



Forvaltningsrevisjon | Askøy kommune

Investeringer innen vann og avløp

September 2017

Forvaltningsrevisjon av
investeringer innen vann og avløp

September 2017

Rapporten er utarbeidet for Askøy
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av investeringer innen vann og avløp i Askøy kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Askøy kommune i sak PS 17/2016, 27. oktober 2016.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Askøy kommune har gode system og rutiner for initiering og styring av investeringer innen vann og avløp. Videre har det vært et formål å avdekke årsaker til kostnadsutviklingen i investeringsprosjekter den siste tiden. I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått relevant dokumentasjon fra kommunen, og det er gjennomført intervju med ansatte i Askøy kommune som har en sentral rolle i forbindelse med investeringsprosjekter innenfor vann og avløp. I tillegg er et utvalgt case gjennomgått for å belyse den faktiske gjennomføringen av investeringsprosjekt innen vann og avløp i kommunen.

Forvaltningsrevisjonen viser at Askøy kommune etter en tidligere forvaltningsrevisjonen av styring av investeringsprosjekter i 2014, satte i gang et arbeid med utforming av kvalitetssystem gjeldende for investeringsprosjekter innen VA. Imidlertid er ikke dette arbeidet fullført per i dag, og det foreligger ikke et felles og helhetlig system for prosjektstyring i VA. Dette innebærer at det for mange faser og aktiviteter i gjennomføringen av et investeringsprosjekt, ikke foreligger formelle retningslinjer og rutiner. Samtidig er det gjort organisatoriske endringer for å styrke prosjektstyringen, og særlig prosesser knyttet til kontrahering og kontraktsoppfølging, gjennom opprettelse av en stilling som fagansvarlig prosjekt og utarbeidelse av en midlertidig rutine.

Gjennomgangen av caset Mølledammen bekrefter behovet for ytterligere retningslinjer og rutiner knyttet til ulike faser og aktiviteter i gjennomføringen av investeringsprosjekt innenfor vann og avløp, blant annet når det gjelder utarbeidelse av kalkyler og kostnadsoverslag, risikovurderinger og dokumentasjon for å sikre etterprøvbareheten i prosjektgjennomføringen.

Revisjonen mener det er gjort flere viktige grep den senere tiden for å styrke kvaliteten i ulike faser av gjennomføringen av investeringsprosjekter. Samtidig mener revisjonen at det fremover er behov for å gjøre et betydelig arbeid med formalisering og utarbeidelse av retningslinjer, rutiner, maler mv. knyttet til ulike faser og aktiviteter i gjennomføringen av investeringsprosjekter. Dette for å sikre tydelighet i prosessene, redusere risikoen for feil og mangler, samt sikre at gjennomføringen i minst mulig grad er personavhengig. Det er derfor positivt at kommunen per september 2017 har konkrete planer om å hente inn tilbud på et oppdrag som dreier seg om utarbeidelse og implementering av nytt kvalitetssystem.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen mener revisjonen at Askøy kommune bør sikre at det blir etablert et helhetlig prosjektstyringssystem for investeringsprosjekter i VA. I kapittel 6 *Konklusjon og anbefalinger* fremgår en del punkter som revisjonen mener et slikt prosjektstyringssystem bør omfatte.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	7
2. Om seksjon for vann og avløp	9
3. Rutiner for initiering og styring av investeringsprosjekter	11
4. System og kompetanse til kontrahering og kontraktsoppfølging	24
5. Mølledammen	30
6. Konklusjon og anbefalinger	47
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	48
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	49
Vedlegg 3: Tabeller	52
Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur	54

Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Avgrensning	7
1.4 Metode	8
1.5 Revisjonskriterier	8
2. Om seksjon for vann og avløp	9
2.1 Organisering	9
3. Rutiner for initiering og styring av investeringsprosjekter	11
3.1 Problemstilling	11
3.2 Revisjonskriterier	11
3.3 Status for etablering av kvalitetssystem i vann- og avløpsseksjonen i Askøy	12
3.4 Retningslinjer og rutiner for prosjektorganisering	13
3.5 Retningslinjer for kostnadsestimering og utarbeiding av kalkyler i prosjekter	17
3.6 Retningslinjer og rutiner for de ulike fasene av investeringsprosjekter	18
3.7 Retningslinjer for risikoanalyser av prosjekt	22
4. System og kompetanse til kontrahering og kontraktsoppfølging	24
4.1 Problemstilling	24
4.2 Revisjonskriterier	24
4.3 Kontrahering for investeringsprosjekter i VA	25
4.4 Rutiner for kontraktsoppfølging	27
5. Mølledammen	30
5.1 Problemstilling	30
5.2 Revisjonskriterier	30
5.3 Kort og overordnet oversikt over prosjekt Mølledammen	30
5.4 Fordeling av ansvar og oppgaver for prosjektet	32
5.5 Rapportering om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektet	34
5.6 Utarbeidelse og revisjon av kalkyler for prosjektet	39
5.7 Risikovurderinger i prosjektet	43
5.8 Oppfølging av kontrakter, endringer og prosjektøkonomien	43
6. Konklusjon og anbefalinger	47
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	48
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	49
Vedlegg 3: Tabeller	52
Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur	54

Figurer

Figur 1: Organisasjonskart vann- og avløpsseksjonen. Kilde: Askøy kommune.	9
Figur 2: Kartutsnitt. Plassering av Mølledammen. Kilde: Google Maps	31
Figur 3: Utdrag av kostnadskalkyle fra saksopplysninger i sak 30/14	35

Figur 4: Utdrag fra saksfremlegg 115/14, datert 22.09.2014	35
Figur 5: Utdrag fra saksfremlegg 40/15.....	35
Figur 6: Utdrag av sak 88/15	36
Figur 7: Utdrag prosjektrapport VA per januar 2016	36
Figur 8: Utdrag prosjektrapport VA per mars 2016, sak 69/16	37
Figur 9: Utdrag prosjektrapport VA per september 2016, sak 121/16.....	37
Figur 10: Utdrag fra prosjektrapport VA per desember 2016, sak 34/17	38
Figur 11: Utdrag fra prosjektrapport VA per april 2017, sak 41/17.....	38
Figur 12: Kostnadskalkyle alternativ 1, av Multiconsult.....	39
Figur 13: Kostnadskalkyle alternativ 2, av Multiconsult.....	39
Figur 14: Revidert kostnadsoverslag oppgradering Mølledammen, av Multiconsult	40
Figur 15: Utdrag av kostnadskalkyle fra saksopplysninger i Rådmannens innstilling i samlet saksfremlegg 2014/1548-1 datert 21.02.2014	40
Figur 16: Alternativ A og B for Mølledammen Øst, av Multiconsult	41
Figur 17: Prisvurdering for alternativ a - opprinnelig plassering på østdam, av Multiconsult	42

Tabeller

Tabell 1: Prosjektorganisasjon Prosjekt Mølledammen.....	33
Tabell 2: Endringsmeldinger (EM) fra Fana Entreprenørselskap sendt til byggeleder og signert av prosjektleder i Askøy kommune.....	52

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av investeringer innen vann og avløp i Askøy kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Askøy kommune i sak PS 17/2016, 27. oktober 2016.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Askøy kommune har gode system og rutiner for initiering og styring av investeringer innen vann og avløp. Videre har det vært et formål å avdekke årsaker til kostnadsutviklingen i investeringsprosjekter den siste tiden.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet ble det formulert følgende problemstillinger:

1. **Har vann- og avløpsseksjonen tilfredsstillende system og rutiner for initiering og styring av investeringsprosjekter?** Herunder:
 - a. Er det etablert retningslinjer og rutiner for prosjektorganisering med klare rolle- og ansvarsforhold, herunder vurdering av behov for ev. ekstern kompetanse?
 - b. Er det etablert retningslinjer for kostnadsestimering og kalkyler i prosjekter?
 - c. Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for planlegging, gjennomføring, oppfølging, avslutning og rapportering av prosjekt?
 - d. Er det etablert rutiner for kvalitetssikring i alle faser av prosjekters levetid?
 - e. Er det etablert retningslinjer for utarbeidelse av risikoanalyser av prosjekt?
2. **I hvilken grad har Askøy kommune tilstrekkelige system og kompetanse når det gjelder kontrahering og kontraktsoppfølging knyttet til investeringer innen vann og avløp?**
 - a. Har kommunen en tydelig rolle- og ansvarsfordeling for kontrahering ved investeringsprosjekter i VA?
 - b. I hvilken grad sikrer kommunen at de som gjennomfører kontrahering har tilstrekkelig kompetanse?
 - c. I hvilken grad benytter kommunen eksterne ressurser til kontrahering?
 - d. Hvilke rutiner har kommunen for kontraktsoppfølging i forbindelse med investeringsprosjekter innen VA?
 - e. Er det etablert tilstrekkelige rutiner for kontraktsoppfølging ved innleie av eksterne ressurser?
3. **I hvilken grad er investeringsprosjekter gjennomført i henhold til kommunens rutiner og retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt?** Herunder:
 - a. I hvilken grad er ansvar og oppgaver for investeringsprosjekter klart fordelt?
 - b. I hvilken grad er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektene og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?
 - c. Er det gjennomført risikovurderinger av ulike kontraktsalternativer, valg av tekniske løsninger, kostnadsoverslag og gjennomføringsperiode?
 - d. I hvilken grad har det vært en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter i VA?
 - e. I hvilken grad er prosjektreghnskapene benyttet i styringen av prosjektene?
 - f. I hvilken grad er endringer fulgt opp i prosjektene?
 - g. I hvilken grad er det rapportert om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektet?

1.3 Avgrensning

Kartlegging og vurdering av den praktiske gjennomføringen av investeringsprosjekter innen vann og avløp (hovedproblemstilling 3 med underproblemstillinger) vil i hovedsak belyses ved å gjennomgå et utvalgt investeringsprosjekt. Siden bare ett case er gjennomgått i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, kan

revisjonen på grunnlag av dette ikke si noe om den generelle gjennomføringen av investeringsprosjekter innen vann og avløp. Det vil likevel gå frem beskrivelser av dagens praksis for gjennomføring av investeringsprosjekter i VA gjennom revisjonens besvarelse av hovedproblemstilling 1 og 2.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet desember 2016 til september 2017.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler, sentrale anbefalinger og kommunale vedtak er gjennomgått og brukt som revisjonskriterier. Videre er informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk m.m. samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon er vurdert i forhold til revisjonskriteriene.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte intervjuet utvalgte personer fra Askøy kommune som har en sentral rolle i forbindelse med investeringsprosjekter innen vann og avløp i kommunen. Revisjonen har gjennomført til sammen tre intervjuer, med leder for vann og avløp, fagansvarlig prosjekt i vann og avløp, samt prosjektleder for det utvalgte case-prosjektet. I tillegg har revisjonen gjort avklaringer over telefon med ansatte i vann- og avløpsseksjonen.

1.4.3 Casegjennomgang

For å belyse den faktiske gjennomføringen av investeringsprosjekt innen vann og avløp i Askøy kommune, har revisjonen benyttet et investeringsprosjekt som case i forvaltningsrevisjonen. Formålet var å undersøke hvordan prosjektstyringen har fungert, og å undersøke bakgrunnen for kostnadsutviklingen i prosjektet. Revisjonen har ved gjennomgangen fokusert på beslutningsgrunnlag, risikoforhold, kalkyler og prosjektrekningskap, samt hvordan endringer ble håndtert i prosjektet. I samråd med kontrollutvalget ble prosjektet Mølledammen¹ valgt som case for forvaltningsrevisjonen.

1.4.4 Stikkprøvegjennomgang

For prosjekt Mølledammen har revisjonen gått gjennom samtlige registrerte endringsmeldinger. Formålet med gjennomgangen var å undersøke hvordan endringsmeldinger har blitt fulgt opp, av hvem og med hvilke fullmakter, og i hvilken grad endringsmeldingene har vært kostnadsdrivende. Det var totalt 69 endringsmeldinger i prosjekt Mølledammen, og siden antallet ikke var større valgte revisjonen å gå gjennom samtlige av disse fremfor å gjøre et stikkprøveutvalg.

1.4.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Rapportutkast er sendt til rådmannen i Askøy kommune for verifisering og høring. Faktafeil i rapportens datagrunnlag er rettet opp i endelig versjon av rapporten. Rådmannens høringsuttalelse går frem av vedlegg 1 til rapporten.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet har blitt vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra NS-ISO 10006:2003 og NS-ISO 21500:2012. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i sin helhet i vedlegg 2 til rapporten.

¹ Prosjekt «Mølledammen» har også blitt omtalt som «Demning Askevann» i kommunal rapportering.

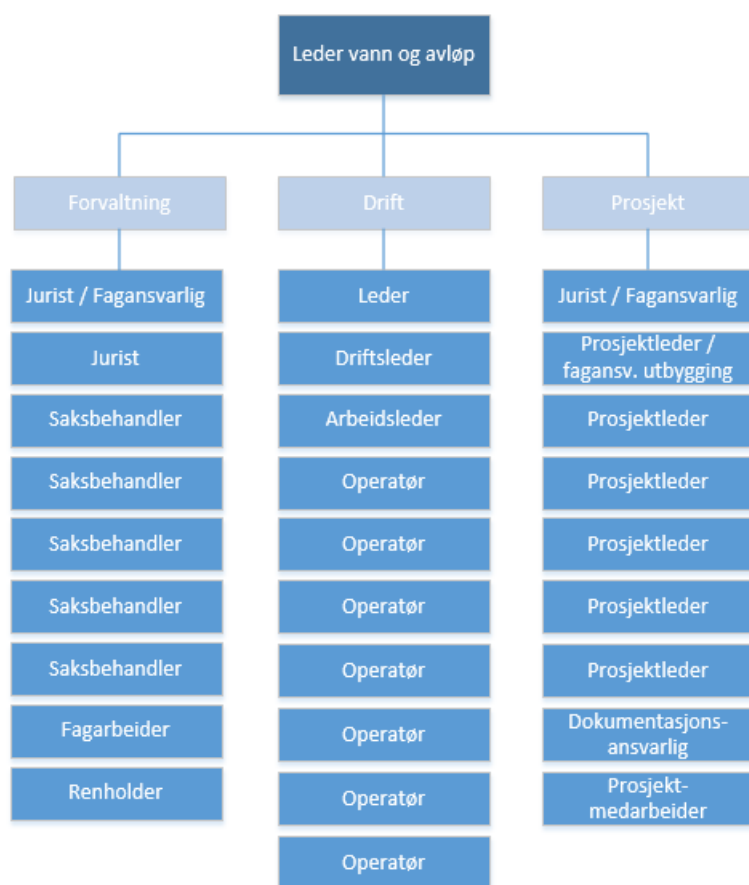
2. Om seksjon for vann og avløp

2.1 Organisering

Vann- og avløpsseksjonen (VA) i Askøy kommune er organisert under teknisk avdeling i kommunen. Kommunalsjef teknisk er leder for teknisk avdeling, og er blant annet ansvarlig for utbygging, drift og forvaltning av kommunalt vann og avløp, samt utfakturering av kommunale avgifter. Under teknisk avdeling ligger fagavdeling teknisk hvor seksjon for vann og avløp er en av totalt fire seksjoner. Vann- og avløpsseksjonen forsyner Askøys befolkning med drikkevann og håndterer avløpsvannet. Dette finansieres gjennom kommunale vann- og avløpsgebyrer. Videre har seksjonen ansvar for drift, vedlikehold og fornyelse av kommunens renseanlegg, ledningsnett og pumpestasjoner for både drikkevann og avløpsvann.²

Askøy kommune har utarbeidet et organisasjonskart for vann- og avløpsseksjonen, datert 10. oktober 2016:

Figur 1: Organisasjonskart vann- og avløpsseksjonen. Kilde: Askøy kommune.



Ansvarsområdet «Prosjekt» er ansvarlig for gjennomføringen av investeringsprosjekter innen vann og avløp i kommunen. Leder for VA-seksjonen er også leder for prosjektavdelingen. Det går frem av årsmelding for 2016 at ni personer arbeider i «Prosjekt». Som det går frem av figur 1 over er det én fagansvarlig prosjekt, seks prosjektledere hvorav én også har rollen som fagansvarlig utbygging, én dokumentasjonsansvarlig, og én prosjektmedarbeider. En nærmere beskrivelse av særlig relevante roller i «Prosjekt» fremgår av

² Nettsiden til Askøy kommune: www.askoy.kommune.no

avsnitt 3.4.1 i rapporten. Revisjonen får opplyst i intervju at det per i dag ikke er tilstrekkelig ressurser i VA. På tidspunktet for intervju (mai 2017) var det besluttet å på kort sikt utvide avdelingen ved å ansette to nye prosjektledere. I tillegg er det behov for ytterligere støtte «back office» og assistanse til prosjektlederne. På lenger sikt blir det opplyst å være behov for ytterligere ansettelse av prosjektledere. Revisjonen fikk opplyst over telefon 18. september 2017 at det er ansatt en person som skal støtte prosjektlederne, særlig vedrørende arkivering.

3. Rutiner for initiering og styring av investeringsprosjekter

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

Har vann- og avløpsseksjonen tilfredsstillende system og rutiner for initiering og styring av investeringsprosjekter?

Under dette:

- Er det etablert retningslinjer og rutiner for prosjektorganisering med klare rolle- og ansvarsforhold, herunder vurdering av behov for ev. ekstern kompetanse?
- Er det etablert retningslinjer for kostnadsestimering og kalkyler i prosjekter?
- Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for planlegging, gjennomføring, oppfølging, avslutning og rapportering av prosjekt?
- Er det etablert rutiner for kvalitetssikring i alle faser av prosjekters levetid?
- Er det etablert retningslinjer for utarbeidelse av risikoanalyser av prosjekt?

3.2 Revisjonskriterier

Norsk Standard har utarbeidet retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter³ (NS-ISO 10006:2003). Der går det frem at man, i forbindelse med ressursplanlegging, bør fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendig for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hvilken formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendig bør fastsettes. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Norsk Standard sin veiledning i prosjektledelse (NS-ISO 21500:2012), slår i tillegg fast at en bør identifisere gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og håndtere ev. avvik som avdekkes.

Videre går det frem av NS-ISO 10006:2003 at prosjektstyring omfatter den kontinuerlige planleggingen, organiseringen, overvåkingen, reguleringen, rapporteringen og ved behov gjennomføring av korrigerende tiltak for alle prosesser som må gjennomføres for å realisere prosjektet. Det bør etableres en plan for prosjektstyring som tydeliggjør hva som er nødvendig for å nå prosjektets mål, og denne planen bør inkludere prosjektets kvalitetsplan. Videre bør det fastsettes dokumenter for å sikre virkningsfull planlegging, iverksettelse og oppfølging av prosjektet. I tillegg bør planen for prosjektstyring, der det er relevant, blant annet inkludere plan for organisering, ressurser, tidsforbruk, budsjettering og risikostyring.

NS-ISO 10006:2003 slår videre fast at det er nødvendig å styre prosjektprosesser med et system for kvalitetsstyring for å oppnå prosjektets mål. Systemet bør dokumenteres og inkluderes/refereres i en kvalitetsplan for prosjektet. En slik kvalitetsplan bør angi nødvendige aktiviteter for å nå prosjektets kvalitetsmål, og innlemmes i plan for prosjektstyring (omtalt over).

I følge NS-ISO 10006:2003 bør det utarbeides kostnadsoverslag der alle prosjektkostnader er identifisert. Kostnadsoverslagene bør ta hensyn til både nåværende og forventede tendenser i økonomien som kan påvirke hvor realistiske anslagene er. En bør identifisere, vurdere, dokumentere og behandle usikkerhet knyttet til overslagene, og ev. inkludere en post for uforutsette kostnader i overslagene dersom det er bestående usikkerhet.

Finansdepartementet har etablert forskningsprogrammet Concept som en del av ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer. I den forbindelse er det utarbeidet veiledere som skal legges til grunn som

³ Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter (NS-ISO 10006:2003). Standard Norge

beste praksis for ulike aktiviteter i investeringsprosesser. I Veileder nr. 6 Kostnadsestimering⁴, er det trukket frem følgende elementer som bør være på plass for å sikre at det blir utarbeidet realistiske investeringskalkyler:

- Dokumentasjon av usikkerhetsvurderinger
- Nøytrale estimat for å unngå systematisk optimistiske eller pessimistiske vurderinger
- Uavhengig kvalitetssikring
- Formalisert ledergodkjenning av estimatene/kalkylene

I prinsippet vil denne estimeringsprosessen gjenta seg i hver fase i utviklingen av et prosjekt etter hvert som prosjektet gradvis blir bedre definert.

Av NS-ISO 10006 fremgår det videre at en bør identifisere risiko både ved oppstart, ved fremgangsvurderinger og ev. andre tilfeller der viktige beslutninger blir tatt. Identifisert risiko bør vurderes og ikke-akseptert risiko bør behandles. Det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden og styre den gjennom identifisering, vurdering og behandling.

Se vedlegg 2 for helhetlig presentasjon av revisjonskriteriene.

3.3 Status for etablering av kvalitetssystem i vann- og avløpsseksjonen i Askøy

I 2014 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon av gjennomføring av investeringsprosjekter i Askøy kommune, hvor vann- og avløpsseksjonen (VA) i kommunen ble anbefalt å «(...) prioritere arbeidet med å ta stilling til et felles prosjektstyringssystem også innen Vann og avløp», «sikre at det til enhver tid foreligger oppdaterte beskrivelser av rolle- og ansvarsforhold i prosjekter, både på overordnet nivå og for det enkelte prosjekt», «gjennomgå kommunens systemer og rutiner for kontraktsoppfølging, og sikre at disse er tilstrekkelige for å sikre god oppfølging av det arbeidet som utføres av innleid personell, samt gir god oversikt over hvilket arbeid som skal inngå i leveransen», og «vurdere å gi tydeligere føringer for ansvarsfordeling mellom Askøy kommune og eksterne rådgivere, for eksempel retningslinjer for hvordan dokumentasjon knyttet til anskaffelsesprosessene skal oppbevares».

Revisjonen får opplyst at VA begynte å utforme et kvalitetssystem for å sikre at anbefalingene fra forvaltningsrevisjonen ble fulgt opp. Det var fagansvarlig prosjekt VA og en prosjektleder i VA som arbeidet med utarbeidingen av kvalitetssystemet for VA, ved siden av sine andre ansvarsområder og arbeidsoppgaver. Målsettingen til VA er at systemet skal utgjøre rutiner og retningslinjer for prosjektgjennomføring i VA. De to ansatte utarbeidet flytskjemaer for flere prosesser, som siden skulle komplementeres med sjekklister, maler, osv. Arbeidet med et kvalitetssystem var langt mer omfattende enn først antatt, og det ble tydelig at seksjonen ikke hadde kapasitet til å utvikle et kvalitetssystem ved siden av de løpende arbeidsoppgavene. Det ble besluttet å avvente implementering av flytskjemaene til et helhetlig kvalitetssystem var utarbeidet, samt å anskaffe bistand til etablering og implementering av kvalitetssystemet. For å takle den største risikoen avdekket i forrige forvaltningsrevisjon ble det utarbeidet og implementert en «midlertidig rutine for prosjekt» som var gjeldende fra april 2016. Rutinen er særlig rettet mot innkjøp og kontraktsoppfølging. Den skal benyttes inntil kvalitetssystemet er utarbeidet og implementert. Videre går det frem av intervju at det har vært utfordringer med å implementere den midlertidige rutinen, særlig knyttet til endret ansvarsdeling mellom prosjektledere og den da relativt nyopprettede stillingen fagansvarlig prosjekt VA. Det blir videre presisert at både den midlertidige rutinen, og prosjektstyringspraksisen i VA, har vært under kontinuerlig forbedring i revisjonsperioden.

