

En gjennomgang av prosjektet Bykle helsehus

1. Innledning

Kontrollutvalget i Bykle kommune har gitt Agder Kommunerevisjon IKS i oppdrag å gjennomføre en utredning og gjennomgang av prosjektet «Bykle helsehus» jf. kontrollutvalgets vedtak i sak 13/20. Det følger av vedtaket;

Kontrollutvalet sender ei bestilling til revisjonen på ei utgreiing og gjennomgang av internkontroll, habilitet og øvrig lovverk i prosjekt «Bykle helsehus».

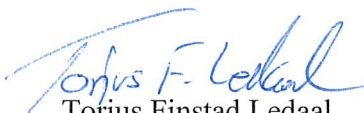
Revisjonen vil dermed undersøke kommunens planlegging, oppfølging og gjennomføring av prosjektet «Bykle helsehus». Vi vil i utredningen legge særlig vekt på kommunens internkontroll, rutiner, planleggingen i starten av prosjektet, anskaffelser, kontraktsinngåelser, samt oppfølgingen underveis i kontraktsperioden.

Bykle helsehus har blitt bygget over perioden fra 2017-2020. Bygget er overtatt av kommunen våren 2020, og er tatt i bruk. Det gjenstår enkelte ikke ferdigstilte poster i prosjektet¹. Den opprinnelige kostnadsrammen på prosjektet var kr 98 000 000², ekskl. mva. I løpet av byggeperioden er det vedtatt tilleggsbevilgninger på kr 14 660 000, ekskl. mva. Sum kostnadsført i perioden 2016-2020 er kr 115 147 614, ekskl. mva. Prosjektet har hatt et avvik i forhold til opprinnelig kostnadsramme på kr 17 147 614³, tilsvarende 17,5%.

Revisjonen har mellom august 2020 og desember 2020 foretatt undersøkelser, gjennomgått dokumenter, gjennomført intervju, samt utarbeidet denne rapporten. Arbeidet er utført av prosjektleder Torjus Finstad Ledaal, Tommy Pytten, Jarl Birkenes Gjessing, og oppdragsansvarlig Tor Ole Holbek.



Tor Ole Holbek
Oppdragsansvarlig revisor



Torjus Finstad Ledaal
Statsautorisert revisor



Jarl Birkenes Gjessing
Forvaltningsrevisor/jurist

¹ Jf sak 137/20 i kommunestyret

² Kr 1 000 000 vedtatt i sak 172/15 + Kr 7 000 000 vedtatt i sak 185/16 + kr 90 000 000 vedtatt i sak 46/18

³ I Agderposten sin artikkel 05.06.20 blir det omtalt et budsjettavvik på kr 33 mill. Dette beløpet kan synes å være inklusiv merverdiavgift, samt at man ikke har hensyntatt bevilgning til grunnarbeider og forprosjekt på kr 8 mill.

2. Oppsummeringskapittel

Som nevnt ovenfor har prosjektet blitt dyrere enn opprinnelig budsjettet og planlagt. Slik revisjonen ser det er det flere årsaker til dette, og det er vanskelig å peke ut enkeltforhold som er utslagsgivende i denne sammenheng. Det er likevel revisjonens vurdering at forundersøkelsene og prosjekteringen ikke var ferdigstilt før oppstart av byggearbeidene. Det har videre blitt tatt inn ønsker fra kommunen underveis i utførelsesfasen om å øke brukervennligheten til bygget. Dette har ført til ekstraarbeid som ikke var priset inn under den opprinnelige kontrakten. Disse ekstraarbeidene har derfor kommet som endringer underveis i utførelsesperioden, noe som har gjort at sluttsummen på prosjektet ble høyere enn opprinnelig budsjettet.

Revisjonen vil i denne sammenheng påpeke at store deler av de arbeidene som skulle utføres var rehabilitering av eksisterende bygningsmasse. Det er i slike tilfeller påregnelig at det oppstår forhold som ikke kunne avdekkes i forbindelse med forundersøkelsene og prosjekteringen, og som man ikke ser før man for eksempel har begynt med rehabiliteringsarbeidene. I den sammenheng burde kommunen operert med en høyere uforutsettpost ved budsjetteringen av prosjektet som tok høyde for forhold som ikke kunne avdekkes ved prosjekteringen.

Revisjonens gjennomgang av om regler og interne rutiner har blitt fulgt viser følgende funn:

- Det foreligger brudd på investeringsreglementet ved at det ikke er sørget for tilstrekkelig rapportering til administrativ og politisk ledelse.
- Kommunen har ikke arkivert dokumentasjon i henhold til arkivloven med forskrift, og revisjonen finner at det foreligger brudd på arkivforskriften § 9.
- Brudd på attestasjons- og tilvisningsreglementet.
- Brudd på anskaffelsesregelverket. Dette knytter seg til en ulovlig direkte anskaffelse, manglende konkurranseutsetting av anskaffelser, manglende skriftlige avrop⁴ på eksisterende rammeavtaler/skriftlige avtaler, manglende anskaffelsesprotokoller samt manglende skriftlighet (bl.a vurderinger av anskaffelsenes verdi).
- Det er ikke gjort funn som tyder på at kommunens ansatte har vært inhabile i saken.

Revisjonen vil på bakgrunn av rapporten anbefale følgende:

1. Kommunen bør følge opp nytt økonomireglement⁵ og sørge for at det utarbeides rutiner for overordnet styring og kontroll underveis i prosjekter.
2. Kommunen bør gjennomgå samarbeid med eksterne konsulenter og sikre seg at all arkivverdig dokumentasjon blir arkivert i kommunen.
3. Kommunen bør fortsette arbeidet med å styrke kompetansen på og etterlevelsen av lov og forskrift om offentlige anskaffelser, herunder å etterstrebe å følge kravene til skriftlighet
4. Kommunen bør styrke organisasjonens kjennskap til innholdet i reglene for attestasjon og tilvisning.
5. Kommunen bør gjennomgå sine rutiner og systemer for oppfølging av politiske vedtak for å sikre at alle vedtak blir tilfredsstillende fulgt opp.

⁴ Et avrop er en kontraktstildeling under en eksisterende rammeavtale. Etter anskaffelsesregelverket skal et avrop være skriftlig.

⁵ Vedtatt i kommunestyre den 22. oktober 2020 (sak 139/20)

3. Kommunens planlegging, internkontroll og rapportering

Ved planlegging av prosjekter og anskaffelser bør det foretas en identifisering av behov, krav og mål for prosjektet. Ulike løsninger som kan tilfredsstille behovet bør utredes og vurderes. Det bør opprettes en plan for prosjektet og det bør tas stilling til hvilken gjennomføringsmodell som skal brukes. Prosjektplaner og beslutningsgrunnlag bør utarbeides for å vise hvilket konsept som best dekker definerte behov, krav og mål.

Kravene til planlegging av investeringsprosjekter i Bykle kommune er inntatt i Bykle kommunes økonomireglement⁶ pkt.7.3 angir at «*Ein må gjøre greie for behov, kostnadsramme og driftskonsekvensar og evt. andre vilkår ved investeringsframlegget.*»

3.1 Kommunens planlegging

Kommunestyret i Bykle vedtok «Pleie og omsorgsplan for Bykle kommune 2013-2020», den 15. november 2012. I planen legges de langsiktige føringene for utviklingen av helse og omsorgstjenesten i Bykle kommune herunder behovet for institusjonsplasser. I forlengelsen av dette ble det i forbindelse med budsjett og økonomiplan 2013-2016, nedsatt en politisk og faglig styringsgruppe som fikk i oppdrag å «*legge fram ein samla plan for utbygging/renovering av bygningsmassen som trengst for å yte tenester innafor pleie og helse på ein forsvarleg måte i åra som kjem*». Med dette som bakteppe ble det lagt en plan⁸ for ombygging av helsehus på Hovden og i Bykle. Sistnevnte med planlagt byggestart i 2016.

Det ble i forlengelsen av vedtaket nedsatt to bredt sammensatte faggrupper innen helse og pleie, samt tillitsvalgte og verneombud. Cowi AS var prosjektleder og senere prosjekteringsleder for arbeidet, og Svensson Sivilarkitekter AS har utarbeidet skisser og tegninger.⁹

Dimensjoneringen av helsehuset er begrunnet med utgangspunkt i SSB sin framskrivning av folketallsutviklingen og lokale vurderinger. Bykle kommune har hatt en høy andel institusjonsplasser av antall eldre over 80 år. Den fremtidige dimensjoneringen ble planlagt til 15 demens- og somatiske plasser.¹⁰ Dimensjoneringen av det fremtidige helse- og omsorgssenteret la til grunn en lavere andel institusjonsplasser i forhold til antall eldre over 80 år enn det historisk har vært.

⁶ Bykle kommune, økonomireglement- vedtatt av kommunestyret 31. mars 2016

⁷ Sak for kommunestyret (sak 152/12)

⁸ Sak for kommunestyret (sak 168/13)

⁹ Vedlegg til sak for kommunestyret 29. april 2014 PS 47/14

¹⁰ Jf. skisseforslag utarbeidet av COWI/Svensson datert 10. april 2014

I saksfremlegg til kommunestyresak 50/15 «*utbygging/ombygging/nybygg pleie- og hjelpetenesta, val av alternativ for vidare planlegging*» blir kommunestyret presentert for to mulige alternativer:

1. Utvidelse, ombygging og rehabilitering av eksisterende bygningsmasse¹¹
2. Nyetablering på ny tomt mellom skolen og rådhuset.

Rådmannen anbefaler i saksfremlegget at man arbeider vidare med alternativ 1, og at utvidet skisseprosjekt blir lagt frem for kommunestyret til godkjenning i juni 2015, og at utarbeidelse av forprosjekt, vedtak og endelig søknad til Husbanken blir gjort i løpet av høsten 2015. Rådmannens innstilling blir vedtatt.

Revisjonen har gjennomgått sakslisten for kommunestyrene for andre halvår i 2015 og kan ikke finne at forprosjektet er endelig vedtatt iht. planen i kommunestyresak 50/15. Revisjonen finner neste orientering for kommunestyret den 22. juni 2016 i PS 75/16 der gjennomføringsplan og søknad til Husbanken blir fremlagt.

I kommunestyresak 46/18 blir totalramme for prosjektet vedtatt. I saksfremlegget fremkommer det at utstyr og inventar til å drive vaskeri, og utskiftning/fornyning av inventar generelt ikke er medtatt i total kostnadsramme på kr. 91 960 196¹² eks. mva. Kostnadsrammen er også eksklusiv tomtekostnader som allerede var bevilget i 2017.

¹¹ Kostnadene til vaskeri blir nærmere spesifisert i saksfremlegg for kommunestyret (PS sak 46/18), og i vedlegg til saksfremlegget utarbeidet av COWI. Det går her frem av vedlegget at «(n)år det gjelder vaskeri, er dette planlagt for alle nødvendige tilkoplinger, men maskiner og utstyr for selve driften er ikke medtatt.» Det fremgår vidare av saksfremlegget at vaskeri vil komme som en egen næringssak for kommunestyret, og at det blir arbeidet med å få etablert et vaskeri som kan drives som egen virksomhet, og som kan håndtere vaskeritjenester for virksomheter utenfor helse- og omsorgssenteret.

¹² I dette beløpet inngår også kr. 1 960 196 i overskridelse på grunnarbeid, dette beløpet inngår ikke i opprinnelig kostnadsramme, ref. fotnote 2.

3.2 Bevilgninger

Tabell 1 Sentrale politiske vedtak og budsjettreguleringer

Saksnummer	Dato	Sakstekst	Beløp eks mva
50/15	29.04.2015	Utbygging/ombygging/nybygg pleie og hjelpetenesta, val av alternativ for vidare planlegging	
172/15	03.12.2015	Økonomiplan 2016-2020	Kr 1 000 000
75/16	15.06.2016	Orientering status utbygging, Bykle helse og omsorgssenter	
185/16	01.12.2016	Økonomiplan og budsjett 2017-2021	Kr 7 000 000
46/18	30.05.2018	Bykle helses- og omsorgssenter. Framlegg til kostnadsramme, inkl. opsjoner	Kr 90 000 000 i kostnadsramme samt Kr 1 960 000 i overskridelse grunnarbeider.
163/19	25.09.2019	Inventar og utstyr-inventar og utstyr sjukeheim	Kr 1 200 000
164/19	25.09.2019	Økt kostnadsramme	Kr 10 000 000
165/19	25.09.2019	Inventar og utstyr til Bykle helseshus	Kr 1 000 000
137/20	06.10.2020	Slutføring av prosjekt helseheimen- sluttøyving	Kr 500 000
			Sum kr 112 660 196

Prosjektets bevilgninger har primært vært gitt gjennom «økonomiplan og budsjett». Rammen for forprosjektet ble lagt inn i økonomiplan 2016-2020, og denne ble korrigert i forbindelse med kommunestyrets sak om totalkostnadsramme i 2018. Kostnadsrammen som vedtas her er på 91,6 mill eks. mva. og gjelder byggetrinn 1 og byggetrinn 2. Grunnarbeidene og forprosjektkostnader var da allerede påløpt basert på tidligere bevilgninger. Det fremkommer også i den politiske saken at kostnadsrammen er eksklusiv utstyr til vaskeri, samt inventar til heimen.

I sak 46/18 fremkommer det i vedlegget utarbeidet av COWI hvordan kostnadsrammen ble «bygget opp», herunder at det ble operert med en uforutsettpost på cirka 2,9 % av kontraktssummen. Revisjonen har i intervju med prosjektleder i kommunen og prosjektleder/prosjekteringsleder i COWI blitt informert om årsaken til den lave marginen. De forklarer at forslag til budsjett er fremlagt etter at BRG har fått tilsagnet på byggingen. Dette ble gjort for at det ikke skulle være usikkerhet knyttet til prisingen av prosjektet i markedet. Rådgiverne ble også forspurt om forventet kostnadspådrag i byggeperioden. Tilbakemeldingene fra rådgiverne var at forventet kostnadspådrag var forventet å være lavt, noe som indikerte at dette var et «godt gjennomarbeidet» prosjekt med lite gjenværende usikkerhet.

Bykle kommune
v/Sigbjørn Fossdal
4754 BYKLE



COWI

ADRESSE COWI AS
Tordenskjoldsgate 9
4612 Kristiansand
Tlf +47 02694
WWW.cowi.no
DATO 4 april 2018
SIDE 1/5
REF ARDN/EHOG
OPPDAGNR A038023

BYKLE KOMMUNE - BYKLE HELSE- OG OMSORGSSENTER
Forslag til budsjett etter kontraktsinngåelse på nybygg og ombygging

Budsjettet er basert på inngått kontrakt med BRG Entreprenør AS og inkl opsjoner.

