Gimse. Mulighetsstudien gikk deretter til behandling i kommunestyret og løsning for utbygginga ble valgt. Det ble deretter opprettet en gruppe som skulle lage et forprosjekt. Valgt løsning ble beskrevet i funksjonsbeskrivelsen til utbygginga. Denne lå som grunnlag for konkurransegrunnlaget for anskaffelsen av totalentreprenør for utbygginga. Nybygget ble anskaffet på denne måten, ifølge kommunestyrets vedtak om utbygging av Gimse skole:

Prosjektering og bygging av ny barneskole for 450 elever, gjennomført som totalentreprise med samspill. Utvalgte fellesarealer dimensjoneres for framtidig utvidelse til 525 elever. Egen idrettshall inngår. I tillegg skal rivning av eksisterende skole inngå.

HENT ble valgt som totalentreprenør for utbygginga. Leverandøren har et stort apparat og gode rutiner. Prosjektleder opplever at større entreprenører har system og dokumentasjon på plass, mindre entreprenører er mer operative og kan ha mangler i system og dokumentasjon. Større byggeprosjekter kvalitetssikres også mer. I den mest hektiske fasen på Gimse har det vært byggherremøter med entreprenør annenhver uke. Det føres referat fra disse møtene. Agendaen har inneholdt HMS, avvik, endringer, framdrift og lignende. På Gimse fanget de opp mye i samspillsfasen med leverandør. I budsjettet ble det lagt inn 5 prosent til uforutsette utgifter. Det er i skrivende stund ca. 130 endringsmeldinger til sammen for denne utbygginga. Mesteparten er tilleggsbestillinger fra byggherre, sånn at storparten av endringsmeldingene er kvalitetsheving. Prosjektleder sier det er normalt med endringer i byggeprosjekt.

Kvalitetssikring

Enhetsleder sier at det er ikke dokumenterte rutiner og skjema som fylles ut for kvalitetssikring av byggeprosjekt. Det at dialogen resulterer i en endringsmelding, fungerer som en rutine for kommunen i gjennomføringsfasen. Kommunen bruker ofte entreprenørens systemer for dokumentasjon av endringsmeldingene. Det er besluttet at to fra planavdelingen skal se på bygg og eiendoms rutiner knyttet til gjennomføring av byggeprosjekt. En prosjektleder sier at mye av rutinene er i hodene til prosjektlederne. En prosjektleder forteller at det kan være utfordrende for andre å skulle steppe inn dersom en prosjektleder ikke er til stede, da det er få rutiner som er skriftlige. Prosjektlederne og enhetsleder diskuterer mye uformelt sammen. Denne diskusjonen blir deres kvalitetssikring. Prosjektlederne sier de vet hvordan de skal arbeide og det går av seg selv. De har jobbet lenge sammen.

Kvalitetssikring av saksgrunnlaget utføres, ifølge de som er intervjuet uformelt. Det er en kvalitetssikring at flere jobber med samme område og diskuterer. I gjennomføringsfasen er også ekstern assisterende prosjektleder også SHA-ansvarlig. SHA omfatter «sikkerhet, helse og arbeidsmiljø» ved prosjektering og gjennomføring av byggearbeider og er forankret i byggherreforskriften. Byggherreforskriften beskriver hvordan byggherren skal ivareta arbeidstakernes sikkerhet, helse og arbeidsmiljø gjennom prosjektering og gjennomføring av bygge- og anleggsarbeider. I små prosjekter gjør kommunens prosjektledere SHA-arbeidet selv. Prosjektlederne sitter i samme landskap og kan enkelt ta kontakt med hverandre ved spørsmål. Det er ikke noe system/rutiner for uformell dialog, den skjer etter behov. Prosjektlederne får rapporter/referat fra vernerunder, som de også kontrollerer.

2.3.5 Etablert rutiner for avvik og risiko for avvik i byggeprosjekt

Rapportering

De store prosjektene har en styringsgruppe som skal ha kontroll. Det er referat fra styringsgruppemøter. Videre rapporteres status for byggeprosjekt i forbindelse med tertialrapportene og årsmelding. Der rapporteres det på budsjett og fremdrift for byggeprosjektene. Det varsles i rapporteringa hvis det er overskridelser i byggeprosjekt og prosjektet trenger ekstra bevilgning. Tertialrapporteringen fungerer som en kontroll. Dersom det er endringer i forutsetningene, prioriterer administrasjonen å legge fram nye saker med budsjettendringer.

Enhetsleder bygg og eiendom deltar i fagnettverk sammen med kommunalsjef plan og utvikling hver måned. Kommunalsjef får beskjed om endringer lenge før tertialrapport, dersom det er aktuelt. Tertialrapporten er den formelle rapporteringen til kommunestyret. Avvik inngår i tertialrapporten.

Avvikshåndtering

Det er en egen prosedyre for avvikshåndtering i Melhus kommune. Alle ansatte skal benytte avvikssystemet EQS for å melde avvik og uønskede hendelser. Avvik defineres i prosedyren som brudd på lover, forskrifter, interne regler og rutiner/prosedyrer. Revisor har fått en oversikt over aviksmeldinger innen bygg og eiendom 2013-2022. Ingen av aviksmeldingene omfatter nybygg, men ut fra teksten i aviksmeldingene ser de ut til å omfatte drift av eid bygningsmasse. Enhetsleder bygg og eiendom sier at avvikssystemet i EQS fungerer godt og er intuitivt. Det er imidlertid behov for å ta opp om hva som er avvik og hva som skal registreres der. Bygg og eiendom har igangsatt kurs i et program som heter LAFT-FDV. Det ble gjennomført i uke 19, 2022. Det er et system for drift av kommunal bygningsmasse. Systemet ivaretar dialog mellom brukere og de som drifter bygget. Her skal ansatte finne sjekklister for brannvern, periodisk tilsyn og lignende for det enkelte bygg. Dette programmet handler mer om drift enn om investering. Det er ikke egne rutiner for å sjekke at kommunen oppfyller kravene i byggeteknisk forskrift - TEK. Prosjektleder må selv søke opp TEK-kravene på nett.

Enhetsleder sier at avvikene handler ofte om drift av bygg og sjeldnere om byggeprosjekt. Avvikssystemet kunne blitt brukt mer. Avvik i byggeprosjekt kan være at entreprenøren ikke har bygd det de ble enige om, at det som er bygd ikke tilfredsstiller krav o.l. Ifølge de som er intervjuet er det ikke gjennomført en dokumentert ROS-analyse over hvor avvik kan oppstå i byggeprosjekt. Dette for å sikre at lov og forskriftskrav ivaretas i gjennomføringen. Det er i liten grad satt inn kontrolltiltak for områder med høy risiko. Dette utføres i dag med uformell dialog mellom ansatte innen bygg og eiendom.

Rådgiver for plan sier at kommunen har en vei å gå i forhold til systematisk bruk av ROS i Melhus kommune. Når oppfølgingsbesøkene starter opp, vil de få inntrykk av behovet for støtte og hvordan ansatte kan gjøre ROS-analysen til en del av hverdagen. I kartleggingen av statusrapporten for internkontrollen så kommunen på om de gjør jevnlig samsvarsvurderinger opp mot lovkrav. Der ser rådgiver at de ikke er gode nok. Det reviderte og digitale delegeringsreglementet vil bidra til å sikre at alt av lovverk dekkes opp. Rådgiver for plan forteller at de ikke er gode nok til å dokumentere at samsvarsvurderingene gjøres. Det er en dialog om dette, men dokumentasjon gjøres ikke. Enhetene er imidlertid kjent med hva slags lovkrav de må forholde seg til, ifølge rådgiver.

Politisk rapportering

Investeringsprosjekter rapporteres til politisk nivå tre ganger i året, i forbindelse med tertialrapporter og årsrapport (1. og 2. tertial, 3. tertial er årsmeldingen). Det er utarbeidet et notat som er førende for prosjektlederne sin rapportering av investeringsprosjekt. Økonomirådgiver sier at kommunen har totalt ca. 150 investeringsprosjekt årlig og synes at

prosjektlederne er flinke til å styre byggeprosjektene sine. For noen år siden var det store overskridelser, men ikke nå lenger på samme måte. Nå ber prosjektlederne om ekstrabevilgninger før pengene brukes, ikke i etterkant. Kommunen har valgt å ha et høyt detaljnivå på oppfølging av investeringsprosjektene. Dette gir bedre kontroll og styring, enn hvis kommunen har rammetildeling på investeringsprosjektene.