VA lyste i 2017 ut et anbud for utarbeidelse og implementering av nytt komplett kvalitetssystem som inkluderer systemer, rutiner, maler, med mer. VA fikk ikke inn noen tilbud, og seksjonen fikk tilbakemelding om at kravene til måloppnåelse var strenge. Revisjonen får opplyst at VA har vært i dialog med markedet for å høre hvilke endringer som måtte gjøres i anbudet for at aktører skulle være villig til å levere tilbud. VA justerer konkurransegrunnlaget i september 2017, og vil gå direkte til tre-fire potensielle tilbydere i

⁴ Finansdepartementet: Kostnadsestimering. Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ. Veileder nr. 6. Datert 11.03.2008.

slutten av september, slik loven tillater en anbudsprosess uten offentlig kunngjøring av konkurranse. Per i dag, medio september, er det sannsynlig at oppstart på oppdraget vil bli i januar 2018 og at gjennomføringsperioden blir 6-12 måneder. Anskaffelsen er dermed en pågående prosess på tidspunktet for revisjonen.

Revisjonen får opplyst i intervju at det ikke blir benyttet et felles system for prosjektstyring i VA i dag, ut over den midlertidige rutinen. I forbindelse med oversending av dokumentasjon får revisjonen opplyst at VA har to ulike interne prosjektstyringssystemer. Det ene er et prosjektstyringssystem som er utviklet av Bergen kommune, datert 2004. Systemet er tilpasset VA-prosjekter. Det andre systemet er et eldre Holte-prosjekt som er et system for rammer og mål, prosjektgjennomføring og prosjektstyringsbasis. Det blir presisert i intervju at disse systemene blir usystematisk benyttet av prosjektledere i VA i dag, og VA synes ikke systemene er tilfredsstillende for styring av dagens prosjekter. VA har ikke utarbeidet egne skriftlige retningslinjer eller rutiner for prosjektstyring. Videre går det frem av brev fra VA til revisjonen ved oversending av dokumentasjon at entreprenørenes kvalitetssystem for oppfølging av gjennomføringen blir benyttet for enkelte prosjekter, og at VA i forbindelse med fellesprosjekter med Statens vegvesen bruker Statens Vegvesens kvalitetssystem.

3.4 Retningslinjer og rutiner for prosjektorganisering

3.4.1 Datagrunnlag

I den midlertidige rutinen til VA går det frem at prosjekter starter ved at leder for seksjonen kaller inn prosjektleder, fagansvarlig prosjekt VA, og ev. assisterende prosjektleder til oppstartsmøte. Revisjonen får opplyst i intervju at det umiddelbart skal velges en prosjektleder når et prosjekt går fra å være i hovedplanen til å skulle gjennomføres. Hvem som blir utpekt som prosjektleder avhenger av kapasitet, og det er seksjonsleder som er ansvarlig for valg av prosjektleder. I dag er prosjektledere som hovedregel interne ressurser i Askøy kommune. Eksterne prosjektledere har vært benyttet når VA ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre i egenregi, men det er noen år siden VA sist benyttet ekstern prosjektleder. Det kan likevel ikke utelukkes at VA periodevis må leie inn eksterne i fremtiden dersom seksjonen ikke har kapasitet til alle prosjektene som skal gjennomføres. Byggeledere er i hovedsak eksterne ressurser. I dag er prosjekterende alltid eksterne ressurser. VA har en ansatt som tidligere prosjekterte i egenregi, men seksjonen har gått vekk fra denne løsningen fordi utvikling av spisskompetanse på prosjektering krever et større fagmiljø enn VA har. Å heller kjøpe prosjekteringstjenester har vært en bevisst avgjørelse i VA.

Det går frem av den midlertidige rutinen at prosjektleder skal få skriftlig fullmakt fra leder VA med de økonomiske rammene prosjektleder plikter å forholde seg til i prosjektet. Fullmakten skal alltid si hvem fullmakten er gitt til, beløpets størrelse, og grunnlaget for midlene. Det går videre frem at det er prosjektleders ansvar å ikke starte på et prosjekt før det er utarbeidet slik fullmakt. VA har utarbeidet en mal for slik fullmakt. Revisjonen fikk oversendt et eksempel på utfyllt og signert fullmakt til en prosjektleder i juni 2017. Detaljer fra denne går frem nedenfor i dette kapittelet under «fullmakter og delegasjoner». I tillegg er det utarbeidet mal for fullmakt ved endring av økonomiske rammer underveis i prosjektet.

Revisjonen får opplyst at fullmakten til prosjektleder skal signeres i prosjektets oppstartsmøte som leder for VA kaller inn. I oppstartsmøtet skal det blant annet avklares hvordan prosjektet skal finansieres, og om det må søkes om midler eller om omdisponering av eksisterende midler. Dersom det er behov for ekstern kompetanse vil dette kartlegges i oppstartsmøtet når entreprisemodell og ev. behov for bistand diskuteres. Revisjonen får opplyst ifm. verifisering at det ikke er utarbeidet en komplett agenda for oppstartsmøter enda, men at punkt 1 i den midlertidige rutinen per i dag fungerer som en agenda:

- Til oppstartsmøte kaller leder VA inn prosjektleder, fagansvarlig prosjekt VA. Der det skal være ass. prosjektleder, skal også han kalles inn.
- Det avklares her bl.a. hvordan prosjektet skal finansieres, event. om det må søkes om midler, eller omdisponering av midler. Dette gjøres på grunnlag av en helt overordnet antagelse av prosjektets størrelse.
- For det tilfelle det alt er bevilget midler, enten direkte eller i rammer, gir Anton prosjektleder skriftlig fullmakt (Fullmaktsskjema?). Fullmakten er de økonomiske rammene prosjektleder plikter å forholde seg til i dette prosjektet. Fullmakten skal alltid si hvem fullmakten er gitt til, beløpets størrelse, og grunnlaget for midlene.

- Det er Prosjektleders ansvar å ikke starte på et prosjekt før det er utarbeidet slik fullmakt.

Historisk har ikke VA vært god på å skrive referat fra oppstartsmøter, men dette gjøres i dag, hovedsakelig av fagansvarlig prosjekt VA når han deltar.

Det går frem av intervju at VA vanligvis ikke har styringsgrupper på prosjekter, men at seksjonsleder, prosjektleder, fagansvarlig prosjekt VA og kommunalsjef teknisk har utgjort en styringsgruppe i forbindelse med store investeringsprosjekter. For de største investeringsprogrammene i kommunen, som f.eks. VA-programmet, har rådmannen etablert styringsgrupper. Styringsgruppen for VA-programmet består av rådmann, kommunalsjef teknisk, seksjonsleder VA og en ekstern representant. Det går videre frem av intervju at kommunalsjef teknisk avdeling ikke er involvert i detaljene ved gjennomføring av prosjekter i VA.

Revisjonen får opplyst at det er etablert en ny praksis i VA der leder VA skal ta stilling til om det konkrete prosjektet skal bemannes med både en prosjektleder og en assisterende prosjektleder. Det blir presisert at det i mindre og enkle prosjekter sjeldent vil være aktuelt med to prosjektledere. Hensikten med to prosjektledere har vært at de kan assisterende prosjektleder ta over prosjektet ved behov, og holde seg løpende orientert om prosjektet underveis som en kontroll- og samtalepartner for hovedprosjektleder. Dette har vært utfordrende å gjennomføre i praksis fordi det er få ansatte i VA, og dermed har det ikke blitt gjennomført for alle nye prosjekter. Videre går det frem av intervju at ansatte i VA opplever roller og ansvar knyttet til gjennomføring av investeringsprosjekter som tydelig fordelt i dag. Etablering av den midlertidige rutinen var tiltaket som ble iverksatt for å sikre dette.

Stillingsbeskrivelser

VA har utarbeidet stillingsbeskrivelse for «Fagansvarlig Prosjekt VA» datert januar 2015, og stillingsbeskrivelse for «Prosjektleder VA» datert januar 2013, og stillingsbeskrivelse for «Fagansvarlig Utbygging» også fra januar 2013. Det er ikke utarbeidet en stillingsbeskrivelse eller rutine for VA-leders rolle i investeringsprosjekter. Revisjonen får opplyst i intervju at nye stillingsbeskrivelse vil bli en del av nytt kvalitetssystem i VA, da flere av stillingsbeskrivelsene har behov for å revideres noe. Videre presiseres det at stillingsbeskrivelsene er lite kjent i seksjonen.

Fagansvarlig prosjekt VA

Under ansvar og arbeidsoppgaver i stillingsbeskrivelsen går det frem at «[d]et skal særlig legges vekt på regelverk for offentlige anskaffelser, valg av kontrakter/sikre juridiske forsvarlige kontrakter og kontraktsoppfølging.» Videre går det frem at fagansvarlig skal sørge for at gjeldende regelverk er implementert i alle faser; fra byggesøknad, via anskaffelse, til ferdigstilling av prosjekt. I tillegg skal fagansvarlig utfordre eksisterende rutiner for prosjekt. Fagansvarlig har økonomiansvar for investeringsmidler, og skal utføre administrativ månedsrapportering og politisk kvartalsrapportering. Videre går det frem at stillingen normalt rapporterer til seksjonsleder for vann- og avløp, men at det kan være behov for å rapportere direkte til kommunalsjef for teknisk og at seksjonsleder da skal orienteres om slik kontakt.

Prosjektleder VA

Det fremgår av beskrivelsen at prosjektleder skal lede prosjekt gjennom oppstart, programmering, prosjektering, produksjon og avslutning. Under prosjektfasen «Oppstart» presiseres underfasene: organisere ide- og avklaringsfasen; kartlegge mandat for prosjekt; vurdere gjennomføringsmodell, organisering og bemanning; og utarbeide ansvars-, beslutnings-, og rapporteringsoversikt. Under «Programmering» går det frem: utarbeide aktivitets- og milepælsplaner; og utarbeide fremdriftsplan og budsjett for prosjekt. Fasen som går på «Prosjektering» deles inn i: skisseprosjekt, forprosjekt, og detaljprosjekt. Fasen «Produksjon» spesifiseres til: produksjonsplanlegging, og produksjonsstyring. Prosjektets siste fase, «Avslutning», konkretiseres til: overlevering og oppfølging; og evaluering og prosjektavslutning.

Fagansvarlig utbygging

Det fremgår av beskrivelsen at fagansvarlig utbygging har ansvar for plangodkjenning av fremtidige offentlige vann- og avløpsanlegg, og skal kontrollere at anleggene er utført i henhold til godkjente planer. Videre har stillingen ansvar for å gjennomføre overtakelsesforretninger, og å sikre og koordinere intern og ekstern brukermedvirkning. Stillingen skal vurdere «forsyningsområder i tilknytting til utbyggingsområdene, for å samkjøre kommunens behov opp mot utbyggers behov». Stillingen er også ansvarlig for at nye kvalitetskrav innarbeides i vann- og avløpsnorm for å sikre at plankrav blir oppdatert.

Fullmakter og delegasjoner

Rådmann

I rådmannens stillingsbeskrivelse⁵ for 2015-2019 går det frem at rådmannen har myndighet i økonomisaker. Det går frem at rådmannen har anvisningsmyndighet for hele årsbudsjettet, og myndighet til å beslutte ikke-prinsipielle budsjettendringer innenfor den enkelte fagavdelings ramme. Det gikk videre frem:

Rådmannen har myndighet til å ta stilling til alle tilbud, og til å inngå alle avtaler om anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg. Rådmannens fullmakt forutsetter at anskaffelser ligger innenfor de rammer som er gitt i årsbudsjett eller økonomiplan. Ved inngåelse av forannevnte avtaler, som overstiger 10 millioner, skal kommunestyret orienteres.

Alle tilbud vedrørende bygg og infrastruktur avgjøres av rådmannen. Alle resultat fra anskaffelser over 1 mill. kr inkl. mva. skal sendes Utvalg for teknikk og miljø (UTM) for orientering. Resultatet skal være begrunnet og inneholde en oversikt over alle tilbydere.

Det går videre frem av rådmannens stillingsbeskrivelse at all delegasjon fra folkevalgte organer til administrasjonen skal skje til rådmannen, og at rådmannen kan videredelegere sin myndighet i den grad han finner det hensiktsmessig.

Kommunalsjef teknisk

I et notat av februar 2016 videredelegerte rådmannen myndighet til kommunalsjef i kommunalavdeling for teknisk. Der går det frem at kommunalsjefen har anvisningsmyndighet for den delen av årsbudsjettet som gjelder kommunalavdelingen. Videre fremgikk det:

Kommunalsjefen har myndighet til å ta stilling til alle tilbud, og til å inngå alle avtaler om anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg innenfor sitt ansvarsområde. Kommunalsjefens fullmakt forutsetter at anskaffelser ligger innenfor de rammer som er gitt i årsbudsjett eller økonomiplan. Ved inngåelse av forannevnte avtaler, som overstiger 10 millioner, skal kommunestyret orienteres.

Kommunalsjefen har myndighet til å ta avgjørelser om organisatoriske forhold innen sitt ansvarsområde. Kommunalsjefen har imidlertid ikke myndighet til å opprette/inndra stillinger eller omgjøre besatte stillinger, og nye stillingsbetegnelser og endret bruk av stillingskoder skal avklares med rådmannen. Kommunalsjefen «har for tilfeller innen sitt ansvarsområde myndighet til å anmelde antatt straffbare forhold og å begjære offentlig påtale der kommunen er fornærmet». All videredelegasjon fra kommunalsjefen skal skje skriftlig og i linje.

Leder VA

I mai 2013 ble det sendt et notat fra fagsjef teknisk avdeling til leder VA med videredelegasjon av myndighet fra fagsjef teknisk avdeling til leder seksjon vann og avløp. Av dokumentet går det frem at leder seksjon vann og avløp har anvisningsmyndighet for den delen av årsbudsjettet som direkte gjelder sin seksjon. Dette inkluderer en egen bokføringskode for «prosjekt VA». Videre går det frem av notatet at:

Lederen har myndighet til å inngå avtaler om anskaffelser av varer og tjenester innenfor eget ansvarsområde der avtalesummen ikke overstiger 1 mill. kr inkl. mva. Dersom avtalen gjelder flere av

⁵ Stillingsbeskrivelse for rådmannen ligger i Askøy kommunes delegasjonsreglement for perioden 2015 – 2019 på nett: <https://askoy.kommune.no/reglement-og-retningslinjer/delegasjonsreglementet/>

kommunens avdelinger og som angår teknisk avdeling, skal avtalen inngås sentralt i staben. Konferer staben om du er usikker på hvilke avtaler dette er.

Det blir presisert at seksjonslederen «treffer avgjørelse i alle saker innenfor eget ansvarsområde som ikke er av prinsipiell betydning og som ikke strider mot lov, forskrift eller vedtak/retningslinjer gjort av folkevalgt organ, rådmannen eller fagsjef teknisk avdeling i Askøy kommune». Det vises til «Askøy kommunes reglementer for folkevalgte organer – Delegering mv.» for veiledning om når en avgjørelse er av prinsipiell betydning og derfor ikke innenfor lederens delegerte fullmakt. I tillegg blir det blant annet presisert at lederen ikke har fått delegert myndighet til å opprette og inndra stillinger, eller til å omgjøre allerede besatte stillinger. Lederen skal avklare nye stillingsbetegnelser og endret bruk av stillingskoder med rådmannen.

Seksjonslederen har videre «myndighet til å underskrive på Askøy kommunes vegne i de tilfellene hvor dette faller inn under eget ansvarsområde», men *ikke* «myndighet til å anmelde antatt straffbare forhold og å begjære offentlig påtale der kommunen ved teknisk avdeling er fornærmet». Revisjonen får opplyst i intervju at seksjonsleder VA har totalansvar for å gjennomføre investeringsprosjekter innenfor sitt budsjett og i tråd med hovedplanen for VA. Seksjonslederen er ansvarlig for å be om tilleggsfinansiering dersom dette blir nødvendig i et prosjekt.

Prosjektleder

Av fullmakten som revisjonen fikk tilsendt i juni 2017 går det frem hvor stort beløp som er bevilget til prosjektet og som prosjektleder disponerer. Det går også frem og hvordan midlene er fordelt på ulike år. «Dersom det skjer endringer i fordelingen pr år skal dette omgående meldes til fagansvarlig prosjekt VA». Videre går det frem at prosjektleder har ansvar for at prosjektet gjennomføres innenfor rammen og ev. tidligere bevilgede midler. Prosjektleder skal omgående be om et møte med leder VA og fagansvarlig prosjekt VA dersom prosjektleder ser at prosjektet vil gå ut over beløpet prosjektleder har fått fullmakt til å disponere. De tre skal vurdere videre prosjektgang, enten ved at prosjektet stanses eller at det utstedes ny økonomisk fullmakt.

Avtaler med prosjekterende, byggeleder, entreprenør eller andre kontrakter med større betydning for prosjektet skal sendes på godkjenningsrunde i.h.t. gjeldende rutiner. Prosjektleder har ellers myndighet til å inngå avtaler for anskaffelser av varer og tjenester i prosjektet innenfor sin fullmakt og i.h.t. gjeldende rutiner.

For de tilfeller der det vil bli inngått avtaler med en part for til sammen over 1,1 mill, skal disse kvalitetssikres av fagansvarlig prosjekt VA før avtale inngås. (...).

Videre går det frem føringer om hva prosjektleder ikke har myndighet til, og krav om å bruke kommunens rammeavtaler. Det fastsettes i fullmakten hvem som er attestant, stedfortreder for attestant og anviser. Prosjektleder får fullmakt til å treffe avgjørelser som ikke er av prinsipiell betydning og som ikke strider mot lov, forskrift, kommunale vedtak, eller instruks fra rådmann, kommunalsjef teknisk, leder VA eller fagansvarlig prosjekt VA. Prosjektleder får ikke myndighet til å anmelde antatt straffbare forhold. Videre plikter prosjektleder:

å sørge for nødvendige skritt for å sikre alle Askøy kommunes interesser i forhold til rettigheter og plikter i prosjektet. Ved uklarheter i forhold til oppfølging av kontrakter (endringsmeldinger, reklamasjoner og andre juridiske spørsmål her under) skal prosjektleder varsle fagansvarlig prosjekt vann og avløp skriftlig. Prosjektleder har ansvar for skriftlig å varsle leder for vann og avløp dersom han mener det bør iverksettes rettslige skritt i forhold til forannevnte (...).

Det blir presisert i fullmakten at «prosjektleder plikter å gjennomføre prosjektet i henhold til de til enhver tid gjeldende rutiner for prosjektgjennomføring».

3.4.2 Vurdering

Som det går frem av avsnitt 3.3 er det per i dag ikke etablert et helhetlig prosjektstyringssystem eller kvalitetssystem som omfatter retningslinjer og rutiner for alle deler av prosjektgjennomføringen. Det foreligger følgelig heller ikke fullstendige retningslinjer og rutiner for etablering av en prosjektorganisasjon

der alle roller, ansvarsforhold og rapporteringslinjer for hvert prosjekt blir beskrevet. De senere år er det imidlertid gjort flere grep for å tydeliggjøre roller og ansvar, både gjennom etablering av midlertidig rutine, og formalisering av praksis med oppstartsmøte og fullmakter. Særlig bidrar fullmakt til prosjektleder i det enkelte prosjekt til å tydeliggjøre prosjektleders ansvar og fullmakter. Dette mener revisjonen er positivt, og det er også positivt at det blir gitt uttrykk for at man ved etablering av et helhetlig kvalitetssystem vil oppdatere relevante stillingsbeskrivelser. Revisjonen vil presisere viktigheten av at rolle- og ansvarsforhold er tydelig beskrevet, og er kjent i organisasjonen.

Revisjonen mener videre at Askøy kommune bør vurdere å etablere rutiner som sikrer at man ved oppstart av et prosjekt systematisk gjennomgår ressursbehovet i prosjektets ulike faser, og hvilken kompetanse som er nødvendig for å fylle behovene. Identifisering av eventuelle gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse bør være en del av en slik rutine, slik at eventuelle behov for ekstern kompetanse systematisk blir vurdert. Disse forholdene er per i dag tema i oppstartsmøtene for prosjekter, men for å sikre at alle relevante forhold blir vurdert, mener revisjonen det kan være hensiktsmessig å utarbeide en mer utfyllende, fast agenda, sjekkliste eller lignende der forhold som skal vurderes i for eksempel oppstartsmøtet fremgår.

3.5 Retningslinjer for kostnadsestimering og utarbeiding av kalkyler i prosjekter

3.5.1 Datagrunnlag

Det går ikke frem skriftlige retningslinjer eller andre føringer for kostnadsestimering av investeringsprosjekter eller utarbeiding av kalkyler for prosjekt i den midlertidige rutinen til VA. Revisjonen får opplyst at VA først fastsetter et kostnadsanslag på investeringsprosjekter som inkluderes i hovedplanen til VA. Deretter blir det fastsatt et kostnadsanslag når hvert av investeringsprosjektene i hovedplanen skal realiseres. Det går frem av intervju at VA ikke har en mal eller standardmåte å utarbeide kostnadskalkylene som ligger til grunn for kostnadsanslagene i hovedplanen for VA⁶, og at kvaliteten på kostnadsanslagene dermed er varierende. VA benytter erfaringstall fra egen og andre kommuner som bakgrunn for beløpene i hovedplanen. Det blir ikke gjennomført forprosjekter før et investeringsprosjekt blir skissert med kostnadsanslag i hovedplanen. Det er seksjonsleder sitt ansvar at hovedplanen for VA blir utarbeidet, men det er de ansatte prosjektlederne under ansvarsområde «prosjekt» som utarbeider utkast til hovedplanen, herunder fasetter kostnadsanslag for prosjektene i hovedplanen. Kommunalsjef for teknisk avdeling er involvert i forslag til prioritering av investeringsprosjekter i VA.

Videre går det frem av intervju at VA ikke har en retningslinje, eller en fast praksis, for å utarbeide kalkyler og kostnadsestimater for individuelle investeringsprosjekter når disse er besluttet gjennomført og skal igangsettes. VA benytter ikke Holtenøkler (som bygger på erfaringstall) eller andre maler for utarbeiding av kostnadsestimater. I stedet bygger VAs kostnadsestimater på egne og nærliggende kommuners erfaringstall. I forbindelse med verifiseringen av datagrunnlaget blir det også opplyst at kommunen ikke hadde noen erfaringstall for bygging av dammer.