1.	Kontraktsum BRG Entreprenør AS inkl opsjoner	kr	82 100 000
2.	Ikke medtatt i anbud:		
2.1	Kjøkkenutstyr m.m., avsatt	kr	1 000 000 (kfr. Vidar)
2.2	Trafo med tomt, avsatt	kr	650 000
2.3	Bygg for nødstrømanlegg med ventilasjon, avsatt	kr	350 000
	Sum	kr	2 000 000
3.	Byggherrekostnader:		
3.1	Søknader og uavhengig kontroll, avsatt	kr	150 000
3.2	Arkitektbistand byggeperiode, avsatt	kr	400 000
3.3	Rådgivere i byggeperioden, avsatt	kr	750 000
3.4	Prosjekt- og byggeledelse 2,5 år/2 år	kr	1 600 000
3.5	Skilting, merking m.m.	kr	200 000
3.6	Andre kostnader	kr	200 000
	Sum	kr	3 300 000
4.	Uforutsett	kr	2 600 000
	Sum eks mva inkl alle opsjoner	kr	90 000 000

NO 979 364 857 NVA

383

Figur 1 Faksimiler fra PS 48/18- forslag til budsjett

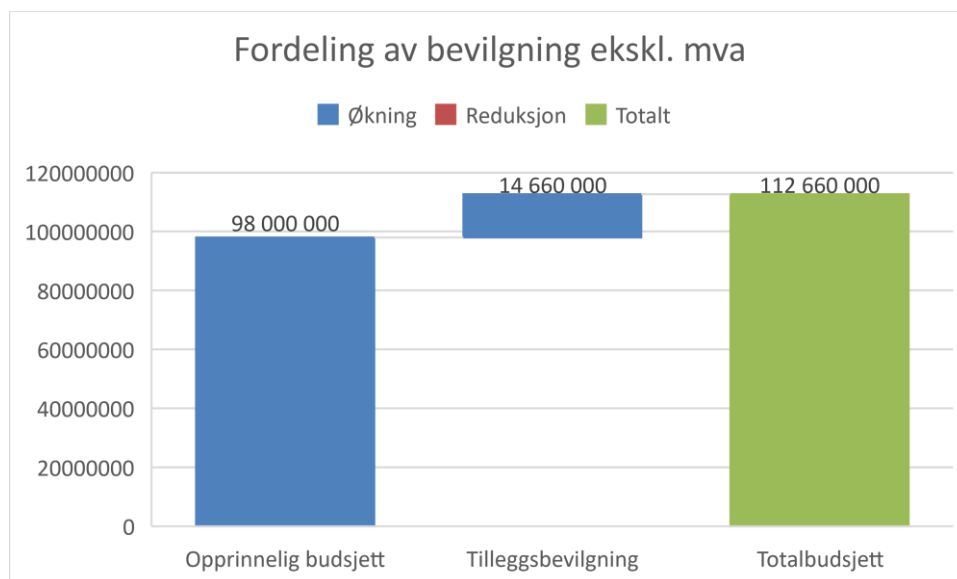
Etter sak 46/18 har ikke revisjonen funnet nye politiske behandlinger¹³ av prosjektet før i september 2019, da det rapporteres om behov for økt kostnadsramme, samt budsjett for inventar og utstyr. Samlet sett er den økonomiske rammen økt med kr. 14,6 mill¹⁴ i perioden. Vedtatt totalbevilgning utgjør kr 112,6 mill pr. desember 2020. Ved gjennomgang av årsrapportene for byggeperioden 2017-2019, ser revisjonen at kommunen ikke har innarbeidet en vedtatt budsjettendring¹⁵ på kr 10 mill i 2019. Det er dermed rapportert et tilvarende for høyt budsjettavvik i 2019.

¹³ I kommunestyret

¹⁴ Kr 5 mill ble flyttet fra 2020 budsjettet til 2019 budsjettet i forbindelse med sak til kommunestyre 159/19, medfører ingen økning av rammen.

¹⁵ Jf. kommunestyresak 164/19

Kommunedirektøren¹⁶ bekrefter i sak til kommunestyret at næringssaken om valg av løsning for vaskeriet ikke har vært oppe til behandling pr. oktober 2020, men at det arbeides med alternativer.



Figur 2 Fordeling av bevilgning, kilde: vedtatte bevilgninger på prosjektet, regnskap Bykle kommune- Agresso, sammenstilling Agder Kommunerevisjon IKS

3.3 Rapportering i prosjektet

Det følger av økonomireglementet til Bykle kommune pkt. 7.6 «**Igangsetting, rapportering og budsjettstyring**» at «(d)ersom kommunestyret vedtek igangsetting av investeringar der omfang har stor grad av uvisse¹⁷ skal formannskapet løpande få framlagt oppdaterte kostnadsoverslag o.l. Det er rådmannen, i samarbeid med den som er ansvarleg for prosjektet, som har ansvar for at denne orienteringa vert gitt. Løyvingssak skal leggst fram for kommunestyret snarast mogeleg, og seinest innan utgangen av året. Som hovudregel skjer dette gjennom tertialrapportene.»

3.3.1 Faktiske forhold

Økonomisk fremdrift i prosjektet har blitt rapportert i tråd med gjeldende økonomireglement i tertial og årsrapportene i byggeperioden, sammen med øvrige investeringsprosjekter. Prosjektet er av rapporteringshensyn til Husbanken delt opp i 5 underprosjekt. Det samlede budsjettet for prosjektet er vist på ett av de 5 underprosjektene med en kommentar om at prosjektene må ses samlet.

¹⁶ I PS sak 137/2020 – slutføring av prosjekt heimen, ekstraløyving

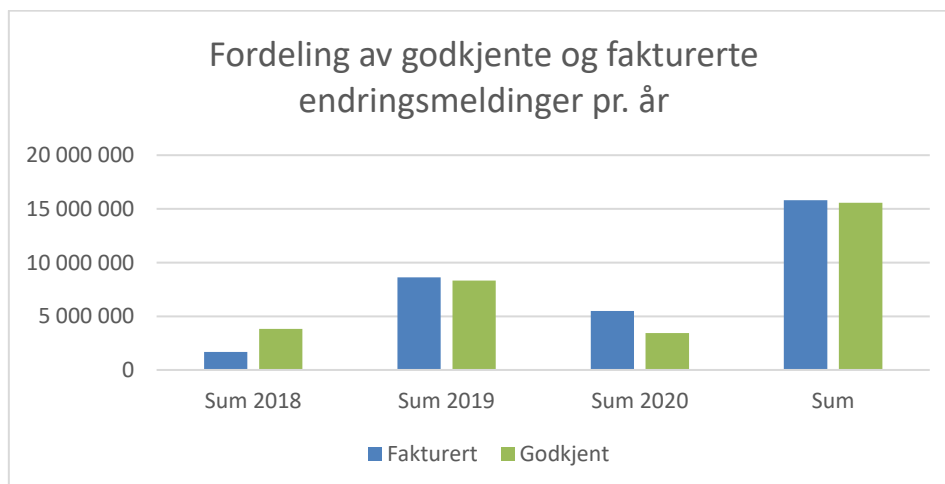
¹⁷ Det fremkommer ikke av reglementet, vedtatt 31. mars 2016, hva som regnes som «stor grad av uvisse».

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

02301	Nybygg (forretnings-, lager-, og adm.bygg.	8 962 692,15	0,00	-8 962 692,15	
04290	Mva, generell kompensasjonsordning	2 229 831,16	0,00	-2 229 831,16	prosjekt 4002-4005 gjeld alle
U	Sum utgift	11 192 523,31	0,00	-11 192 523,31	Bykke alders- og sjukeheim.
07291	komp mva invest f 841	-2 229 831,16	0,00	2 229 831,16	Årets budsjetttramme på totalt kr. 34 200 000
I	Sum inntekt	-2 229 831,16	0,00	2 229 831,16	er fordelt på underprosjekt.
3405	Bykke helsesenter, bygg	8 962 692,15	0,00	-8 962 692,15	
130	Enhet Teknisk drift og eideom	8 962 692,15	0,00	-8 962 692,15	opptak av lån på kr. 24 200 000 er per dato ikke
20					
4002	BHO - Demensavd	8 962 692,15	0,00	-8 962 692,15	fordelt og bokført på prosjekt.
09101	Bruk av lån fra statlige låneinstitusjoner	0,00	-24 200 000,00	-24 200 000,00	
I	Sum inntekt	0,00	-24 200 000,00	-24 200 000,00	
9125	Andre utlån(ex.form.lån)	0,00	-24 200 000,00	-24 200 000,00	
101	Enhet skatt,avgift,finansinntekt	0,00	-24 200 000,00	-24 200 000,00	
02301	Nybygg (forretnings-, lager-, og adm.bygg.	6 806 578,42	34 200 000,00	27 393 421,58	
04290	Mva, generell kompensasjonsordning	1 690 802,70	8 550 000,00	6 859 197,30	
U	Sum utgift	8 497 381,12	42 750 000,00	34 252 618,88	
07291	komp mva invest f 841	-1 690 802,70	-8 550 000,00	-6 859 197,30	
09506	Bruk av bundne drifond i invest (diverse)	0,00	-10 000 000,00	-10 000 000,00	
I	Sum inntekt	-1 690 802,70	-18 550 000,00	-16 859 197,30	
3405	Bykke helsesenter, bygg	6 806 578,42	24 200 000,00	17 393 421,58	
130	Enhet Teknisk drift og eideom	6 806 578,42	24 200 000,00	17 393 421,58	
4003	BHO-Somatisk avd	6 806 578,42	0,00	-6 806 578,42	
02301	Nybygg (forretnings-, lager-, og adm.bygg.	494 595,22	0,00	-494 595,22	
04290	Mva, generell kompensasjonsordning	112 806,93	0,00	-112 806,93	
U	Sum utgift	607 402,15	0,00	-607 402,15	
07291	komp mva invest f 841	-112 806,93	0,00	112 806,93	
I	Sum inntekt	-112 806,93	0,00	112 806,93	
3405	Bykke helsesenter, bygg	494 595,22	0,00	-494 595,22	
130	Enhet Teknisk drift og eideom	494 595,22	0,00	-494 595,22	
4004	BHO - Omsorgsboliger	494 595,22	0,00	-494 595,22	
02301	Nybygg (forretnings-, lager-, og adm.bygg.	106 866,54	0,00	-106 866,54	
04290	Mva, generell kompensasjonsordning	15 874,77	0,00	-15 874,77	
U	Sum utgift	122 741,31	0,00	-122 741,31	
07291	komp mva invest f 841	-15 874,77	0,00	15 874,77	
I	Sum inntekt	-15 874,77	0,00	15 874,77	
3405	Bykke helsesenter, bygg	106 866,54	0,00	-106 866,54	
130	Enhet Teknisk drift og eideom	106 866,54	0,00	-106 866,54	
4005	BHO - Dagsenter	106 866,54	0,00	-106 866,54	

Figur 3 Faksimile fra økonomisk rapporter pr.31.08.18

Det er kun årets budsjett som presenteres i rapportene og som måles mot årets påløpte utgift. Dagens rapportering tar ikke hensyn til kostnader som er påløpt, men som det ikke er mottatt faktura på.



Figur 4 Fordeling av godkjente og fakturerte endringsmeldinger fordelt pr. år. Kilde: Samleliste endringsmeldinger Bykke Helseheim

I dette prosjektet er det kommet et stort antall endringsmeldinger underveis i prosjektet. Som figur 4 viser er flere store endringsmeldinger godkjent av byggherre i 2018, men først fakturert i 2019 og 2020. Mange av endringsmeldingene har ifølge kommunens prosjektleder og COWIs prosjektleder/prosjekteringsleder vært vanskelig å beregne pris på før endelig faktura fra underentreprenører er mottatt. Eksempelvis kan en endring i ett fag medføre endringer i flere

andre fag¹⁸, som ligger lenger frem i arbeidsprosessen. Det har dermed tatt lang tid fra endringen er meldt og godkjent til den har blitt bokført i regnskapet, og videre rapportert i tertial eller årsrapporten.

Revisjonen har i intervju med økonomisjefen blitt informert om at kommunens rutine for tjenestelederes økonomiske rapportering, er at tjenestelederen skal rapportere til økonomisjefen. Dette gjelder både for drift og for investeringsprosjekt, og rapporteringen skal skje månedlig. Dette ble gjort i begynnelsen av prosjektet, blant annet for grunnarbeidene. Etter skifte av kommunens prosjektleder i april 2017 skjedde økonomirapporteringen direkte til rådmann i forbindelse med at prosjektet ble tatt ut av teknisk avdeling. Tjenestelederen på teknisk drift og eiendom hadde dermed ikke lenger noe ansvar i prosjektet, og revisjonen har fått opplyst at det var på dette tidspunktet at økonomirapporteringen begynte å svikte.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på at det ble rapportert avvik til administrativ eller politisk ledelse underveis i prosjektet, utover at inngående faktura ble sendt til tilvisning. Revisjonen har gjennom sine intervjuer fått opplyst at kommunikasjon ut av prosjektet primært gikk gjennom byggemøtereferatene. Byggemøtereferatene er distribuert til flere personer i Bykle kommune. Revisjonens gjennomgang av et utvalg av byggemøtereferatene i fra 2018 til sommeren 2019 viser at hverken rådmannen/konst. rådmann eller tilviser på prosjektet har stått som kopimottakere¹⁹ eller vært til stede i byggemøtene. Fra sommeren 2019 er kommunedirektøren²⁰ satt på kopi.

Økonomifunksjonen har ikke vært involvert i prosjektet, dette ble opplevd som utfordrende for økonomisjefen. Det ble oppfattet i begynnelsen av prosjektet at det var et ønske fra rådmannen om at økonomifunksjonen skulle være representerte i prosjektet, men dette har ikke blitt fulgt opp.

3.3.2 Revisjonens vurdering

Bykle kommune har i tertial og årsrapport rapportert på investeringsprosjektet i tråd med økonomireglementet, samt lov og forskrift.

Slik rapporteringen av flerårige byggeprosjekter er i dag, vil det etter revisjonens vurdering være utfordrende å følge den samlede status i prosjektet over flere år. Dette vanskeliggjør politikernes mulighet til å følge opp prosjektet underveis i prosjektperioden.

Revisjonen anbefaler at man i rutineene for oppfølging av store byggeprosjekter legger inn en rapportering på akkumulerte beløp, inkl. estimat for ikke fakturerte endringsmeldinger.

Manglende innarbeidelse av vedtatt tilleggsbevilgning i regnskapet for 2019, samt manglende oppfølging av næringssaken knyttet til valg av driftsløsning for vaskeriet er etter revisjonens vurdering indikasjoner på manglende system for oppfølging av politiske saker. Vi anbefaler derfor kommunen om å gjøre en gjennomgang av sine systemer for dette.