Rapporteringsverktøy

Melhus kommune benytter systemet Agresso Investering for å holde oversikt over utgifter i byggeprosjekt. Agresso Investering er prosjektleder sitt verktøy for å holde kontroll på kostnadsramme, kontrakter og endringsmeldinger. Når kommunestyret har vedtatt kostnadsramme for et nytt investeringsprosjekt, opprettes det et prosjektnummer i Agresso. Ved opprettelse av prosjektnummer tildeles prosjektleder den vedtatte kostnadsramme som blir lagt inn som budsjett i systemet. Dette gjøres av ansatte i økonomiseksjonen i samarbeid med virksomhetsleder og prosjektleder fra bygg og eiendom. Systemet gir prosjektlederne full oversikt. Her legger de inn kostnadsramma for prosjekt, kontrakter og endringsmeldinger. Det er enkelt å se om entreprenøren har fakturert de ulike endringsmeldingene eller ikke. Der kan prosjektlederne bryte opp kostnadene etter for eksempel bygg, inventar, prosjektering og lignende. Prosjektledere skal bruke systemet. I neste figur vises en perioderapport (19.04.22) fra Agresso investering som omhandler utbygging av ny Gimse skole og idrettshaller. Denne benyttes for å holde oversikt over kostnader på prosjekter på et overordnet nivå.

Figur 4. Perioderapport i Agresso for utbygginga på Gimse skole

nr	Prosjekt	Prosjekt (T)	Aktiv	Total kost.ramme	Kontraktsum	Knyttet til kontrakt	Rest kontrakt	Ikke kontraktsfestet	Mottaksreg	Bokført	Til disp./Prognose
1	2416	Ny Gimse skole og idrettshaller	20	214 847 000,00	216 471 960,12	22 055 418,19	22 039 952,06	0,00	0,00	194 432 008,06	-1 640 426,25
2	2416	Ny Gimse skole og idrettshaller	70	2 500 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2 500 000,00
3	2416	Ny Gimse skole og idrettshaller	80	9 706 000,00	9 578 300,60	483 664,53	155 117,20	0,00	0,00	9 423 183,40	-200 847,93
4	2416	Ny Gimse skole og idrettshaller	90	10 200 000,00	9 252 716,04	1 672 973,93	1 666 544,28	0,00	0,00	7 586 171,76	940 854,31
5	2416	Ny Gimse skole og idrettshaller	91	800 000,00	765 485,48	250 019,48	250 019,12	0,00	0,00	515 466,36	34 514,16
6	2416	Ny Gimse skole og idrettshaller	92	50 000,00	0,00	0,00	-11 355,53	0,00	0,00	11 355,53	38 644,47
Σ1	2416	Ny Gimse skole og idrettshaller		238 103 000,00	236 068 462,24	24 462 076,13	24 100 277,13	0,00	0,00	211 968 185,11	1 672 738,76
Σ				238 103 000,00	236 068 462,24	24 462 076,13	24 100 277,13	0,00	0,00	211 968 185,11	1 672 738,76

Kilde: Agresso Melhus kommune

I tillegg kan det tas ut detaljerte rapporter i systemet, som viser de ulike kontraktene og hva som er utbetalt og gjenstår. Endringsmeldinger er registrert med egne kontraktsummer.

Utbygginga på Gimse skole er styrt ut fra dette prosjektverktøyet og både økonomirådgiver og prosjektleder opplever at styringsverktøyet fungerer godt.

Faktura kan ikke registreres/betales uten at det er opprettet kontrakt i Agresso. Tidligere brukte prosjektlederne ulike regneark og oppsett for å ha oversikt. Det er viktig å få alt inn i samme system for å redusere sårbarheten og bedre kontrollen. Økonomirådgiver har møter med alle prosjektlederne. Da kalles en og en prosjektleder inn, og de gjennomgår alle prosjekt som vedkommende er ansvarlig for. Så oppsummeres investeringsprosjektene og legges frem i tertialrapportene og årsmeldingen. Det er ikke noe spesielt omfang av økonomiske avvik innen byggeprosjekt. I Gimsesaken har det vært endringer underveis i prosjektet, politikerne har vedtatt å legge mer inn i bygget. Da endres forutsetningene og bevilgningene økes.

I kommunens tertialrapport nr. 2, 2021 gis det en status for pågående investeringer og en samleoppstilling av årets investeringer og finansieringsbehov samt behov for tilleggsbevilgninger for investeringsregnskapet. I tertialrapporten gis det en oversikt på:

- Tilleggsbevilgninger oppsummeres i en egen tabell med spesifisering av bevilgning i hvert prosjektnummer og samlet bevilgningssum. I tillegg gis det en prosatekst knyttet til årsaker for bevilgningen i hvert prosjektnummer.
- Status pågående investeringer for hvert prosjektnummer, med økonomisk og fremdriftsrapportering ut fra vedtatte føringer. Videre gis en prosatekst knyttet til status for det enkelte prosjekt. Dette er eksemplifisert i figuren under for Ny Gimse skole og idrettshaller fra tertialrapport nr. 2, 2021. Det var totalt rapporter på 176 pågående investeringsprosjekt i tertialrapporteringen.

Figur 5. Ny Gimse skole og idrettshaller – tertialrapport nr. 2, 2021.

2416

Ny Gimse skole og idrettshaller

Kostnads-ramme	Medgått hittil	Forventet utgift i prosjektet	Avvik	Status	Startdato	Opprinnelig sluttdato
225 603 000	132 394 000	225 603 000	0	 Pågående	2019-01-21	2022-03-31

Status

Byggearbeidene følger fremdriftsplanen. Nytt skolebygg med idrettshall er planlagt overlevert i mars 2022 med riving av eksisterende skole og opparbeidelse av uteområde i perioden mars- august samme år.

En prosjektleder sier at det ved behov lages en sak til kommunestyret med faglig forklaring på hva avvik skyldes og budsjetterer hva det vil medføre av merkostnad. Dette blir en egen bevilgningssak i tilknytning til rapporteringen. Det er sjelden prosjektlederne ber om

tilleggsbevilgninger i bygg og eiendom. Ansatte opplever at det er lite spørsmål fra politikerne knyttet til disse sakene.

Nybygg Gimse barneskole og idrettshaller

Prosjektleder sier at det foreløpig ser ut til at budsjettet holder på Gimse-prosjektet. Det er budsjettet 225,6 millioner kroner til utbygginga og den forventes ferdigstilt i løpet av våren/sommeren 2022. Det er avsatt noen midler til uforutsette. Kommunen har systemer for å avsette midler til uforutsette kostnader for både store og små byggeprosjekt. Kommunen fikk tre millioner i klimasatsmidler og fikk eget vedtak på at disse skulle brukes på uteområdet til skolen. Prosjektlederne fra bygg og eiendom bekrefter at rapportering skjer i tertial hvor fremdrift og økonomi har fokus. Tilleggsbevilgninger til utbygginga fremlegges som egen sak i kommunestyret, eksempelvis bruk av klimamidler til uteområdet på skolen.

Sluttregnskapet utarbeides når byggeprosjektet avsluttes. Rådgiver økonomi legger inn avsluttede byggeprosjekt til politisk behandling, enten i tertialrapporteringen eller i årsmeldinga.

2.3.6 Evaluere rutiner for byggeprosjekt

Som tidligere vist, bekrefter ansatte i kommunen at rutiner som er lagt i EQS har en revisjonsdato når disse er godkjent. Dette sikrer en gjennomgang og evaluering av rutinene med jevne mellomrom. Faglige rutiner i bygg og eiendom er ikke lagret i kvalitetssystemet og det er heller ikke gitt noen dokumenterbar revisjonsfrist eller dato for når de ble etablert.

I kommunens økonomireglement er det krav til at sluttregnskap skal utarbeides og behandles i kommunestyret. Det omfatter at prosjektleder er ansvarlig for at det gjennomføres en dokumentert evaluering ved avslutning av investeringsprosjekt med mål om læring/forbedring (større byggeprosjekt – ikke definert grense i kroner for hva et større byggeprosjekt er).