Alle investeringsprosjekt over kroner 1 million skulle tidligere til politisk nivå for individuell behandling og fastsetting av bevilgning. Denne rutinen er nylig endret, og det blir i forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten vist til at «nå vedtas det økonomiske rammer i budsjettet som er fordelt mellom åtte hovedprosjekter. Under hvert hovedprosjekt besluttet det administrativt rammer for det enkelte prosjekt».

VA får i hovedsak forprosjekter gjennomført av eksterne konsulenter før igangsetting av større investeringsprosjekter. Rapporten etter forprosjektet inkluderer et kostnadsestimat som blir inkludert i sakspapirene til politisk nivå. For små investeringer har VA midler og fullmakt til å gjennomføre forprosjekter uten å først få særskilt bevilgning til forprosjektet fra politisk nivå. For store investeringer må VA vanligvis be politisk nivå om midler til å få gjennomført forprosjekter. Revisjonen får opplyst at VA alltid fastsetter usikkerhet og en buffer for hvert investeringsprosjekt, samt at usikkerheten rapporteres til

⁶ Hovedplanene for vann og avløp er politiske vedtak som bestemmer hvilke investeringsprosjekter som skal utføres de neste 10-15 årene

politisk nivå. Det blir presisert at kommunen, på større prosjekter, benytter sannsynlighetsberegninger som P50/P85/osv.

I mars 2017 innførte VA et krav om å utarbeide en betalingsplan for hvert år i prosjektet, for å tilpasse likviditeten til prosjektbehovet. Derfor skal det nå utarbeides et periodisert budsjett for prosjektene som gjennomføres over flere år.

3.5.2 Vurdering

Askøy kommune har ikke etablert retningslinjer for kostnadsestimering og utarbeidelse av kalkyler i investeringsprosjekter innenfor VA. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende, da det medfører en risiko for at det blir personavhengig hvordan kalkulasjonene blir gjort og hvilke hensyn som blir tatt i utarbeidelsen av kostnadsoverslag. Det er positivt at det alltid fastsettes usikkerhet og en buffer i forbindelse med utarbeidelse av kostnadsoverslag, men revisjonen mener det er en risiko for ulik håndtering også av disse prosessene, da det ikke er fastsatt prinsipper for størrelse på buffer og hvor stor usikkerhet som er ansett som akseptabel. Det bør etter revisjonens vurdering etableres retningslinjer og rutiner som sikrer at alle prosjektkostnader blir identifisert, og at tendenser i økonomien blir hensyntatt. Videre bør felles retningslinjer og rutiner sikre at usikkerhet knyttet til overslagene blir identifisert, vurdert, dokumentert og behandlet der dette er mulig, jf. NS-ISO 10006:2003. Kommunen bør også vurdere å fastsette noen prinsipper for når det skal utføres forprosjekter, ev. at det stilles krav i retningslinjer om å vurdere gjennomføring av forprosjekter og at slike vurderinger skal dokumenteres.

3.6 Retningslinjer og rutiner for de ulike fasene av investeringsprosjekter⁷

3.6.1 Datagrunnlag

Som omtalt innledningsvis, i kapittel 3.3, er det ikke utarbeidet og implementert et helhetlig prosjektstyringssystem eller kvalitetssystem for investeringsprosjekter innenfor VA i Askøy kommune. Arbeidet med et prosjektstyringssystem ble satt i gang, men det ble ikke ferdigstilt eller implementert. Revisjonen får opplyst i intervju at prosjektgjennomføring i VA blir personavhengig, blant annet pga. manglende styringssystem. Retningslinjen som er implementert i VA er den midlertidige rutinen som i hovedsak fokuserer på innkjøp og kontraktsoppfølging. Revisjonen får opplyst i intervju at VA ikke har utarbeidet retningslinjer eller etablert fast praksis for kvalitetssikring i prosjekt. Dette gjelder for alle faser av investeringsprosjekt.

Videre i kapittel 3.6 vil revisjonen synliggjøre krav som går frem av den midlertidige rutinen, eller kort beskrive etablert praksis ved gjennomføring av investeringsprosjekter i VA i dag.

Planlegging

Ut over kravene i den midlertidige rutinen og i prosjektfullmakten til prosjektleder er det ikke etablert retningslinje for hvilke aktiviteter prosjektleder skal sørge for i forbindelse med planlegging av investeringsprosjekter. Som det går frem av midlertidig rutine skal leder for VA kalle inn til oppstartsmøtet hvor blant annet kostnadsestimatet for investeringsprosjektet (i hovedplan) blir kvalitetssikret ved at det vurderes om det er behov for å justere estimatet basert på f.eks. endret markedssituasjon, reguleringer og krav, eller behov. Deretter avklares det hvordan prosjektet skal finansieres, og om det må søkes om midler (over kr 1 million) eller om det er tilstrekkelig med omdisponering av eksisterende midler. Det blir også utpekt prosjektleder i forbindelse med oppstartsmøtet og ferdigstilt fullmakt til prosjektleder basert på kvalitetssikret kostnadsestimat. Som det går frem i kapittel 3.5 har ikke VA etablert en retningslinje for utregning av kostnadsestimat eller kalkyler.

Det er aldri ansatte som står alene om å bestemme entreprisform for et investeringsprosjekt. Dette blir diskutert i oppstartsmøtet mellom seksjonsleder, prosjektleder og ev. andre relevante ressurser, eller i senere møter ved behov. Ved å velge entreprisform i fellesskap blir valget implisitt kvalitetssikret i møtet. Valgt entreprisemodell skal også begrunnes i referat fra møtet. Revisjonen får opplyst i intervju at

⁷ I dette underkapittelet blir det svart på følgende to underproblemstillinger: 1) Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for planlegging, gjennomføring, oppfølging, avslutning og rapportering av prosjekt? og 2) Er det etablert rutiner for kvalitetssikring i alle faser av prosjekters levetid?

det ikke har vært praksis for å skrive møtereferat etter oppstartsmøtet og arkivere dette. Men det blir presisert at det i dag blir skrevet referat fra de siste oppstartsmøtene i VA.

Som omtalt i forrige kapittel gjennomfører VA i hovedsak forprosjekter før igangsetting av investeringsprosjekter og det er eksterne konsulenter som utfører forprosjekter. Revisjonen får opplyst at forprosjekt er en viktig del av planleggingsarbeidet til VA.

Gjennomføring, oppfølging og rapportering

Ut over kravene i den midlertidige rutinen og i prosjektfullmakten til prosjektleder er det ikke etablert retningslinje for hvilke aktiviteter prosjektleder skal sørge for i forbindelse med gjennomføring, oppfølging, rapportering og tilhørende kvalitetssikring ved gjennomføring av investeringsprosjekter. I rapportens kapittel 4, som omhandler hovedproblemstilling 2, vil revisjonen beskrive i nærmere detalj hvilke rutiner og praksis som er etablert for å følge opp kontrakter underveis i investeringsprosjekter.

Det er i hovedsak kontrahert entreprenør som er ansvarlig for å gjennomføre VA-teknisk kvalitetssikring i prosjekter. Det er en norm i bransjen at dette er kontraktsfestet. Dersom VA benytter en innleid byggeleder gjør vedkommende denne kvalitetssikringen. I mindre prosjekter gjør VAs egne prosjektledere kvalitetssikringen. Det opplyses at egenkontroll hos entreprenør kan være dårlig, så det er viktig at dette blir fulgt nøye opp. Revisjonen får opplyst at prosjektlederne hyppig besøker byggeplassen hvor investeringsprosjekter blir gjennomført. Det går frem av intervju at prosjektlederne følger med på prosjektets totalkostnad ved å sammenstille fremdrift og medgåtte kostnader i forhold til kontraktene. Det blir utarbeidet ett regneark per prosjekt som både prosjektleder og entreprenører bruker for å ha kontroll på økonomi og fremdrift. Det går frem av fullmakt til prosjektleder⁸ og av den midlertidige rutinen at prosjektleder er ansvarlig for å rapportere omgående til fagansvarlig prosjekt VA og/eller leder VA ved vesentlige endringer fra kontrakt, eller ved andre avvik som kan være vesentlige.

Underveis i prosjekt utarbeides nye sluttestimater for totalkostnad basert på økonomioppfølgingen og prognoser. Det er seksjonsleder og prosjektleder som vurderer hva som er den beste prognosen for sluttkostnad og rapporterer dette videre. VA er opptatt av å fange opp utfordringer underveis i prosjektet, og ikke mot slutten av prosjektet når midlene i stor grad er brukt opp. Revisjonen får opplyst at VA analyserer livssyklus-kostnader og vurderer eventuelle kostnadsreducerende tiltak når investeringsprosjekter gjennomføres. VA har ikke hatt praksis for å dokumentere slike vurderinger. Det er ikke stilt krav til å gjøre slike vurderinger i den midlertidige rutinen, men prosjektleder er ifølge fullmakten ansvarlig for at prosjektet blir realisert innenfor bevilget kostnadsramme. I forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i rapporten får revisjonen opplyst at i de tilfeller eksterne konsulenter har gjennomført anskaffelsen har disse utarbeidet livssyklus-kostnadsvurderinger og skriftliggjort dette. Det samme gjelder også tilfeller der VA selv gjennomfører anskaffelsen, men der ekstern prosjekterende utarbeider spesifikasjoner der livssyklus-kostnadsanalyser er en del av dette. Dette gjøres også skriftlig, blir det opplyst.

VA har et uformelt prosjektledermøte hver 14. dag hvor også fagansvarlig prosjekt VA og leder VA deltar. Det er ikke en fastsatt agenda på møtet, men man tar opp ev. forhåndsinnmeldte saker og diskuterer ellers det som blir tatt opp. Hensikten med møtet er å ha et samlingspunkt med lav terskel der man skal kunne diskutere fag og problemstillinger som har oppstått i prosjektgjennomføringen.

Eventuelle endringsmeldinger i prosjekter blir sendt skriftlig fra entreprenør til prosjektleder og byggeleder. Først vurderer byggeleder om mottatt endringsmelding er en reell endring mot kontrakt eller ikke. Deretter sender byggeleder sin anbefalte konklusjon på endringsmeldingen til prosjektleder, og prosjektleder gjør en ny vurdering. Så lenge endringen er innenfor prosjektleders fullmakt og ikke-vesentlig kan prosjektleder godkjenne endringsmeldingen uten å diskutere den med andre i VA. For vesentlige endringsmeldinger skal fagansvarlig prosjekt VA involveres. Fagansvarlig prosjekt VA har hatt opplæring med prosjektlederne for å tydeliggjøre hva som menes med «vesentlige endringer», og dette er også gjengitt i den midlertidige rutinen. Revisjonen får opplyst i intervju at det er en risiko for at prosjektlederens vurdering av hva som er

⁸ Som omtalt i rapportens kapittel 3.4.1

en vesentlig endring fremdeles ikke samsvarer fullt og helt med intensjonen om grensen. Prosjektleder vurderer også om det er grunnlag for å ansvarliggjøre prosjekterende for ev. mangler i kontraktgrunnlaget dersom det oppstår mange endringer underveis i prosjektet. Dette skjer ikke ofte, men det har forekommet at VA har forsøkt å ansvarliggjøre prosjekterende. Revisjonen får opplyst i forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i rapporten at «det er etablert bl.a. en ny rutine der det i investeringsprosjektene skal føres en fortløpende logg av prosjektleder der alle beslutninger av betydning i prosjektet skal loggføres, jf. en utarbeidet mal. Her skal det opplyses problemstilling, vurdering, beslutning, hvem som har fullmakt til å fatte beslutning og hvem som faktisk har fattet beslutningen».

Det går frem av den midlertidige rutinen at Facilit skal brukes som økonomi- og rapporteringsverktøy for investeringsprosjekter, og at det skal opprettes sak i ephorte der all arkivverdig korrespondanse skal legges inn fortløpende, jf. arkivets rutiner for arkivering i prosjekt. Revisjonen får opplyst i intervju at økonomiavdelingen med ujevne mellomrom kontrollerer alle VA-prosjekter i Agresso og Facilit. Økonomiavdelingen gjør en overordnet kontroll av totalkostnaden, at kostnader blir riktig kostnadsført, føring av mva og ev. andre feil i prosjektene. Dersom økonomiavdelingen oppdager feil tar de kontakt med leder for VA. Dette er en fast praksis, men er ikke formalisert gjennom en skriftlig rutine.

Revisjonen får opplyst at det for pågående prosjekter i VA arrangeres byggemøte med byggeleder, entreprenør og ev. prosjekterende hver 14. dag, hvor det rapporteres om økonomi, kvalitet og fremdrift i prosjektene. Fremdrift i forhold til kontrakt og totalkostnad er viktige punkt på agendaen. Det føres alltid referat fra byggemøtene, men disse blir ikke alltid arkivert i ephorte.

Fagansvarlig prosjekt VA går gjennom alle pågående prosjekter med prosjektleder annenhver måned. Fagansvarlig prosjekt har utarbeidet et skjema for prosjektrapportering hvor alle krav i den midlertidige rutinen går frem. I møtet diskuterer fagansvarlig prosjekt VA og prosjektleder gjennom alle punktene i oversikten for å avdekke om det er noen avvik fra rutinen. Denne praksisen ble igangsatt i januar 2017 for å sikre etterlevelse av rutinen. Regnskapsrapporten fra Facilit blir også punktvis gjennomgått i møtet. I forbindelse med møtet blir også prosjektlederne bedt om å utarbeide en oversikt over alle eksterne parter som kan fakturere Askøy kommune ilt. investeringsprosjektet. Dette gir fagansvarlig prosjekt VA innsyn i hvilke avtaler og kontrakter prosjektlederne har inngått for investeringsprosjektet.

Etter møtet mellom fagansvarlig prosjekt VA og prosjektleder har fagansvarlig prosjekt VA og leder VA et møte hvor ev. avvik i prosjektgjennomgangen med prosjektlederne blir gjennomgått. Frem til ca. mai 2017 rapporterte fagansvarlig prosjekt VA avvikene skriftlig til leder VA. Revisjonen får opplyst at dette ikke var tilstrekkelig for oppfølging av avvikene fra den midlertidige rutinen, noe som førte til at praksis ble justert til å innebære et møte mellom fagansvarlig prosjekt VA og leder VA.

I etterkant av det avviksorienterte møtet mellom fagansvarlig prosjekt VA og leder VA kalles det inn til et nytt møte hvor også prosjektleder deltar for gjennomgang av avvikene fra den midlertidige rutinen. Revisjonen får opplyst at praksisen med de avviksorienterte møtene annen hver måned har ført til at fagansvarlig VA i større grad har mulighet til å fange opp forhold som ellers ikke ville blitt fanget opp, blant annet når det gjelder avvik fra de midlertidige rutinene. Det blir også vist til at rapportering i henhold til denne nye praksisen gjøres skriftlig.

Det blir opplyst at tidligere praksis, blant annet ved oppstart av Mølledammenprosjektet, var at leder VA hadde månedlige individuelle møter med hver prosjektleder for å diskutere pågående prosjekter. Da ble økonomiutviklingen i prosjektet diskutert, total kostnad, og ev. endringer. Dette var en etablert praksis som ikke var formalisert eller skriftliggjort, og det ble ikke skrevet referat fra møtene. I tillegg til de månedlige møtene ble seksjonsleder løpende orientert av prosjektledere, uten at dette var formalisert. Seksjonsleder opplevde at det kunne bli uoversiktlig med den uformelle orienteringen, særlig i perioder der seksjonen hadde mange prosjekter pågående.

Hver måned har fagansvarlig prosjekt VA møte med controller i Askøy kommune. I møtet går de gjennom regnskapsrapport fra Facilit og Agresso for alle eksisterende prosjekter. Rapporten skal synliggjøre ev. behov for utvidelse av prosjektbevilging. Rapporten blir også lagt ved fagansvarlig prosjekt sin rapportering til seksjonsleder annenhver måned i ePhorte. Controlleren har bedt leder VA sende en 12-måneders likviditetsoversikt for VA hvert kvartal. Alle seksjoner i kommunen skal sende inn tilsvarende oversikt.

Første gang denne skulle leveres var i august 2017. I forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten fikk revisjonen opplyst at fagansvarlig prosjekt VA og controller i kommunen også har et annet møte hver måned der de går gjennom forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2014 og løpende oppdaterer hvor i prosessen VA er med å sette forhold som ble påpekt der. Videre blir det opplyst at prosjektavdelingen i eiendom og i VA, ved leder VA og fagansvarlig prosjekt VA – og personer med tilsvarende roller fra eiendom, og en representant fra økonomiavdeling – har et fellesmøte med controller annenhver måned hvor de går gjennom felles problemstillinger.

Revisjonen fikk opplyst i intervju at seksjonsleder ca. fire ganger i året forbereder en prosjektrapport som inkluderer informasjon om hvert enkelt pågående prosjekt. Det er fagansvarlig prosjekt VA som utarbeider utkast/grunnlag, mens seksjonsleder ferdigstiller rapporten før den sendes til kommunalsjef for teknisk avdeling. Kommunalsjefen godkjenner prosjektrapportene før de automatisk går videre til rådmann for godkjenning. Det er kommunalsjefen, sammen med rådmann, som avgjør hvilke saker som skal rapporteres videre til politisk nivå. Politisk nivå er særlig opptatt av påløpte kostnader og forventet sluttkostnad. VA blir ikke bedt om å inkludere detaljer om tekniske avvik og endringer i prosjektløsninger. Det blir også rapportert om omfanget av investeringsprosjekter i VA til politisk nivå i forbindelse med behandling av budsjett og økonomiplan. Det går videre frem av intervju at rapporteringen i investeringsprosjekter, utenom til politisk nivå, i hovedsak har vært uformell og udokumentert. Det blir presisert i september 2017 at det er en økende grad av formalisert rapportering, også internt i VA. Skriftlig rapportering gjøres nå i ephorte. Videre blir det opplyst i september 2017 at kvartalsrapportering til politisk nivå har blitt endret fra å være om hvert enkelt investeringsprosjekt, til å være om de åtte ulike sonene som VA nå får bevilget midler til.

Seksjonsleder for VA deltar i tillegg hver måned i utvalg for teknikk og miljø (UTM). Møtet avsluttes med en spørreunde som nesten alltid inkluderer noen spørsmål om VA. Der kan seksjonsleder rapportere detaljert om fremdrift på prosjekter basert på hvilke spørsmål seksjonsleder får.

Avslutning

Det blir opplyst at arbeidet med formell avslutning av investeringsprosjekter er en utfordring for Askøy kommune. Dette fordi økonomiavdelingen ønsker at VA avslutter prosjektet fortest mulig slik at økonomi kan ferdigstille regnskapet og søke om ev. mva-refusjoner, samtidig som det for VA ikke er ønskelig å avslutte prosjekter før reklamasjonstiden er forbi, og ev. andre krav mellom partene i prosjektet er løst. Det kan i ettertid av ferdigstilling av et investeringsprosjekt komme kostnader som tilhører prosjekt.

Det går frem av midlertidig rutine for prosjekt at:

når et prosjekt avsluttes (når alle kontrakter er utløpt - ikke inkl. reklamasjonstid) skal prosjektleder melde dette omgående til fagansvarlig. Det skal holdes et evalueringsmøte med minst de samme som var tilstede på oppstartsmøte. Evalueringen skal legges inn på prosjektet i ephorte. Resultatet av evalueringen bør legges frem på prosjektledermøtene.

Revisjonen får opplyst i intervju (mai 2017) at VA ikke hadde etablert en praksis for å evaluere prosjekter i ettertid av gjennomføringen. Det skal innføres en praksis i VA der prosjektlederne skal presentere sitt ferdige prosjekt for hele gruppen av prosjektleidere i VA, hver gang et prosjekt er ferdigstilt. Denne praksisen var ikke etablert på tidspunktet for intervju (mai 2017). Revisjonen får opplyst i september 2017 at VA har gjennomført det første formelle evalueringsmøtet i etterkant av et investeringsprosjekt. Dette var ikke en presentasjon for alle prosjektleidere i VA.

Det går frem av intervju (mai 2017) at VA-seksjonen i liten grad dokumenterer eller arkiverer aktiviteter i prosjektgjennomføringen underveis i gjennomføringen. Seksjonen har blitt oppmerksom på utfordringene ved dette, og arbeider med å dokumentere prosjektgjennomføring i større grad. Det er etablert retningslinjer for arkivering i Askøy kommune, omtalt i den midlertidige rutinen for VA. Som nevnt i rapportens kapittel 2 har VA nylig ansatt en som skal bistå med arkivering og andre oppgaver som prosjektleidere trenger bistand med.

3.6.2 Vurdering

Askøy kommune har per i dag ikke utarbeidet retningslinjer og rutiner for alle sentrale faser og aktiviteter i investeringsprosjekter innenfor VA. Enkelte elementer er omtalt i den midlertidige rutinen, i påvente av utarbeidelse av et helhetlig kvalitetssystem gjeldende for VA-seksjonen. Det er positivt at det gjennom midlertidig rutine er gjort risikobaserte grep for å sikre en felles praksis når det gjelder enkelte sentrale oppgaver. Likevel mener revisjonen at det per i dag ikke er etablert tilstrekkelige felles retningslinjer og rutiner for prosjektstyring i investeringsprosjekter innenfor VA. Revisjonen mener at manglende retningslinjer og rutiner for de ulike fasene i gjennomføringen av investeringsprosjekter medfører risiko for feil og mangler i prosjektstyringen, blant annet ved at gjennomføringen blir personavhengig.

Revisjonen vurderer det som positivt at det i løpet av det siste året er gjort flere grep for å styrke kvalitetssikringen og rapporteringen i gjennomføringen av investeringsprosjekter innen VA, særlig gjennom fagansvarlig prosjekt VA sin rolle og oppfølging av den enkelte prosjektleder. Dette er etter revisjonens vurdering viktig både for å sikre at felles rutiner blir fulgt, og for å fange opp utfordringer samt eventuelle feil og mangler. Revisjonen mener at det er viktig at VA, i forbindelse med utarbeidelse av et helhetlig kvalitetssystem, gjennomfører risikovurderinger for å avdekke hvilke aktiviteter i forbindelse med prosjektgjennomføring det bør knyttes særskilt kvalitetssikring til. Videre vil revisjonen presisere viktigheten av at gjennomført kvalitetssikring dokumenteres, som et kvalitetssikrende element i seg selv og for å sikre etterprøvbarehet.

Revisjonen mener det er viktig at det arbeides videre både med utvikling av felles retningslinjer og rutiner, samt oppfølging av at disse følges. Undersøkelsen viser blant annet at det fremdeles er utfordringer knyttet til manglende skriftliggjøring og arkivering i gjennomføringen av investeringsprosjekter. Dette vanskeliggjør etterprøvbareheten i gjennomføringen av investeringsprosjekter, og det er derfor positivt at dette er forhold kommunen arbeider aktivt med å forbedre.

3.7 Retningslinjer for risikoanalyser av prosjekt

3.7.1 Datagrunnlag

Det går ikke frem krav til gjennomføring av, eller retningslinje for, risikoanalyser av prosjekter i den midlertidige rutinen til VA. Revisjonen får opplyst i intervju at VA ikke har en mal, retningslinje eller en fast praksis for hvordan risikovurderinger i prosjekter skal gjennomføres. Det er ikke etablert system eller rutiner for risikovurderinger av kontraktalternativer, valg av tekniske løsninger, kostnader, eller gjennomføringsperiode.