¹⁸ Med fag menes eksempelvis rørlegger, elektriker, murer m.v

¹⁹ Postmottak@bykle.kommune.no er satt på kopi liste, hvorvidt det er distribuert videre fra postmottak kjenner ikke revisjonen til.

²⁰ Kommunedirektøren kom fra stillingen som helsesjef og hadde fått byggemøtereferat i denne sammenheng.

3.4 Retningslinjer og rutiner i Bykle kommune

Kommunens organisering av prosjektet fremkommer av gjennomføringsplan for prosjektet gitt som orientering i kommunestyret²¹. Prosjektet har i byggeperioden organisasjonsmessig ligget direkte under rådmannen. Det har i byggeperioden vært tre forskjellige prosjektledere²² fra kommunens side, hvorav to har vært fast ansatt i kommunen.

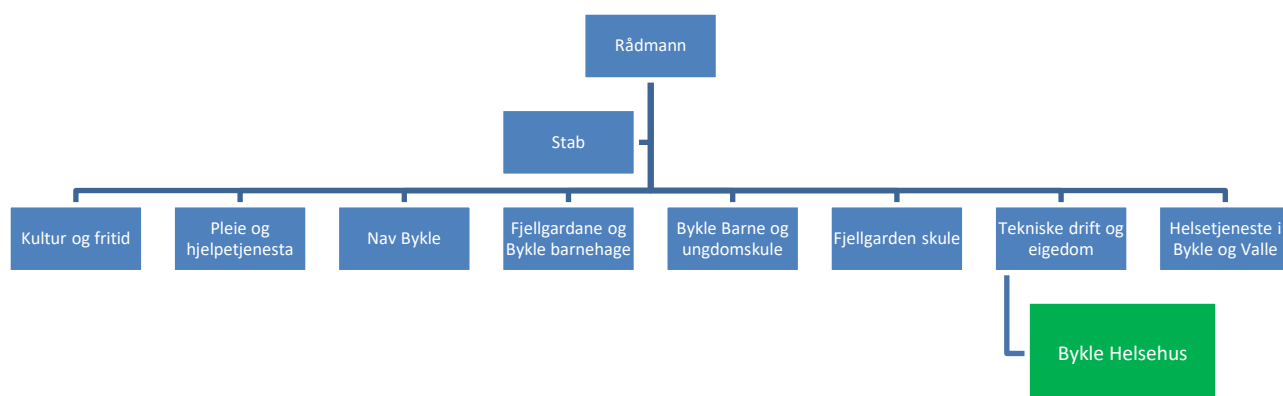
Investeringsreglementet angir ikke spesifikt prosjektleders ansvarsområde, utover å sørge for orientering til formannskapet i prosjekter med stor grad av usikkerhet²³.

3.4.1 Organisering av prosjektet i Bykle kommune

Basert på intervju med informantene har revisjonen forstått at prosjektet har ligget i forskjellige deler av kommuneorganisasjonen i forskjellige perioder.

Plasseringen i kommuneorganisasjonen gjennom prosjektet kan presenteres slik:

Forprosjekt- og grunnarbeidsfase 2016 – april 2017



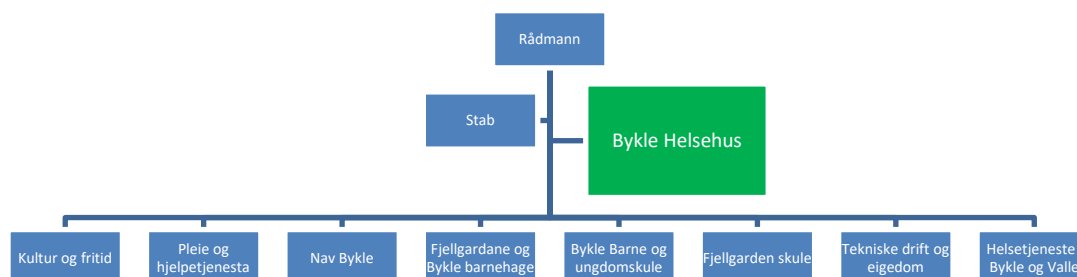
Figur 5 Prosjektets organisering i kommunen i forprosjektfasen

²¹ Sak 75/16- til kommunestyret

²² Knut Arne Midtveit, Sigbjørn Fossdal, Geir Skjevra

²³ Økonomireglement Bykle kommune, vedtatt i K-sak 27/16

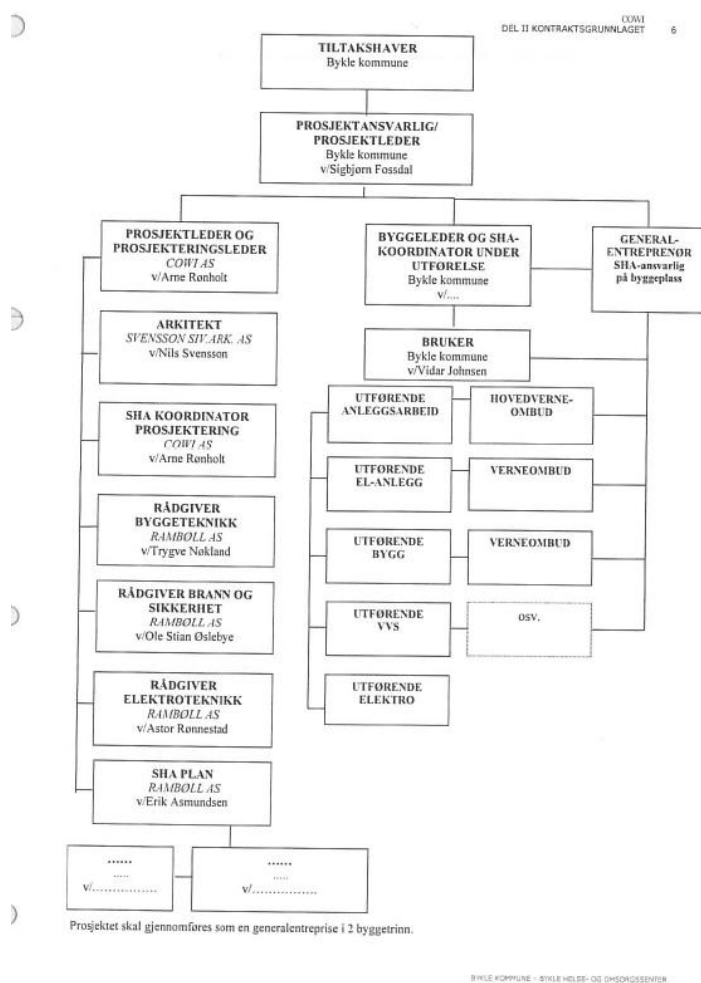
Fra april 2017 til dags dato har prosjektet vært organisert direkte under rådmannen



Figur 6 Prosjektets organisering i kommunen i byggefasen

3.4.2 Organisering og ansvarsfordeling i prosjektet

Organiseringen i prosjektet fremkommer av organisasjonsplan i anbudsinnsbydelsen:



Figur 7 organisering i prosjektet, kilde: anbudsinnsbydelse

3.4.3 Faktiske forhold

Kommunens prosjektleder²⁴ og prosjektleder/prosjekteringsleder²⁵ fra Cowi har i hvert sitt notat beskrevet rollefordelingen mellom seg. Begge disse notatene er konsistente i beskrivelsen av rollefordelingen mellom prosjektleder i kommunen og prosjektleder/prosjektleder fra COWI.

Prosjektlederen i kommunen har vært byggherrens representant/prosjektleder samt byggeleder, og har hatt ansvar for økonomisk oppfølging og attestasjon av fakturaer.

Prosjektleder/prosjekteringsleder fra COWI har bistått prosjektleder, med teknisk kompetanse, historikk og referatskrivning. Dette er også sammenfallende med organisasjonsplanen i anbudsinnsbydelsen

Gjennomgangen av mailkorrespondanse fra prosjektleder gir ikke indikasjoner på at det hersker usikkerhet om hvem som er byggherrens representant, og har dette ansvaret. Mailene knyttet til spørsmål eller endringsmeldinger er enten direkte svart ut av prosjektleder fra kommunen selv, eller med prosjektleder fra COWI på kopi etter den foranliggende mailkorrespondansen.

3.4.4 Revisjonens vurdering

Revisjonen har ikke mottatt informasjon eller avdekket forhold som indikerer at det har vært usikkerhet mellom partene i prosjektet om hvem som har hatt hvilke roller i prosjektet overfor kommunen eller ovenfor entreprenøren eller rådgiverne.

3.5 Kommunens retningslinjer og rutiner

3.5.1 Investeringsreglement

I byggeperioden er det økonomireglementet vedtatt i Bykle kommunestyre 31. mars 2016 som har vært gjeldende²⁶. Reglement for investeringsprosjekter er inntatt i økonomireglementets kapittel 7.

Investeringsreglementet omfatter:

- Avgrensning investering/drift
- Forholdet til økonomiplan
- Investeringsprosjekt utenom økonomiplan/årsbudsjett
- Forslag til løyving
- Igangsetting, rapportering og budsjettstyring

²⁴ Notat fra Sigbjørn Fossdal vdr. Utbyggjing av Bykle helsehus, september 2019

²⁵ Notat fra Cowi, Bykle helse og omsorgsenter, budsjettoverskidelser-redegjørelse, februar 2020

²⁶ Bykle kommune vedtok nytt økonomireglement oktober 2020.

3.5.2 Attestasjon og tilvisning

Økonomireglementets kapittel 5 inneholder regler knyttet til innkjøp. Reglene omfatter:

- Forholdet til lov og forskrift
- Kjøp i Bykle kommune
- Innkjøpsfullmakt
- Varemottak og kontroll
- Attestasjon og tilvisning
- Andre bestemmelser.

Det fremkommer i pkt. 5.2 at for kjøp av varer og tjenester under 500 000 skal det gjøres prisvurderinger og sammenligning av leverings og prisalternativ før endelig valg er gjort. Og at man skal følge forskriften § 11-1 og 11-2 i forhold til prosedyre ved innkjøp.²⁷ Det fremgår videre at «(a)lle innkjøp i kommunen skal være innenfor dette regelverket».

Kommunestyret har gitt rådmannen tilvisningsmyndighet for hele den kommunale forvaltningen. Rådmannen/kommunedirektøren kan delegerer dette videre, og hovedreglene er at lederne for rammeområdet har tilvisningsmyndighet. Av delegasjonshierarkiet, god internkontroll samt god forvaltningspraksis kan man utlede at kommunedirektøren ikke skal attestere kostnader som blir tilvist av underordnet. Dette for å hindre at det settes spørsmålstegn ved hvor reell anvisers kontroll er, når overordnet allerede har attestert.

Økonomireglementet pkt. 5.6.1 Attestasjon spesifiserer kravene til attestant:

«Attestasjon av ein faktura vil seie utfylling av kontostreng og kontroll av at:

- *Vara/tenesten er lever/utført og priskontrollert*
- *Originalfaktura ligg føre*
- *Vara/tenesten ikke er betalt tidligare.*

Feilaktig innkjøp og utbetalinger som skyldast grov uaktsemd frå den som attesterer kan medføre økonomisk ansvar. Mynde til attestasjon vert delegera frå ei som har mynde til tilvisning

5.6.2 Tilvising

Tilvising av ein faktura vil seie kontroll av at:

det er budsjettdekning for summen (innanfor netto ramma)

- *beløpet er rett i forhold til avtaler, kontrakter, tingingar osv*
- *bilaget er korrekt utfylt og tilstrekkeleg dokumentert*
- *nødvendig attestasjon er utført*
- *alle rutiner er fylgd*

Tilvising, dvs. utbetalingsordre, gis til økonomiavdelinga for beløp som skal utbetalast. Faste løner o.l. vert utbetalt på bakgrunn av arbeidsavtaler e.l.. Økonomiavdelinga har fullmakt til å betale renter og avdrag på kommunen si gjeld uten spesiell tilvising.

Feilaktig innkjøp og utbetalingar som skyldast grov aktløyse frå den som tilviser kan medføre økonomisk ansvar.

²⁷ Det vises til forskrift om offentlige anskaffelser av 2001. Denne var opphevet på tidspunktet for vedtakelsen av økonomireglementet.

3.5.3 Faktiske forhold

Revisjonen har gjennomgått et utvalg av inngående fakturaer på prosjektet i Agresso. Gjennomgangen viser hvem som har attestert og tilvist på prosjektet fra 2016-2020.

Tabell 2 Oversikt over attestanter og anvisere i prosjektet, kilde: Bykle kommune, Agresso

Periode fra	År	Attestant	Tilviser
januar- desember	2016	Knut Arne Midtveit	Sigbjørn Fossdal
januar-april	2017	Knut Arne Midtveit	Sigbjørn Fossdal
april-desember	2017	Sigbjørn Fossdal	Tallak Hoslemo
desember	2017	Sigbjørn Fossdal	Frantz A. Nilsen
januar-august	2018	Sigbjørn Fossdal	Frantz A.Nilsen
september	2018	Sigbjørn Fossdal	Kim Robin Wintermark
oktober - dd	2019	Karina Sloth Grindland ²⁸	Kim Robin Wintermark

På grunn flere skifter av rådmenn/konst. rådmenn i perioden viser oversikten at det er lite stabilitet i tilviserrollen. Prosjektet lå i frem til april 2016 under teknisk enhet og konteringen fulgte organisasjonsstrukturen til daværende tjenesteleder Sigbjørn Fossdal. Når Fossdal går over i ny rolle som kommunens prosjektleder for prosjektet blir dette løftet ut av linja, og lagt direkte under rådmannen. Fossdal får da rollen som attestant i prosjektet, mens rådmannen blir tilviser. Når det blir ansatt en konstituert rådmann i august/september 2018, blir tilviserrollen lagt til tjenesteleder for teknisk drift og eiendom. Revisjonen har fått forklart at dette var litt tilfeldig på grunn av rollestyringer i regnskapsprogrammet. Tjenesteleder opplyser selv at han ikke har vært involvert i prosjektet tidligere og har ikke noe kjennskap til prosjektet. Han opplever sin rolle som tilviser som en rolle uten reell funksjon utover å godkjenne attesterte fakturaer fra prosjektleder og etter hvert kommunedirektør.

Tjenesteleder for teknisk drift og eiendom forteller at økonomien rundt helsehusprosjektet ikke har vært særskilt nevnt i ledermøter, og at han ikke har vært involvert i noe dialog om økonomien fortløpende i prosjektet. Økonomisk status i prosjektet blir først løftet i ledermøter sommeren 2019. Da retter han en forespørsel til prosjektleder²⁹ etter samtale med økonomisjef for å avklare lånebehov. Det er i denne forbindelse at det kommer opp at prosjektet ligger an til en overskridelse på ca. kr. 8-10 mill.