De som er intervjuet fra bygg og eiendom, sier at det gjennomføres en uformell evaluering av alle store prosjekt. Det er ikke definert en grense mellom store og små prosjekt. Store prosjekter har gjerne en styringsgruppe hvor det evalueres. Prosjektlederne utveksler erfaringer hele tiden, og har mye uformell kontakt. Prosjektlederne har mye kompetanse rundt seg, som det også er lett å ta kontakt med. Prosjektlederne sier at når prosjektet evalueres, går de gjennom et sluttregnskap. Det er videre en ferdigbefaring med entreprenør hvor kommunen sjekker at de har fått det de har bestilt og betalt for. Det dokumenteres med en overtakelsesprotokoll.

Økonomirådgiver sier at byggeprosjektene avsluttes med sluttregnskap som regel i 2. tertialrapportering eller i årsmeldinga. Da stenges regnskapet og prosjektet i Agresso, og

prosjektleder gjør en sluttvurdering (økonomisk ramme, finansiering) for det enkelte byggeprosjekt. Økonomirådgiver har deltatt ved evaluering av økonomireglementet, og deltar i evaluering av byggeprosjekt etter forespørsel fra prosjektlederne. Økonomirådgiver opplever at det er lav terskel for å ta kontakt.

I årsmeldingen og tertialrapport gis det en oversikt over avsluttede investeringsprosjekt i en tabell med informasjon om hvert investeringsprosjekt, vedtak og mer/mindreforbruk. Det framgår også finansiering eller forslag til avsetning/bruk av mindreforbruk totalt for disse. Det gis i tillegg en prosatekst knyttet til status og årsaker til eventuelle endringer i det enkelte investeringsprosjekt.

2.4 Vurdering

2.4.1 Ansvar og organisering

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

Revisors vurdering:

Kommunen har utarbeidet beskrivelser av ansvar og organisering for styring av byggeprosjekt.

Kommunens delegasjonsreglement revideres nå og er viktig for å sikre at ansattes ansvarsforhold er beskrevet og tilgjengeliggjort i tilstrekkelig grad, ut fra dagens organisering i kommunen. Behovet for revidering av delegasjonsreglementet er også beskrevet i kommunens statusrapport for internkontroll i 2021. Kommunens økonomi- og handlingsplan beskriver ansvaret til bygg og eiendom og deres ansvar for nybygg. Kommunens ansatte med ansvar for nybygg bekrefter at deres ansvarsoppgaver for nybygg er beskrevet.

2.4.2 Rutiner

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

Revisors vurdering:

Kommunen har nødvendige økonomiske rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt, imidlertid er de faglige rutiner overordnet.

Kommunens økonomireglement omfatter viktige politiske beslutningspunkt knyttet til planlegging og gjennomføring av byggeprosjekt, noe som er nødvendig og anbefalt. Budsjettet til byggeprosjekt er utarbeidet både basert på erfaringstall og kostnadsnøkler. Kommunen har avsatt marginer knyttet til uforutsette kostnader som er nødvendig og anbefalt. Det er revisors inntrykk at tilleggsbevilgninger er tilknyttet uforutsette forhold som ikke var kjent ved planlegging av byggeprosjektet. Kommunens økonomireglement er nylig revidert og vedtatt i kommunestyret. Kommunens faglige rutiner innen bygg og eiendom er generelle, og er ikke lagret i kommunens kvalitetssystem, noe som savnes. Faglige rutiner er tilstrekkelige utarbeidet, vurdert utfra intervjudata med ansvarlige for kommunens byggeprosjekt. Det er imidlertid et spørsmål om rutinene i tilstrekkelig grad er utformet for opplæring av nye medarbeidere med ansvar for nybygg. Videre om de faglige rutinene utfyller økonomireglementets krav tilstrekkelig, noe som også kan vurderes nærmere.

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. Det er imidlertid revisors inntrykk at for nybygg av Gimse barneskole og idrettshaller er ulike konsept for utbygging vurdert underveis i beslutningsprosessen. Videre er heller ikke systematiske prosedyrer for kvalitetssikring av byggeprosjekt omtalt, noe som savnes og er anbefalt. Det er revisors inntrykk at ansatte har uformell dialog, som ikke er dokumentert knyttet til kvalitetssikring av saksgrunnlag for planlegging av byggeprosjekt. Videre at ansatte benytter seg av entreprenørenes kvalitetssystem ved endringer i og gjennomføring av byggeprosjekt.

2.4.3 Oppfølging og avvik

- Krav: Det er etablert rutiner for avvik og risiko for avvik knyttet til byggeprosjekt

Revisors vurdering:

Kommunen har fulgt opp økonomiske avvik i byggeprosjekt, men det er mangler i kommunens system for å avdekke risiko for avvik i byggeprosjekt.

Kommunens system for rapportering av avvik knyttet til økonomi og fremdrift for byggeprosjekt er etablert og fungerer hensiktsmessig etter revisors vurdering. Kommunen har videre et hensiktsmessig verktøy for å holde oversikt over økonomien i byggeprosjekt og som brukes av ansatte.

I kvalitetssystemet er det tilrettelagt for melding av avvik og oppfølging av disse. Det er ingen avvik knyttet til nye byggeprosjekt i perioden 2013-2022, noe det kan stilles spørsmål ved. Det mangler en planmessig ROS-analyse over hvor det vurderes sannsynlighet for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få i byggeprosjekt. Dette skal knyttes til lov og forskriftskrav i byggeprosjekt. Etter en ROS-analysen skal det settes inn systematiske kontrolltiltak for områder med høy risiko for hvor det kan skje feil og konsekvensene av feilene er store, noe som mangler. Planmessig ROS-analyse og systematiske kontrolltiltak er et overordnet krav som gjelder for hele kommunens virksomhet. Kravet ligger til grunn for kommunelovens krav i § 25-1 c, og øvrige anbefalinger knyttet til at kommunens internkontroll skal være risikobasert. Revisor har heller ikke sett kvalitetssystem som sikrer at kommunens rutiner for byggeprosjekt følges. Det er imidlertid revisors inntrykk at ansatte med ansvar for byggeprosjekt har uformell dialog knyttet til risikoområder i byggeprosjekt og oppfølging av disse.

2.4.4 Evaluering

- Krav: Kommunen har evaluert rutiner for byggeprosjekt jevnlig

Revisors vurdering:

Kommunen har nylig evaluert økonomireglementets krav til byggeprosjekt, noe som er i samsvar med kravet. Faglige rutiner i byggeprosjekt har imidlertid mangler knyttet til systematisk evaluering.

Kommunens økonomireglement er nylig revidert og har krav til føring av sluttregnskap og evaluering i større byggeprosjekt. Dette er i samsvar med gitte føringer. Videre er det praksis for å behandle sluttregnskap for investeringsprosjekt knyttet til tertialrapport nr. 2 og årsmeldingen, noe som samsvarer med gitte føringer. Det mangler imidlertid en avklaring av hva som er et større byggeprosjekt i reglementet. Det mangler en systematisk evaluering av faglige rutiner i byggeprosjekt, da ikke alle er etablert i kommunens kvalitetssystem. Det er revisors inntrykk at det er uformell dialog om læringspunkter i kommunens byggeprosjekt.

2.5 Konklusjon

Har Melhus kommune etablert en god prosjektstyring av byggeprosjekt?

- Hvilke systemer og rutiner har kommunen for styring av byggeprosjekter?
- Hvilke rutiner har kommunen for å kontrollere om budsjetteringen er reell og om prosjektbudsjetter overholdes?
- Hvordan sikrer kommunen at retningslinjene og rutinene etterleves i gjennomførte byggeprosjekt?

Revisor konkluderer med at Melhus kommune har etablert system for prosjektstyring av byggeprosjekt. Det er etablert systemer og rutiner samt rapportering på økonomi og fremdrift. Det er ikke avdekket svakheter i kommunens estimering av budsjett knyttet til kjente tiltak i nybygg. Imidlertid har undersøkelsen avdekket både forbedringspunkter og mangler knyttet til prosjektstyring av byggeprosjekt. Noen av forbedringspunktene er kjent i kommunen, disse er:

- Revidere kommunens delegasjonsreglement for å avklare dagens ansvarsforhold.

Revisor har også påpekt noen svakheter og mangler som omhandler at:

- Kommunens faglige rutiner for byggeprosjekt har svakheter når det gjelder å legge til rette for turnover hos ansatte, videre stilles det ikke krav til å utrede alternative valg ved planlegging av byggeprosjekt. Det er heller ikke systematiske krav til

kvalitetssikring av saksgrunnlaget til byggeprosjekt. Videre er det mangler i lagring av faglige rutiner for byggeprosjekt i kommunens kvalitetssystem.