Det går frem av intervju at prosjektleder og fagansvarlig prosjekt VA sammen gjennomfører risikovurdering av leveransedyktigheten til leverandører. Slik risikovurdering er implementert i anskaffelsesprosessen til kommunen. Videre går det frem av intervju at det i oppstartsmøtet til hvert nye prosjekt blir gjennomført en risikovurdering som tas inn i referatet som skal utarbeides fra oppstartsmøte. Det blir ikke gjennomført en kvalitetssikring av risikovurderingen som gjennomføres i oppstartsmøtet da denne blir utarbeidet i fellesskap.

I hovedsak er det konsulenter som får ansvaret for å gjennomføre risikovurderinger for investeringsprosjekter i VA, får revisjonen opplyst i intervju. Byggeleder er også ansvarlig for å håndtere risiko underveis i prosjektgjennomføringen. VA har ikke utarbeidet retningslinjer eller rutiner for kvalitetssikring av konsulenters eller byggeleders risikoanalyser.

3.7.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering er det ikke tilfredsstillende at Askøy kommune ikke har stilt krav om – eller utarbeidet retningslinjer for gjennomføring av – risikovurderinger i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter innen VA. Det er positivt at det i prosjekters oppstartsmøter er fokus på å vurdere relevante risikoer, og at det nå skrives referat fra oppstartsmøtene. Revisjonen mener likevel at mangelen på formelle rutiner rundt disse prosessene medfører en risiko for at vurderingene og oppfølgingen av eventuelle identifiserte risikoer ikke blir tilstrekkelig.

Manglende risikovurderinger kan øke sannsynligheten for at uforutsette forhold kan påvirke økonomien og/eller gjennomføringen av et prosjekt, fordi man ikke har tatt tilstrekkelig høyde for ulike risikoer, og eventuelt satt inn systematiske, risikoreduserende tiltak der dette kunne vært aktuelt.

Revisjonen vil også presisere viktigheten av at risiko blir identifisert, vurdert og håndtert ikke bare ved oppstart av et investeringsprosjekt, men også underveis i prosjektet. Jf. NS-ISO 10006 bør det være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden og styre den gjennom identifisering, vurdering og behandling. Dette gjelder ikke bare risiko knyttet til tekniske løsninger og kvalitet, men også i forbindelse med økonomi, fremdrift, kontrakter og ev. andre krav.

4. System og kompetanse til kontrahering og kontraktsoppfølging

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har Askøy kommune tilstrekkelige system og kompetanse når det gjelder kontrahering og kontraktsoppfølging knyttet til investeringer innen vann og avløp?

Under dette:

- Har kommunen en tydelig rolle- og ansvarsfordeling for kontrahering ved investeringsprosjekter i VA?
- I hvilken grad sikrer kommunen at de som gjennomfører kontrahering har tilstrekkelig kompetanse?
- I hvilken grad benytter kommunen eksterne ressurser til kontrahering?
- Hvilke rutiner har kommunen for kontraktsoppfølging i forbindelse med investeringsprosjekter innen VA?
- Er det etablert tilstrekkelige rutiner for kontraktsoppfølging ved innleie av eksterne ressurser?

4.2 Revisjonskriterier

I følge Norsk Standards veiledning i prosjektledelse, NS-ISO 21500-2012, bør en planlegge anskaffelser før man går i gang med anskaffelsesprosessen. Når en kontrakt er inngått starter kontraktstyringen. Det bør settes i verk et system for å sikre at kontraktsforholdene, inkludert leveringstid og registreringer, oppfylles. For å sikre at kontraktsmessige forhold oppfylles, bør leverandørens utførelse overvåkes. Ved behov bør tiltak avtales med leverandør.

På Difi sine fagsider om offentlige anskaffelser, anskaffelser.no, er det utarbeidet en veileder om kontraktsoppfølging⁹. Der går det frem at det er forskjell på kontraktsoppfølging avhengig av om det dreier seg om enkle leveranser, rammeavtaler eller større investeringsprosjekter:

Ved enkle leveranser, kan kontraktsforpliktelsene være oppfylt ganske raskt, varen eller tjenesten mottas til avtalt tid, sted og kvalitet og kontrakten er oppfylt.

Ved rammeavtaler kan leveransene bli oppfylt suksessivt gjennom hele avtaleperioden og her må enkeltleveransene sees i sammenheng opp mot kontraktsmessig ytelse. Dette krever andre rutiner enn ved enkle leveranser.

Ved større investeringsprosjekter (...) vil kontraktsoppfølgingen kreve intensiv oppfølging for å sikre at ytelsen blir levert. Inngåelse av avtalen er startskuddet på igangsettelse av et stort prosjekt. Selve ferdigstillingen av slike ytelser kan ta flere år og også kreve interne leveranser. Her kreves tett oppfølging, fremdriftsplaner, grensesnitt mot internleveranser, eskaleringsrutiner mm.

Det trekkes frem i veilederen at «forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter pålegger offentlige oppdragsgivere [kommuner] å gjennomføre nødvendig kontroll av at det ikke forekommer brudd på lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygg og anlegg på (...) over 1,75 millioner NOK». Videre presiseres det at «for anskaffelser innen allmenngjorte områder skal det etableres skriftlige rutiner og systemer for å undersøke dette».

⁹ Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/prosess/gjore-anskaffelser/anskaffelsesprosessen/kontraktsoppfolging>

Økt byggherrekontroll vil i praksis si en kontroll på stedet der leveransen har skjedd om at masser, kvalitet og utførelse er i henhold til bestilling. I forbindelse med byggearbeider er det kommunens byggeleder som forstår slik kontroll. De færreste kommuner har i dag ansatt egne byggeledere. Kommunene engasjerer derfor normalt byggeledere for å ivareta kommunens byggherreinteresser på byggeplassen. Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) utarbeidet i 2008 en veileder¹⁰ som gir råd om hvordan man planlegger et byggelederoppdrag, hvilke krav kommunene bør stille og hvordan man følger opp kontrakten. Blant annet innebærer det å arrangere oppstartsmøter med kontraherte entreprenører, kontrollere materialer og utførelsen på byggeplassen underveis, og avholde faste byggemøter. Kommuner blir oppfordret til å ha en strukturert evaluering av entreprenøroppdrag.

Se vedlegg 2 for helhetlig presentasjon av revisjonskriteriene.

4.3 Kontrahering for investeringsprosjekter i VA¹¹

4.3.1 Datagrunnlag

VA etablerte stillingen «fagansvarlig prosjekt VA» i 2015. Revisjonen får opplyst i intervju at leder VA er ansvarlig for et overordnet kvalitetssystem for gjennomføring av prosjekter i VA, mens fagansvarlig prosjekt VA er ansvarlig for at det er etablert tilstrekkelig med skriftlige rutiner og retningslinjer for anskaffelser og kontraktsoppfølging. Fagansvarlig prosjekt VA er videre ansvarlig for det juridiske i forbindelse med anskaffelser og kontraktsinngåelse knyttet til prosjekter. Det er prosjektledernes ansvar å inngå kontrakter, mens fagansvarlig prosjekt VA bistår og kvalitetssikrer underveis i anskaffelsesprosessen, og leder VA signerer samtlige kontrakter som seksjonen inngår.

Som omtalt tidligere i rapporten har VA opprettet en midlertidig rutine for prosjekt som ble innført i april 2016. I den går det frem at «[e]ntrepriseform besluttet av leder VA. Dersom dette ikke besluttet i oppstartsmøte skal det besluttet skriftlig før man starter på arbeid som har betydning for valg av entrepriseform. Det er prosjektleders ansvar at slik skriftlig beslutning foreligger.» Videre går det frem av rutinen at leder VA skal utarbeide en skriftlig fullmakt til prosjektleder for det konkrete prosjektet, og at: «[f]ullmakten inneholder de økonomiske rammene prosjektleder plikter å forholde seg til i dette prosjektet. Fullmakten skal alltid si hvem fullmakten er gitt fra og til, prosjektets økonomiske rammer, grunnlaget for midlene. Dersom entrepriseform er besluttet skal også det opplyses.»

VA har ikke etablert en retningslinje for valg av entrepriseform for investeringsprosjekter. Revisjonen får opplyst i intervju at VA velger entrepriseform for nye prosjekter i et oppstartsmøte der seksjonsleder, fagansvarlig prosjekt, prosjektleder, og ev. assisterende prosjektleder deltar. VA sin egen kapasitet til å gjennomføre prosjektet gitt de ulike entreprisene blir vurdert, behovet for økonomistyring blir vurdert mot behovet for detaljstyring av prosjektet, og hvorvidt kommunen ev. bør velge totalentreprise for å gjennomføre prosjektet.

Det går frem av intervju at kontrahering er prosjektledernes ansvar ved avtaler/avrop/kontrakter under kr 500.000. Grensen er satt ved kr 500.000 fordi kontrakter over dette beløpet kan ha vesentlig innvirkning på prosjekters økonomi. Det blir presisert i intervju at alle kontrakter av økonomisk betydning i et prosjekt som VA inngår er over kr 500.000 i praksis, og at det derfor er svært sjeldent prosjektledere inngår kontrakter alene. Eventuelle anskaffelser under dette beløpet vil i hovedsak ha en vesentlig lavere kostnad.

Det går videre frem av den midlertidige rutinen til VA-seksjonen at:

Alle konkurranser som skal gjennomføres internt skal sendes til fagansvarlig for godkjenning. Dette gjelder også kontrakter – også avrop etter rammeavtaler. Dette gjelder ikke kontrakter for grunnerverv.

¹⁰ Hentet fra: <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/verktoy/byggledelse-oppdrag-og-kvalitetssystemveileder.pdf>

¹¹ I dette underkapittelet blir det svart på følgende tre underproblemstillinger: 1) Har kommunen en tydelig rolle- og ansvarsfordeling for kontrahering ved investeringsprosjekter i VA?, 2) I hvilken grad sikrer kommunen at de som gjennomfører kontrahering har tilstrekkelig kompetanse? og 3) I hvilken grad benytter kommunen eksterne ressurser til kontrahering?

Alle kontrakter som kan ha en verdi på over 500 K skal sendes på godkjenningsrunde, først til fagansvarlig VA så til leder VA. Dokumentet skal ikke endres etter at det er godkjent av leder VA.

Videre går det frem av rutinen at hvorvidt «en konkurranse skal utarbeides av en ekstern rådgiver, eller internt, skal avklares med fagansvarlig i hvert enkelt tilfelle. Dette skal avklares så snart prosjektlederen er kjent med at det skal gjennomføres en konkurranse slik at man får planlagt gjennomføringen». Det går frem av intervju at hvorvidt anskaffelsen skal gjennomføres eksternt eller internt blir vurdert basert på om fagansvarlig prosjekt VA har tilstrekkelig ledig kapasitet. Dersom fagansvarlig prosjekt VA ikke har kapasitet til å gjennomføre anskaffelsen, gjør seksjonen et avrop med et av de fem konsultentselskapene VA har rammeavtale med. Fagansvarlig prosjekt VA er involvert i å gjøre slike avrop hvor ekstern bistand for å gjennomføre anskaffelser på vegne av VA blir anskaffet. I forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i rapporten presiseres det at dette ikke er egne rammeavtaler, men en oppgave som er tatt inn som del av rammeavtalen med konsulenter. Kravene til denne innkjøpsfunksjonen var så streng at i praksis så alle konsultentselskaper seg tjent med å ha et advokatkontor som underleverandør for tilbudt rolle som innkjøpsrådgiver og kontraktsoppfølger.

Kompetansen til de tre eksterne rådgiverselskapene som kan kontrahere på vegne av VA, er sikret ved inngåelse av rammeavtalene. F.eks. er det et krav i rammeavtalen at ekstern kontraherende skal involvere jurist ved kontrahering for VA i Askøy kommune. I tillegg var kompetanse, med særlig vekt på juridisk kompetanse og erfaring fra offentlige anskaffelser, et av evalueringsmomentene da VA inngikk rammeavtalene med rådgiverne som kan gjennomføre kontrahering på vegne av VA. Det går frem av intervju at VA i dag alltid leier inn prosjekterende.

Prosjektledere er i dag i hovedsak interne ressurser i Askøy kommune, mens byggeledere i hovedsak er eksterne ressurser. VA har tidligere benyttet eksterne prosjektleder når VA ikke hadde kapasitet til å gjennomføre prosjektledelse i egenregi. Det er noen år siden VA sist hadde eksterne prosjektledere, men det påpekes i intervju at det ikke kan utelukkes at VA periodevis må leie inn eksterne prosjektledere i fremtiden.

I tillegg til å ha rammeavtale med tre konsultentselskaper som kan gjennomføre anskaffelser, har også VA rammeavtale med fem selskap om tjenester som byggeledelse og prosjekterende. De fem rammeavtalene er rangert i prioritert rekkefølge basert på hvem som leverte det beste tilbudet. Selskapene får tildelt oppdrag basert på fossefallsmetoden der leverandøren som er først på listen får først mulighet til å gjøre avropet. Dersom den leverandøren ikke har kapasitet til å gjøre oppdraget går det videre til nr. to på listen. For større prosjekt over en viss sum (definert i konkurransegrunnlaget for rammeavtalen) gjennomføres det mini-konkurranser mellom de fem leverandørene. Kompetansen til de fem tjenesteleverandørene blir vurdert og sikret ved inngåelse av rammeavtalene.

Etter at det ble ansatt en fagansvarlig prosjekt VA, har én kontrakt over kr 500.000 blitt inngått av ekstern rådgiver uten involvering av fagansvarlig prosjekt VA, får revisjonen opplyst i intervju. Revisjonen bad om å få en oversikt for perioden januar 2014 - mai 2017 som viste hvor mange avrop som ble gjort og hvor mange kontrakter som ble inngått for investeringsprosjekter i VA, samt hvem som var ansvarlig for å inngå kontrakten. Herunder prosjektleder, leder VA, fagansvarlig prosjekt VA, ekstern kontraherende eller ev. andre. Basert på listen revisjonen har mottatt går det frem at det ble gjort 21 avrop og gjennomført 10 konkurranser i la. perioden. Prosjektleder var ansvarlig for 6 avrop og 3 konkurranser (alle i 2014 og 2015), mens leder VA var ansvarlig for resten av anskaffelsene (alle i 2015 og 2016).

Fagansvarlig prosjekt VA er jurist og økonom, og har arbeidet som innkjøpsrådgiver i Askøy kommune i fem år før han tiltrådte i sin rolle i VA. Fagansvarlig prosjekt VA har videre sikret seg kompetanse gjennom å delta på relevante kurs vedrørende offentlige anskaffelser og entrepriserett. Det har vært sterk aksept for å delta på relevante kurs. Innkjøpsseksjonen i Askøy kommune er i liten grad involvert i anskaffelser i prosjekt i VA da VA nå besitter denne kompetansen selv.

Revisjonen har fått opplyst i intervju at de fleste prosjektlederne har vært på generelle anskaffelseskurs. Som nevnt over, er det i svært liten grad aktuelt at prosjektleder står for større anskaffelser etter at avdelingen ansatte en fagansvarlig prosjekt. I tillegg deltok prosjektlederne i VA på et kurs i 2014 og 2016

som ble kalt «prosjektlederskolen». Det var ulike temaer på de to kursene, men et av temaene i 2016 var kontraktstildeling og anskaffelsesstrategier.

VA innhenter ofte ekstern ingeniørteknisk bistand og kompetanse på teknisk spesifisering for utarbeidelse av anbudet.

4.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering er rolle- og ansvarsfordelingen for kontrahering i forbindelse med investeringsprosjekter i VA tydelig. Revisjonen mener også at Askøy kommune har satt i verk hensiktsmessige tiltak og gjort organisatoriske grep for å sikre tilstrekkelig kompetanse ved gjennomføring av kontrahering. Med dagens rolle- og ansvarsdeling sikrer man at ansatte med relevant fagkompetanse er sterkt involvert i anskaffelsesprosessene.

Kompetansen til de eksterne rådgiverselskapene som kan kontrahere på vegne av VA, er slik revisjonen ser det sikret gjennom kravspesifikasjonen ved inngåelse av rammeavtalene. Samtidig er det per i dag sjelden at eksterne rådgivere inngår kontrakter på vegne av VA uten involvering av fagansvarlig prosjekt VA.

4.4 Rutiner for kontraktsoppfølging¹²

4.4.1 Datagrunnlag

Det går frem av stillingsbeskrivelsen for fagansvarlig prosjekt VA at vedkommende blant annet skal være fagansvarlig for prosjektlederne på VA, hvor det særlig skal legges vekt på regelverk for offentlige anskaffelser, valg av kontrakter/sikre juridiske forsvarlige kontrakter og kontraktsoppfølging. Videre skal fagansvarlig prosjekt VA være ansvarlig for at kontraktsoppfølging blir ivarettatt, og bistå seksjonen ved faglige utfordringer, særlig knyttet til anskaffelsesregelverket og kontraktsoppfølging.

Det går frem av intervju at fagansvarlig prosjekt VA har etablert en fast praksis der han, etter kontraktsignering, går gjennom alle detaljer i kontrakten og lager en sjekkliste til prosjektlederen. Av sjekklisten går det frem alle kontraktkrav som VA er ansvarlig for å følge opp, f.eks. krav om læringer, lønns- og arbeidsvilkår, HMS. I tillegg benytter fagansvarlig prosjekt VA et skjema utarbeidet av difi for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår. Ved inngåelse av nye kontrakter går fagansvarlig prosjekt VA gjennom skjemaet og sjekklisten med prosjektleder, og tydeliggjør hva som er røde flagg som prosjektleder bør være særlig oppmerksom på. Dette gjelder både når prosjektleder er på byggeplassen og oppfølging av dokumentasjon. Revisjonen får opplyst at dette er praksis ved anskaffelser som ca. er på kroner 1 million eller mer. VA har ikke etablert en retningslinje hvor denne praksisen er skriftliggjort. Revisjonen får opplyst at fagansvarlig prosjekt VA følger opp at sjekklisten og skjemaet blir fulgt opp av prosjektlederne i sitt møte annenhver måned, uten at dette har vært ett av punktene i skjemaet som fagansvarlig prosjekt VA har brukt som agenda for møtet, jf. kapittel 3.6.1.

Revisjonen får opplyst i intervju at det er prosjektlederne sitt ansvar å følge opp inngåtte kontrakter i prosjektgjennomføringen. I tillegg er det prosjektleder som gjør bestillinger fra inngåtte rammeavtaler eller kontrakter, i tråd med den midlertidige rutinen og delegerte fullmakter. Det går frem av intervju at det kan være en utfordring at samme person er ansvarlig for å både bestille og avdekke ev. avvik fra kontrakter. Videre går det frem av intervju at VA følger opp kontrakter med entreprenører på samme måte som med kontraherte ressurser som byggeledere og rådgivere. Ved endringer går det frem av den midlertidige rutinen at prosjektleder skal varsle fagansvarlig prosjekt VA «så snart det blir kjent at det vil kunne oppstå vesentlige endringer av en kontrakt, i omfang eller art». Videre blir det presisert i rutinen at:

Tommelfingerregel for å vurdere om en endring er vesentlig er om endringen er av en slik karakter at dersom den var kjent ved kunngjøringen av konkurransen (...) kunne ført til at andre tilbydere som ikke har levert inn tilbud, allikevel ville levert inn tilbud. I praksis er det lagt til grunn at det for endringer i

¹² I dette underkapittelet blir det svart på følgende to underproblemstillinger: 1) Hvilke rutiner har kommunen for kontraktsoppfølging i forbindelse med investeringsprosjekter innen VA? og 2) Er det etablert tilstrekkelige rutiner for kontraktsoppfølging ved innleie av eksterne ressurser?

enhetspriser og leveringstid der det er bestemt, skal svært lite til før det vurderes som å være en vesentlig endring.

Revisjonen får opplyst at det i VA sine gjeldende rammeavtaler er krav om å lage kostnadsrammer ved avrop, og ikke kostnadsbudsjett. Det innebærer at den kontraherte part må sende skriftlig varsel til prosjektleder dersom den ser behov for å gå ut over den avtalte rammen. Om slikt varsel ikke er sendt og formelt godkjent av prosjektleder, er ikke VA forpliktet til å betale eventuelt merforbruk kontrahert part har hatt utenfor rammen. Dette gjelder både ved innleide ressurser og ved entreprenører.

Det går frem av intervju (mai 2017) at det, etter at den midlertidige rutinen ble implementert, eksisterer en barriere for enkelte prosjektledere når det gjelder å gå til fagansvarlig prosjekt ved endringer i prosjekt. Dette begrunnes med at prosjektleder ofte er mest opptatt av raske avklaringer for å holde fremdriften i prosjektet, mens fagansvarlig prosjekt sitt ansvar er å sikre etterlevelse av alt relevant regelverk og kontrakter. Revisjonen får opplyst i september 2017 at denne utfordringen er redusert nå som fagansvarlig prosjekt VA og prosjektleder har møter annenhver måned med en avviksorientert gjennomgang om bruk av den midlertidige rutinen i pågående prosjekt.

Hvordan prosjektledere følger opp kontrakter avhenger av hvilke prosjekt som gjennomføres. Når en grøft skal lages er det utarbeidet en arbeidsbeskrivelse som entreprenøren fakturerer VA basert på. Da er det fullstendig samsvar mellom produsert mengde og kvalitet, og fakturert mengde og kvalitet. Når prosjektet er et nybygg av ulike størrelser vil det være flere momenter som må kontrolleres når det gjelder løpende produksjon og tilhørende fakturering. Det er byggeleder som gjør slike vurderinger på kvalitet, fremdrift og fakturering, mens prosjektleder er hovedansvarlig for at kontrakten blir fulgt opp korrekt.

Revisjonen får opplyst i intervju at løpende kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt i stor grad skjer gjennom fakturakontroll og -godkjenning. Dette skjer i to trinn i VA, først ved prosjektleder, så ved fagansvarlig prosjekt VA. I de tilfeller VA benytter byggeleder, kontrollerer også byggeleder faktura. VA stiller krav til leverandører om at fakturaene skal være tilstrekkelig detaljert for å danne et grunnlag for kontroll og godkjenning. Leverandørene sender vanligvis faktura til prosjektleder i VA.¹³ Fakturagrunnlaget blir levert i et detaljert regneark. Godkjenningen av faktura skjer bl.a. ved å først kontrollere at faktura er etterprøvbart i henhold til kontrakt, og deretter vurdere fakturaen mot kontrakten. Dersom en faktura ikke er etterprøvbart vil den bli sendt i retur til leverandør for ytterligere spesifisering. Der dette gjentar seg fra samme leverandør tar prosjektleder eller fagansvarlig prosjekt kontakt med leverandøren og minner om at fakturaer som ikke oppfyller kravene til bl.a. etterprøvbart, ikke blir betalt. Revisjonen får opplyst i intervju at det per i dag ikke er et stort problem med fakturaer som ikke er tilstrekkelig spesifisert for etterprøving. Det blir anslått at dette kan skje tre-fire ganger i måneden, men påpekes at fakturabeløpene kan være vesentlige.