Når kommunedirektøren blir ansatt i juni 2019 ser hun behovet for tettere oppfølging av prosjektet, og det er i forbindelse med denne gjennomgangen at de reelle budsjettavvikene kommer frem. Når kommunens prosjektleder slutter i september 2019 forklarer kommunedirektøren at hun ikke finner noen som ønsker å tiltre rollen som attestant i prosjektet, og at hun derfor ser det nødvendig at hun selv attesterer. Kommunedirektøren har fortsatt som attestant i prosjektet frem til høsten 2020. I sommerferieavviklingen har assisterende kommunedirektør vært attestant i prosjektet.

²⁸ Assisterende kommunedirektør Jill Åse Fredriksen attesterte fakturaer juli 2020 under kommunedirektørens ferieavvikling

²⁹ Mail fra Sigbjørn Fossdal til Kim Robin Wintermark 06.07.19

3.5.4 Revisjonens vurdering

Prosjektets organisering direkte under rådmannen har gjort det sårbart for rådmannsbytter. Endringene i attestasjons- og tilvisningsrollene bærer preg av dette. Selv om det ikke er spesifikt nevnt i økonomireglementet hva som defineres som “stor grad av uvisse” er det revisjonens klare oppfatning at et prosjekt i størrelsesorden kr. 80-90 mill uansett valg av entrepriseform vil ha en slik grad av usikkerhet at de rapporteringsrutiner som reglementet legger opp til burde vært fulgt. Et prosjekt i denne størrelsesordenen innebærer at eventuelle feil eller hindringer som oppstår underveis i prosjektet kan få store konsekvenser for fremdrift og budsjett. Da er hensikten med økonomireglementet at det skal skje en fortløpende rapportering, slik at politikerne får kunnskap og kan utøve tilstrekkelig kontroll.

Det fremkommer av økonomireglementet at ansvaret for rapportering av avvik i prosjektet tillegges både prosjektleder og rådmann uten at revisjonen kan se at dette har blitt fulgt tilstrekkelig opp. Revisjonen vil særskilt peke på at den lave usikkerhetsmarginen og det store antallet endringsmeldinger burde ha gitt grunnlag for at rådmann og prosjektleder hadde sørget for rapportering til formannskapet.

Revisjonen vil videre peke på at av den dokumentasjonen vi har mottatt tilsier at tilviseren og rådmannen ikke har vært til stede i byggemøter, eller fått kopi av byggemøtereferater fra byggemøtene mellom januar 2018 til juni 2019.

Etter revisjonens vurdering har det ikke vært tilstrekkelig informasjon fra prosjektet til administrativ og politisk ledelse. Dette er et brudd på investeringsreglementet.

Revisjonen finner brudd på attestasjon og tilvisningsreglementet til Bykle kommune ved at tilviser ikke har fulgt opp sitt ansvar som tilviser, herunder sikre at det er budsjettmessig dekning for anskaffelsen.

Revisjonen finner det kritikkverdig at man har delegert tilvisningsansvar til tjenesteleder uten at vedkommende har tilstrekkelig kjennskap eller eierskap til prosjektet.

Revisjonen finner det at kommunedirektøren og assisterende kommunedirektør har attestert og tjenesteleder har vært tilviser i prosjektet fra juni 2019 – d.d ikke er i samsvar med attestasjons- og tilvisningsreglementet

Revisjonen vurderer at reglementet for investeringer ikke har vært tilpasset et prosjekt av denne størrelse. Bykle kommune har i oktober 2020³⁰ vedtatt nytt økonomireglement. Det nye økonomireglementet legger i større grad opp til en differensiering av prosjektene, og setter strengere krav til større byggeprosjekt. Dette synes revisjonen er positivt, og vi anbefaler kommunen å følge opp at det blir utarbeidet hensiktsmessige rutiner for å utfylle økonomireglementet i tråd med anbefalingene i denne rapporten.

³⁰ PS- 139/2020 sak til kommunestyret

3.6 Arkiv og journalføring

Offentlige organ plikter³¹ å ha arkiv, og disse skal være ordnet og innrettet³² slik at dokumentene er trygge som informasjonskilder for samtid og ettertid. Dette innebærer at arkivmateriale skal være sikret mot å gå tapt, samt ordnet slik at krav til bevisverdi, integritet, autenticitet og konfidensialitet blir ivarettatt. Arkivmaterialet skal dessuten være tilgjengelig, ikke bare for organet selv, men også for tilsynsorgan, kontroll fra de folkevalgte og innsyn fra allmennheten.

Arkivansvaret innebærer en plikt til å sørge for at alt organet har av arkivmateriale blir håndtert på en slik måte at det blir sikret som informasjonskilde mens kommunen bruker arkivene og etter overføring til arkivdepot.

Journalføring

Journalen er et register over saksdokumentene i arkivet og fungerer som en kronologisk oversikt over alle saker og dokumenter for kommunen. For kommunen selv er journalen et nyttig verktøy for å kontrollere hvordan saker blir fulgt opp og behandlet, og er også et viktig redskap for å finne igjen dokumenter i arkivet. Journalen gjør det i tillegg mulig for offentligheten å følge med på omfanget av korrespondanse mellom virksomheter og hvilke saker det arbeides med i det offentlige.

For journalføring skilles det mellom (intern)journal, som er en oversikt over alle dokumentene i saks- og arkivsystemet til virksomheten, og offentlig (post)journal, som er et uttrekk av opplysninger fra (intern)journalen.

Den offentlige journalen, som er lovpålagt³³, består av innkommende og utgående korrespondanse, samt oversikt over interne dokumenter.

Formålet med offentlig journal (postliste) er dokumentasjon og åpenhet om offentlig saksbehandling, for å sikre at publikum og andre kan søke om innsyn. Den *offentlige* journalen skal være en oversikt over alle *saksdokumenter* som har kommet inn til eller som kommunen selv har opprettet og sendt ut, som er *gjenstand for saksbehandling* og har *verdi som dokumentasjon*.

Kommunens dokumenter er offentlige hvis det ikke er gjort unntak som er hjemlet i en angitt lov. Men selv om et dokument kan unntas fra offentlighet, skal kommunen vurdere om dokumentet, eller deler av dokumentet, likevel skal være offentlig (meroffentlighet). Både publikum og mediene kan be om å få tilsendt kopi av dokumenter de har krav på å få innsyn i.

Tidspunkt for journalføring

For at innsynsretten etter offentleglova skal kunne ivaretas, må offentlig journal alltid være à jour. Journalføring må derfor skje kontinuerlig – i utgangspunktet daglig³⁴.

I stortingsmelding nr. 32 (1997-98) [Om offentlegprinsippet i forvaltninga](#), har Justis- og politidepartementet gått inn på gjeldende rett om journalføring etter offentlig lova. I punkt 5.3.2.4 står det om tidspunktet for journalføring:

³¹ Arkivloven § 2 g

³² Arkivloven § 6

³³ Offentlighetslovens § 10 jf. arkivforskriften kapittel II.

³⁴ Arkivverket - www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/journalforing

"Arkivinstruksen har ikke føreseger som uttrykkeleg regulerer tidspunktet for når journalføring skal finne stad. I og med at journalen er hovudreiskapen forvaltinga har til å halde orden i og kontroll med sakene og saksavviklinga si, må det likevel antas at journalføringa skal skje kontinuerleg. Også omsynet til offentlegprinsippettilseier dette. I en fråsegn som er teken med i Sivilombudsmannen si årsmelding 1995 s. 84 (sak 94-2149) heter det:

"Sett ut frå de hensyn offentlighetsloven skal ivareta, er det åpenbart at normalkravet må være at journalføringen skjer fortløpende. Det er knyttet en vesentlig offentlig interesse til det å følge behandlingen av sakene, mens de behandles. Bare dersom offentligheten fortløpende blir orientert om forvaltningens arbeid - selvsagt med de begrensninger som følger av offentlighetsloven selv - vil offentligheten ha muligheter for å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid."

"Uttalelsen gjelder forvaltningsorganets eksterne korrespondanse, og kan ikke legges til grunn i forhold til organinterne dokumenter."

Det kan være ønskelig at journalføringen skjer daglig, men i praksis vil det ikke alltid være mulig å kunne overholde dette. Mengden dokumenter kan variere fra dag til dag, arkivmedarbeidere kan ha ferie, være syke eller på kurs. Innsynsforespørsler må besvares snarest mulig, og dette sammen med andre arbeidsoppgaver kan medføre at arkivtjenesten av og til ikke klarer å være à jour med journalføringen. Det bør imidlertid forventes at journalføring normalt skjer innen en til tre virkedager.

Arkivverdig dokumentasjon hos eksterne konsulenter

Sivilombudsmannen har uttalt at den muligheten for demokratisk kontroll som ligger i at andre kan kreve innsyn i et dokument med hjemmel i offentleglova, blir svekket når arkivverdig dokumentasjon blir oppbevart hos eksterne konsulenter. Offentleglova gir kun rett til innsyn i saksdokumenter som eksisterer hos kommunen, jf. offentleglova §§ 3 og 4 annet ledd. Når hele eller deler av et dokument som er brukt i saksbehandlingen hos kommunen bare foreligger hos et eksternt konsulentfirma, vil kommunen ikke kunne vurdere innsyn i denne delen av dokumentet. Utenforstående vil kunne oppfatte en slik fremgangsmåte som et forsøk fra kommunens side på å omgå offentleglovas innsynsregler. Sivilombudsmannen³⁵ har uttalt at det er uheldig dersom bruk av eksterne konsulentfirmaer åpner for at forvaltningen kan unndra opplysninger fra offentligheten.

Dersom kommunen bruker eksterne konsulenter i prosjekter som behandler og mottar arkivverdig dokumentasjon, innebærer dette at kommunens kontroll med denne informasjonen blir svekket. Det er blant annet tvilsomt at kommunen vil kunne rekke å innhente dokumentasjonen fra eksternt konsulent og videreformidle dokumentasjonen innenfor fristene for god forvaltningsskikk³⁶. Det foreligger også en risiko for at dokumenter kan gå tapt ved konkurs. Eksterne konsulenter er som nevnt ikke omfattet av arkivlova og offentleglova, og det er en risiko for at arkivverdig dokumentasjon ikke blir arkivert i henhold til lovverket. Revisjonen anbefaler at kommunen etablerer en rutine for å forsikre seg at arkivverdig dokumentasjon hos eksterne konsulenter blir overført til kommunen og arkivert.

³⁵ Sak 2018/1246 - <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/innsyn-i-dokumenter-fra-eksternt-konsulentfirma/>

³⁶ God forvaltningsskikk legger til grunn at responstiden skal være 1-3 virkedager

3.6.1 Faktiske forhold

I intervju med prosjektleder fremkom det at ingen skulle ha personlige arkiv, men at alt skulle koordineres i «bygghotell»³⁷. Mail som skulle til prosjektet skulle også sendes til «Postmottak@bykle.kommune.no». Når prosjektet var ferdigstilt skulle alle dokumenter overføres til kommunens arkiv.

Revisjonen har i arbeidet med notatet avdekket at flere sentrale dokumenter ikke kan spores tilbake til postjournal eller kommunens arkiv. Revisjonen har særskilt etterspurt følgende dokumenter fra Bykle kommunes arkiv:

- Mottatte tilbud fra Jekteberg AS, BRG Entreprenør AS, og HSH Entreprenør AS
- Klage fra BRG Entreprenør AS på tildeling av kontrakt
- Juridiske vurdering på klage fra Advokatfirmaet Tofte AS
- Avrop på rammeavtale med Rambøll AS
- Avrop på rammeavtale med Sweco AS
- Avrop på rammeavtale med Svensson arkitekter AS
- Avrop på rammeavtale med COWI AS

Tilbakemeldingen fra Bykle kommune er at disse dokumentene ikke er å finne i kommunens elektroniske saksarkiv³⁸.

Prosjektleder henviser til at den juridiske vurderingen knyttet til behandlingen av mottatte tilbud nok er dokumentert hos COWI. I etterkant av revisjonens forespørsel på dokumentasjon har vi mottatt to stk. esker som var plassert på et kontor på rådhuset. Disse inneholdt entreprenørenes tilbud. Gjennomgang av postjournalen fra 1. september til 30. november 2017 viser at dokumentene ikke er registrert mottatt av kommunen.

Revisjonen har i arbeidet med notatet opplevd at prosjektets dokumenter har vært spredt hos forskjellig aktører, og det har vært arbeidskrevende å forsøke å innhente alle dokumenter for å få et fullstendig bilde av saken³⁹.

3.6.2 Revisjonens vurdering.

Revisjonen har ikke kjennskap til om bygghotell er overført til kommunens arkiv pr. desember 2020.

Revisjonens vurdering er at manglende arkivering og journalføring av inngående korrespondanse i prosjektet herunder mottatte tilbud, og juridiske avklaringer utgjør brudd på arkivforskriften § 9. Revisjonen vurderer manglende arkivering og journalføring som svært kritikkverdig. Revisjonen har ikke vurdert Bykle kommunes internkontroll eller arkivplan for det kommunale arkivet.

³⁷ Med «bygghotell» menes en egen plattform der deltakerne i prosjektet hadde tilgang og kunne samle dokumentasjon.

³⁸ Mail fra Bykle kommune til Agder Kommunerevisjon IKS 19.11.20.

³⁹ Det er i forbindelse med den juridiske gjennomgangen til Grette gjort et omfattende arbeid fra Bykle kommune sin side med å samle store deler av informasjonen.

Revisjonen vurderer videre, som nevnt ovenfor, at kommunen bør sørge for en sterkere kontroll med arkivverdig dokumentasjon oppbevart hos eksterne konsulenter. Og at det etableres rutiner for arkivering av dokumentasjon mottatt av eksterne konsulenter.

4. Habilitet

4.1 Reglene om habilitet

Det fremgår av kommuneloven § 13-3 at «(b)estemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særregler som følger av denne paragrafen».

Forvaltningsloven kapittel II § 6 definerer nærmere når en offentlig tjenestemann er inhabil. Av bestemmelsens første ledd fremgår det at:

«En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
 - 1. et samvirkeforetak eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
 - 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.»

Bestemmelsens første ledd angir konkrete tilfeller hvor en offentlig tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for, eller til å treffe en avgjørelse i en forvaltningssak. I bestemmelsens andre ledd skal det foretas en mer skjønnsmessig vurdering, det fremgår her at:

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Spørsmålet etter annet ledd er om det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet. Det skal her legges vekt på om avgjørelsen kan innebæresærlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller personer han har personlig tilknytning til, samt om inhabilitetsinnsigelse er reist av en part.