- Det mangler en planmessig ROS-analyse over hvor det vurderes sannsynlighet for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få for styring av byggeprosjekt. Dette for å etablere risikobaserte internkontrolltiltak for byggeprosjekt.

3 ANSKAFFELSER I BYGGEPROSJEKT

I dette kapittelet belyser vi problemstilling 2 i undersøkelsen.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Har Melhus kommune rutiner for og oppfølging av at anskaffelsesregelverket følges i byggeprosjekt?

- Hvilke retningslinjer og veiledere bruker kommunen for anskaffelser av forprosjekt/mulighetsstudie, hovedprosjekt og funksjonsanalyser i byggeprosjekt?
- Hvilke kontrollrutiner har kommunen for å sikre at anskaffelser gjennomføres etter lov og forskrift?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen. Kommunen har:

1. Utarbeidet beskrivelse av ansvar og organisering for anskaffelser i byggeprosjekt
2. Etablert nødvendige rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt
3. Etablert rutiner for avvik og risiko for avvik knyttet til anskaffelser i byggeprosjekt
4. Evaluert rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt jevnlig

3.3 Innhentning av informasjon

Innledningsvis presenteres data om kommunens anskaffelser i byggeprosjekt. Deretter vurderes dataene opp imot revisjonskriterier og det gis en konklusjon avslutningsvis.

3.3.1 Ansvar og organisering av anskaffelser i byggeprosjekt

Rådmannen viser til at Skaun og Melhus kommuner har en felles innkjøpsrådgiver som generelt kan kontaktes av ansatte for anskaffelsesspørsmål. Dette i tillegg til anskaffelseskompetanse i kommunens øvrige enheter. Kommunen deltar i felles innkjøpsavtaler sammen med Trøndelag fylkeskommune. Videre er ansvarsforhold beskrevet nærmere i delegasjonsreglementet og kommunens økonomi- og handlingsplan for nye bygg. Ansvar for anskaffelser innen nybygg er lagt til enhet for bygg og eiendom.

Ansatte fra bygg og eiendom opplever at deres ansvar og myndighet knyttet til anskaffelser i byggeprosjekt er beskrevet, praktiseres ut fra dette og er avklart. Ansvar og organisering er i prinsippet det samme om det er små eller store prosjekter knyttet til nybygg.

3.3.2 Rutiner for gjennomføring av anskaffelser i byggeprosjekt

Rådmannen sier at anskaffelser i byggeprosjekt baseres på funksjonsanalysen. Bærekraft har også fått større betydning i anskaffelser de siste ti årene. Anskaffelsen av nye Gimse barneskole og idrettshall tar innover seg bærekraft. Melhus kommune registrerer at det blir stadig viktigere å ha god juridisk kompetanse tilgjengelig knyttet til alle anskaffelser generelt og da spesielt på de største anskaffelsene. På store prosjekter kan det oppstå behov for å kjøpe juridisk bistand. Her kjøper kommunen juridisk bistand fra private. Prosjektlederne bruker det elektroniske verktøyet Mercell - KGV til kommunens anskaffelser. I Mercell er det tydelig og godt beskrevet hvordan ansatte skal gjennomføre anskaffelser. Dette bidrar til at prosjektlederne følger anskaffelsesregelverket.

Kommunens økonomireglement

I økonomireglementet omhandler kapittel sju reglement for investeringsprosjekter, også anskaffelser. Der heter det at:

Nødvendig anbud, i henhold til lov om offentlige anskaffelser, på de planlagte arbeider innhentes.

Retningslinjer for offentlige anskaffelser

I tillegg har kommunen egne retningslinjer som viser til at regelverket for offentlige anskaffelser gjelder for anskaffelser med anslått verdi på minst 100 000 kroner, og at anskaffelser skal gjennomføres og dokumenteres gjennom det elektroniske innkjøpsverktøyet Mercell KGV. Verktøyet brukes for anskaffelser over kroner 100 000. Rutinene for anskaffelser er ikke beskrevet detaljert og viser til at lov og forskrift for anskaffelser gjelder. Videre vises det til at kommunen skal bidra til å påvirke leverandører i miljøriktig retning ved å sette miljøkrav til anskaffelsen. Seriositetsbestemmelsene for bygg og anleggskontrakter skal benyttes. Disse skal bidra til å forhindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet, ifølge retningslinjene. Det henvises til anskaffelsesregelverk og veiledere fra departementet samt øvrige bestemmelser knyttet til anskaffelser i kommunen i retningslinjene.

Kommunens verktøy for anskaffelser

Mercell KGV er et skybasert innkjøpsverktøy. Verktøyet legger til rette for likebehandling av leverandørene. Alle leverandører får samme informasjon til samme tid, og all korrespondanse loggføres og er sporbar. Det er maler i systemet. Protokoll frembringes automatisk. Dokumentasjonen samles på en plass og er med å sikre etterprøvhbarheten i anskaffelser. Enhetsleder bygg og eiendom sier at dersom Mercell ikke benyttes for anskaffelser hvor det ikke er kunngjøringsplikt, kan de spørre 3-4 aktører om å komme med tilbud og dokumentere dette.

I kommunens tertialrapport nr. 2, 2021 gis det en status for investeringer av konkurranseverktøyet Mercell og det gjenstår å ferdigstille integrering mot arkiv.

Nybygg Gimse barneskole og idrettshaller

For nybygg Gimse skole gir Mercell følgende oversikt over dokumenter utarbeidet for anskaffelsen av totalentreprisen.

Figur 6. Mercell – dokumentasjon anskaffelser totalentreprise nybygg Gimse

Totalentreprise med samspill, begrenset konkurranse
MK - NYE GIMSE SKOLE

Status Konkurranse Leverandører Kommunikasjon Milepæler Brukere Logg

Oppsummering Dokumenter Kunngjøringsskjema

Filer

Navn	Beskrivelse	Versjon	Endret dato
5028_Eiendom_KOF.zip		1	03.06.2019 13.04
5028_FKB_DWG.zip		1	03.06.2019 13.04
5028_FKB_SOSI.zip		1	03.06.2019 13.04
5028_Plan_DWG.zip		1	03.06.2019 13.04
5028_Plan_SOSI.zip		1	03.06.2019 13.04
Konkurransegrunnlag.pdf		1	04.06.2019 06.00
Tilbudskonferanse-190513.pdf		1	03.06.2019 13.05
VEDLEGG 01 - Prisskjema - rev02 - 190603.pdf		1	03.06.2019 13.05
Vedlegg 02 - Kontraksbestemmelser-rev02-190328.pdf		1	03.06.2019 13.52
Vedlegg 03 - Samspillkontrakt.pdf		1	03.06.2019 13.26
Vedlegg 04 - Rom- og funksjonsprogram.pdf		1	03.06.2019 13.53
Vedlegg 05 - Teknisk funksjonsbeskrivelse .pdf		1	03.06.2019 13.53
Vedlegg 06 - SHA plan.pdf		1	03.06.2019 13.53
Vedlegg 07 - Miljøoppfølgingsplan MOP.pdf		1	03.06.2019 13.53
Vedlegg 08 - Grunnlag felleskostnader.pdf		1	03.06.2019 13.54
Vedlegg 09 - Datarapport Geo.pdf		1	04.06.2019 06.04
Vedlegg 10 - Miljøsaneringsrapport.pdf		1	04.06.2019 06.06
Vedlegg 11 - Områdebestemmelser.pdf		1	03.06.2019 13.54
Vedlegg 12 - Ledningskart.pdf		1	04.06.2019 06.07
Vedlegg 13 - Evalueringsskjema løsningsforslag.pdf		1	04.06.2019 06.14
Vedlegg 14 - Skolens funksjonsanalyse.pdf		1	04.06.2019 06.18
Vedlegg 15 - Tomtesituasjon.pdf		1	04.06.2019 06.17

Kilde: KGV Mercell – Melhus kommune

Det er kunngjort anskaffelse av assisterende prosjektleder for nybygg Gimse med tilbudsfrist den 22.6.2018 og totalentreprise for ny barneskole og idrettshall på Gimse med tilbudsfrist 11.4.2019⁴. Dette viser at sentrale anskaffelser i bygging av ny Gimse barneskole og idrettshaller er kunngjort i markedet.