Det går ikke frem noen spesifikke rutiner knyttet til oppfølging av innleide ressurser av den midlertidige rutinen til VA. I forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i rapporten understreker kommunen at «det kritiske punktet i de midlertidige rutinene der fagansvarlig prosjekt VA skal varsles for de tilfeller det kan foreligge vesentlige endringer i kontrakter – dette gjelder alle kontrakter, også innleide ressurser. Dette punktet er bl.a. ett av punktene som blir fulgt opp i den administrative rapporteringen og som det meldes avvik på der det foreligger».

Som hovedregel er det kontraktsfestet at eksterne konsulenter og byggeledere månedlig skal levere faktura til VA som dokumenterer timelister og hvilke arbeid som er gjort. Når entreprenører sender faktura til VA for arbeid på investeringsprosjekter blir alltid fakturagrunnlaget levert i et detaljert regneark. Videre går det frem av intervju at VA har kontraktsfestet forretningsrutiner mellom leverandør / entreprenør og prosjektleder i VA. Dette går bl.a. ut på hva detaljeringsgraden ved fakturering skal være og hvordan fakturering skal skje. Dersom det er engasjert ekstern byggeleder i et prosjekt, skal entreprenør sende kopi av faktura med vedlegg til byggeleder. Revisjonen får opplyst i intervju at VA sine rammeavtaler er

¹³ I forbindelse med verifiseringen av datagrunnlaget i rapporten presiseres følgende: «I prosjekt Mølledammen ble faktura sendt til fakturamottak med kopi til prosjektleder og byggeleder. Dette blir gjort for å få tilstrekkelig tid til å gå gjennom faktura før frist slik at man unngår forsinkelsesrente.»

arkivert i ePhorte. Prosjektlederens avrop på rammeavtaler skal prosjektleder også arkivere i ePhorte. Det går frem av den midlertidige rutinen at «det skal opprettes sak i ePhorte der all arkivverdig korrespondanse skal legges inn fortløpende, jf. arkivets rutiner for arkivering i prosjekt». I tillegg skal alle konkurranser og kontrakter arkiveres i ePhorte, får revisjonen opplyst i intervju. Det blir utdypet at slik arkivering gjennomføres i svært liten grad per i dag. I praksis er det svært individuelt hva som arkiveres og hvor det arkiveres.

Som tidligere omtalt blir det gjennomført byggemøter annenhver uke i løpet av investeringsprosjekter, og i slike møter er innleide ressurser til stede. I disse møtene blir fremdrift og kostnader gjennomgått. I tillegg blir det fortløpende avholdt møter ved behov. Det går frem av intervju at det i hovedsak er en kontrahert entreprenør som er ansvarlig for å gjennomføre VA-teknisk kvalitetssikring i prosjekter. Dersom VA benytter en innleid byggeleder gjør byggeleder slik kvalitetssikring. I mindre prosjekter/kontrakter vil VAs egne prosjektledere gjøre kvalitetssikringen av leveranse sammenlignet med kontrakt. Videre går det frem av intervju at egenkontrollen hos entreprenør kan være dårlig, så det er viktig at kvalitet i leveranser blir fulgt nøye opp. Den omtalte ansvarsdelingen er ikke skriftliggjort i VA, og VA har ikke utarbeidet retningslinjer eller etablert fast praksis for kvalitetssikring i prosjekt.

Som omtalt i forrige kapittel går det frem av den midlertidige rutinen at Facilit skal brukes som verktøy for økonomioppfølging og rapportering i prosjekt¹⁴. Og videre at «prosjektets økonomi skal rapporteres skriftlig til fagansvarlig VA den 15. (eller påfølgende arbeidsdag) hver måned». I tillegg skal prosjektleder kalle inn fagansvarlig prosjekt VA til møte i andre halvdel av annenhver måned, hvor de på bakgrunn av det rapporterte går gjennom prosjektets økonomi og kontrakter. I rutinen blir det også presisert hva som skal rapporteres for prosjekter som ikke har blitt ført i Facilit fordi det er eldre prosjekter som nesten er ferdig. Blant annet skal det rapporteres referanse(r) til prosjektets økonomiske ramme, prosjektets budsjett per i dag, kontraktens/es estimerte totalverdi, hvor mye som er fakturert per i dag, hvilke kostnader man kjenner til vil komme, hvor mye som er brukt på endringer, samt ev. forhold utenfor kontrakt som er ventet. Revisjonen får opplyst at VA også benytter flytskjema, sjekklister og maler fra DIFIs hjemmesider for kontraktsoppfølging. Det presiseres at VA vil benytte dette inntil de har fått tilsvarende rutiner, med nødvendige tilpasninger til VA sine roller og ansvar, i eget kvalitetssystem. Rutinene eksemplifiseres med «oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, og spesifikt for oppfølging av konsulentavtaler».

4.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det i relativt liten grad er utarbeidet egne skriftlige retningslinjer og rutiner som beskriver krav til kontraktsoppfølgingen. Noen føringer fremgår imidlertid av VAs midlertidige rutine, og roller og ansvar går frem av stillingsbeskrivelser og fullmakter. I tillegg er det den senere tid gjort grep som i praksis bidrar til å styrke praktisk kontraktsoppfølging, som fagansvarlig prosjekt VA sine faste oppfølgingsmøter med prosjektlederne, og utarbeidelse av sjekklister til bruk i kontraktsoppfølgingen.

Revisjonen mener at slik praksis og kontrollaktivitet med fordel kan skriftliggjøres ytterligere for å formalisere og tydeliggjøre krav til kontraktsoppfølgingen i investeringsprosjekter. Herunder inkludere oppfølging av sjekklisten for kontraktsoppfølging som et punkt i den strukturerte oppfølgingen fra fagansvarlig prosjekt VA.

Per i dag er det i forbindelse med kontraktsoppfølgingen ikke skilt mellom ulike former for kontrakter, for eksempel kontrakt med entreprenør eller innleie av eksterne ressurser som for eksempel byggeleder. Revisjonen mener kommunen bør gjøre en konkret vurdering av hvorvidt det er behov for å skille mellom ulike typer kontrakter når det gjelder rutiner for kontraktsoppfølging, for å sikre at oppfølgingen er tilstrekkelig tilpasset de ulike kontraktvariantene.

¹⁴ VA tok i bruk Facilit i mars 2017, så alle nyopprettete prosjekter etter det skal registreres i Facilit.

5. Mølledammen

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad er investeringsprosjektet gjennomført i henhold til kommunens rutiner og retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt?*¹⁵

Under dette:

- I hvilken grad er ansvar og oppgaver for investeringsprosjektet klart fordelt?
- I hvilken grad er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektet og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?
- Er det gjennomført risikovurderinger av ulike kontraktalternativer, valg av tekniske løsninger, kostnadsoverslag og gjennomføringsperiode?
- I hvilken grad har det vært en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjektet i VA?
- I hvilken grad er prosjektrengskapene benyttet i styringen av prosjektet?
- I hvilken grad er endringer fulgt opp i prosjektet?
- I hvilken grad er det rapportert om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektet?

5.2 Revisjonskriterier

Som det går frem av foregående kapitler, foreligger det i varierende grad kommunale retningslinjer og rutiner som legger formelle føringer for hvordan ulike faser i et investeringsprosjekt innen VA skal gjennomføres. Aktuelle kommunale retningslinjer og rutiner er beskrevet i rapportens kapittel 3 og 4. Flere av disse retningslinjene og rutineene var ikke implementert på tidspunktet prosjekt Mølledammen ble igangsatt. I dette kapittelet vil praksis vurderes opp mot kommunale retningslinjer og rutiner der dette foreligger, mens praksisen ellers vil vurderes opp mot de revisjonskriterier som er presentert i kapittel 3 og 4.

Se vedlegg 2 for helhetlig presentasjon av revisjonskriteriene.

5.3 Kort og overordnet oversikt over prosjekt Mølledammen¹⁶

Utbygging av Askevatnet (Askevann) som ny drikkevannskilde i Askøy kommune var en av målsetningene i kommunens hovedplan for vannforsyning for 2005-2016 for å sikre vannforsyning for de fleste abonnentene i kommunen. I tillegg ville man erstatte enkelte private vannverk som ikke leverte vann som tilfredsstilte oppdaterte krav, går det frem av kommunens årsmelding for 2010.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ga i oktober 2010 Askøy kommune en konsesjon til regulering av Askevann for vannforsyning. Da var kommunens plan å bygge to dammer ved Jakvitzholmen (se kart i figur 2 under). I 2012 kjøpte Askøy kommune vannrettigheter til Askevann av Lien eiendomsselskap AS. I praksis ble dette gjort ved at kommunen kjøpte forannevnte selskap. Som del av dette ble kommunen også eier av demningen Mølledammen, med det ansvar det innebar. Mølledammen måtte fornyes. Det ble da vurdert som økonomisk fordelaktig for kommunen å avbryte planleggingsarbeidet med de to dammene ved

¹⁵ Siden det underveis i forvaltningsrevisjonen ble besluttet at bare ett prosjekt skulle benyttes som case, er formuleringen av hovedproblemstillingen med underproblemstillinger omgjort fra flertall til entall.

¹⁶ Prosjekt Mølledammen har hatt ulike navn, men revisjonen har fått opplyst at anlegget nå heter Mølledammen. Tidligere var det omtalt blant annet som «Demninger i Askevann» og «Askedam 1 og 2». Prosjektet har i hele perioden blitt merket med prosjektkode 4401. Prosjektene «4410 Askevann, klausul» og «4413 Askevann, vannbehandlingsanlegg» er ikke del av samme prosjektet, og derfor ikke del av revisjonen.

Jakvitzholmen og i stedet bygge nye dammer ved eksisterende damanlegg i Lien, hvilket ble vedtatt i 2012. Anlegget består i dag, som tidligere, av to dammer – vest- og østdammen.

Figur 2: Kartutsnitt. Plassering av Mølledammen. Kilde: Google Maps



Asplan Viak ble benyttet som konsulent for å kontrahere en prosjekterende. Multiconsult ble valgt som prosjekterende, og selskapet bistod kommunen i forbindelse med anskaffelsesprosessen av hovedentreprise for ombygging av Mølledammen som ble kunngjort i februar 2014. Tre entreprenører leverte tilbud på bygge- og anleggsarbeider. Fana Entreprenørforretning AS vant anbudsrunden med sitt tilbudet på ca. 17 millioner kroner. I mars 2014 ble Norconsult AS engasjert som byggeledelse, utvidet byggherrestøtte og for utarbeidelse av dokumentasjon til NVE på Mølledammen. I april 2014, etter kontrahering, vedtok kommunestyret ombygging av Mølledammen for 19 millioner kroner. Av saken i kommunestyret går det frem at adkomstvegen inn til anleggsområdet (strekningen fra Floridakrysset til Lien) ikke kunne bære betongbiler pga. for dårlig fundament. Ulike alternativer ble vurdert og prosjektet ble utvidet med en post for veg-oppgradering.

Anleggsarbeidet med Mølledammen startet i april/mai 2014. Prosjektet ble tidlig forsinket blant annet på grunn av ukjente grunnforhold ved vegutvidelse og flomløp¹⁷. I oktober 2014 ble en revidert prognose for totalsum, nå 22 millioner kroner, presentert for kommunestyret og tatt til orientering. I prosjektrapporten gikk det frem at årsaken til utvidelsen var at entreprenør-prisene ble vesentlig høyere enn kalkulert, det var få tilbydere og at det fortsatt var noe usikkert vedrørende bunnforhold.¹⁸ Prosjektets fremdrift var fremdeles iht. plan med ferdigstilling sommeren 2015.

I VA sin prosjektrapport per 31.12.14 til kommunestyrets møte i april 2015 går det frem at prosjektet ikke lenger har fremdrift iht. plan. Det går blant annet frem at kommunen sannsynligvis må prosjektere ny østdam pga. fare for utgliding av eksisterende dam. Rådmannen orienterte utvalg for teknikk og miljø i et notat fra mars 2015 om at det var avdekket at Mølledammen stod på et tykt lag med leire på inntil 3 meter,

¹⁷ Ifm. verifisering av datagrunnlaget i rapporten får revisjonen opplyst at «veien ble bonitert ved prosjektering. Bonitering ble utført ca. én meter innenfor senterlinje for peling. Ca. en meter utenfor der bonitering ble utført stupte fjellet bratt nedover i vannet. Dette førte til at peledybden økte betraktelig som igjen fikk konsekvenser for kostnader og fremdrift».

¹⁸ Askøy kommune: Prosjektrapportering VA, 2. kvartal 2014. Utvalgssak 115/14, møtedato 30.10.2014. Arkivsaknr.: 2014/6814-1.

og ikke på solid fjell.¹⁹ I prosjektrapporten per 30.04.15 til kommunestyret, behandlet juni 2015, går det frem at prognose for sluttkostnad har økt til 35 millioner kroner og forventet sluttdato er forskjøvet til november/desember 2015.

I august 2015 ble det rapportert til Utvalg for teknikk og miljø at Mølledammen måtte omprosjekteres som en konsekvens av uforutsette grunnforhold, og at prosjektet ville bli vesentlig større enn det som var inngått kontrakt om. Askøy kommune besluttet at arbeidene på østdammen av Mølledammen skulle ut på nytt anbud fordi størrelsen på endringene var i strid med konkurranselovgivningen.²⁰ Vestdammen ble ferdigstilt av Fana Entreprenørforretning i januar 2016. Anbudsprosessen knyttet til Mølledammen øst ble kunngjort på Doffin i desember 2015. I prosjektrapport per januar 2016 har sluttprognosen for prosjektet blitt utvidet til 85 millioner kroner og ferdigstilling er satt til 30. mars 2017. Det går frem av prosjektrapport per mars 2016, behandlet av kommunestyret 16.06.2016 at kommunen har inngått kontrakt med Donar AS og at det kunne bli rettsak med Fana Entreprenørforretning AS angående bryting av kontrakten. Det ble ikke rettsak og det påløp ingen kostnader overfor selskapet pga. terminering av kontrakten. Kommunen godtok ikke kravet om erstatning og betalte ikke erstatning til entreprenøren for at kontrakten ble terminert.

Donar AS startet arbeidet på østdammen i mars 2016. Arbeidene ble ferdigstilt innen utgangen av april 2017, og det går frem av prosjektrapporteringen at forventet sluttprognose er nedjustert til 73 millioner kroner. Prosjektet var på dette tidspunktet «avklart i forhold til eventuell økonomisk risiko», ifølge prosjektrapporten.

Prosjekt Mølledammen ble i gang satt, og store deler av prosjektet gjennomført, før den midlertidige rutinen til VA ble implementert.

5.4 Fordeling av ansvar og oppgaver for prosjektet

5.4.1 Datagrunnlag

Det går frem av intervju at det ikke ble utarbeidet en skriftlig fullmakt til prosjektleder i dette prosjektet. Revisjonen får opplyst i intervju at prosjektleder for prosjekt Mølledammen ble utnevnt i 2012, og det har vært den samme prosjektlederen gjennom hele prosjektet. Før 2012 var det leder VA som var ansvarlig for utredningsarbeidet med ulike alternativer for å sikre vannforsyningen i kommunen. Ut over rollen som prosjektleder har det ikke vært formelt definerte roller eller ansvar for prosjektgjennomføringen internt i kommunen. De ansatte i kommunen ble muntlig enig om ansvarsfordeling løpende i prosjektet. Revisjonen får opplyst i intervju at rolle- og ansvarsfordeling oppleves å ha vært tilstrekkelig tydelig i gjennomføringen av prosjektet. Det har ikke vært en formell styringsgruppe for prosjektet, men leder VA og fagansvarlig prosjekt VA har vært involvert i prosjektet i tillegg til prosjektlederen. Prosjektlederen opplever å ha fått tilstrekkelig støtte og oppfølging fra leder VA og fagansvarlig prosjekt VA. Som det går frem av rapportens kapittel 3.4 er det utarbeidet en stillingsbeskrivelse for «Prosjektleder VA» hvor det går frem hvilke oppgaver som er prosjektleders ansvar i forbindelse med ledelse av prosjekter.

Revisjonen får opplyst i intervju at VA benyttet Asplan Viak som konsulent for å kontrahere en prosjekterende til prosjekt Mølledammen. Revisjonen har fått tilsendt avtalen mellom Asplan Viak og Askøy kommune, signert i mars og august 2015. Avtalen er et avrop på rammeavtale mellom partene, og innebærer at Asplan Viak skal være «bistand som prosjektleder for Askøy kommune i planlegging og kontraheringsfasen fram til byggestart. Eventuell bistand i byggefasen og avslutning av byggearbeidene».

Multiconsult ble valgt som prosjekterende med utgangspunkt i rammekontrakten mellom kommunen og selskapet. Videre ble Norconsult valgt for byggeledelse og kontrollering, også dette basert på deres rammeavtale med kommunen. 20. mai 2014 ble det avholdt oppstartsmøte om Prosjekt Mølledammen. Av sak 1 i møtoreferatet går det frem følgende oversikt over prosjektorganisasjonen:

¹⁹ Askøy kommune. Kommunalavdeling teknisk: Status demning Askevann – Mølledammen. Notat. Dater 27.03.2015. Saksnr.: 2014/1548-13.

²⁰ Norconsult: Mølledammen i Askøy kommune – Ombygging. Kontrollrapport 3. kvartal 2015. Datert 08.10.2015.

Tabell 1: Prosjektorganisasjon Prosjekt Mølledammen

Rolle	Ansvarlig
Byggherre	Askøy kommune
Entreprenør	Fana Entreprenørforretning AS
Prosjektleder (PL)	Vann- og avløpsseksjonen i Askøy kommune [navn på ansatt]
Anleggsleder (AL)	Fana Entreprenørforretning AS [navn på ansatt]
Byggeleder (BL)	Norconsult AS [navn på ansatt]
Rådgivende ingeniør (RI) / Prosjekterende	Multiconsult AS [navn på ansatt]
Vassdrag teknisk ansvarlig (VTA)	Driftsassistansen i Hordaland - Vann og Avløp IKS (DIHVA) [navn på ansatt]
Uavhengig kontrollør (UK)	Norconsult AS [navn på ansatt]

27. april 2016 ble det arrangert et nytt oppstartsmøte for Mølledammen fordi Askøy kommune hadde avsluttet kontrakten med Fana Entreprenørforretning AS, og inngått kontrakt med Donar om bygging av østdammen. I møtereferatet går det frem en revidert prosjektorganisasjon der Donar er oppført som entreprenør, med både en prosjektleder og en anleggsleder. Det går også frem at det er nye personer i flere av rollene, men av leverandørene er det kun entreprenøren som er endret siden oppstartsmøtet i 2014. Det går frem av begge referatene fra oppstartsmøtene at det ble delegert ansvar for ulike relevante oppgaver.

Revisjonen har fått tilsendt en egen prosjektorganisasjon for Multiconsult AS sin virksomhet med Mølledammen. Dokumentet er ikke datert. Dokumentet viser at det har vært tre ulike oppdragsansvarlige, tre ulike oppdragsledere i gjennomføringsperioden, en faglig leder og flere prosjektmedarbeidere involvert i Mølledammen. Gjennom prosjektet har det vært tre sekvensielle byggeledere fra Norconsult AS. Det var utenforliggende omstendigheter som gjorde at den første og deretter den andre byggelederen ikke kunne bli stående i rollen gjennom hele prosjektet. Revisjonen får opplyst at prosjektleder opplevde at roller og ansvar for de innleide ressursene var tilstrekkelig avklart i prosjektgjennomføringen, og at kontraktene mellom partene har stilt tydelige krav.

Det ble ikke utformet et organisasjonskart over prosjektet, eller nedfelt en oversikt, som viser ansvars- og rapporteringslinjer mellom interne og eksterne som var involvert. Herunder hvem som skal rapportere til hvem om hva, og når slik rapportering skal skje.

5.4.2 Vurdering

Byggherreoppgavene i prosjekt Mølledammen er tydelig plassert hos Askøy kommune, men det er etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig formalisert hvem som har ansvaret for oppgaver som følger av byggherrerollen. Internt i VA har oppgaver og ansvar blitt fortløpende avklart og fordelt, men uten at dette er dokumentert. Det ble heller ikke utarbeidet en fullmakt til prosjektleder. Revisjonen mener manglende formalisering av ansvar og roller i prosjektet kan øke risikoen for uklarhet rundt ansvar, og at enkeltoppgaver ikke blir tilstrekkelig håndtert. I ethvert prosjekt bør det, for å sikre tydelighet rundt ansvarsfordelingen, utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet (jf. NS-ISO 10006:2003).

Fordeling av ansvar og oppgaver mellom Askøy kommune og eksterne leverandører fremgår av referat fra oppstartsmøte. Dette ble gjennomgått og revidert ved skifte av entreprenør. Revisjonen mener at det i en prosjektorganisasjon som denne, med flere eksterne leverandører, bør foreligge en tydelig oversikt over alle relevante rapporteringslinjer og rapporteringsansvar som inkluderer eksterne leverandører. Dette foreligger ikke i prosjekt Mølledammen.

Samlet sett mener derfor revisjonen at ansvar og roller i investeringsprosjektet ikke er tilstrekkelig tydeliggjort gjennom den dokumentasjonen som foreligger. Revisjonen mener manglene i dokumentasjonen av ansvar og roller i prosjektet bekrefter et behov for ytterligere retningslinjer for prosjektgjennomføring som inkluderer første fase med identifisering av arbeidsoppgaver, samt fordeling og formalisering av ansvar, jf. avsnitt 3.4.2.

5.5 Rapportering om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektet

5.5.1 Datagrunnlag

Det går frem av intervju at det både ble rapportert formelt og uformelt om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektorganisasjonen. Revisjonen får samtidig opplyst i intervju at det ikke var tilstrekkelig sporbarhet i prosjektgjennomføringen, og at rapporteringen i hovedsak var udokumentert.

Det ble arrangert jevnlige byggemøter, ca. hver 14 dag, hvor både byggherre, prosjekterende (Multiconsult), byggeleder (Norconsult), og anleggsleder og formann fra entreprenør (først Fana Entreprenørforretning, deretter Donar) var tilstede. Ved behov var også representant fra kontrollerende (Norconsult) tilstede. Faste saker på agendaen var blant annet helse, miljø og sikkerhet; fremdrift²¹; økonomi/fakturering²²; og tillegg/endringer. Revisjonen har fått tilsendt referat fra byggemøtene.

I oppstarten av prosjektet ble det utarbeidet en fremdriftsplan som ble brukt som utgangspunktet for rapportering om kostnadsutvikling og fremdrift. Revisjonen har mottatt flere oppdaterte versjoner av fremdriftsplanen. En oversikt over alle endringsmeldinger fra utførende entreprenør, med status, går frem av byggemøtereferatene. Men det er ikke spesifisert i denne oversikten i hvilke grad endringene eller tilleggene har påvirket fremdrift eller kostnadsutviklingen. Det går ikke frem informasjon om endringsmeldinger fra andre leverandører enn utførende entreprenør i byggemøtereferatene. Ut over byggemøtene ble det ikke avholdt faste møter om prosjektet, men det ble arrangert særmøter ved behov.