4.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen har i sin gjennomgang av prosjektet undersøkt hvorvidt det foreligger forhold som kan tilsi at det foreligger bånd mellom kommunens ansatte og de involverte aktørene, eller om det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til de ansattes upartiskhet.

Det er klart at flere av de private aktørene som har vært involvert i prosjektet har hatt en langvarig leverandørrelasjon med Bykle kommune.⁴⁰ Revisjonen har imidlertid ikke sett eller funnet tegn på at det foreligger forhold som tyder på at kommunens ansatte har vært inhabile i saken.

⁴⁰ Herunder blant annet COWI, Svensson, Sweco og Laugstøl

5. Kontraktsinngåelsene

I dette kapittelet vil vi foreta en gjennomgang og vurdering av anskaffelsene som ble gjennomført i Bykle kommune i forbindelse med kontraktsinngåelsene med de ulike leverandørene og entreprenørene for prosjektet Bykle helsehus.

Vi vil vurdere om anskaffelsene har fulgt kravene som stilles i anskaffelsesregelverket, med hovedvekt på om anskaffelsene har vært konkurranseutsatt, om anskaffelsene har vært korrekt gjennomført, samt om kommunen har fulgt kravene til skriftlighet og etterprøvnbarhet.

5.1 Kontraktstrategi

5.1.1 Mal for kontraktstrategi

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har utarbeidet en informasjonsside⁴¹ som inneholder en rekke maler og veiledning til anskaffelsesprosessen. DFØ har utarbeidet mal for kontraktstrategi for bygge- og anleggsprosjekter som kan benyttes som et styrings- og beslutningsverktøy av oppdragsgiver.⁴² Malen kan oppsummeres med følgende punkter:

- Sette mål og formål for prosjektet
- Bakenforliggende behovsvurdering og forholdet til oppdragsgivers overordnede anskaffelsesstrategi
- Økonomisk effekt og avdekke eventuelle avhengigheter til andre kontrakter
- Prosjektets framdrift og leveransefrister
- Ivareta at deltakende ressurser har nødvendig kompetanse og kapasitet til å levere på planlagte prosjektaktiviteter
- Vurdering av markedssituasjonen og dialog med markedet
- Kontrakter med riktig omfang, lengde og risikoallokering mellom partene
- Valg av gjennomføringsmodell og vederlagsmodell
- Valg av anskaffelsesprosedyre, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
- Analyse av risikoer og kritiske suksessfaktorer

Dette er momenter som oppdragsgiver bør vurdere generelt for anskaffelser i bygg- og anleggsprosjektet.

5.1.2 Valg av entreprisemodell

I entrepriseprosjekter er det særlig valg av hvilke kontraktsvilkår – og nærmere hvilken standardkontrakt som skal legges til grunn mellom partene – som er viktig å klarlegge. Dette er utslagsgivende for hvilken entreprisemodell prosjektet skal organiseres som. Byggherren⁴³ bør ta et klart standpunkt tidlig i prosessen om hvilken entreprisemodell som skal gjelde for det aktuelle prosjektet.

⁴¹ www.anskaffelser.no

⁴² <https://www.anskaffelser.no/verktoy/maler/kontraktstrategi-bygg-og-anlegg>

⁴³ Begrepet «byggherre» benyttes om oppdragsgivere i byggeprosjekter, Bykle kommune er byggherre i dette prosjektet

For byggeprosjekter er dette hovedsakelig et valg om prosjektet skal organiseres som en utførelsesentreprise eller en totalentreprise. En utførelsesentreprise innebærer at det er byggherren som prosjekterer (som regel ved at det inngås kontrakter med eksterne konsulenter som tegner, foretar mengdeberegning og utarbeider postbeskrivelser). Prosjekteringen ender opp med en detaljert beskrivelse av hvordan oppgaven skal løses, som skal utføres av entreprenøren. Det er byggherren som bærer risikoen for prosjekteringen, noe som innebærer at det er byggherren som må ta de økonomiske og fremdriftsmessige konsekvensene dersom prosjekteringen lider av feil eller blir forsinket. En utførelsesentreprise prises hovedsakelig etter mengdene i postbeskrivelsen (m^3 , m^2 , løpemeter etc.), i tillegg til rundsum⁴⁴.

En totalentreprise kjennetegnes kort fortalt ved at byggherren stiller funksjonskrav (hvilke behov/formål som skal dekkes) til kontraktsgjenstanden. Det er da opp til totalentreprenøren å velge hvordan disse funksjonskravene skal oppfylles, og det er totalentreprenøren som prosjekterer (ofte ved bruk av eksterne konsulenter). I motsetning til en utførelsesentreprise er det totalentreprenøren som bærer risikoen for prosjekteringen. I en totalentreprise inngir totalentreprenøren en fastpris på det arbeidet som skal utføres.

Valg av entreprisemodell er viktig med tanke på hvordan byggherren ønsker å organisere prosjektet. Dette gjelder opp mot entreprenøren som skal utføre arbeidene, men også overfor de prosjekterende.

5.1.3 Faktiske forhold

Basert på de dokumentene revisjonen har gjennomgått har ikke kommunen utarbeidet en kontrakstrategi for dette prosjektet. Det foreligger heller ikke, basert på revisjonens gjennomgang, en generell kontrakstrategi i kommunen.

Vedrørende valg av entreprisemodell har dette blitt diskutert i prosjektmøtene forut for oppstarten av forprosjekteringen. I prosjektmøte nr. 27 avholdt den 8. september 2016 fremgår det av punkt 27.2 at:

«COWI hadde til møtet utarbeidet notat vedr prosjektstatus og prosjektoppfølgning og notat med forslag til entreprisemodell og oppdeling – redegjørelse».

Revisjonen har basert på de dokumentene som er gjennomgått i saken ikke sett notatet som omhandlet valg av entreprisemodell. Det er likevel klart at valg av entrepriseform har vært et gjennomgående tema i prosjektmøtene, og i prosjektmøte 35, avholdt 7. februar 2017, fremgår det at kommunen hadde bestemt seg for hvilken entrepriseform prosjektet skulle organiseres som (punkt 35.31):

«Krav til entreprisemodell ble drøftet, og prosjektgruppen var enig i at alle arbeider sendes ut som én generalentreprise⁴⁵, men oppdelt i 2 byggetrinn. Dette tilsier at en har en

⁴⁴ Entreprenøren gir en fast pris på det arbeid som skal utføres.

⁴⁵ Begrepet «generalentreprise» benyttes av COWI/kommunen i sine notater. Dette er en form for utførelsesentreprise (dvs. at byggherren prosjekterer/bærer risikoen for prosjekteringen). Begrepet «utførelsesentreprise» benyttes i denne rapporten, men meningsinnholdet er stort sett det samme.

generalentreprenør som med sine underentreprenører står ansvarlig for hele prosjektet. Dette vil være en fordel i forhold til garantiansvar m.m.»

Prosjektleder i COWI har videre i intervju forklart seg om valg av entrepriseform. Han vektla at ved en totalentreprise risikerte man en rekke forbehold fra entreprenøren, noe som ville virke fordyrende. Entreprenøren ville videre mest sannsynlig kreve regningsarbeid for store deler av kontraktsarbeidene. Han forteller at en totalentreprise heller ikke lot seg forene med ønsket om å ha kontroll på prosjekteringen av bygget. Valget falt derfor på utførelsesentreprise.

5.1.4 Revisjonens vurdering

For at anskaffelsene skal gjennomføres på best mulig måte, er det hensiktsmessig at kommunen utarbeider og følger en kontraktstrategi tilpasset det aktuelle prosjektet. Revisjonen vil derfor anbefale at kommunen for fremtidige prosjekter utarbeider en kontraktstrategi.

Vedrørende valg av entrepriseform fremstår det som at valget var gjennomtenkt og begrunnet i reelle behov.

Det er likevel verdt å påpeke at i en utførelsesentreprise er det kommunen som bærer risikoen for prosjekteringsfeil/svikt i prosjekteringen, og det er samtidig et varslingsystem i forbindelse med endringer og krav som krever tett oppfølging. Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av en sterk kontraktsadministrasjon⁴⁶ i utførelsesentrepriser.

⁴⁶ Med kontraktsadministrasjon menes den daglige oppfølgingen av kontraktene med de engasjerte partene i byggeperioden.

5.2 Generelt om anskaffelsesregelverket

5.2.1 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser (2016)

Anskaffelsesregelverket består av lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 og forskrift om offentlige anskaffelser. Loven og forskriften trådte i kraft 1. januar 2017, og avløste det tidligere regelverket.⁴⁷ Det nye anskaffelsesregelverket gjelder for anskaffelser som er iverksatt etter 1. januar 2017 (dvs. kunngjort eller ved utsendt forespørsel til leverandører om å melde sin interesse/inngi tilbud ifbm. en planlagt anskaffelse). Før dette gjelder derfor anskaffelsesloven av 1999 og medfølgende forskrift av 2006. Anskaffelsene som gjennomgås i denne rapporten er for enkelte iverksatt før, og enkelte er iverksatt etter, ikrafttredelsen av det nye anskaffelsesregelverket.

Kontrakt	Opphevet regelverk	Nytt regelverk
Prosjekt- og prosjekteringsledelse (COWI)	X	
Arkitekttjenester (Svensson)	X	
Prosjektering – tomt og VVA (COWI)		X (noe uklart)
Utførelsen – tomt og VVA (Sørli)		X
VVS (Sweco)	X	
Bygningsteknikk, bygningssysikk, elektro, brannsikkerhet (Rambøll)	X	
Drift av SD-anlegg (Laugstøl)		X
Utførelsen av nybygg/ombygging av helsehuset (BRG)		X

Det er forskriften som angir hoveddelen av anskaffelsesregelverket. Reglene i lov om offentlige anskaffelser inneholder bl.a prinsipper som det på selvstendig grunnlag kan utledes rettigheter og plikter fra, og som samtidig vil være retningsgivende for tolkningen av forskriftsbestemmelene.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse når kommunen inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift, jf. lovens § 2, og forskriften §§ 1-1 og 1-2.

Forskriften er inndelt i tre hoveddeler, hvor anskaffelsens verdi er avgjørende for hvilken del av regelverket som kommer til anvendelse. Det fremgår i denne sammenheng av forskriften § 5-4 (1) at oppdragsgiver «skal beregne kontraktens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva., inkludert enhver form for opsjon som er fastsatt i anskaffelsesdokumentene». Det skal foretas en forsvarlig vurdering jf. § 5-4 (2).

Del I av forskriften inneholder generelle regler som gjelder for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger kr. 100 000 eks. mva. Dette gjelder blant annet krav om oppbevaring av dokumentasjon og protokollføring av vesentlige forhold i anskaffelsen, regler om skatteattest, allmennhetens innsyn, taushetsplikt osv. (se forskriftens kapittel 7). Utover reglene i forskriftens kapittel 7 gjelder de grunnleggende prinsippene om konkurranse, likebehandling,

⁴⁷ Lov om offentlige anskaffelser av 1999 og forskrift om offentlige anskaffelser av 2006

forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet etter lov om offentlige anskaffelser § 4.

Del II gjelder for anskaffelser på minst kr. 1,3 mill opp til EØS-terskelverdiene (se nærmere om EØS-terskelverdiene i §§ 5-1 jf. 5-3). Anskaffelsesforskriften del II stiller blant annet krav til at det som hovedregel skal utarbeides et konkurransegrunnlag (§ 8-4), at tilbudet skal velges på bakgrunn av objektive tildelingskriterier i prioritert rekkefølge (§ 8-11), skriftlig meddelelse av valget av leverandør til de berørte leverandørene (§ 10-1), samt krav til angivelse av visse opplysninger i anskaffelsesprotokollen (§ 10-5).

Anskaffelser etter del II kan gjennomføres ved bruk av åpen eller begrenset tilbudskonkurranse jf. § 8-3. Dette innebærer at oppdragsgiveren kan gå i dialog med leverandørene etter tilbudsfristens utløp. Konkurransen skal kunngjøres i Doffin jf. § 8-17.

Del III kommer til anvendelse på anskaffelser som er lik eller overstiger EØS-terskelverdiene etter § 5-3. Anskaffelser etter del III skal som hovedregel gjennomføres som en anbudskonkurranse (§ 13-1). I dette ligger at oppdragsgiver ikke kan forhandle med leverandørene som har inngitt tilbud. Det er visse unntak fra denne hovedregelen, som ikke går nærmere inn på her. Det skal videre som hovedregel utarbeides et konkurransegrunnlag (§ 14-1). Konkurransen skal kunngjøres i Doffin jf. § 21-2 jf. § 21-1.

Etter § 18-1 skal oppdragsgiver velge tilbud på bakgrunn av

- a) den laveste prisen
- b) den laveste kostnaden eller
- c) det beste forhold mellom pris eller kostnad og kvalitet

Oppdragsgiveren skal gi en meddelelse til berørte leverandører om valget av leverandør (§ 25-1), samt føre anskaffelsesprotokoll med de kravene som fremgår av § 25-5.

Generelt for de anskaffelsene hvor det foreligger en kunngjøringsplikt (anskaffelser etter del II og III) er at dersom oppdragsgiver ikke kunngjør anskaffelsen, vil det bli ansett som en ulovlig direkte anskaffelse. Dette anses som et grovt brudd på anskaffelsesreglene fordi anskaffelsen unndras fra konkurranse. Oppdragsgiver risikerer overtredelsesgebyr, og at kontrakten kjennes uten virkning.

5.2.2 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser (opphevet)

Som nevnt ovenfor er flere av anskaffelsene iverksatt før ikrafttredelsen av anskaffelsesregelverket av 2016, og det er derfor nødvendig med en kort gjennomgang av reglene etter det opphevede anskaffelsesregelverket.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse når kommunen går til anskaffelse av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider jf. lovens §§ 2 og 3.

I anskaffelsesforskriftens § 2-1 beskrives anvendelsesområde for forskriftens ulike deler. For anskaffelser under kr. 500 000 gjelder forskriftens del I. Ifølge anskaffelsesforskriftens § 2-1 annet ledd gjelder reglene i forskriftens del I og del II for kontrakter hvor den anslåtte verdien overstiger 500.000 kroner eks. mva. men hvor kontrakten ikke overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2. Terskelverdien i § 2-2 er for bygge- og anleggskontrakter på 44 millioner kroner ekskl. mva.

Det gis i forskriftens del I, kapittel 3 alminnelige regler. Grunnleggende krav for alle anskaffelser fremgår av § 3-1. Videre settes det krav til oppdragsgiver om å føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva. jf. § 3-2 første ledd.