Anskaffelsesstrategi

De som er intervjuet, sier at Melhus kommune ikke har en vedtatt anskaffelsesstrategi i dag. I kommunens statusrapport av internkontrollen 2021 vises det til at KS i sin veileder «Orden i eget hus – 2020», anbefaler at kommunene har en anskaffelsesstrategi som et

⁴ Doffin/Ted

sektorovergripende reglement. Statusrapporten viser videre til at kommunen mangler en anskaffelsesstrategi.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring beskriver at en anskaffelsesstrategi skal gi svaret på hva som er det viktigste virksomheten må gjøre for å få gode anskaffelser⁵:

Anskaffelsesstrategien viser virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser. Den prioriterer endringer virksomheten skal gjennomføre for å nå sine overordnede og langsiktige mål.

Videre heter det i økonomiregelverket om anskaffelser: Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte.

Oppfølging av seriøsitetsbestemmelsene – arbeidslivskriminalitet i byggeprosjekt

Melhus kommune hadde et samarbeid med Arbeidstilsynet for noen år siden, ifølge de som er intervjuet. Det ble på dette grunnlaget utarbeidet rutiner for oppfølging av virksomheter på byggeplassen knyttet til seriøsitetsbestemmelsene. Kommunens rutiner for etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår omfatter det å gjennomføre kontroll, med tanke på risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår ved stikkprøve og innhenting av dokumentasjon. Videre vises det til rapporteringsplikt, oppfølging og kontroll knyttet til disse bestemmelsene.

3.3.3 Etablert rutiner for avvik og risiko for avvik i byggeprosjekt

Kommunens kvalitetssystem EQS er bygd opp for å melde og behandle avvik og uønskede hendelser. Revisor har fått en oversikt over avviksmeldinger innen bygg og eiendom 2013-2022. Ingen av avviksmeldingene omfatter anskaffelser i nybygg.

Rådmannen sier at kommunalsjefen ikke mottar rapportering fra bygg og eiendom på om anskaffelser i byggeprosjekt gjennomføres, dette er tillitsbasert. Styringsgruppa kontrollerer anskaffelsene i større byggeprosjekter der den er etablert, men ikke om de faktisk legger anskaffelse i mindre byggeprosjekt ut på konkurranse. Kommunen har mange anskaffelser til enhver tid, ifølge rådmannen. De som er intervjuet fra bygg og eiendom bekrefter at det ikke er rapportert skriftlig om direkteanskaffelser i kommunen, men at dette gjøres muntlig til nærmeste leder. Det har kun vært en klage til KOFA på kommunens anskaffelser, der klager ikke fikk medhold.

Enhetsleder bygg og eiendom sier at det nå vurderes å inngå nye avtaler innen teknisk byggfag. Dette skjer i samarbeid med innkjøpsrådgiver i Skaun kommune. Det er heller ikke

⁵ [Anskaffelsesstrategi | Anskaffelser.no](#)

utarbeidet ROS-analyser knyttet til risiko for lovbrudd ved anskaffelser i byggeprosjekter knyttet til nybygg, ifølge de som er intervjuet.

Utfordringer knyttet til anskaffelser

Enhetsleder bygg og eiendom sier at dersom de ser at de ikke får tilfredsstilt lov om offentlige anskaffelser, gis muntlig beskjed om dette til overordnet. Dette gjelder eksempelvis med utvidelsen av barnehagen på Lundamo grunnet tidspress. Her utfordres bygg og eiendom med at de ikke kjenner til det reelle behovet når befolkningstallene legges frem. Behovet for økte plasser i barnehager blir rapportert etter at søknadsfrist våren 2022 før barnehageoppstart. Da må prosjektleder søke å finne hvilke paviljonger som er ledig og anskaffe disse. Det gir ikke en optimal løsning knyttet til anskaffelsesregelverket, men tilfredsstiller behovet til innbyggerne for tjenester. Prosjektleder sier at paviljongen som skal være i bruk fra 1. august. Det er utfordrende å skaffe en paviljong på så kort tid. Kommunen er avhengig av at det finnes en ledig paviljong et sted, og de kan sjelden «prute på pris». Prosjektleder lager en protokoll på at det haster og at de må akseptere at kommunen ikke får kjørt en konkurranse. Det er ikke et system som brukes til å dokumentere avvik knyttet til anskaffelser, dette sies i dialog med overordnet.

Enhetsleder bygg og eiendom sier at kommunen samarbeider med Trondheimsregionen om befolkningsutvikling, tallene fra dette legges til grunn for planlegging og tjenestebehov. Tallene fra befolkningsutviklingen ga ikke en pekepinn på behovet som dukket opp i barnehageopptaket på Lundamo. Tallene forelå ikke tidnok til at behovet ble fanget opp i økonomi- og handlingsplanarbeidet høsten 2021. Videre at det er kun unntaksvis at ansatte ikke rekker å gjennomføre i samsvar med anskaffelsesregelverket innenfor nybygg.

3.3.4 Evaluere rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt

For de rutiner som ligger i EQS og er godkjent der, vil det naturlig være en revisjon med jevne mellomrom. Videre er kommunens krav knyttet til anskaffelser i økonomireglementet nylig revidert. Prosjektleder er nå ansvarlig for at det gjennomføres en dokumentert evaluering ved avslutning av investeringsprosjekt med mål om læring/forbedring (større byggeprosjekt). De som er intervjuet fra bygg og eiendom sier at det er en uformell erfaringsdialog etter at byggeprosjektet er gjennomført hvor også anskaffelser gjennomgås. Erfaringer fra diskusjonene tas med som en del av dette, dokumenteres ikke.

Kommunens økonomireglement er nylig revidert og vedtatt i kommunestyret. Kommunens retningslinjer for offentlige anskaffelser er lagret i EQS og revisjonsfristen var 7.10.2021. Kommunens rutiner for etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår er lagret i EQS, men var enda ikke godkjent og mangler revisjonsfrist, da kopi av disse ble sendt revisor.

3.4 Vurdering

3.4.1 Ansvar og organisering

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

Revisors vurdering:

Kommunen har utarbeidet beskrivelser av ansvar og organisering for anskaffelser i byggeprosjekt.

Som vist i kapittel 2.4.1 er det behov for revidering av kommunens delegasjonsreglement som er viktig å ferdigstille slik at ansattes ansvarsforhold er beskrevet og tilgjengeliggjort i tilstrekkelig grad. Kommunens ansatte med ansvar for anskaffelser i byggeprosjekt bekrefter ansvarsforholdet knyttet til anskaffelser er beskrevet for byggeprosjekt i kommunen.

3.4.2 Rutiner

- Krav: Det er etablert nødvendige rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt

Revisors vurdering:

Kommunen har i hovedsak etablert nødvendige rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt.

Rutinene viser til at regelverket for offentlige anskaffelser gjelder for kommunens anskaffelser fra kroner 100 000 og over. Rutinene viser også til kommunens krav som gjelder miljø og arbeidslivskriminalitet. Videre gir rutinene føringer på at ansatte skal bruke det elektroniske anskaffelsesverktøyet Merccell KGV ved anskaffelser. Etter revisors vurdering vil bruken av anskaffelsesverktøyet være med å legge til rette for at regelverket følges. Kommunen har valgt å ikke utarbeide detaljerte retningslinjer knyttet til anskaffelser i ulike deler av et byggeprosjekt. Kommunen mangler en anskaffelsesstrategi i dag. Dette er anbefalt som en veileder for sektorovergripende veivalg og satsingsområder for anskaffelser i kommunen, videre at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte.

3.4.3 Oppfølging og avvik

- Krav: Det er etablert rutiner for avvik og risiko for avvik knyttet til anskaffelser i byggeprosjekt

Revisors vurdering:

Kommunen har etablert systemer for å melde avvik knyttet til anskaffelser i byggeprosjekt, men det er mangler i bruken og systemet for å avdekke risiko for avvik ved anskaffelser.

Kommunens system for å melde avvik knyttet til anskaffelser er ikke benyttet av ansatte. Det er revisors inntrykk at det er en uformell dialog med nærmeste overordnet, hvis feil knyttet til anskaffelser gjøres. Der hvor det er styringsgrupper knyttet til kommunens større byggeprosjekter, vil anskaffelser følges opp av denne. Det mangler imidlertid en planmessig ROS-analyse over hvor det er sannsynlighet for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få ved anskaffelser i byggeprosjekt. Det er heller ikke igangsatt systematiske kontrolltiltak knyttet til å følge opp alle kommunens anskaffelser, noe som savnes.