Det går frem av intervju at prosjektleder samarbeidet tett med leder for VA underveis i prosjektet, og informerte lederen løpende om ev. endringer eller utfordringer som oppstod under gjennomføringen. Videre går det frem av intervju at det generelt sett kan bli uoversiktlig for leder VA med uformelle og løpende orienteringer, særlig i perioder der avdelingen har mange prosjekter pågående. Revisjonen får opplyst i intervju at det kun var til politisk nivå at rapportering i kommunen ble formalisert og skriftliggjort.

Under prosjekt Mølle dammen forberedte leder VA ca. fire ganger i året en prosjektrapport som inkluderte informasjon om hvert enkelt pågående prosjekt i VA²³. Det ble informert om fremdrift og kostnadsutvikling i disse rapportene. Rapporten ble sendt til kommunalsjef for teknisk avdeling. Kommunalsjefen godkjente prosjektrapportene før de ble sendt videre til rådmann for godkjenning og ev. videreformidlet til politisk nivå. Det ble også rapportert om omfanget av investeringsprosjekter i VA til politisk nivå i forbindelse med behandling av årsregnskap, og budsjett og økonomiplan/investeringsbudsjett. Revisjonen får opplyst i intervju at det kan være utfordrende at det går lang tid fra en prosjektrapport er levert fra VA til den blir behandlet i kommunestyret. Denne tidsforskyvningen kan enkelte ganger føre til at VA besitter ny informasjon, som ikke er inkludert i rapporten som skal behandles, på tidspunktet av kommunestyrets behandling.

Opprinnelig budsjettramme for prosjektet var kroner 19 millioner. Denne ble vedtatt av kommunestyret 3. april 2014 basert på kalkylen under. I saksfremlegget går det frem at «utfra anbud som foreligger er det sannsynlig at Rådmannen må komme tilbake med justert kalkyle».

²¹ Agendapunktet «fremdrift» inkluderte både «utført arbeid i perioden» og «planlagt arbeid i neste periode», samt status for fremdrift når det var oppstått endringer fra planen.

²² Under «økonomi/fakturering» i byggemøtene med den første entreprenøren (Fana Entreprenørforretning) gikk partene gjennom hva som var opprinnelig kontraktssum, hvor mye som var fakturert kontraktarbeid underveis, hvor mye som var regningsarbeid/tilleggsarbeid, og til slutt totalt forbruk så langt i prosjektet. Da Donar ble entreprenør for prosjektet ble økonomisk rapportering i byggemøter redusert til å referere hvilke faktura som hadde blitt sendt til kommunen.

²³ Kvartalsrapporteringen har nylig blitt justert, så VA rapporterer i dag om hver av de åtte geografiske sonene som VA nå får bevilget midler til, ikke per prosjekt.

Figur 3: Utdrag av kostnadskalkyle fra saksopplysninger i sak 30/14

Kostnadskalkyle:

Prosjektering, inkl. dambruddsberegning/Klassifisering NVE:	kr. 3.000.000,-
Byggeledelse:	kr. 1.000.000,-
Entreprenørkostnad:	kr. 15.000.000,-
Sum kostnad:	kr. 19.000.000,-

Kommunestyret behandlet sak 115/14, prosjektrapportering VA 2. kvartal 2014, den 30. oktober 2014. Anleggsarbeidet startet i andre kvartal 2014. Det går frem av prosjektrapporten under at prognosen for prosjektet er økt til kroner 22 millioner:

Figur 4: Utdrag fra saksfremlegg 115/14, datert 22.09.2014

4401 Demning Askevann	
Startdato: April 2014	Sluttdato: 30.07.2015
Budsjettramme: Kr. 19.000.000	Fase: Byggefase
Prognose: Kr. 22.000.000	Fremdrift iht. plan: Ja
Kommentar: Entreprenørprisene ble vesentlig høyere enn kalkulert. Få tilbydere. Fortsatt noe usikkert vedrørende bunnforhold.	

Revisjonen får opplyst ifm. verifisering av rapporten at prognosene i prosjektrapporteringen «er basert på kostnadsbilde i prosjektet og kostnadsutviklingen basert på fremdrift og usikkerheter. Rapporteringen utarbeides av prosjektleder og leder VA, men er ikke blitt formalisert».

VA sin prosjektrapport per 31.12.2014 ble behandlet i kommunestyret 23. april 2015, sak 40/15. Der går det frem at prosjektets prognose har økt ytterligere:

Figur 5: Utdrag fra saksfremlegg 40/15

4401 Demning Askevann	
Startdato: April 2014	Sluttdato: 30.07.2015
Budsjettramme: Kr. 19.000.000	Fase: Byggefase
Prognose: Kr. 23.000.000	Fremdrift iht. plan: Nei
Kommentar: Entreprenørprisene ble vesentlig høyere enn kalkulert. Få tilbydere. Fortsatt svært usikkert vedrørende bunnforhold. NVE må godkjenne bunnforholdene fortløpende. Dette er uforutsigbart, og kostnadsdrivende. Må sannsynligvis prosjektere ny øst-dam pga. fare for utgliding av eksisterende dam. Det søkes om tilleggsbevilgning når vi får kartlagt omfanget av endringen.	

I et notat fra kommunalteknisk avdeling, signert rådmann, om status i prosjektet til utvalg for teknisk og miljø, datert 27. mars 2015, går det frem at det «under anleggsarbeidet [er] avdekket at eksisterende Mølledam står på et tykt lag med leire (inntil 3 meter), og ikke på fjell som er normalt og forutsatt». Videre at det må prosjekteres en ny dam som er i sikker avstand fra eksisterende dam, og at omprosjektering må godkjennes av NVE. Det presiseres at «når ferdig godkjente planer foreligger, vil det bli kalkulert ny kostnad for prosjektet».

Kommunestyret behandlet 18. juni 2015 VA sin prosjektrapport per 30. april 2015, sak 88/15. Der går det frem at sluttdato er forskjøvet til november 2015 fra juli 2015. I tillegg er prognosen økt til kroner 35 millioner:

Figur 6: Utdrag av sak 88/15

4401 Demning Askevann	
Startdato: April 2014	Sluttdato: 30.11.2015
Budsjettramme: Kr. 19.000.000	Fase: Byggefase
Prognose: Kr. 35.000.000	Fremdrift iht. plan: Nei
Foreløpig forbruk hittil er ca. 15. mill.	
Kommentar: Entreprenørprisene ble vesentlig høyere enn kalkulert. Få tilbydere. Fortsatt svært usikkert vedrørende bunnforhold. NVE må godkjenne bunnforholdene fortløpende. Dette er uforutsigbart, og kostnadsdrivende. Må prosjektere ny øst-dam pga. fare for utgliding av eksisterende dam. Det søkes om tilleggsbevilgning når vi får kartlagt omfanget av endringen. Se orientering i eget notat.	

Leder VA redegjorde for situasjonen vedrørende Mølledammen i UTM sitt møte 27. august 2015. Følgende fremgikk av møtebehandlingen:

Administrasjonen orienterte om et avvik i prosjektet Askevann-Mølledammen. Dammen må omprosjekteres, og prosjektet blir vesentlig større enn det man har inngått kontrakt om. Administrasjonen jobber med detaljene i forhold til Lov om offentlig anskaffelse, før vi kan avgjøre om vi eventuelt må ut i ny konkurranse.

Revisjonen har fått tilsendt VA sin prosjektrapport per januar 2016 i form av et saksfremlegg til politisk behandling, men det går ikke frem av saksfremlegget når det ble behandlet av politisk nivå. Saksfremlegget er datert 15.2.16. Utklippet nedenfor viser at det er gitt et tilleggsbudsjett på kroner 37 millioner (totalramme 56 millioner kroner), og at oppdatert totalkostnadsprognose for prosjektet er kroner 85 millioner.

Figur 7: Utdrag prosjektrapport VA per januar 2016

4401 Demning Askevann	
Startdato: April 2014	Sluttdato: 30.03.2017
Budsjettramme: Kr. 19.000.000 K-30/14	Fase: Byggefase
Tilleggsbudsjett 2016/2017: Kr. 37.000.000,-	
Prognose: Kr. 85.000.000	Fremdrift iht. plan: Nei
Egen sak om tilleggsbevilgning kr. 29.000.000,-	
Kommentar: Store endringer pga. ustabile bunnforhold. Svært kostnadsdrivende. Alle endringer må godkjennes av NVE. Ny øst-dam er prosjektert pga. fare for utgliding av eksisterende dam. Det søkes om tilleggsbevilgning i egen sak.	

Revisjonen har fått tilsendt et notat fra kommunalavdeling teknisk (formelt fra rådmann) til formannskapet og kommunestyret, datert 3. mars 2016. Der gir rådmann en redegjørelse om behov for tilleggsbevilgning til Mølledammen.

I kommunestyrets møte 17. mars 2016 ble søknad om tilleggsbevilgning behandlet. Saksfremlegget er datert 15. februar 2016. Behovet for tilleggsbevilgning for ferdigstilling av Mølledammen begrunnes med at «leiren under dammen påfører prosjektet store ekstrakostnader, både når det gjelder håndteringen av leiren, men også ved at selve dam-konstruksjonen får større volum. Totalt har volumet på dammen økt til ca. 450% i forhold til utgangspunktet». Det går videre frem av saksfremlegget at nytt konkurransegrunnlaget er annonsert på Doffin. Kommunestyret vedtok innstillingen fra rådmann om å innvilge tilleggsbevilgning, men det går frem av møtebehandlingen at «kommunestyret er av den oppfatning at saksgrunnlaget er svært tynt og ber rådmannen komme med tilleggsinformasjon på hvilke konsekvenser dette vil ha for økonomien og avgifter. Ifm. verifisering av rapporten får revisjonen opplyst at det i kommunestyremøte 16. juni 2016 ble lagt frem et notat «som forklarte konsekvenser for økonomien og avgifter for det tilfelle det skulle være overskridelse i prosjekt på VA, da konkret vedr Hanøytangen. Prinsippene for konsekvenser for økonomi og avgift er lik uavhengig av om det er snakk om det ene eller

andre prosjektet, og dette er derfor vurdert som svar på den utdypningen som ble etterspurt i nevnte kommunestyret vedr. konsekvenser for økonomi og avgifter». Videre blir det presisert at økonomiavdelingen informerte formannskapet 25. oktober 2016 (i deres budsjettseminar), om konsekvenser for økonomien og avgifter som en konkret oppfølging av det som ble etterspurt i omtalte kommunestyremøte 17. mars 2016.

I prosjektrapport fra VA per mars 2016, behandlet av kommunestyret 16. juni 2016 i sak 69/16, går det frem at VA har fått innvilget en ytterligere tilleggsbevilgning på kroner 29 millioner, som gir prosjektet en budsjetttramme på kroner 85 millioner (se figur under). Saksfremlegget er datert 15. februar 2016.

Figur 8: Utdrag prosjektrapport VA per mars 2016, sak 69/16

4401 Demning Askevann	
Startdato: April 2014	Sluttdato: 30.03.2017
Budsjetttramme: Kr. 19.000.000 K-30/14	Fase: Byggefase
Tilleggsbudsjett 2016/2017: Kr. 37.000.000,- Kr. 29.000.000,- K-30/16	
Prognose: Kr. 85.000.000	Fremdrift iht. plan: Nei
Kommentar: Store endringer pga. ustabile bunnforhold. Svært kostnadsdrivende. Alle endringer må godkjennes av NVE. Ny øst-dam er prosjektert pga. fare for utgliding av eksisterende dam. Ny kontrakt er inngått med Donar. Fortsatt uavklart sluttoppgjør/erstatning med forrige entreprenør. Kan eventuelt bli rettsak.	

20. oktober 2016 behandlet kommunestyret prosjektrapportering VA per september 2016, sak 121/16. Der går det frem følgende utdrag om Mølledammen:

Figur 9: Utdrag prosjektrapport VA per september 2016, sak 121/16

4401 Demning Askevann	
Startdato: April 2014	Sluttdato: 30.03.2017
Budsjetttramme: Kr. 19.000.000 K-30/14	Fase: Byggefase
Tilleggsbudsjett 2016/2017: Kr. 37.000.000,- Kr. 29.000.000,- K-30/16	
Prognose: Kr. 85.000.000	Fremdrift iht. plan: Nei
Kommentar: Store endringer pga. ustabile bunnforhold. Svært kostnadsdrivende. Alle endringer må godkjennes av NVE. Ny øst-dam er prosjektert pga. fare for utgliding av eksisterende dam. Ny kontrakt er inngått med Donar. Byggegrøpen er ferdig utgravd, og forskaling/støping er påbegynt.	

Prosjektrapport for VA per desember 2016 ble fremmet for behandling i kommunestyret i møtet 30. mars 2017, sak 34/17. Saken ble utsatt til møtet i mai, hvor rapporten ble tatt til orientering. Følgende utdrag fra rapporten gjelder prosjekt Mølledammen:

Figur 10: Utdrag fra prosjektrapport VA per desember 2016, sak 34/17

4401 Demning Askevann	
Startdato: April 2014	Sluttdato: 30.03.2017
Budsjettramme: Kr. 19.000.000 K-30/14 Tilleggsbudsjett 2016/2017: Kr. 37.000.000,- Kr. 29.000.000,- K-30/16	Fase: Byggefase
Prognose: Kr. 85.000.000	Fremdrift iht. plan: Nei
Kommentar: Store endringer pga. ustabile bunnforhold. Svært kostnadsdrivende. Alle endringer må godkjennes av NVE. Ny øst-dam er prosjektert pga. fare for utgliding av eksisterende dam. Ny kontrakt er inngått med Donar.	

Det går frem av eInnsyn for Askøy kommune at kommunestyret skal behandle prosjektrapport VA per april 2017 i sak 41/17. Der kategoriseres rapporteringen om Mølledammen som et «anlegg som nå ferdigstilles, og slutt-rapporteres»:

Figur 11: Utdrag fra prosjektrapport VA per april 2017, sak 41/17

4401 Demning Askevann	
Startdato: April 2014	Sluttdato: 30.03.2017
Budsjettramme: Kr. 19.000.000 K-30/14 Tilleggsbudsjett 2016/2017: Kr. 37.000.000,- Kr. 29.000.000,- K-30/16	Fase: Ferdig
Sum Budsjett: Kr. 85.000.000	Fremdrift iht. plan: Nei
Prognose: Kr. 73.000.000	
Kommentar: Store endringer pga. ustabile bunnforhold. Svært kostnadsdrivende. Alle endringer må godkjennes av NVE. Ny øst-dam ble prosjektert pga. fare for utgliding av eksisterende dam. Tilleggsbudsjett ble laget på grunnlag av den første entreprenørens enhetspriser, for ny konkurranse ble utlyst. Sluttoppgjør er ikke ferdig, men er avklart i forhold til eventuell økonomisk risiko.	

5.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at den fortløpende administrative rapporteringen om fremdrift og kostnadsutvikling i liten grad er dokumentert, og dermed ikke etterprøvbart. Revisjonen mener det er viktig at kommunen etablerer retningslinjer som sikrer at også administrativ rapportering, særlig om vesentlige endringer i prosjekt som berører fremdrift og kostnader, dokumenteres. Etter revisjonens vurdering er det ved muntlig rapportering en risiko for at ikke alle relevante forhold blir rapportert om, og at oppfølgingen av rapporterte forhold ikke blir tilstrekkelig systematisk. Økt grad av skriftlig rapportering, gjerne i henhold til en fast mal, vil kunne bidra til å sikre tilstrekkelig tydelighet i rapporteringen, og at alle relevante forhold blir omtalt og fulgt opp. Det vurderes derfor som positivt at den administrative rapporteringen den senere tid både er systematisert og blir skriftliggjort i større grad enn tidligere (jf. avsnitt 3.6.1).

Når det gjelder rapportering til politisk nivå, viser undersøkelsen at det flere ganger er rapportert til kommunestyret og UTM om forhold som har påvirket investeringsprosjektets fremdrift og kostnadsramme. Etter revisjonens vurdering er flere av «kommentarene» i rapporteringen vel kortfattet for å være tilstrekkelig informative, og samme kommentar blir ofte gjentatt i flere rapporter uten at dette er tidfestet. F.eks. går det frem av prosjektrapportering per mars, september og desember 2016 at «ny kontrakt er inngått med Donar». I tillegg mener revisjonen at vesentlige forhold som blir løftet i prosjektrapporteringen, f.eks. at det kan bli rettsak med entreprenør (mars 2016), bør konkluderes i tilsvarende rapportering når forholdet er avklart. Revisjonen vil også påpeke at rapporteringen til kommunestyret ikke har hatt fast frekvens og det varierer i stor grad fra år til år hvor mange prosjektrapporter som har blitt løftet til politisk nivå. Revisjonen har merket seg at VA heretter ikke skal rapportere til politisk nivå per prosjekt, men ut fra de åtte hovedkategoriene som samsvarer med budsjett og økonomiplan for VA.

5.6 Utarbeidelse og revisjon av kalkyler for prosjektet

5.6.1 Datagrunnlag

Som det går frem av kapittel 3 i rapporten har ikke VA etablert retningslinjer for utarbeidelse av kostnadskalkyler. I prosjekt Mølledammen var det den prosjekterende som utarbeidet kalkyler for VA. I september 2012 sendte Multiconsult en kostnadsvurdering av de to alternativene:

- 1) Bygge dammer ved Jackwitzholmen og tilleggskostnadene ved oppgradering av Mølledammen til gjeldende NVE krav. Dette har en kostnad på i størrelsesorden 19.3 millioner kroner
- 2) Oppgradere Mølledammen. Dette har en kostnad på i størrelsesorden 13.1 millioner kroner.

I rapporten fra Multiconsult til VA går følgende oppsummering om kostnadskalkylene for alternativ 1 og 2 frem:

Figur 12: Kostnadskalkyle alternativ 1, av Multiconsult

Alternativ 1 Bygging av dam 1 og 2 ved Jackwitzholmen og oppgradering av Mølledammen iht gjeldende NVE krav.		
Atkomst: Bygge anleggsvei fra Mølledammen til Jackwitzholmen og anleggsvei rundt holmen fra til dam 2	kr	1.000.000
Dam 1: Bygging av 2 stk fangdammer og bygging av dam med kjørbare vei over damkronen	kr	2.300.000
Dam 2: Bygging av 2 stk fangdammer og bygging av dam med bunntappeløp og overløp med lukearrangement etc	kr	3.000.000
Oppgradering av Mølledammen til gjeldende NVE standard (minus bruk av gamle dammen som fangdam. Forutsetter at vi må etablere tappeløp)	kr	11.900.000
Sum alternativ 1	kr	18.200.000

Figur 13: Kostnadskalkyle alternativ 2, av Multiconsult

Alternativ 2 Oppgradering av Mølledammen (Askedammene bygges ikke).

Bruke den gamle dammen oppstrøms Mølledammen som fangdam i anleggsperioden	kr	1.000.000
Betongdam øst	kr	4.700.000
Betongdam og flomløp vest	kr	2.500.000
Ny flomløpskanal (Krav fra NVE)	kr	2.200.000
Rigg og drift og uforutsett	kr	2.500.000
Sum alternativ 2	kr	12.900.000

Som det går frem over var ikke oppgradering av anleggsvei del av det opprinnelige kostnadsanslaget for alternativ 2. I oktober 2012 blir Multiconsult bedt om å gå «videre med å utarbeider detaljplaner og anbudsgrunnlag for oppgradering av Mølledammen. Tiltakene må tilfredsstillende NVE sine krav til godkjenning etter avklaring av endelig damklasse for Mølledammen. MC foretar en slik avklaring». Det blir presisert at kommunen ønsker å starte byggearbeidene våren 2013.

I februar 2014 leverte Multiconsult et revidert kostnadsoverslag på oppgradering av Mølledammen til VA:

Figur 14: Revidert kostnadsoverslag oppgradering Mølledammen, av Multiconsult

Post	Beskrivelse	Enhet	Mengde	Enhetspris	Sum
1	Rigg og drift av byggeplass 30 % av (2-11)	%	1	30	4.400.000
2	Riving	RS	1	200.000	200.000
3	Grunnarbeider Eksklusiv grunnarbeider for vei	RS	1	1.100.000	1.100.000
4	Betongdam øst	RS	1	3.600.000	3.600.000
5	Betongdam vest Inklusiv tappearrangement	RS	1	3.400.000	3.400.000
6	Flomløpskanal	RS	1	600.000	600.000
7	Kulvert/bro	RS	1	700.000	700.000
8	Kunstig vik	RS	1	400.000	400.000
9	Oppgradering av vei Komplett	RS	1	2.400.000	2.400.000
10	Landskap	RS	1	200.000	200.000
11	Uforutsett 10 % av (2-10)	%	1	10	1.900.000
SUM (1-11)					18.900.000

Under fremgår kostnadskalkylen som ble presentert for politisk nivå for å få omdisponert 19 millioner kroner til investeringsprosjektet.

Figur 15: Utdrag av kostnadskalkyle fra saksopplysninger i Rådmannens innstilling i samlet saksfremlegg 2014/1548-1 datert 21.02.2014

Kostnadskalkyle:

Prosjektering, inkl. dambruddsberegning/Klassifisering NVE:	kr. 3.000.000,-
Byggeledelse:	kr. 1.000.000,-
Entreprenørkostnad:	kr. 15.000.000,-
<u>Sum kostnad:</u>	<u>kr. 19.000.000,-</u>

Anleggsarbeidet med prosjekt Mølledammen startet med å oppgradere veien og vestdammen²⁴. Det var flere forhold som førte til at prosjektet fikk kostnadsutvidelser etter kostnadskalkylen datert februar 2014.

²⁴ Dette blir også omtalt som fase 1 i prosjektet, mens utarbeiding av østdammen blir omtalt som fase 2.

Blant annet var det et gammelt hus i nærheten av vestdammen som lente seg mot den gamle demningen. På grunn av leire under den gamle demningen var det fare for utgliding av både demningen og bygget. Dette førte til at demningen måtte bygges ca. 20 meter bortenfor opprinnelig plan for å unngå utgliding. I tillegg viste det seg at den gamle demningen (vestdammen) var bygget på leire og ikke på fast fjell. Revisjonen får opplyst at det kom overraskende på prosjektleder, entreprenører og prosjekterende at vestdammen var bygget på leire. Dette kunne blitt avdekket om det ble gjennomført grundige grunnundersøkelser. Det blir presisert at grundige grunnundersøkelser er kostbare og det spekuleres i at dammen likevel ville blitt bygget i Mølledammen og at prosjektets totalkostnad ville forblitt omtrent den samme. Forskjellen ville vært at man kjente til grunnforholdene og kunne prosjektert og budsjettet med dette.