Den viktigste forskjellen fra det nye anskaffelsesregelverket er at anskaffelser etter den opphevede forskriftens del II skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, eller konkurranse med forhandling jf. § 5-1. Dette til forskjell fra den nye forskriften som gir anledning til oppdragsgiver å gjennomføre anskaffelsen som en tilbudskonkurranse (dvs. at det kan gjennomføres dialog med leverandørene).

De nærmere forskjellene mellom ny og gammel forskrift i del III går ikke videre inn på her.

5.3 Særlig om rammeavtaler

Som følge av at en rekke av avtaleforholdene i prosjektet er inngått med grunnlag i rammeavtaler, er det hensiktsmessig med en kort oversikt over reglene for rammeavtaler her.

Rammeavtalene som anvendes i dette prosjektet faller inn under det opphevede anskaffelsesregelverket. Det er derfor lov om offentlige anskaffelser (1999) og forskrift om offentlige anskaffelser (2006) som rammeavtalene og avropene vil vurderes etter.

Etter forskriften (2006) § 4-2 bokstav f er en rammeavtale definert som en *«avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder»*.

Rammeavtaler kan dermed inngås både mellom en eller flere oppdragsgivere, og en eller flere leverandører. Det er et krav at oppdragsgiver og leverandør er angitt i kunngjøringen eller invitasjonen jf. KOFA 2015/65.

Det er videre et krav om at tildeling av kontrakt under rammeavtale skal gjøres skriftlig. Dette fremgår av hensynet til etterprøvbarhet jf. lov om offentlige anskaffelser § 5 tredje ledd. Av veilederen til det nye regelverket om offentlige anskaffelser punkt 37.5.2.1 fremgår det videre at «den generelle dokumentasjonsplikten og kravet til etterprøvbarhet må overholdes uavhengig av hvordan avropet på rammeavtalen foretas». Dette må også antas å gjelde for det opphevede regelverket.

Rammeavtaler kan ha en maksimum løpetid på fire år, med mindre det foreligger særlige forhold eller tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand jf. hhv. forskriftens §§ 6-1 (4) og 15-1 (4). Utgangspunktet er at det kun er rammeavtalens løpetid som begrenses til fire år, avrop som foretas før rammeavtalens utløpsdato kan strekke seg lenger enn rammeavtalens løpetid. Det påhviler imidlertid visse begrensninger her, blant annet dersom det er foretatt et avrop av påfallende lang varighet.⁴⁸ Dette kan anses som en omgåelse av begrensningen på fire år.

⁴⁸ Dragsten, Offentlige anskaffelser (2013) s. 137

5.4 Prosjekt- og prosjekteringsledelse

5.4.1 Faktiske forhold

I forbindelse med planleggingen av Bykle helsehus ble COWI engasjert som prosjekt- og prosjekteringsleder. Utgangspunktet for samarbeidet mellom COWI og Bykle kommune har vært en rammeavtale som COWI inngikk med Offentlig fellesinnkjøp på Agder (OFA) om prosjektledertjenester.

Rammeavtalen ble inngått den 28. mars 2011 og trådte i kraft 1. april samme år. Det geografiske virkeområdet for avtalen omfattet Iveland, Birkeland og Bykle kommune. Avtalens varighet var på 2 år, og ga mulighet for 1 + 1 års forlengelse. Det er klart at rammeavtalen mellom COWI og OFA den 5. juni 2014 ble forlenget til å gjelde frem til 27. mars 2015.

Det er for revisjonen uklart eksakt hvilket tidspunkt COWI ble engasjert til å forestå prosjektledelsen for helsehuset, men prosjektlederen opplyser at dette skjedde i 2013.⁴⁹ Basert på de dokumenter revisjonen har gjennomgått kan revisjonen ikke se at det foreligger skriftlige avrop på rammeavtalen mellom COWI og kommunen.

Det fremgår av anskaffelsesprotokollen for prosjektledelse at to av hovedoppgavene for COWI i perioden var «utvikling og etablering av helsehuset på Hovden, som var ferdig i januar 2016, og de (COWI, revisjonens presisering) ledet utviklingen av alternativ løsning for nybygg og oppgradering av Bykle helse- og omsorgssenter. Bykle kommune har utfra det arbeidet og engasjementet COWI har hatt i prosjektet valgt å videreføre prosjektledelsen med COWI ut fra både kjennskapet og ansvaret COWI har hatt i prosjektet.»

Prosjektleder har siden han ble engasjert i 2013 fulgt prosjektet som prosjekt – og prosjekteringsleder fra behovsanalyse, forprosjektering, detaljprosjektering til utførelse og slutføring.

Kostnadsført for COWIs oppdrag fra desember 2016 til juni 2020 beløper seg til kr. 1 973 499.

5.4.2 Revisjonens vurdering

Det er det opphevede anskaffelsesregelverket som kommer til anvendelse på denne anskaffelsen.

Det er for revisjonen to forhold som peker seg ut vedrørende kontraktsforholdet mellom kommunen og COWI i forbindelse med prosjektlederoppdraget.

For det første er det ikke vist til eller dokumentert at det er foretatt et skriftlig avrop på rammeavtalen. Revisjonen har etterspurt avrop/avtale på prosjektledertjenester av Bykle kommune, som sier at de ikke er i besittelse av dette i sitt arkiv.

Revisjonen finner det derfor kritikkverdig at dette ikke finnes/at det ikke er arkivert. Dette spesielt under henvisning til at ombyggingen av helsehuset er komplekst og har en høy investeringskostnad, noe som understreker viktigheten av at de ulike grensesnittene og ansvarsforholdene mellom de involverte i prosjektet er tilstrekkelig avklart. Som følge av at det

⁴⁹ COWIs redegjørelse for budsjettoverskridelsen for Bykle helse- og omsorgssenter

ikke er dokumentert at det foreligger et avrop, er det videre vanskelig å vurdere lengden, arten og omfanget på oppdraget.

For det andre stiller revisjonen spørsmål ved lengden på oppdraget. Utgangspunktet var som nevnt ovenfor at rammeavtalen mellom COWI og OFA hadde virkning fra 1. april 2011 frem til 27. mars 2015. COWI har hatt prosjektledelsen fra 2013 frem til slutføring av prosjektet våren 2020.

Det rettslige utgangspunktet for varigheten på rammeavtaler er at rammeavtalen kan ha en varighet på maksimum fire år jf. forskriften § 15-1 (4). Dette er derimot ikke til hinder for at konkrete avrop som foretas innenfor rammeavtalen kan ha en varighet utover rammeavtalens løpetid.⁵⁰ Denne varigheten må imidlertid vurderes konkret, og avrop av «påfallende lang varighet» kan anses som en omgåelse av regelen om at rammeavtalen ikke kan ha en varighet på mer enn fire år.⁵¹

Det fremgår av rammeavtalens punkt 5.2 at «(p)rosjekter som er påbegynt/besluttet gjennomført i avtaleperioden, skal slutføres av samme rådgiver/arkitekt, prosjektleder og byggeleder, selv om byggeperioden strekker seg utover avtaleperioden». Utgangspunktet etter rammeavtalen er derfor at konkrete prosjekter skal slutføres selv om rammeavtalens løpetid er utgått.

Revisjonen viser i denne forbindelse til KOFA-sak 2004/310 hvor lignende problemstilling er vurdert. Saken gjaldt avrop på rammeavtale om kjøp av konsulenttjenester i forbindelse med informasjonsteknologi. I vurderingen viser KOFA blant annet til at det konkrete avropet ville fortsette å løpe i nesten fem år etter rammeavtalens avtaleperiode var utløpt, at avropet ble foretatt noen dager før rammeavtalens utløp, at avtalen hadde en vesentlig lengre varighet enn rammeavtalen opprinnelig hadde, samt at det ikke ble konkurrert på en forutsetning om at avtalen skulle ha en slik varighet ved kunngjøringen av rammeavtalen. KOFA konkluderer her med at den konkrete avtalen ville utelukke konkurranse på det aktuelle markedet og den ble derfor ansett for å være i strid med anskaffelsesforskriften.

I dette tilfellet har COWI sitt avtaleforhold med kommunen strukket seg betydelig lenger enn rammeavtalens løpetid. Det påpekes at prosjektet ble slutført våren 2020, noe som er syv år etter at COWI først ble engasjert. COWI sitt engasjement har dermed vart i fem år etter rammeavtalens utløp i 2015, noe som er lengre enn rammeavtalens totale varighet på fire år.

Slik anskaffelsesprotokollen fremhever, ble engasjementet til COWI videreført ut fra «kjennskapet og ansvaret COWI har hatt i prosjektet». Dette er et hensyn som vil kunne tillegges vekt ved eventuell forlengelse av rammeavtalen. Men sett hen til at avropet som er foretatt har en såpass lang varighet, kan ikke hensynet til kjennskap til prosjektet vektlegges tungt.

For revisjonen fremstår lengden på COWI sitt engasjement derfor for å være i strid med reglene om rammeavtalers løpetid jf. forskriften § 15-1 (4).

⁵⁰ Se Offentlige anskaffelser – Regelverk, praksis og løsninger, *Marianne Dragsten* (2013) s. 137

⁵¹ Se Offentlige anskaffelser – Regelverk, praksis og løsninger, *Marianne Dragsten* (2013) s. 137

5.5 Arkitekttjenester

5.5.1 Faktiske forhold

Svensson Sivilarkitekter AS (“Svensson”) ble valgt som arkitekt for prosjektet. Svensson hadde en rammeavtale med Marnardal og Åseral kommune om levering av arkitekttjenester, inngått av OFA. Avtalen ble inngått 18. mars 2011 og hadde en varighet på 2 år med mulighet for 1 + 1 års forlengelse. Utgangspunktet var at rammeavtalen gjaldt frem til 28. februar 2013. På dette tidspunktet omfattet ikke rammeavtalen Bykle kommune.

Avtalen har videre blitt forlenget først fra 2013 til 2014, og deretter fra 2014 til 2015. Revisjonen er kun i besittelse av forlengelsen fra 2014 til 2015, og av denne fremgår det at avtalen nå også omfattet Bykle kommune. Denne forlengelsen gjaldt fra 20. juni 2014.

Det foreligger basert på revisjonens gjennomgang av dokumentene i saken, ikke noe skriftlig avrop eller avtale som knytter seg til Bykle helsehus. Revisjonen har etterspurt avrop/avtale på arkitekttjenester av Bykle kommune, som sier at de ikke er i besittelse av dette i sitt arkiv.

Det er derfor uklart for revisjonen eksakt hvilket tidspunkt Svensson ble engasjert, men det fremgår av saksfremlegg for Bykle kommunestyre datert 14. april 2014 at Svensson på dette tidspunktet var engasjert som arkitekt i prosjektet. Skisseforslagene fra Svensson som er lagt ved saksfremlegget er datert 10. mars 2014.

Revisjonen har etterspurt den første forlengelsen av rammeavtalen av OFA, for å undersøke om Bykle kommune var omfattet av rammeavtalen på tidspunktet da Svensson ble engasjert i prosjektet. Det har ikke lyktes revisjonen å få oversendt den første forlengelsen av OFA.

Kostnadsført for Svenssons oppdrag fra desember 2016 til juni 2020 er kr. 1 786 878.

5.5.2 Revisjonens vurdering

Relevant i vurderingen er om Bykle kommune var en del av rammeavtalen da Svensson ble engasjert. Grunnen til dette er at dersom Bykle kommune ikke var en del av rammeavtalen, ville det vært nødvendig for Bykle kommune å konkurranseutsette anskaffelsen av arkitekttjenestene.

Som vist ovenfor er det klart at Bykle kommune var omfattet av rammeavtalen i forlengelsen som skjedde fra 2014 til 2015, men på dette tidspunktet var Svensson allerede engasjert som arkitekt. Uten å ha sett forlengelsen fra 2013 til 2014, kan ikke revisjonen konkludere på om Bykle kommune var omfattet av rammeavtalen på det tidspunktet da Svensson ble engasjert.

Angående arkiveringen av avrop/skriftlig avtale for oppdraget, finner revisjonen det kritikkverdigg at kommunen ikke er i besittelse av slik dokumentasjon. Hvorvidt dette skyldes manglende arkivering eller om det ikke er inngått noen avtale/foretatt avrop, er derfor ikke mulig å ta stilling til.

5.6 Prosjektering av tomt og VVA-anlegg

5.6.1 Faktiske forhold

COWI har videre, utover sitt engasjement som prosjekt- og prosjekteringsleder, forestått prosjekteringen av tomt og VVA-anlegg. Se nærmere om utførelsen av entreprisen nedenfor under punkt 5.7.

Det foreligger, basert på revisjonens gjennomgang av dokumentene i saken, ikke noen tilbudsforespørsel eller skriftlig avtale om dette oppdraget. Prosjektlederen har bekreftet i intervju at det var COWI som foresto prosjekteringen av den nye adkomstveien, men at det var antatt at prisen på selve prosjekteringen ikke ville overstige kr. 100 000. En gjennomgang av timelisten⁵² fra Cowi på prosjekt “atkomst og tomt” viser at det er arbeidet for kr 290 385. Dette inkluderer timene til prosjekteringsleder, og kan derfor også gjelde generell prosjekteringsledelse.

Det er heller ikke mulig for revisjonen å konstatere eksakt hvilket tidspunkt COWI ble engasjert til å forestå prosjekteringen av tomt og VVA-anlegg. Det første tegnet på at COWI var i gang med å prosjektere adkomstveien er en oversikt over timene som er medgått til det aktuelle prosjektet. Den første datoen som listes opp her er 4. januar 2017.

5.6.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen vil først påpeke at rammeavtalen som COWI hadde med OFA ikke gjelder for dette oppdraget. For det første var rammeavtalen utløpt da COWI ble engasjert til å prosjektere adkomstveien, for det andre faller ikke prosjektering inn under prosjektledelse og er således utenfor det saklige virkeområdet til rammeavtalen. Prosjekteringsoppdraget kan derfor ikke begrunnes med rammeavtalen COWI hadde med OFA.

Revisjonen vil opplyse om at det er uklart hvilket anskaffelsesregelverk som kommer til anvendelse på denne anskaffelsen. Overgangsbestemmelsen i forskriften (2016) § 32-2 fremhever at forskriften gjelder for anskaffelser iverksatt etter forskriftens ikrafttredelse (1. januar 2017). En anskaffelse anses som iverksatt når den er kunngjort, men for anskaffelser som ikke er kunngjort anses de som iverksatt når «oppdragsgiveren har sendt ut en forespørsel til en eller flere leverandører om å melde sin interesse eller inngi tilbud i forbindelse med en planlagt anskaffelse».