Revisor har merket seg at tidspress kan være en utfordring for bygg og eiendom til å gjennomføre tilstrekkelige anskaffelsesprosesser i hastesaker. Dette ved at økt tjenestebehov blir kjent for sent og at det ikke er mulig å gjennomføre tilstrekkelige anskaffelsesprosesser i bygg, dette for å øke kapasiteten slik at innbyggerne får tilstrekkelige tjenester. Bygg og eiendom er opptatt av innbyggerne får tilstrekkelige tjenester, noe som er viktig. Revisor ser likevel behovet for at kommunen rette oppmerksomhet mot slike forhold, dette for å sikre gjennomføring av tilstrekkelige anskaffelsesprosesser i kommunen.

3.4.4 Evaluering

- Krav: Rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt skal evalueres jevnlig

Revisjons vurderinger:

Kommunens rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt er også lagt inn i kommunens kvalitetssystem, noe som legger til rette for systematisk evaluering.

Kommunens økonomireglement er nærmere vurdert i kapittel 2.4.4. Kommunens øvrige rutiner for anskaffelser er lagret i kvalitetssystemet som sikrer en systematisk evaluering av disse, når frister og godkjenning er fulgt opp, noe som mangler. Det er revisors inntrykk at det er uformell dialog blant ansatte om læringspunkter ved anskaffelser i kommunens byggeprosjekt.

3.5 Konklusjon

Har Melhus kommune rutiner for og oppfølging av at anskaffelsesregelverket følges i byggeprosjekt?

- Hvilke retningslinjer og veiledere bruker kommunen for anskaffelser av forprosjekt/mulighetsstudie, hovedprosjekt og funksjonsanalyser i byggeprosjekt?
- Hvilke kontrollrutiner har kommunen for å sikre at anskaffelser gjennomføres etter lov og forskrift?

Revisor konkluderer med at Melhus kommune har etablert rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt. Disse er overordnet og ikke knyttet til anskaffelser i ulike deler i et byggeprosjekt. Undersøkelsen har avdekket både forbedringspunkter og mangler i systemet for anskaffelser. Noen av forbedringspunktene er kjent i kommunen, disse er:

- Revidere kommunens delegasjonsreglement.
- Kommunen mangler en sektorovergripende anskaffelsesstrategi som viser veivalg og satsingsområder for anskaffelser som er anbefalt.

Vi har også påpekt noen svakheter og mangler som omhandler:

- Det mangler en planmessig ROS-analyse over hvor det vurderes sannsynlighet for at anskaffelsesregler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få i byggeprosjekt. Det mangler etablerte kontrollaktiviteter knyttet til det å sikre at anskaffelser gjennomføres etter regelverket for anskaffelser.

4 HØRING

En foreløpig rapport er sendt på høring til rådmannen i Melhus kommune den 15.6.2022. Høringssvaret er mottatt fra rådmannen den 1.7.2022 og er vedlagt i rapportens vedlegg 3. Revisor har ikke endret rapporten etter rådmannens høringssvar.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Oppsummerende konklusjon

Det er to hovedproblemstillinger i denne forvaltningsrevisjonen:

1. Har Melhus kommune etablert en god prosjektstyring av byggeprosjekt?
2. Har Melhus kommune rutiner for og oppfølging av at anskaffelsesregelverket følges i byggeprosjekt?

Vi har følgende oppsummerende konklusjon på disse to hovedproblemstillingene:

Revisor konkluderer med at Melhus kommune har etablert et system for prosjektstyring av og anskaffelser i byggeprosjekt. Imidlertid har undersøkelsen avdekket både forbedringspunkter og mangler i disse. Noen av forbedringspunktene er kjent i kommunen, disse er:

- Behov for å revidere kommunens delegasjonsreglement.
- Kommunen mangler en sektorovergripende anskaffelsesstrategi som viser veivalg og satsingsområder for anskaffelser, noe som er anbefalt.

Vi har også påpekt noen svakheter og mangler som omhandler:

- Kommunens faglige rutiner for byggeprosjekt har svakheter når det gjelder å legge til rette for turnover hos ansatte, videre stille krav til alternative valg ved planlegging av byggeprosjekt samt systematisk kvalitetssikring av saksgrunnlag til byggeprosjekt.
- Det mangler en planmessig ROS-analyse over hvor det vurderes sannsynlighet for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få i byggeprosjekt. Dette for å etablere en risikobasert internkontroll.
- Det mangler etablerte kontrollaktiviteter knyttet til områder med høy risiko for avvik knyttet til planlegging og gjennomføring av byggeprosjekt.

5.2 Anbefalinger

Vi anbefaler Melhus kommune å:

- Ferdigstille arbeidet med kommunens delegasjonsreglement
- Vurdere å etablere en anskaffelsesstrategi
- Revidere kommunens faglige rutiner for byggeprosjekt
- Gjennomføre en risikobasert ROS-analyse for planlegging og gjennomføring av og anskaffelser i byggeprosjekt, samt etablere kontrolltiltak knyttet til områder med høy risiko
- Dokumentere avvik i byggeprosjekt i kommunens etablerte avvikssystem

KILDER

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

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

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

Kommunelovens krav til krav til internkontrollen og dermed system for styring av kommunens byggeprosjekt. Kommuneloven § 25-1 fastsetter at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette er kommunedirektørens ansvar. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Loven stiller krav til at kommunedirektøren skal:

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

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

- (side 270) Både den sentrale administrasjonen og alle sektorer innenfor kommunen er omfattet. Kommunestyret har det overordnede ansvaret. De ulike tjenesteområdene i kommunen må involveres i internkontrollarbeidet, som for eksempel utarbeidelse av risikovurderinger, tilpasninger og innretning på internkontrollen og formalisering av rutiner
- (side 271) Målet om at lover og forskrifter skal følges vil etter departementets vurdering også indirekte dekke noen av de andre målene om eksempelvis forebygging av feil og læring i organisasjonen ... videre skal kommunens internkontroll innrettes slik at den er systematisk, risikobasert og tilpasset den enkelte virksomhet eller aktivitet innad i kommunen ... videre at det skal jobbes systematisk med internkontrollen. Dette innebærer at det må gjøres et planmessig arbeid.
- (side 272) Risikovurderinger blir sentralt og kommunen må gjøre en vurdering av sannsynligheten for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få i en risiko-

og vesentlighetsanalyse. Det er viktig med internkontroll der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.

- (side 273) Å beskrive hovedoppgaver, mål og organisering kan gjøres ved oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegering og funksjonsbeskrivelser ... For å sikre regeletterlevelse i kommunen, vil det i praksis være nødvendig med rutiner og prosedyrer som er tilpasset det området de skal gjelde for ... Internkontrollen skal også avdekke avvik. Rådmannen må dermed sørge for en internkontroll som legger til rette for at avvik avdekkes, og at de følges opp. Dette må imidlertid gjøres på en systematisk måte og utfra konkrete risikovurderinger. Tiltak som iverksettes må være egnet for å sikre at lover og forskrifter etterleves.
- (side 274) Videre at internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig og at evaluering gjennomføres ved behov for forbedringer i denne.

I veileder fra KS om kommunedirektørens internkontroll «Orden i eget hus, april 2020» vises til blant annet til følgende om kartlegging og vurdering av risiko (kapittel 7). Risikobildet for kommunal virksomhet er like bredt og sammensatt som kommunens aktivitet. En treffsikker og relevant internkontroll hviler på kunnskap om tjenestene og hva som kan gå galt. De som deltar i risikovurderingen, bør ha en ensartet og felles forståelse for hvordan vedkommende prosess faktisk gjennomføres og fungerer. Ved risikokartlegging skal det ikke lages noe idealbilde av prosessen, men en reell beskrivelse av dagens praksis.

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

Investeringsprosjekt/byggeprosjekt

En vellykket prosjektgjennomføring er et byggeprosjekt som leverer til rett tid, med riktig ytelse og innenfor den vedtatte kostnadsrammen. Et godt styringsgrunnlag og realistiske planer kan innebære riktig budsjett og avsetninger, korrekte fremdriftsplaner og en hensiktsmessig organisering, risikostyring med mer. Innholdselementer i et prosjektsstyringsgrunnlag vil

normalt være følgende momenter⁶: Initiating/planlegging, gjennomføring, avslutning og evaluering.