Revisjonen får opplyst i intervju at det ikke ble utarbeidet reviderte kalkyler underveis i fase 1 av prosjektet (utbygging av vestdammen). Som omtalt over ble det underveis i gjennomføringen tydelig for prosjektleder at det ikke ville være tilstrekkelig med midler for å fullføre både øst- og vestdammen for 19 millioner kroner. Prosjektleder og leder VA vurderte kostnaden for å få ferdigstilt begge fasene i prosjektet i forbindelse med budsjettbehandling, og nytt kostnadsanslag for totalkostnad for prosjektet ble økt fra 19 millioner kroner til 56 millioner kroner. Nytt estimat ble bygget på erfaringer i prosjektet inntil da, herunder endringsmeldinger fra entreprenørene. Det blir presisert i intervju at leder for VA gjorde det klart for økonomiavdelingen at VA ikke visste hvor kostbare endringene i prosjektet kom til å bli, men økonomiavdelingen ønsket at VA tallfestet det utvidete bevilgningsbehovet. Leder VA var på dette tidspunktet ikke trygg på at 56 millioner kroner ville være en tilstrekkelig kostnadsutvidelse for å fullføre prosjektet, og orienterte politisk nivå om stor usikkerhet knyttet til det oppdaterte kostnadsanslaget. Målet med anslaget var å sikre at det var midler til å håndtere prosjektet inntil VA kunne fastslå usikkerheten knyttet til endringene som særlig grunnforholdene førte til.

Det går frem av dokumentasjon at Multiconsult utredet to alternativer for ny dam i østre del av Mølledammen i mars 2015, for å finne den beste løsningen for ombygging av Østdammen:

Figur 16: Alternativ A og B for Mølledammen Øst, av Multiconsult

Alternativ A - opprinnelig plassering - ny utforming

	kostnad
Rigg	9,60 % 1 184 256
Fangdam	200 000
Grunnarbeider	2 367 000
Rørvegg	1 000 000
Betongarbeider	7 647 000
Trapper, rekkeverk etc.	812 000
Riving av damkonstruksjoner	150 000
Diverse	160 000
Total kostnad	13 520 256

Alternativ B - ny plassering

	kostnad
Rigg	9,60 % 1 337 376
Fangdam	250 000
Grunnarbeider	3 338 000
Rørvegg	0
Betongarbeider	9 203 000
Trapper, rekkeverk etc.	887 000
Riving av damkonstruksjoner	50 000
Diverse	203 000
Total kostnad	15 268 376

I august 2015 mottok Askøy kommune et tilbud fra Fana Entreprenørforretning om ny østdam. Det går frem av tilbudet at selskapet er villig til å utføre arbeidet for ca. 53 millioner kroner inkl. mva. Dette ble videresendt til Multiconsult for vurdering av prisene.

I en rapport datert 11. november 2015 fra Multiconsult går det frem en ny prisvurdering for alternativ A, opprinnelig plassering av østdam, basert på nye priser i august 2015 (fra Fana Entreprenørforretning) og estimatene fra mars 2015 (utarbeidet av Multiconsult):

Figur 17: Prisvurdering for alternativ a - opprinnelig plassering på østdam, av Multiconsult

01	Administrasjon, rigg og drift (25 % av arbeidene)	8,34 mill. NOK
03	Grunnarbeider	4,20 mill. NOK
05	Betongarbeider	19,83 mill. NOK
19	Trapper, rekkverk etc.	0,17 mill. NOK
28	Riving av konstruksjoner	0,28 mill. NOK
31	VA anlegg	0,55 mill. NOK
	Totalsum	33,37 mill. NOK

Det presiseres i rapporten at «mengdeliste pr. 6.11.2015 ligger til grunn for utregning av summer for grunnarbeider og betongarbeider. De andre arbeidene er estimert ut fra antatt omfang og erfaringspriser». Følgende går frem av Multiconsults konklusjon: «Den nye prisvurderingen er utført for alternativ B²⁵, ny plassering av dammen. Dette er sannsynligvis den dyreste løsningen, men sikreste mht. gjennomføring. Vurderingen gir en pris godt under terskelverdien for denne typen arbeid når det gjelder offentlige anskaffelser».

5.6.2 Vurdering

Gjennomgangen viser at de første kalkylene i prosjektet – gitt det man vet i etterkant – ikke kan sies å ha vært realistiske. Dette skyldes at man ikke hadde nødvendig kunnskap om blant annet grunnforholdene til både vei og dam til å kunne utarbeide realistiske kalkyler.

Kalkylen ble heller ikke oppdatert for fase 1 etter februar 2014, men det ble utarbeidet nye kalkyler for østdammen (fase 2). Dette skjedde på grunn av endrede forutsetninger, og fordi kommunen skulle lyse ut prosjektet på nytt. Revisjonen stiller spørsmål ved at den betydelige kostnadsøkningen i fase 1 ikke ble fulgt opp gjennom reviderte kalkyler.

Hvorvidt prosjektet uansett ville blitt realisert som det ble, dersom de tidlige kalkylene hadde samsvart med de faktiske sluttkostnadene når saken ble lagt frem for politisk beslutning, kan man ikke si sikkert i ettertid. Imidlertid mener revisjonen at det er en betydelig svakhet ved de tidlige kalkylene at det ikke er gjennomført og dokumentert systematiske analyser av usikkerhet og risiko. Det er sentralt at man har rutiner som sikrer at usikkerhet blir identifisert, vurdert, dokumentert og behandlet i forbindelse med kostnadsoverslagene, og at en post for uforutsette kostnader blir inkludert i overslagene dersom det er bestående usikkerhet. I kostnadsoverslaget som ble utarbeidet i februar 2014 inngår en post for uforutsett, men revisjonen kan likevel ikke se at usikkerhet og risiko i tilstrekkelig grad er identifisert og vurdert. Selv om det er eksterne parter som utarbeider kostnadsoverslag, vil revisjonen presisere viktigheten av at Askøy kommune stiller krav til, og kvalitetssikrer disse, samt sikrer at alle relevante forhold er vurdert. Som det går frem av vurderingen i avsnitt 3.5.2 mener revisjonen at kommunen bør vurdere å fastsette noen prinsipper for når det skal utføres forprosjekter, ev. at det stilles krav i retningslinjer om å vurdere gjennomføring av forprosjekter og dokumentering av vurderingen.

²⁵ Revisjonen vil påpeke at det i rapport fra Multiconsult står at det er ny prisvurdering for alternativ A for plassering av østdammen, og deretter at den nye prisvurderingen er for alternativ B for plassering av østdammen.

5.7 Risikovurderinger i prosjektet

5.7.1 Datagrunnlag

Det foreligger ikke dokumentasjon på at risikovurderinger er gjennomført ved oppstart eller underveis i prosjekt Mølledammen, herunder av kontraktsalternativer, valg av tekniske løsninger, kostnadsoverslag eller gjennomføringsperiode. Både entreprisemodell, valg av tekniske løsninger, kostnadsoverslag og gjennomføringsperiode opplyses å ha blitt diskutert i møter mellom prosjektleder og leder VA, men vurderinger av usikkerhet og risiko har ikke blitt dokumentert.

Det blir presisert i intervju at det i hovedsak er konsulenter som får ansvaret for å gjennomføre risikovurderinger for investeringsprosjektet. F.eks. var valg av entrepris et samarbeid mellom Multiconsult, leder VA og prosjektleder, og det var Multiconsult som utarbeidet kravspesifikasjon (tekniske løsninger) i anbudsgrunnlaget. Videre blir det lagt til at byggeleder var ansvarlig for å håndtere risiko underveis i prosjektgjennomføringen, men at prosjektleder formidlet til byggeleder at han ønsket å vite om alle utfordringer i prosjektgjennomføringen.

5.7.2 Vurdering

Det foreligger ikke dokumentasjon på at det er gjennomført systematiske risikovurderinger av verken ulike kontraktsalternativer, valg av tekniske løsninger, kostnadsoverslag eller gjennomføringsperiode. Som det går frem av kapittel 3.7, foreligger det heller ikke krav om – eller rutiner for gjennomføring av – risikovurderinger i forbindelse med investeringsprosjekter innenfor VA i Askøy kommune.

I den grad risikovurderinger likevel er gjort, kan ikke revisjonen se at disse har vært tilstrekkelig systematiske for å sikre at usikkerhet og risikoer har blitt identifisert, vurdert og håndtert tidligst mulig. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende. Ved identifisering av usikkerhet og risikoer på et tidlig tidspunkt, ville forhold som man har blitt kjent med underveis i prosjektet kunne ha blitt vurdert og i noen grad håndtert tidligere. I tillegg kunne kommunestyret ha hatt et bedre beslutningsgrunnlag når de skulle ta stilling til prosjektet.

5.8 Oppfølging av kontrakter, endringer og prosjektøkonomien²⁶

5.8.1 Datagrunnlag

Prosjektregnskap

VA eller Askøy kommune har ikke en mal på prosjektregnskap som er blitt benyttet gjennom prosjekt Mølledammen. Kostnader har blitt ført løpende i Agresso. Facilit ble ikke benyttet i prosjektet da systemet ikke ble implementert før i slutfasen av prosjekt Mølledammen. Det ble ikke utarbeidet et prosjektregnskap for prosjekt Mølledammen, ut over det som går frem av prosjektnummeret i Agresso. Revisjonen fikk tilsendt en rapport fra Agresso på prosjektnummeret for prosjektet per desember 2016. På det tidspunktet var det fakturert i overkant av kroner 50 millioner på prosjektkoden 4401 Demninger i Askevann, og i overkant av kroner 11 millioner på prosjektkoden 440101 Bygging Østdammen. Revisjonen får opplyst at VA besluttet å opprette en under-prosjektkode for Østdammen for å ha god kontroll med kostnadsutviklingen på det prosjektet og kontrakten. Det går frem av intervju at det ikke har blitt tatt ut regnskapsrapporter eller andre rapporter for å synliggjøre den økonomiske utviklingen i prosjektet, men det blir presisert at det til enhver tid har vært kontroll med hvor mye som er utbetalt, både i henhold til kontrakt, og i henhold til endringsmeldinger.

Kontraktsoppfølging

Revisjonen får opplyst at prosjektleder førte nøye kontroll med alle fakturaer i prosjektet, og sammenstilte dem med kontraktene. Byggeleder kontrollerte fakturaene fra entreprenør i forhold til det utførte arbeidet på byggeplassen. Slik kontroll ble gjort gjennom et masseoppsett hvor entreprenøren registrerer hvor mye som er utført og fakturert i denne periode, hvor mye som tidligere er utført og fakturert, og hvor mye som gjenstår iht. kontrakt. Hver faktura fra entreprenør ble spesifisert med påløpte masser, og masseoppsettet

²⁶ I dette underkapittelet blir det svart på følgende tre underproblemstillinger: 1) I hvilken grad er prosjektregnskapene benyttet i styringen av prosjektene?, 2) I hvilken grad har det vært en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter i VA? og 3) I hvilken grad er endringer fulgt opp i prosjektene?

blir lagt ved faktura. For hver faktura har prosjektleder og byggeleder kontrollert at faktura (med masseoppsett) stemmer overens med utført arbeid før godkjenning av faktura. Revisjonen har fått tilsendt to eksempler på masseoppsett/avregningsliste fra Donar. Av den går det blant annet frem hva som er kontraktsfestet mengde og enhetspris, samt korrigert faktisk utført mengde og pris, for hver kostnad. Det går videre frem av intervju at masseoppsettet har blitt oppdatert på aggregert nivå underveis i prosjektgjennomføringen slik at prosjektleder har hatt god oversikt over den økonomiske utviklingen per kontrakt.

Videre går det frem av intervju at prosjektleder, leder VA og fagansvarlig prosjekt VA²⁷ samarbeidet om å følge opp kontraktene i prosjektet. Fordeling av oppfølgingsarbeidet ble gjort muntlig i korte møter eller samtaler. Det går videre frem av intervju at det ble utarbeidet en fremdriftsplan i oppstarten av prosjektet som ble brukt som utgangspunktet for rapportering om kostnadsutvikling og fremdrift. Det er dokumentert at fremdriftsplanene ble oppdatert flere ganger i løpet av prosjektgjennomføringen.

Prosjektleder og byggeleder var tilnærmet daglig på byggeplassen. Dette gav dem oversikt over fremdriften og kvaliteten i arbeidet, og var en viktig del av arbeidet som lå til grunn for kontraktsoppfølgingen. Prosjektleder opplevde at byggelederne var flinke til å kontrollere forhold og gi prosjektleder tilbakemelding dersom de avdekket noe vesentlig. Samarbeidet mellom prosjektleder og de ulike byggelederne fungerte godt. I tillegg til å kontrollere kvalitet har byggelederne kontinuerlig kontrollert masser i forhold til kontrakten, og fulgt opp dette overfor entreprenørene. Fana Entreprenørforretning, og deretter Donar, var utførende for alle fag. De to selskapene hadde underentreprenører som de selv engasjerte og fulgte opp.

Det ble arrangert byggemøter ca. hver 14. dag gjennom prosjektet. Prosjektleder fra VA, prosjekterende, byggeleder, prosjektleder fra utførende entreprenør, anleggsleder og formann fra entreprenør var tilstede i møtene. I tillegg var representant fra kontrollerende tilstede i møtene ved behov. Det ble skrevet referat fra møtene og disse tydeliggjorde f.eks. hvordan prosjektet lå an i forhold til opprinnelig plan. Ut over byggemøtene ble det ikke avholdt faste møter i prosjektet.

Da utfordringene med grunnforholdene i Mølledammen ble identifisert tok leder VA og prosjektleder kontakt med nåværende fagansvarlig prosjekt VA (daværende medarbeider i innkjøpsseksjonen i Askøy kommune) for å få avklart om den forestående endringen var å regne som vesentlig og over terskelverdien. Fagansvarlig prosjekt VA diskuterte forholdet med blant annet advokater og KS.

Det ble, som tidligere omtalt, klart at utvidelsen av kontrakten med Fana Entreprenørforretning ville overskride terskelen for lovlig prosjektutvidelser i lov om offentlige anskaffelser (LOA). I tillegg ble prosjektet svært mye større enn først anslått overfor Fana Entreprenørforretning, og dermed mer krevende enn forutsett for selskapet å gjennomføre. Forholdene førte til at VA besluttet å bryte kontrakten med Fana Entreprenørforretning om å være utførende også på fase 2 (østdammen), og lyse ut nytt anbud for fase 2 i desember 2015. Fana Entreprenørforretning fullførte som tidligere omtalt fase 1 av prosjektet i januar 2016. Det går frem av rapportering til politisk nivå at markedet hadde endret seg betraktelig mellom først og andre utlysning. Det var vesentlig større interesse for prosjektet i 2015 enn det var i 2014 da Fana Entreprenørforretning ble engasjert.

Multiconsult var prosjekterende for hele prosjektet, herunder utbedring av veien til anlegget, fase 1 (vestdammen) og fase 2 (østdammen). På utbedringen av veien mottok VA mange endringsmeldinger fra entreprenøren. VA mente Multiconsult ikke hadde gjort en tilstrekkelig god jobb i prosjekteringen, og fikk ca. kroner 200.000 i erstatning fra Multiconsult. I følge prosjektleder var det relativt åpenbare feil og mangler ved Multiconsult sin leveranse som gjorde det mindre utfordrende å kreve erstatning, men det blir påpekt at det kan være vanskelig å følge opp kontrakter på områder der det er mindre innlysende at det er begått feil og mangler. Det blir lagt til at det ut over utfordringen med denne kontrakten ikke var slike utfordringer på kontraktene i prosjekt Mølledammen.

²⁷ Fagansvarlig prosjekt VA var ikke formelt involvert i prosjekt Mølledammen før han startet i VA i 2016.

Oppfølging av endringer

Prosjektleder eller byggeleder har ikke utarbeidet en endringslogg eller samlet endringsoversikt for hele prosjektet. Revisjonen får opplyst at samtlige endringsmeldinger er nummerert og arkivert i rekkefølge av VA, både digitalt og på papir.

I oversendt dokumentasjon går det frem at Fana Entreprenørforretning utarbeidet en oversikt over alle endringer i prosjektet, med tilhørende behandlingsstatus, pris, tidsmessig konsekvens i arbeidsdager, varslens dato, samt avvikstype og beskrivelse. Revisjonen fikk tilsendt en versjon som er datert 16. januar 2015.

Det blir anslått i intervju at VA mottok omtrent 50-60 endringsmeldinger på fase 1 (vestdammen og anleggsveien), og 15 endringsmeldinger på fase 2 (østdammen). Endringsmeldingene varierer mye i størrelse og pris, fra noen få tusen til flere hundre tusen. Mange av endringsmeldingene fra både Fana Entreprenørforretning og Donar hadde tydeliggjort både tids- og kostnadskonsekvens. Prosjektleder påpeker at det er naturlig at ikke alle endringsmeldinger inkluderer tids- eller kostnadskonsekvens da det ikke alltid er et forutsigbart omfang av endringen. Da gir entreprenøren en oppdatering til prosjektleder når entreprenøren har fått oversikt over hva konsekvensen av endringen blir. Det blir videre anslått at omlag 80 % av endringsmeldingene gjaldt endring/økning i masser, økt omfang eller feil i grunnlaget fra prosjekterende. I løpet av prosjektet har det både vært endringsmeldinger som har blitt godkjent og avvist.

Alle endringsmeldingene fra entreprenøren ble sendt til byggeleder med kopi til prosjektleder. Byggeleder vurderte endringsmeldingen og tok deretter kontakt med prosjektleder. Dersom prosjektleder var enig i byggeleders vurdering, signerte han endringsmeldingen med anbefalt konklusjon (godkjent/ikke godkjent) fra byggeleder. Både byggeleder og prosjektleder vurderte endringsmeldingene mot kontrakten for å kontrollere om forholdet var inkludert i kontrakt eller ei, samt at det ble gjort en erfaringsbasert rimelighetsvurdering. Byggeleder fikk ikke fullmakt til å godkjenne/avvise noen endringsmeldinger, prosjektleder var involvert i å vurdere og avgjøre alle endringsmeldingene. Stillingen fagansvarlig prosjekt VA ble opprettet etter at Donar var i gang med sitt arbeid. Etter dette tok prosjektleder kontakt med fagansvarlig prosjekt hver gang det var endringer i prosjektet som prosjektleder var usikker på om var vesentlige.

Representant for VA har opplyst i intervju at det ikke har vært nevneverdig uenighet mellom entreprenørene og VA om massene ilt. prosjektgjennomføringen av prosjekt Mølledammen.

Kontroll av endringsmeldinger

Det foreligger syv endringsmeldinger fra Multiconsult. Den første endringsmeldingen som opplyser om behov for økt budsjett er en epost fra Multiconsult til leder VA fra desember 2013. For de seks resterende endringsmeldingene er det benyttet en mal «varsel om budsjettavvik og/eller justert fremdrift». Disse er sendt i perioden oktober 2015 til desember 2016, og alle seks skjemaene innehar en beskrivelse av kontraktutvidelsen, for eksempel økt tegningsproduksjon. Ved den første av de seks endringene ble totalbudsjett for kontrakten utvidet til 6,6 millioner kroner, og i det siste endringsskjemaet går det frem at nytt totalbudsjett er 8,9 millioner kroner. Det er kun én av endringsmeldingene som er signert av Askøy kommune, og den ble signert av leder VA.

Det foreligger 53 endringsmeldinger fra Fana Entreprenørforretning i tidsrommet mai 2014 til desember 2015. Av disse²⁸ kan revisjonen se at 42 var godkjent, 6 var avslått og 2 var uavklart på tidspunktet for oversending av dokumentasjon. Revisjonen kontrollerte samtlige av endringsmeldingene, og fant at alle var fylt ut ved bruk av samme skjema. Skjemaet har felter for beskrivelse, nummer på endringsmeldingen, årsak for endringen, konsekvenser (både tidsmessig og kostnadmessig). Alle endringsmeldingene var signert av prosjektleder, både de godkjente og avslåtte.

Det foreligger ni endringsmeldinger som er sendt fra Donar til VA, i tidsperioden fra 29. april 2016 til 4. januar 2017. Ved en gjennomgang av de ni endringene går det frem at 1 endringsmelding gjelder

²⁸ Revisjonen har fått oversendt nummererte endringsmeldinger til 53. Men én (EM27) er delvis uleselig, en annen utgår (EM22) fordi den behandles av en annen (EM07) og en tredje (EM15) er ikke å finne i oversendt dokumentasjon.

besparelse for byggherren. Revisjonen har ikke mottatt en versjon av denne som er signert av prosjektleder. De resterende endringsmeldingene er kostnadsdrivende endringer hvor et standardskjema, «varsel om endring», er benyttet. Alle endringsmeldingene har en beskrivelse der endringen er beskrevet, det fremgår hvorvidt den har økonomisk eller fremdriftsmessig konsekvens, og hvorvidt endringsmeldingen godkjennes eller ei. Alle endringsmeldingene er signert av prosjektleder i VA.

Det foreligger ikke endringsmeldinger fra Asplan Viak eller Norconsult.

I vedlegg 3 til rapporten er det lagt ved en oversikt over alle endringer fra Fana Entreprenør, med status.

5.8.2 Vurdering

Prosjektregnskap

Prosjektregnskap har ikke blitt aktivt brukt i styringen av prosjektet. Likevel har ikke revisjonen grunn til å tro at økonomien i prosjektet ville utviklet seg annerledes om det ble benyttet detaljert prosjektregnskap i tillegg til masseoppsettet som ble benyttet i prosjektet. Revisjonen har ikke funnet indikasjoner på at ikke alle fakturaer har blitt nøye kontrollert i gjennomføringen av prosjektet. En fordel med prosjektregnskap er at det ivaretar prosjektledelsens behov for helhetlig økonomisk kontroll med investeringsprosjektet og den økonomiske utviklingen. Dette kan også være fordelaktig i forbindelse med utarbeidelse av prognoser for hele prosjektet, samt ved rapportering i kommunen. Revisjonen mener kommunen bør vurdere å etablere praksis med prosjektregnskap for en samlet og løpende oppfølging av økonomien i prosjekter.

Kontraktsoppfølging

Kontrakter synes i all hovedsak å ha blitt tilstrekkelig fulgt opp i prosjektet, særlig har det vært fokus på kontroll av fakturaer opp mot kontrakt. Samtidig mener revisjonen at roller og ansvar knyttet til kontraktsoppfølgingen i prosjektet med fordel kunne vært tydeliggjort. Det ble heller ikke utarbeidet noen sjekklister for oppfølging av krav i den enkelte kontrakt, slik det nå er etablert praksis for å gjøre (se kapittel 4.4). Mangelen på denne typen sjekklister svekker etter revisjonens vurdering systematikken i kontraktsoppfølgingen, og gjør det også vanskeligere å etterprøve i hvilken grad og hvordan krav i kontrakter er fulgt opp. Slik revisjonen ser det, understreker dette viktigheten av det arbeidet som er gjort den senere tid, med økt systematisering av kontraktsoppfølgingen innen VA.