Det revisjonen kan forholde seg til er at den første timen som ble ført på prosjekteringsoppdraget ble utført 4. januar 2017 – altså etter det nye regelverket hadde trådt i kraft. Med forbehold om at COWI ble engasjert før dette tidspunktet, vurderer revisjonen derfor anskaffelsen på bakgrunn av anskaffelsesregelverket av 2016.⁵³

Forskriften kommer til anvendelse på anskaffelser hvor verdien av kontrakten «er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva.» jf. § 1-1.

⁵² Samlet liste over timer som Bykle kommune har mottatt fra Cowi AS.

⁵³ Den praktiske konsekvensen av at det tidligere regelverket eventuelt kommer til anvendelse er at også anskaffelser under kr. 100 000 omfattes av regelverket (forskriften av 2006 del I). I forskriften (2006) § 3-1 fremgår det at enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Kravet til konkurranseutsetting gjelder derfor også på anskaffelser under kr. 100 000.

Prosjektleder i COWI har fortalt i intervju med revisjonen at prosjekteringsoppdraget ble ansett til ikke å overstige kr. 100 000. Revisjonen forstår prosjektlederen dithen at det derfor ikke ble ansett som nødvendig å konkurranseutsette prosjekteringsoppdraget.

Revisjonen vil for det første påpeke at oppdragsgiveren skal foreta en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi jf. forskriften § 5-4 (2). Basert på de timene som er fakturert fra COWI på dette prosjektet fremgår det at samlet sum, ekskludert prosjektledertjenestene fra Rønholt, beløper seg til kr. 214 160. Revisjonen stiller derfor spørsmål ved om det er foretatt en realistisk vurdering av anskaffelsens verdi.

For det andre skal oppdragsgiveren kunne dokumentere at det er foretatt en forsvarlig og realistisk vurdering av anskaffelsens verdi jf. veileder til reglene om offentlige anskaffelser punkt 5.4.1 samt prinsippet om etterprøvbarehet. Hvis oppdragsgiveren er i tvil om anskaffelsens verdi bør han synliggjøre vurderingene i eget notat eller i anskaffelsesprotokollen. Basert på de dokumentene revisjonen har mottatt og gjennomgått foreligger ikke slik dokumentasjon.

Revisjonen finner det kritikkverdig at det ikke foreligger noe dokumentasjon i tilknytningen til denne anskaffelsen, både med tanke på tilbudsforespørsel/avtale, samt de vurderinger som er gjort i forbindelse med anskaffelsens verdi. Dette er i strid med anskaffelsesregelverkets krav til etterprøvbarehet.

Et videre punkt knytter seg til at COWI stod for både prosjekteringen og prosjekteringsledelsen. En prosjekteringsleder står i kontraktsforhold med byggherren, og skal ivareta byggherrens interesser overfor de som utfører prosjekteringen. Prosjekteringsleder skal videre «påse at de prosjekterende utfører prosjekteringen i henhold til de kontrakter de har inngått med byggherren».⁵⁴ Dersom det er samme firma som står for prosjekteringen og prosjekteringsledelsen, vil prosjekteringslederens uavhengighet utvannes. Dette medfører samtidig svekket mulighet for kontroll for byggherren. Revisjonen finner det derfor kritikkverdig at COWI stod for både prosjekteringsledelse og prosjektering.

5.7 Utførelsen av opparbeidelse av tomt og VVA-anlegg

5.7.1 Faktiske forhold

I forbindelse med behovsvurderingene som ble gjort i forkant av prosjekteringen vurderte kommunen med rådgivere behovet for å etablere en ny adkomstvei. Dette går bl.a. frem av referat fra prosjektmøte nr. 21 datert 18. august 2015. Det fremgår her av punkt 21.1 at «(e)n må se på hvordan vinterforholdene vil innvirke på funksjonene rundt bygget og en må se på en løsning med atkomstvei fra vei og området ved boligfeltet Tussefjød.»

I gjennomføringsplanen for prosjektet som ble fremlagt for kommunestyret den 15. juni 2016 fremgår det at det er planlagt opparbeidelse av vei fra Tussefjød, VA-anlegg samt uteareal.

Prosjektet ble kunngjort som en åpen tilbudskonkurranse på DOFFIN den 19. oktober 2016. Tilbudsdokumentene ble sendt ut 27. februar 2017 og fristen for inngivelse av tilbud var 4. april 2017. Laveste pris var kriterium for tildeling av kontrakt.

⁵⁴ Jf. forordet til RIFs veileder om prosjekteringsledelse

Entreprenør Olav Martin Sørli AS innga tilbudet med lavest sum, kr. 4 128 505,- eks. mva., og fikk dermed tildelt kontrakten. Tildelingen ble meddelt Sørli den 9. mai 2017 jf. anskaffelsesprotokollen datert. 6. februar 2018. Kostnadsført for Sørli er kr. 4 809 067.

5.7.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer anskaffelsen av opparbeidelse av tomt og VVA-anlegg til å være utført i henhold til anskaffelsesregelverket.

5.8 Uavhengig kontroll

5.8.1 Faktiske forhold

Det går frem av anskaffelsesprotokollen at det var COWI som forestod den uavhengige kontrollen for brannsikkerhet, konstruksjonssikkerhet og bygningsfysikk. Anskaffelsens verdi er anslått til kr. 80 000 eks. mva.

Anskaffelsesprotokollen fremhever at COWI ble valgt som følge av prosjektkjennskap og at COWI som prosjektleder hadde forståelsen av drift, funksjon og sikkerhet. Videre blir det lagt vekt på oppdragets størrelse og kostnadene ved å involvere flere firma i en egen konkurranse.

Basert på oversikten over timene som er ført på «uavhengig kontroll» er det påløpt kr. 34 319 for dette oppdraget.

5.8.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer denne anskaffelsen til å være under grensen på kr. 100 000 jf. forskriftens § 1-1, og derfor at den ikke er omfattet av anskaffelsesregelverket.

5.9 Varme-, ventilasjon- og sanitærteknikk

5.9.1 Faktiske forhold

Sweco avd. Seljord ble engasjert til å forestå prosjektering av VVS (varme, ventilasjon og sanitær). Det foreligger, basert på revisjonens gjennomgang av dokumentene i saken, ikke noen skriftlig avtale mellom kommunen og Sweco vedrørende dette oppdraget. Det kan derfor ikke konstateres eksakt på hvilket tidspunkt Sweco ble engasjert. Det fremgår imidlertid av referat fra prosjektmøte den 25. oktober 2016 at Sweco v/Eivind Skogheim på dette tidspunktet var engasjert som rådgiver VVS. Revisjonen har etterspurt skriftlig avtale med Sweco, men kommunen opplyser om at de ikke har dette i sitt arkiv.

I anskaffelsesprotokollen for innkjøpet av rådgivningstjenester for VVS-teknikk datert 5. mars 2018, fremgår det at den avgjørende årsak til at Sweco ble valgt som rådgiver var sikkerhet knyttet til luftkvalitet og varme, samt at Sweco hadde kjennskap til bygget fra før av. Det fremgår samtidig at Sweco avd. Seljord i tidligere prosjekter hadde bistått kommunen med utskifting og drift av VVS-anlegg.

Anskaffelsens verdi ble i protokollen anslått til kr. 1 mill. Den reelle verdi på rådgivningstjenestene fra Sweco i prosjektet er i budsjettregjørelsen fra COWI estimert til kr 1,5 mill, kostnadsført fra desember 2016 til juni 2020 var kr 2 074 945.

5.9.2 Revisjonens vurdering

Som vist til ovenfor ble Sweco engasjert som rådgiver innen VVS-teknikk på senhøsten 2016. Det er dermed forskriften av 2006 som kommer til anvendelse på denne anskaffelsen.

Anskaffelsen av rådgivningstjenestene faller inn under del I og II av forskriften jf. den anslåtte verdi på anskaffelsen (kr. 1 mill.). Utgangspunktet er derfor at anskaffelsen skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandling jf. § 5-1.

Paragraf 2-1 (2) åpner i visse tilfeller for at reglene i del II ikke må følges av oppdragsgiver. Den bestemmelsen i § 2-1 som kan tenkes anvendt i dette tilfellet er bokstav a. Det fremgår her at kun del I gjelder for kontrakter hvor anskaffelsen bare kan foretas «hos én leverandør i markedet, for eksempel av tekniske eller kunstneriske årsaker, eller for å beskytte en enerett mv.» Det er klart at dette unntaket skal tolkes snevert.

Anskaffelsesprotokollen fremhever at sikkerhet og kjennskap til bygget var avgjørende for valget av Sweco som rådgiver. Revisjonen påpeker at dette ikke er tilstrekkelig til at anskaffelsen bare kan foretas av «én leverandør i markedet». Unntaksbestemmelsen i § 2-1 (2) bokstav a kommer derfor ikke til anvendelse.

Anskaffelsen faller dermed inn under både forskriftens del I og II, med de krav som følger i nevnte kapitler. Som følge av at anskaffelsen av rådgivningstjenestene innen VVS-teknikk ikke ble kunngjort jf. forskriftens § 9-1, vurderer revisjonen anskaffelsen til å være en ulovlig direkte anskaffelse. Som nevnt ovenfor innebærer dette et grovt brudd på anskaffelsesreglementet, og revisjonen finner dette svært kritikkverdig.

Videre finner revisjonen det kritikkverdig at det ikke finnes noen skriftlig avtale eller ytelsesbeskrivelse for dette oppdraget.

5.10 Rådgivende ingeniør innen bygg, bygningsfysikk, elektro og brannsikkerhet

5.10.1 Faktiske forhold

Rambøll inngikk den 20. januar 2016 rammeavtale med OFA om rådgivningstjenester for prosjektering innen visse fag. For Bykle kommune gjaldt rammeavtalen for fagene bygg, elektro, sikkerhet, VVA, geo, og bru- og kaikontroll. Rammeavtalen gjaldt i to år fra signaturodato med mulighet til 1 + 1 års forlengelse. Rammeavtalen ble av OFA forlenget til 19. januar 2019.

I prosjektmøte den 20. september 2016 hvor kommunen, COWI samt Rambøll var til stede, besluttet kommunen seg for å engasjere Rambøll til å forestå prosjekteringen av nybyggingen og ombyggingen av helsehuset. Slik det fremgår av referatet fra møtet ble Rambøll engasjert innen fagene byggeteknikk, brann, elektro samt bygningsfysikk.

Rambøll forestod prosjekteringen i forbindelse med forprosjektet, detaljprosjekteringen før påbegynt utførelse, samt detaljprosjektering i forbindelse med endringer/tillegg under utførelsen. I anskaffelsesprotokollen datert 5. mars 2018 fremgår det at anskaffelsens anslåtte verdi var kr. 2 mill. Kostnadsført fra desember 2016 til juni 2020 er kr. 3 110 875.

5.10.2 Revisjonens vurdering

Som vist ovenfor ble Rambøll engasjert av kommunen den 20. september 2016. På dette tidspunktet gjaldt rammeavtalen med OFA, og revisjonen vurderer avtaleinngåelsen mellom Bykle kommune og Rambøll til å være foretatt innenfor rammeavtalens løpetid.

Basert på de dokumenter som revisjonen har gjennomgått foreligger det ikke en skriftlig avtale, eller en nærmere arbeidsbeskrivelse for Rambølls oppdrag, utover referatet fra prosjektmøtet som ble avholdt 20. september 2016 samt påfølgende prosjektmøter.

Det fremgår imidlertid av prosjektmøtet den 20. september 2016 at fagene som Rambøll ble engasjert til å forestå var RIB (byggeteknikk), RIBR (brann), RIE (elektro) og RIBFY (bygningfysikk). Dette gir en viss veiledning for hva som skal utføres av prosjektering, men for et oppdrag i denne størrelsesordenen vil revisjonen anbefale at det utarbeides en nærmere beskrivelse av det oppdrag som skal utføres.

5.11 Drift av SD-anlegg

5.11.1 Faktiske forhold

Bykle kommune mottok tilbud fra Laugstol AS 20. august 2018, for drift av ventilasjonanslegget (SD-anlegget). Laugstol AS har i dag tilsvarende avtale på andre kommunale bygg i kommunen. Vi har fått bekreftet fra prosjektleder at dette var årsaken til at man valgte å inngå avtale for helseheimen og at man ikke valgte å gå ut i markedet å hente alternative priser. Prosjektleder bekrefter også at det ikke er utarbeidet anskaffelsesprotokoll for denne anskaffelsen. Tilbudet beløp seg til kr. 512 000, endelig fakturert pr. juni 2020 er kr. 581 195.

5.11.2 Revisjonens vurdering

Anskaffelsen på drift av SD-anlegget faller inn under forskriften av 2016 del I. Det klare utgangspunktet er at anskaffelser med en verdi på over kr. 100 000 skal være gjenstand for konkurranse. Veilederen til anskaffelsesregelverket fremhever at:

«Kravet til konkurranse gjelder så langt det er mulig. Kun unntaksvis vil oppdragsgiveren derfor kunne tildele en kontrakt direkte til en leverandør uten konkurranse. Avvik fra prinsippet kan for eksempel være tillatt der det kun foreligger én leverandør i markedet og oppdragsgiveren kan anskaffe ytelsen direkte fra leverandøren.»⁵⁵

Hovedregelen er at det skal hentes inn tilbud fra tre leverandører. Veilederen er videre klar på at dersom verdien overstiger kr. 500 000 bør det hentes inn tilbud fra flere enn tre leverandører.⁵⁶

Revisjonen er av den oppfatning at det er flere leverandører som kunne tilbudt tjenesten om drift av SD-anlegget enn kun Laugstol. Avtalen om drift av SD-anlegg overstiger videre kr. 500 000, og det er for revisjonen dermed klart at det burde ha blitt innhentet tilbud fra flere enn tre leverandører.⁵⁷ Dette er et brudd på kravet til konkurranse i anskaffelsesregelverket.

⁵⁵ Veilederens punkt 7.3

⁵⁶ Veilederens punkt 9.3.2

⁵⁷ Veilederen punkt 9.3.2

Revisjonen finner det derfor kritikkverdig at det ikke ble gjennomført konkurranse for denne anskaffelsen, samt at det ikke foreligger anskaffelsesprotokoll.

5.12 Bygge- og anleggsarbeidet for nybygg og ombygging av Bykle helse- og omsorgssenter

5.12.1 Faktiske forhold – anskaffelsesprosessen

Det ble utarbeidet et konkurransegrunnlag for entreprisen på bygge- og anleggsarbeidet. Konkurransen ble lyst ut som en åpen anbudskonkurranse etter forskrift om offentlige anskaffelser del III, og ble kunngjort på DOFFIN 12. september 2017⁵⁸ med tilbudsfrist 20. oktober 2017.

Det følger av konkurransebeskrivelsen i konkurransegrunnlaget punkt 7 at Bykle kommune ved valg av tilbud vektla pris 100 prosent.