Den usikkerheten som er iboende i ethvert prosjekt gjør det utfordrende å estimere et sikkert beløp på forhånd for hvor mye et prosjekt kommer til å koste når det er ferdig. I teorien skiller de mellom to måter for estimeringsarbeidet: tradisjonell estimering av kostnader eller et stokastisk (sannsynlighetsbasert) kostnadsestimat⁷. Det som skiller modellene, er at stokastisk kostnadsestimat synliggjør risikoen i kostnadsestimatet. På denne måten tydeliggjøres usikkerheten kostnadsestimatet bygger på for beslutningstakerne.

Concept er et forskningsprogram ved NTNU som utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. Welde (2015) beskriver bruken av prosjektmodeller i kommunale investeringsprosjekt (byggeprosjekt). En prosjektmodell deles opp i ulike faser, hvor fasene er knyttet til oppgaver, eierskap eller ansvarsforhold, og de skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. En prosjektmodell kan være gitt i form av et investeringsreglement med samlede rutiner og prosedyrer for investeringsprosjekter samt i egne prosjektmodell i kommunen.

Konseptutredninger

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

6 DNV: Kvalitetssikring av prosjekter ISO 9001

7 Kostnadsestimering under usikkerhet, Concept temahefte nr. 4:

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

benyttes til en rangering mellom alternativene. Basert på dette kan byggherre anbefale ett konsept for videre utredning. Et viktig poeng her er at utredningen kan resultere i at de anbefaler å ikke gå videre med noen av konseptene fordi behovet ikke kan løses gjennom noen av alternativene eller fordi kostnaden ved å gjennomføre det er større enn nytten.

I digitaliseringsdirektoratets prosjektveiviser⁸ vises det til viktighet av en konseptfase, denne skal sikre at ledelsen får god, relevant og tilstrekkelig informasjon til å beslutte om de skal sette i gang et nytt prosjekt, og gjøre et bevisst og gjennomtenkt valg av konsept. Bare slik kan de være sikre på at de prioriterer riktig innenfor sin prosjektportefølje. Formålet er like mye å forhindre bruk av ressurser på dårlige prosjekter, som å godkjenne bruk av ressurser til å planlegge levedyktige og lønnsomme prosjekter. Et konsept er en mulig måte å gå frem på for å løse et problem eller skape en endring. Det finnes alltid flere måter å nå et mål på, og disse alternativene betegnes i prosjektveiviseren som konsepter. Minst tre alternative konsepter bør utredes.

Forprosjekt

Etter at behovet er analysert og kartlagt, er byggherre i prinsippet klar til å sette i gang prosjektarbeidet. Prosjektet må presenteres til oppdragsgiver - som i dette tilfellet er kommunestyret. Ofte presenteres prosjektet til politikerne gjennom et forprosjekt eller gjennom en prosjektbeskrivelse. I ovennevnte rapport fra Welde m.fl. (2005) vises det til statens og de ti største kommunene i Norge har etablert sine prosjektmodeller. Prosjektmodellene inneholder ulike faseinndelinger samt hva et forprosjekt bør inneholde. Forprosjektet danner grunnlaget for beslutning om iverksetting av investeringsprosjektet, og det er derfor særdeles viktig at det innholdsmessig sier noe om hva og hvordan det skal bygges. Forprosjektet bør også inneholde analyser av kompetanse, organisasjon, økonomi med mer. Studier om norske kommuners gjennomføring av investeringsprosjekter viser blant annet at et typisk kjennetegn ved investeringsprosjekter, som på en eller annen måte ikke har gått som forventet, er manglende kvalitetssikring. Ifølge rapporten fra Welde m.fl. (2015) kan manglende kvalitetssikring medføre at kostnadsestimat som er preget av overoptimisme, taktisk estimering eller som av andre årsaker holder lav kvalitet, blir benyttet i beslutningsprosessen. I rapporten vises det videre til at «Det finnes ulike typer kvalitetssikring – fra en enkel sidemannskontroll til et omfattende regime som benyttet i statens prosjektmodell. Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring, burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet» (Welde 2015, s. 48).

⁸ [Konsept | Digitaliseringsdirektoratet \(prosjektveiviseren.no\)](https://prosjektveiviseren.no)

Økonomiske forutsetninger og kostnadsramme

Et investeringsprosjekt kan igangsettes når byggherren har bevilget midler til investeringen, og prosjektet skal gjennomføres innenfor gjeldende kostnadsramme. Det må derfor legges fram kostnadsrammer for prosjektet. I planleggingen må det gjøres kalkulasjoner av det økonomiske omfanget som prosjektet vil medføre. Veilederen Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (KRD, 2011), skal gi kommuner rettledning om budsjettering av investeringer. Det følger av veilederen at det ikke er formelle krav til å utarbeide kostnadsoverslag for investeringsprosjekter, men det er krav til økonomiplan de neste fire år (Kommuneloven § 14-3, 1. ledd). Videre at de skal bygge på realistiske planer for egen virksomhet (Kommuneloven § 14-1, 2. ledd). For økonomiplanen er økonomiske kalkyler et viktig grunnlag. Det følger av veilederen at det bør legges frem sak for kommunestyret om å vedta kostnadsramme for prosjektet. Fordi planprosessen ofte er lang med mange usikkerhetsmomenter i starten, vil det være behov for løpende å vurdere kostnadsrammene. Formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter er å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme.

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

I rapporten fra Consept (Welde 2015) er statens prosjektmodell omtalt. I statens prosjektmodell benyttes kumulativ sannsynlighetsfordeling (side 23). Welde skriver om usikkerhet at: Det sentrale her er at usikkerheten tas hensyn til og presenteres som en del av kostnadsestimatet. I prosjektsammenheng sier vi ofte at usikkerhet er gapet mellom den kunnskap og kontroll de har i prosjektet, og den kunnskap og kontroll de skulle hatt for å oppnå et optimalt resultat. I praksis er det umulig å vite med full sikkerhet hva et tiltak vil koste før det står ferdig. Kostnadsestimatet må derfor ta hensyn til denne usikkerheten. Det å ikke ta hensyn til usikkerhet gjennom bruk av deterministiske kalkyler, vil i beste fall innebære å underkommunisere usikkerheten – i verste fall å forlede beslutningstakere og omverden.

Norges kemner- og kommuneøkonomiers forbund (NKKF) har utarbeidet anbefalinger til rutiner for investeringsprosjekt i kommuner.

Der vises det til at den enkelte kommune må selv velge hvordan de skal gjennomføre investeringsprosjekter. Det pekes på følgende viktige rutiner fra NKKF:

1. Kvalitetssikring av investeringsprosjekter

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

Alle investeringsprosjekter skal kvalitetssikres. Når det utarbeides standardkonsepter for formålsbygg (skoler, barnehager og sykehjem), skal disse konseptene også kvalitetssikres. Kommunen (her må de bestemme hvem i kommunen) skal pre-kvalifisere og inngå rammeavtaler med noen eksterne fagmiljøer som kan engasjeres til å forestå kvalitetssikringen.

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

2. Generell prosessbeskrivelse for større investeringsprosjekter

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

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

Problemstilling 1 og revisjonskriterier:

Har Melhus kommune etablert en god prosjektstyring av byggeprosjekt?

- Hvilke systemer og rutiner har kommunen for styring av byggeprosjekter?
- Hvilke rutiner har kommunen for å kontrollere om budsjetteringen er reell og om prosjektbudsjetter overholdes?
- Hvordan sikrer kommunen at retningslinjene og rutinene etterleves i gjennomførte byggeprosjekt?

Utlede kriterier

Som følge av ovennevnte kriterier utleder vi viktigheten av følgende prosesser i tidligfasen av investeringsprosjektet og at kommunen har utarbeidet rutiner for planlegging, gjennomføring og styring av byggeprosjekt.

Rutinene er anbefalt å inneholde følgende føringer for byggeprosjekt:

- Drøftinger av ulike konsept/alternativer for å oppfylle prosjektets mål og valg. (kvalitetssikret beslutningspunkt)
- Forprosjekt forelegges kommunestyret (kvalitetssikret beslutningspunkt)
 - Tegninger
 - Budsjett
 - Finansieringsplan
 - Valg av entrepriseform
 - Prosjektorganisasjon
 - Fremdriftsplan
- Kostnadsramme (budsjett) for prosjektet
 - Kostnadsrammen bør være basert på realistiske anslag
 - Usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres
- Systemer som sikrer at rutiner, saksfremlegg og beslutningspunkt kvalitetssikres i byggeprosjekt
- Økonomiske rapporter bør følges opp jevnlig (beslutningspunkt)
- Evaluering av rutiner med jevne mellomrom

Operasjonaliserte kriterier ut fra dette i undersøkelsen vil være at kommunen har:

1. Utarbeidet beskrivelse av ansvar og organisering for styring av byggeprosjekt
2. Etablert nødvendige rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt
3. Fulgt opp avvik og risiko for avvik knyttet til byggeprosjekt
4. Evaluert rutiner for byggeprosjekt jevnlig

Rutiner for anskaffelser:

Har Melhus kommune rutiner for og oppfølging av at anskaffelsesregelverket følges i byggeprosjekt?