Endringsmeldinger

Endringsmeldinger i prosjektet er i all hovedsak kostnadsdrivende (se vedlegg 3 for detaljer om kostnader som følge av den enkelte endringsmelding). Revisjonen mener det er en svakhet at det ikke er utarbeidet en samlet oversikt over alle meldte og godkjente endringer i prosjektet. Dette gjør det vanskelig å få en samlet oversikt over ulike kategorier endringer og vurdere de samlede økonomiske og fremdriftsmessige konsekvensene av endringene. Videre fremgår det av undersøkelsen at endringsmeldinger fra Multiconsult i hovedsak ikke er signert, og det er dermed ikke dokumentert hvem som har behandlet disse endringsmeldingene og hva som ble resultatet av behandlingen. Dette er etter revisjonens mening ikke tilfredsstillende. For øvrig er alle endringsmeldinger signert, i all hovedsak av prosjektleder. Det forekommer også eksempler på kostnadsdrivende endringer som er avslått, noe som indikerer at det er gjort konkrete vurderinger opp mot kontrakt og/eller behov.

Da det ikke er utarbeidet en fullmakt til prosjektleder for prosjektet, kan ikke revisjonen vurdere om det formelt er innenfor prosjektleders fullmakt å godkjenne enkeltstående endringsmeldinger med så store økonomiske konsekvenser som prosjektet har hatt²⁹. I den midlertidige rutinen til VA, implementert ila. prosjekt Mølledammen, går det frem at prosjektleder skal varsle fagansvarlig prosjekt VA dersom det oppstår vesentlige endringer av en kontrakt. Undersøkelsen viser at dette i stor grad er gjort etter at midlertidig rutine ble implementert og fagansvarlig prosjekt ansatt i VA.

²⁹ Revisjonen har ikke kontrollert hvilke generelle fullmakter som gjaldt for prosjektleder før nåværende midlertidige rutine ble implementert.

6. Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at Askøy kommune etter forvaltningsrevisjonen av styring av investeringsprosjekter i 2014 satte i gang et arbeid med utforming av kvalitetssystem gjeldende for investeringsprosjekter innen VA. Imidlertid er ikke dette arbeidet fullført per i dag, og det foreligger ikke et felles og helhetlig system for prosjektstyring i VA. Dette innebærer at det for mange faser og aktiviteter i gjennomføringen av et investeringsprosjekt, ikke foreligger formelle retningslinjer og rutiner. Samtidig er det gjort organisatoriske endringer for å styrke prosjektstyringen, og særlig prosesser knyttet til kontrahering og kontraktsoppfølging, gjennom opprettelse av en stilling som fagansvarlig prosjekt og utarbeidelse av en midlertidig rutine.

Revisjonen mener det er gjort flere viktige grep den senere tiden for å styrke kvaliteten i ulike faser av gjennomføringen av investeringsprosjekter. Samtidig mener revisjonen at det fremover er behov for å gjøre et betydelig arbeid med formalisering og utarbeidelse av retningslinjer, rutiner, maler mv. knyttet til ulike faser og aktiviteter i gjennomføringen av investeringsprosjekter. Dette for å sikre tydelighet i prosessene, redusere risikoen for feil og mangler, samt sikre at gjennomføringen i minst mulig grad er personavhengig. Det er derfor positivt at kommunen per september 2017 har konkrete planer om å hente inn tilbud på et oppdrag som dreier seg om utarbeidelse og implementering av nytt kvalitetssystem.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen mener revisjonen at Askøy kommune bør sikre at det blir etablert et helhetlig prosjektstyringssystem for investeringsprosjekter i VA som blant annet inkluderer:

1. Retningslinjer og rutiner for gjennomgang av roller, ansvar og ressursbehov i prosjektets ulike faser, herunder rutiner for å identifiserer eventuelle gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for å avdekke ev. behov for ekstern kompetanse.
2. Rutiner for utarbeidelse av oversikter over prosjektorganisasjonen i investeringsprosjekter, inkludert informasjon om alle relevante rapporteringslinjer og rapporteringsansvar.
3. Retningslinjer og rutiner for utarbeidelse av kalkyler og kostnadsestimer, inkludert prinsipper for fastsettelse av usikkerhet.
4. Retningslinjer og rutiner for å identifisere, vurdere, dokumentere og behandle usikkerhet i kostnadsoverslagene.
5. Prinsipper for bruk av forprosjekt, og rutiner for å vurdere behov for forprosjekt.
6. Retningslinjer og rutiner som sikrer at vesentlig risiko i investeringsprosjekter blir vurdert og håndtert, både ved oppstart av et investeringsprosjekt, og underveis i prosjektet. Dette gjelder blant annet risiko knyttet til økonomi, fremdrift og kontrakter.
7. Krav til kvalitetssikring av sentrale aktiviteter i prosjektstyring og -gjennomføring, samt rutiner for å dokumentere gjennomført kvalitetssikring.
8. Krav til skriftliggjøring og arkivering i gjennomføringen av investeringsprosjekter.
9. En formalisering og tydeliggjøring av krav til kontraktsoppfølgingen i investeringsprosjekter.
10. Rutiner for utarbeiding av en samlet oversikt over alle meldte og godkjente endringer i prosjekter.
11. Rutiner for utarbeiding av prosjektregnskap som muliggjør en overordnet og samlet oppfølging av prosjektøkonomien.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

I brev datert 28.9.2017 fra rådmann Eystein Venneslan i Askøy kommune, fremgår kommunens svar på forespørsel om verifisering av datagrunnlaget i rapporten, samt kommentarer til revisjonens vurderinger og anbefalinger (høringsuttalelse). Når det gjelder sistnevnte, går følgende frem av brevet:

Vedrørende de vurderinger og anbefalinger som fremgår av rapporten, så ser rådmannen at disse er i tråd med det vi alt er kjent med, og som det fremgår av rapporten at vi er i en aktiv prosess og jobber målrettet med. Det skal bemerkes at spesielt for anbefaling som fremgår av punkt 8 på rapportens side 46. så er det etablert bl.a. en ny rutine der det i investeringsprosjektene skal føres en forløpende logg av prosjektleder der alle beslutninger av betydning i prosjektet skal loggføres, jf en utarbeidet mal. Her skal det opplyses problemstilling, vurdering, beslutning, hvem som har fullmakt til å fatte beslutning og hvem som faktisk har fattet beslutningen. Videre er det på VA, etter revisjonsintervjuene, ansatt en person som alene skal jobbe med arkivering av dokumentasjon i investeringsprosjekt. Ut over forannevnte, og forutsatt at det gjøres korrigeringer i tråd med våre kommentarer under romertall I vedrørende fakta feil, så har ikke rådmannen vesentlige å bemerke til de vurderinger og anbefalinger som fremgår av rapporten.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Norsk Standards retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter og veiledning i prosjektledelse

Norsk Standard har utarbeidet retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter³⁰ (NS-ISO 10006:2003). Der går det frem at man, i forbindelse med ressursplanlegging, bør fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendig for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hvilken formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendig bør fastsettes. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Norsk Standard sin veiledning i prosjektledelse (NS-ISO 21500:2012), slår i tillegg fast at en bør identifisere gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og håndtere ev. avvik som avdekkes.

Videre går det frem av NS-ISO 10006:2003 at prosjektstyring omfatter den kontinuerlige planleggingen, organiseringen, overvåkingen, reguleringen, rapporteringen og ved behov gjennomføring av korrigerende tiltak for alle prosesser som må gjennomføres for å realisere prosjektet. Det bør etableres en plan for prosjektstyring som tydeliggjør hva som er nødvendig for å nå prosjektets mål, og denne planen bør inkludere prosjektets kvalitetsplan. Videre bør det fastsettes dokumenter for å sikre virkningsfull planlegging, iverksettelse og oppfølging av prosjektet. I tillegg bør planen for prosjektstyring, der det er relevant, blant annet inkludere plan for organisering, ressurser, tidsforbruk, budsjettering og risikostyring.

NS-ISO 10006:2003 slår videre fast at det er nødvendig å styre prosjektprosesser med et system for kvalitetsstyring for å oppnå prosjektets mål. Systemet bør dokumenteres og inkluderes/refereres i en kvalitetsplan for prosjektet. En slik kvalitetsplan bør angi nødvendige aktiviteter for å nå prosjektets kvalitetsmål, og innlemmes i plan for prosjektstyring (omtalt over).

I følge NS-ISO 10006:2003 bør det utarbeides kostnadsoverslag der alle prosjektkostnader er identifisert. Kostnadsoverslagene bør ta hensyn til både nåværende og forventede tendenser i økonomien som kan påvirke hvor realistiske anslagene er. En bør identifisere, vurdere, dokumentere og behandle usikkerhet knyttet til overslagene, og ev. inkludere en post for uforutsette kostnader i overslagene dersom det er bestående usikkerhet.

Finansdepartementet har etablert forskningsprogrammet Concept som en del av ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer. I den forbindelse er det utarbeidet veiledere som skal legges til grunn som beste praksis for ulike aktiviteter i investeringsprosesser. I Veileder nr. 6 Kostnadsestimering³¹, er det trukket frem følgende elementer som bør være på plass for å sikre at det blir utarbeidet realistiske investeringskalkyler:

- Dokumentasjon av usikkerhetsvurderinger
- Nøytrale estimat for å unngå systematisk optimistiske eller pessimistiske vurderinger
- Uavhengig kvalitetssikring
- Formalisert ledergodkjenning av estimatene/kalkylene

I prinsippet vil denne estimeringsprosessen gjenta seg i hver fase i utviklingen av et prosjekt etter hvert som prosjektet gradvis blir bedre definert.

Av NS-ISO 10006:2003 fremgår det videre at en bør identifisere risiko både ved oppstart, ved fremgangsvurderinger og ev. andre tilfeller der viktige beslutninger blir tatt. Identifisert risiko bør vurderes og ikke-akseptert risiko bør behandles. Det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden og styre den gjennom identifisering, vurdering og behandling.

³⁰ Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter (NS-ISO 10006:2003). Standard Norge

³¹ Finansdepartementet: Kostnadsestimering. Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ. Veileder nr. 6. Datert 11.03.2008.

Kontrahering og kontraktsoppfølging

I følge Norsk Standards veiledning i prosjektledelse, NS-ISO 21500:2012, bør en planlegge anskaffelser før man går i gang med anskaffelsesprosessen. Når en kontrakt er inngått starter kontraktstyringen. Det bør settes i verk et system for å sikre at kontraktsforholdene, inkludert leveringstid og registreringer, oppfylles. For å sikre at kontraktsmessige forhold oppfylles, bør leverandørens utførelse overvåkes. Ved behov bør tiltak avtales med leverandør.

På Difi sine fagsider om offentlige anskaffelser, anskaffelser.no, er det utarbeidet en veileder om kontraktsoppfølging³². Der går det frem tre ulike roller som ansvaret for kontraktsoppfølgingen er fordelt på:

Kontraktseier som har ansvar for å tilrettelegge (implementere) kontrakten/rammeavtalen i virksomheten, dvs. tilrettelegge med egnede rutiner og gjøre avtalen kjent i virksomheten.

Bestiller/Bruker som bestiller/avroper på kontrakten/rammeavtalen og som mottar ytelsen og sørger for betaling. Bestiller/Bruker vil typisk også være fordelt på ulike personer/roller

Kontraktforvalter som har ansvaret for å følge opp kontrakten/rammeavtalen overfor leverandøren for å sikre smidig gjennomføring av avtalen og avdekke avvik i tide for å kunne rette disse.

Videre går det frem av veilederen at det er forskjell på kontraktsoppfølging avhengig av om det dreier seg om enkle leveranser, rammeavtaler eller større investeringsprosjekter:

Ved enkle leveranser, kan kontraktsforpliktelsene være oppfylt ganske raskt, varen eller tjenesten mottas til avtalt tid, sted og kvalitet og kontrakten er oppfylt.

Ved rammeavtaler kan leveransene bli oppfylt suksessivt gjennom hele avtaleperioden og her må enkeltleveransene sees i sammenheng opp mot kontraktsmessig ytelse. Dette krever andre rutiner enn ved enkle leveranser.

Ved større investeringsprosjekter (...) vil kontraktsoppfølgingen kreve intensiv oppfølging for å sikre at ytelsen blir levert. Inngåelse av avtalen er startskuddet på igangsettelse av et stort prosjekt. Selve ferdigstillingen av slike ytelser kan ta flere år og også kreve interne leveranser. Her kreves tett oppfølging, fremdriftsplaner, grensesnitt mot internleveranser, eskaleringsrutiner mm.

Det trekkes frem i veilederen at «forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter pålegger offentlige oppdragsgivere [kommuner] å gjennomføre nødvendig kontroll av at det ikke forekommer brudd på lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygg og anlegg på (...) over 1,75 millioner NOK». Videre presiseres det at «for anskaffelser innen allmenngjorte områder skal det etableres skriftlige rutiner og systemer for å undersøke dette».

Det går frem av veilederen at eventuelle krav til etikk stilt i kontrakten også skal følges opp, og «virksomheten må ha rutiner som beskriver hvordan [den] skal følge opp de etiske kravene». I tillegg skal ev. stilte miljøkrav kontrolleres etterlevelse av, både ved mottak av ytelsen og gjennom kontraktsoppfølging.

Økt byggherrekontroll vil i praksis si en kontroll på stedet der leveransen har skjedd om at masser, kvalitet og utførelse er i henhold til bestilling. I forbindelse med byggearbeider er det kommunens byggeleder som forestår slik kontroll. De færreste kommuner har i dag ansatt egne byggeledere. Kommunene engasjerer derfor normalt byggeledere for å ivareta kommunens byggherreinteresser på byggeplassen.

³² Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/prosess/gjore-anskaffelser/anskaffelsesprosessen/kontraktsoppfolging>

Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) utarbeidet i 2008 en veileder³³ som gir råd om hvordan man planlegger et byggelederoppdrag, hvilke krav kommunene bør stille og hvordan man følger opp kontrakten. Der går det blant annet frem at byggherrer har en viktig oppgave med å stille krav til entreprenører, og følge opp kravene som er stilt. Blant annet innebærer det å arrangere oppstartsmøter med kontraherte entreprenører, kontrollere materialer og utførelsen på byggeplassen underveis, og avholde faste byggemøter. Kommuner blir oppfordret til å ha en strukturert evaluering av entreprenøroppdrag. Videre bør byggherren avkreve månedlig rapportering fra byggeleder, helst sammenstilt mot ytelsesbeskrivelsen/kontrakten i forhold til fakturering, timeforbruk og utført arbeid. For å kontrollere at arbeidet på byggeplassen går for seg etter de etiske standarder som er satt for oppdraget, bør byggherren følge opp byggeleder ved å selv møte på byggeplassen, holde jevnlig statusmøter og ved å be byggeleder om dokumentasjon på utførte kontroller.

³³ Hentet fra: <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/verktoy/byggledelse-oppdrag-og-kvalitetssystemveileder.pdf>

Vedlegg 3: Tabeller

Tabell 2: Endringsmeldinger (EM) fra Fana Entreprenørselskap sendt til byggeleder og signert av prosjektleder i Askøy kommune

Nr.	Sendt	Endring	Kostnad eks mva	Status	Dato sign.
EM01	16.05.2014	Saging og felling av trær	44 793,00	Godkjent	18.11.2014
EM02	16.05.2014	Riving og fjerning av betongmur	75 626,10	Godkjent	18.11.2014
EM03	23.05.2014	Gangpassasje	184 386,00	Godkjent	18.11.2014
EM04	17.11.2014	Håndtering av asbestplater	5 324,03	Godkjent	18.11.2014
EM05	01.09.2014	Endringer for veg oppbygging	1 683 488,80	Uavklart	
EM06	26.09.2014	Fjerning av plugg i bunnappeløp	7 125,00	Godkjent	26.11.2014
EM07	02.10.2014	Fastmerker og kontrollmåling Gamlestemma	31 140,48	Godkjent	26.11.2014
EM08	02.10.2014	Sikring av kabler	14 811,60	Godkjent	26.11.2014
EM09	18.09.2014	Spunting grunnet ustabile masser	1 438 080,00	Godkjent	05.12.2014
EM10	14.10.2014	Topplate over eksisterende flomløp	35 247,44	Godkjent	26.11.2014
EM11	15.10.2014	Nytt avretningslag under kulvert	49 654,13	Godkjent	26.11.2014
EM12	14.11.2014	Fangdam frem for vestdammen	574 206,85	Godkjent	05.12.2014
EM13	14.10.2014	Omlegging av vannledning	14 821,49	Uavklart	
EM14	08.12.2014	Scanning av damfot for videre prosjektering	23 805,60	Godkjent	19.12.2014
EM15		[Ikke mottatt dokumentasjon på]			
EM16	08.12.2014	Utvidelse av dekke, vegbredde og kulvert	26 328,40	Godkjent	19.12.2014
EM17	08.12.2014	Forlengelse av flomløp fra fangdam	19 658,50	Godkjent	19.12.2014
EM18	08.12.2014	Slettsprenging i damfot	Annet*	Avslått**	14.02.2015
EM19	10.12.2014	Forlengelse og flytting midl. vannledning	29 278,42	Avslått	23.06.2015
EM20	10.12.2014	Opparbeiding av riggområdet	115 035,00	Godkjent	16.10.2015
EM21	06.01.2015	Stagforankring av spuntvegg	359 488,00	Godkjent	30.01.2015
EM22		[EM utgår da den dekkes av EM07]			
EM23	12.03.2015	Forbiledning av flomvann	157 634,72	Avslått	23.06.2015
EM24	17.03.2015	Dokumentasjon for temperaturdifferansen	Annet***	Avslått**	
EM25	23.03.2015	Forskaling av utsparinger i seksjon 1	13 567,33	Godkent	26.06.2015
EM26	23.03.2015	Montering av rør for injeksjon	97 489,92	Godkjent	06.11.2015

EM27	24.03.2015	[Ikke mulig å lese endringsmeldingen]	43 837,50		
EM28	22.04.2015	Montering av kjølerør i seksjon 1	40 841,96	Godkjent	10.11.2015
EM29	22.04.2015	Oppboring av sammenraste hull	110 181,90	Godkjent	06.11.2015
EM30	22.04.2015	Endring rørgjennomføring for vannledning	29 680,00	Godkjent	23.06.2015
EM31	09.06.2015	Mini fangdam kunstig vik og tresvannet	18 450,00	Avslått	26.06.2015
EM32	09.06.2015	Forskaling og montering av inntaksrist	39 204,00	Godkjent	26.06.2015
EM33	01.07.2015	Kontakt injesering mellom dam og fjell	217 588,00	Godkjent	06.11.2015
EM34	02.09.2015	Stålrør i betongvegg for lekkasjemåling	23 157,95	Godkjent	16.10.2015
EM35	02.09.2015	Krum forskaling i flomløpskanal	79 278,30	Godkjent	06.11.2015
EM36	11.09.2015	Rensk ved vederlag for østdammen	76 608,00	Godkjent	16.10.2015
EM37	17.09.2015	Ekstra armeringskoblinger	18 003,02	Godkjent	16.10.2015
EM38	15.09.2015	Injesering av monterte kjølerør	747 264,00	Godkjent	10.11.2015
EM39	17.09.2015	Fangdam ved østdammen	3 513 436,00	Avslått**	03.12.2015
EM40	30.09.2015	Kabelgrøft fra pumpehus til ventilhus	87 486,00	Godkjent	16.10.2015
EM41	30.09.2015	Utvidelse av ventilhus	42 514,56	Godkjent	16.10.2015
EM42	02.10.2015	Endret kumhøyde for lekkasjemåling	3 269,58	Godkjent	16.10.2015
EM43	20.10.2015	Tilbakeføring av vannledning	63 795,12	Godkjent	03.12.2015
EM44	30.10.2015	Fjerning og rydding av skog	Annet*	Godkjent	06.11.2015
EM45	30.10.2015	Sikring av gamle østdam etter ras	Annet*	Godkjent	06.11.2015
EM46	30.10.2015	Grøft for fundament for rekkverk	Annet***	Godkjent	20.11.2015
EM47	30.10.2015	Forsterkning av oppstrøms forstøtningsvegg	95 040,00	Godkjent	20.11.2015
EM48	05.11.2015	Nye innmålingspunkt på gamle østdam	Annet*	Godkjent	20.11.2015
EM49	05.11.2015	Levering og montering autovern på stolper	138 082,56	Godkjent	23.11.2015
EM50	05.11.2015	Etablering vannledning fra driftsbygning	Annet*	Godkjent	20.11.2015
EM51	06.11.2015	Oppmuring av leca under ventilhus	Annet*	Godkjent	20.11.2015
EM52	10.12.2015	Anleggsveg for borerigg	18 525,00	Godkjent	11.12.2015
EM53	11.12.2015	Masser for gjenfylling av veg	40 500,00	Godkjent	11.12.2015
SUM godkjente og avklarte endringsmeldinger			5 030 624,83		

*= Regningsarbeid

**= Først uavklart og deretter avslått av byggherre.

***= Avregnes etter virkelige kostnader og timer

Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.
- Nærings- og fiskeridepartementet: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). LOV-2016-06-17-73

Dokumenter fra Askøy kommune

- Midlertidige rutiner for prosjekt inntil kvalitetssystemet er på plass. VA. April og november 2016.
- Stillingsbeskrivelser: Fagansvarlig Prosjekt VA 2015, Prosjektleder VA 2013, Fagansvarlig Utbygging 2013.
- Delegasjonsreglement for 2015-2019.
- Videre delegasjon: fra rådmann til kommunalsjef for teknisk, og fra fagsjef teknisk avd. til leder VA-seksjon
- Fullmakt prosjektleder, tilsendt revisjonen juni 2017.
- Hovedplan for avløp 2005-2016.
- Hovedplan for vannforsyning 2005.

Case Mølledammen

- Askøy kommune: Saksfremlegg, prosjektrapporter VA, og notater om status på Mølledammen til politisk nivå i kommunen.
- Askøy kommune: Rapport fra Agresso på prosjektnummeret 4401 til Mølledammen.
- Multiconsult: grunnundersøkelse, prosjektorganisasjon, fremdriftsplaner, endringsmeldinger, kostnadsvurdering 2012, rev. kostnadsoverslag 2014, estimer og prisvurdering 2015.
- NVE: konsesjon til vannforsyning og korrespondanse med Askøy kommune.
- Korrespondanse mellom Asplan Viak, Multiconsult, Norconsult og Askøy kommune.
- Anbudsdokumenter Mølledammen 2014 og anbudsdokumenter Mølledammen 2015-2016.
- Norconsult: kontrollrapporter for Mølledammen, byggemøtereferat.
- Fana Entreprenør AS: korrespondanse med kommunen, endringsmeldinger og oversikt over de.
- Donar: korrespondanse med kommunen, masseoppsett/avregningsliste, endringsmeldinger.

Andre kilder

- NS-ISO 10006:2003. Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter. Systemer for kvalitetsstyring. Norsk Standard.
- Finansdepartementet: Kostnadsestimering. Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekalternativ. Veileder nr. 6. Datert 11.03.2008.
- NS-ISO 21500:2012. Veiledning i prosjektledelse. Norsk Standard.
- Veileder i kontrahering av byggeledere. Hvordan unngå byggeskandaler! Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer. Januar 2008.
- Deloitte: Forvaltningsrevisjon investeringsprosjekt i Askøy kommune. Oktober 2014.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.