- Hvilke retningslinjer og veiledere bruker kommunen for anskaffelser av forprosjekt/mulighetsstudie, hovedprosjekt og funksjonsanalyser i byggeprosjekt?
- Hvilke kontrollrutiner har kommunen for å sikre at anskaffelser gjennomføres etter lov og forskrift?

Lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse når kommuner inngår bygge- og anleggskontrakter, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner eksklusiv merverdiavgift. Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper som er nedfelt i lovens § 4. Bestemmelsen fastsetter at offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet,

etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Disse legger føringer for hvordan kommunene anskaffer eksterne aktører til planlegging og gjennomføring av anskaffelser.

I veileder for offentlige anskaffelser er det å etablere en anskaffelsesstrategi med tilhørende rutiner anbefalt. En anskaffelsesstrategi viser virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser. Den prioriterer endringer virksomheten skal gjennomføre for å nå sine overordnede og langsiktige mål.

God intern styring av virksomhetens innkjøpsportefølje krever at virksomhetens ledelse prioriterer innkjøpsfunksjonen, ifølge Stortingsmelding (2018-2019) om offentlige anskaffelser. Videre at denne organiseres på en måte, som legger til rette for fornuftig styring av virksomhetens samlede innkjøp. Det heter videre at virksomheten må ta i bruk gode styringsverktøy for å sikre hensiktsmessig drift, eksempelvis etablere anskaffelsesstrategi og analyseverktøy etc. FOA kapittel 26 omhandler regler for rammeavtaler.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet viktige tiltak som omfatter internkontroll innenfor innkjøpsområdet⁹. De beskriver at innen innkjøp er det risiko for feil i økonomisk rapportering, mislighold, korrupsjon og manglende oppfølging av lover og regler i virksomhetens arbeidsprosesser. DFØ peker blant annet på etablering av innkjøpsstrategi, rolle- og ansvarsfordeling, etablering av retningslinjer for ulike typer innkjøp kommunikasjon av mål og resultatkrav for innkjøp, nødvendig opplæring og rutiner for oppfølging av etterlevelse, som viktige tiltak. Revisor legger til grunn at anbefalingene fra DFØ reflekterer beste praksis for kontroll med innkjøp i staten, og at dette også kan overføres til kommunal sektor.

Basert på overstående er det viktig at kommunen har utarbeidet rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt og følger opp at disses brukes samt avdekker avvik. Rutinene er anbefalt å omfatte føringer for blant annet følgende forhold:

- Rutiner/prosedyrer for anskaffelser er etablert blant ansatte med innkjøpsansvar for byggeprosjekt
 - Disse omfatter forprosjekt/mulighetsstudie, hovedprosjekt og funksjonsanalyser i byggeprosjekt
 - Innkjøpsstrategi
 - Seriøsitetsbestemmelser
- Det er etablert systemer som sikrer at ansatte følger gjeldende rutiner for anskaffelser og risiko for avvik vurderes fortløpende i byggeprosjekt

⁹ [Internkontroll for offentlige innkjøp | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no/Internkontroll-for-offentlige-innkjop)

Utleddet kriterier ut fra dette vil være at kommunen har:

1. Utarbeidet beskrivelse av ansvar og organisering for anskaffelser i byggeprosjekt
2. Etablert nødvendige rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt
3. Etablert rutiner for avvik og risiko for avvik knyttet til anskaffelser i byggeprosjekt
4. Evaluert rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt jevnlig

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Katrine Lereggen <Katrine.Lereggen@melhus.kommune.no>

Til Arve Gausen

Kopi Morten Børseth; Morten Bostad

Du svarte på meldingen 01.07.2022 14:58.

Svar Svar til alle Videre send

fre. 01.07.2022 14:09

Hei!

Nei, ingen flere merknader fra oss.

Ha ei riktig god helg etter hvert!

Mvh Katrine



MELHUS
KOMMUNE

Rådmannen

Katrine Lereggen
rådmann

Mobil 94830551

www.melhus.kommune.no

VEDLEGG 3 – ØKONOMIREGLEMENTS BESKRIVELSE AV UTVALGTE KRAV I BYGGEPROSJEKT

Initiativ

Den enkelte enhet har ansvaret for å ta initiativ og redegjøre for behov, lokalisering prioritering, og utarbeider i den forbindelse en samlet behovsutredning. Denne skal, i den grad det er relevant, inneholde følgende: • Behovsanalyse/statistisk materiale • Funksjonsbeskrivelser og romprogram med antatt netto arealbehov • Forslag til lokalisering • Kostnadsramme • Driftskonsekvenser • Eventuelle andre rammebetingelser I samarbeid med kommunens fagkompetanse vurderer enheten om det enkelte arealbehov før søkes realisert ved ombygging, tilbygg/nybygg, eventuelt som en del av et større byggeprosjekt. Fagkompetansen gir uttalelse om fremdrift, kostnader basert på antatt brutto arealramme samt periodisert bevilgningsbehov. Slike kostnadsoverslag kan legges til grunn ved utarbeidelse av budsjett og økonomiplan

Forprosjekt

Når bevilgning til forprosjekt foreligger utarbeides forslag til spesifisert prosjekt og kostnadsoverslag. På bakgrunn av spesifikasjoner skal det: • Engasjeres arkitekt og konsulent • Tas stilling til andre prosjekteringsmåter • Opprettes prosjektgruppe med prosjektsekretær fra bygg og eiendom. Gruppen skal bestå av berørte sektorer og brukere Det endelige forprosjektet skal beskrive: • Saksfremstilling • Forprosjekttegninger, vanligvis i målestokk 1:100 • Beskrivelse av bygningsmessig standard og tekniske installasjoner • Kostnadsoverslag på grunnlag av erfaringstall • Kostnadsoverslag skal omfatte eventuelle tomtekostnader/gebyrer, inventar, utomhusanlegg, antatt prisstigning i planleggings- og byggeperioden, byggelånsrenter samt beløp til kunstnerisk utsmykning • Budsjett for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) etter ferdigstillelse • Fremdriftsplan for videre prosjektering og bygging. Forprosjektet legges frem for politisk godkjenning. Prosjektleder/eier av investeringen har ansvaret for å utrede valg av entrepriseform, og dette skal legges inn som del av saksutredningen. Når forprosjektet er vedtatt og hele prosjektet ligger innenfor vedtatt kostnadsramme kan detaljprosjektering igangsettes.

Detaljprosjektering

Detaljprosjektering kan igangsettes når forprosjektet og kostnadsrammen er godkjent. Det må påsees at: • Byggetillatelse innhentes, herunder alle nødvendige godkjenninger fra offentlige myndigheter • Nødvendig anbud, i henhold til lov om offentlige anskaffelser, på de planlagte arbeider innhentes. På dette grunnlaget justeres kostnadsoverslagene og fremdriftsplanen •

Ved avvik mellom vedtatt kostnadsramme i forprosjektet og etter anbud fremmes saken til kommunestyret for ny behandling.

Oppfølging i byggetiden

Det skal påses at byggearbeidene utføres innenfor bevilgningsrammen, samt at byggeregnskapet til enhver tid gir full oversikt. Det skal utarbeides prosjektrekskap for alle investeringene. Bevilgningen skal dekke flere investeringer med eget prosjektnummer, slik at det er samsvar mellom budsjett og regnskap oppnås. Økonomisk status og prognose rapporteres i forbindelse med periodisk politisk rapportering. Alle investeringsprosjekter gjennomgås i forbindelse med den løpende rapporteringen. For fullførte investeringer skal det foretas en regnskapsmessig avslutning.

Sluttrekskap

Det skal utarbeides sluttrekskap som behandles av kommunestyret.

Evaluering

Prosjektleder er ansvarlig for at det gjennomføres en dokumentert evaluering ved avslutning av investeringsprosjekt med mål om læring/forbedring. Dette er først og fremst aktuelt/relevant for større investeringsprosjekter.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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