Det kom ifølge anbudsinnstillingen, som er datert 16. november 2017, inn anbud fra tre anbydere:

Tilbyder	Anbudssum
HSH Entreprenør AS	kr. 82 600 870
BRG Entreprenør AS	kr. 82 100 000
Jegteberg Entreprenør AS	kr. 80 846 287

Figur 8 Oversikt over mottatte anbud, alle beløp eks. mva

Alle anbudene ble godkjent, men COWI hadde visse kommentarer til de ulike anbudene⁵⁹. Av HSH sitt anbud fremgikk det at HSH hadde angitt at kontrakten skrives på «standard NS 8407 formular». Til dette ble det presisert av COWI at forespørselen beskrev NS 8406, og at HSH sitt anbud ble ansett for å inneholde en skrivefeil. I Jegteberg sitt anbud fremgikk det at prisen ble gitt med forutsetning om «Dagens lønns- og prisnivå», og at det ble satt en strek i posten for prisstigning – noe som ble ansett som at posten var besvart med 0. For BRG var det ingen spesifikk kommentar utover at anbudet ble godkjent.

Det er for revisjonen opplyst at kommunen bestemte seg for å få utført en juridisk vurdering av de innkomne anbud av advokatfirmaet Tofte.⁶⁰ Vurderingen konkluderte ifølge Cowi med at forbeholdet til Jegteberg ikke ble ansett som en avvisningsgrunn, og at Jegteberg, som hadde den laveste prisen blant anbyderne, skulle bli tildelt kontrakten. COWI anbefalte på bakgrunn av dette at Bykle kommune skulle kalle inn Jegteberg til kontraktsmøte med hensikt å inngå kontrakt. Det ble på denne bakgrunn sendt ut brev til anbyderne den 16. november 2017 om at kommunen ville tildele kontrakten til Jegteberg. Revisjonen har etterspurt, men ikke mottatt denne juridiske vurderingen, den er heller ikke journalført i kommunens arkiv.

Videre er det opplyst at BRG sendte inn en klage på tildelingen til Jegteberg. Revisjonen har i sin dokumentgjennomgang sett at BRG sendte e-post til prosjektleder i COWI den 6. desember 2017, med spørsmål om kontraktstildelingen til Jegteberg. Det fremgår av e-posten at «(d)et

⁵⁸ Kunngjøringen ble også oversendt til TED samme dag

⁵⁹ Anbudsinnstilling datert 16. november 2017

⁶⁰ Jf. intervju med COWI v/Arne Rønholt

står jo i anbudsbrevet at Jegteberg har forbehold om Dagens lønns og prisnivå?». Utover dette har ikke revisjonen sett noe klage fra BRG, og det er ikke journalført noe klage fra BRG i kommunens arkiv.

Den 20. desember 2017 sendte COWI på vegne av kommunen brev til de tre anbyderne om at kommunen hadde fått foretatt en juridisk vurdering som konkluderte med at Jegteberg sitt anbud nå måtte forkastes. I brevet vises det til at det nå var BRG som hadde den laveste anbudssummen, og at det ble varslet om at kommunen ville kalle inn BRG til kontraktsmøte med hensikt å inngå kontrakt.

Revisjonen har fått oversendt den siste juridiske avklaringen som er blitt foretatt av advokatfirmaet Tofte DA.⁶¹ Den konkluderer med at tilbudet til Jegteberg måtte oppfattes som at det var gitt med forbehold om lønns- og priskompensasjon. Dette innebar at Jegteberg tok forbehold om at de ville fakturere etter lønns- og prisnivået som gjaldt på utførelsestidspunktet.

Videre ble HSH sitt anbud forkastet. Grunnlaget for dette var at det ble foretatt en juridisk vurdering av HSH sin forutsetning om at kontrakten skulle inngås etter NS 8407 (sml. NS 8406 slik beskrevet i anbudsgrunnlaget), noe som ble ansett for å være et vesentlig avvik fra anbudsgrunnlaget. Dette fremgår av brev fra COWI til HSH datert 4. januar 2018.

Som følge av at de øvrige anbydernes anbud var blitt forkastet, kalte kommunen derfor inn BRG til kontraktsmøte. Kontrakt mellom kommunen og BRG ble inngått 14. mars 2018.

5.12.2 Faktiske forhold – anskaffelse av kjøkken

I budsjettet for byggeperioden fra 2018 til 2020 er det satt opp at det er budsjettet med kr. 1 000 000 til kjøkken for byggetrinn 2. Det er revisjonens vurdering at budsjettet utgift til kjøkken knytter seg til at det skulle anskaffes et storkjøkken.

Konkurransgrunnlaget inneholdt ikke levering og montering av storkjøkkenet for byggetrinn 2. Dette ble bestilt av kommunen etter tidspunktet for kontraktsinngåelsen med BRG, og kom da som et tillegg til de avtalte kontraktsarbeidene. Ifølge endringsmeldingen⁶² for storkjøkkenet var prisen for levering og montering av storkjøkkenet kr. 1 246 728.

Prosjektleder fra COWI har opplyst i intervju med revisjonen at kommunen vurderte hvordan man skulle legge opp anskaffelsen av storkjøkkenet kontraktsmessig. Av hensyn til BRGs garantiansvar som generalentreprenør kom man til at det var hensiktsmessig at BRG inngikk avtale med underleverandør for levering av storkjøkkenet. Alternativet var at kommunen lyste dette ut som en offentlig konkurranse, og inngikk en avtale med en sideentreprenør for å utføre jobben. Prosjektleder opplyser videre at BRG lyste ut kontrakten på storkjøkkenet som en konkurranse.

5.12.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer at det foreligger visse forhold ved anskaffelsesprosessen for utførelsen av nybygg og ombygging av Bykle helsehus som er uklare.

⁶¹ E-post fra advokatfirma Tofte datert 18. desember 2017

⁶² Endringsmelding 198 datert 7. august 2019

For det første ble det etter revisjonens oppfattelse, som vist til ovenfor, først foretatt en juridisk vurdering av advokatfirmaet Tofte som konkluderte med at Jegteberg skulle bli tildelt kontrakten. Tofte gikk senere tilbake på rådet som ble gitt, og kom frem til at forbeholdet som Jegteberg hadde i sitt tilbud måtte anses som et vesentlig avvik og derfor avvises. Revisjonen har som nevnt overfor kommunen etterspurt den første juridiske vurderingen fra Tofte, men kommunen har ikke denne i sitt arkiv. Revisjonen finner dette kritikkverdig.

For det andre foreligger det ingen anskaffelsesprotokoll for denne anskaffelsen som oppfyller kravene i forskriftens § 25-5. Revisjonen finner dette kritikkverdig da dette vanskeliggjør muligheten for å ettergå hvilke vurderinger som er gjort i forbindelse med anskaffelsen.

For det tredje stiller revisjonen spørsmål ved forkastingen av HSH sitt anbud. I anbudsinstillingen av 16. november vurderte COWI at HSH sitt forbehold om at kontrakten skulle skrives på NS 8407 formular ble ansett som feilskrift. Deretter, den 4. januar 2018, ble det konkludert med at dette måtte anses som et vesentlig avvik og at tilbudet måtte forkastes. Det er for revisjonen uklart hva endringen i oppfatningen rundt HSH sitt anbud skyldes. Revisjonen er heller ikke blitt forelagt den juridiske vurderingen som det vises til i brevet fra COWI til HSH av 4. januar.

For det fjerde stiller revisjonen spørsmål ved anskaffelsen av storkjøkkenet. Som nevnt ovenfor ble ikke anskaffelsen av storkjøkkenet tatt med i konkurransegrunnlaget, og dermed heller ikke utsatt for offentlig konkurranse. Revisjonen vurderer imidlertid endringen til å være i tråd med anskaffelsesreglementet. Forskriften § 28-1 (1) bokstav b (1) tillater endringer som gir en prisøkning som er lavere enn terskelverdiene i § 5-3. Prisen på storkjøkkenet var som nevnt kr. 1 246 728, og dermed under terskelverdien på kr. 1,3 mill. Revisjonen vil likevel påpeke at det er uheldig at storkjøkkenet ikke ble inkludert i konkurransegrunnlaget og dermed ikke utsatt for konkurranse. Dersom kommunen var i tvil om storkjøkkenet skulle inkluderes i kontraktarbeidene, kunne dette blitt tatt inn som en opsjon i konkurransegrunnlaget.

5.13 Oppsummering - revisjonens vurderinger

Revisjonens vurderinger kan sammenfattes til følgende oppsummering knyttet til kontraktsinngåelse:

- Manglende skriftlige avrop/kontrakter
- Manglende anskaffelsesprotokoller for flere av anskaffelsene
- Manglende dokumentasjon i forbindelse med verdsetting av anskaffelsenes verdi
- Manglende arkivering
- Utvanning av uavhengigheten til prosjekteringsleder ved at prosjekteringsleder og prosjekterende kom fra samme firma. Dette bidrar til svekket kontroll for kommunen
- Manglende konkurranseutsetting
- Ulovlig direkte anskaffelse: anskaffelsen av VVS-tjenester (Sweco)

6. Kontraktsoppfølging i byggeperioden

I dette kapittelet vil vi foreta en gjennomgang av de rettslige og faktiske forhold under byggeperioden. Vi vil deretter vurdere kommunens oppfølging underveis i kontraktsperioden.

6.1 Generelt om kontraktsoppfølging

En god kontraktsoppfølging er viktig for at kommunen skal ivareta sine interesser i prosjektet. Det finnes ikke noen klare retningslinjer for hva som er god kontraktsoppfølging, men generelt knytter dette seg til at kommunen er bevisst på forvaltningen av sin kontraktsposisjon. Det viktigste i denne sammenheng er at kommunen følger opp kontrakten med tanke på at de får den ytelsen som er beskrevet i kontrakten, til rett tid.

For at kommunen skal sørge for at kontrakten følges opp, er det hensiktsmessig at en rekke forhold er på plass.

Det bør etableres en prosjektadministrasjon med kompetanse og erfaring innen kontraktsoppfølging av byggeprosjekter. Det er viktig at ansvarsfordelingen mellom de involverte personene er avklart, og at de har inngående kunnskap om kontrakten og ytelsen som skal leveres.

Kommunen bør videre ha rutiner for kontraktsoppfølging (bl.a. rutiner for kontroll av levert ytelse opp mot kontrakt, fakturahåndtering, håndteringer av endringer og avvik underveis).

Noe av det som kjennetegner entreprisekontrakter hvor Norsk Standard brukes som kontraktsbetingelser, er et rigid varslingsystem, samt en særskilt regulering av endringsarbeider. Det er videre egne bestemmelser om sluttoppgjør. Det er viktig at personene i prosjektadministrasjonen til kommunen er godt kjent med standardens regler. Dette gjelder også kjennskap til eventuelle sanksjoner, blant annet i form av dagmulkt og misligholdsinnsigelser, samt reklamasjonsregler.

6.2 Konkurranses grunnlaget for byggearbeidene

Konkurranses grunnlaget bestod av en kontraktsdel, samt arbeids – og postbeskrivelse for hvert byggetrinn på totalt cirka 2700 poster. Entreprisen ble delt opp i to byggetrinn, med igangsettelsesdato den 10. april 2018, dagmulktbelagt frist for byggetrinn 1 den 1. juni 2019, og ferdigstillelsesdato for byggetrinn 2 den 30. april 2020⁶³.

Byggetrinn 1 omfattet nybygg som inkluderte parkering, tekniske rom og vaskeri i underetasjen. Andre etasje inneholder demensavdeling og sansehage. Videre omfattet byggetrinn 1 ombygging av eksisterende fløy mot syd.

Byggetrinn 2 innebar ombygginger og oppgraderinger i deler av midtfløyen, og ombygging av nordre fløy. Nordre fløy ble ombygget fra aldershjem til leiligheter (omsorgsboliger) og kontorer.

I konkurranses grunnlaget var det inntatt opsjoner som kunne tas ut av kommunen. Dette omfattet blant annet bygningsmessige arbeider (utskifting av vinduer, isolering etc.), VVS-anlegg

⁶³ Byggblanketten punkt 9.

(høydejustering av inventar på badene), elektrotekniske anlegg (herunder nødstrømsanlegg, utvendig vei- og parkbelysning, utvendige ladepunkter, og oppgradering av eksisterende heis). Kontraktssummen til BRG på kr. 82 100 000,- inkluderte opsjonene⁶⁴.

6.2.1 NS 8406

Av byggbblankettens⁶⁵ punkt 14 fremgår det at kontraktsbetingelsene i NS 8406 skulle gjelde.

At betingelsene i NS 8406 skulle gjelde betyr at entreprisen ble organisert som en utførelsesentreprise. Se nærmere om dette ovenfor under punkt 5.1.2.

NS 8406 regulerer hvordan endringer underveis i prosjektet skal håndteres. Utgangspunktet er at byggherren har rett til å pålegge endringer, som kort fortalt innebærer pålegg om utførelse som ikke er en del av kontraktsarbeidet, eller en utførelse som avviker fra det som er beskrevet i kontrakten. Etter NS 8406 punkt 19.2 skal byggherrens endringsordre være skriftlig, gi beskjed om at det kreves en endring, og beskrive hva endringen går ut på. Entreprenøren har da krav på tilleggsvederlag og/eller fristforlengelse.

Dersom entreprenøren har fått et pålegg om utførelse, som byggherren mener allerede inngår i kontraktsarbeidet, er han etter NS 8406 punkt 19.3 pålagt å utføre instruksen. Dersom entreprenøren mener dette utgjør en endring som han har krav på tilleggsvederlag og/eller fristforlengelse for, må han gi skriftlig beskjed til byggherren at han anser dette som en endring. Beskjeden må gis til byggherren innen rimelig tid.

Byggherren skal ved mottak av slik beskjed, varsle entreprenøren innen rimelig tid om at han erkjenner at dette er en endring, eller at han avslår entreprenørens krav. Entreprenøren har uavhengig av om byggherren avslår endringskravet en plikt til å utføre instruksen.

Dersom en av partene ikke varsler innen rimelig tid, risikerer de å miste sitt krav jf. punkt 3. Det er derfor viktig i en kontrakt med NS 8406 som kontraktsbetingelser at kontraktspartene følger varslingssystemet for å unngå eventuelt rettstap.⁶⁶

Standarden stiller krav om at varsler og krav skal fremsettes skriftlig. Som skriftlig regnes elektronisk kommunikasjon hvis dette er avtalt⁶⁷, samt varsler og krav som er innført i byggemøtereferat.⁶⁸

I denne kontrakten er det angitt at entreprenøren skulle foreta mengdekontroll (se kontraktens byggeblankett punkt 4). Dette betyr at entreprenøren skal måle mengdene angitt i arbeidsbeskrivelsen opp mot de tegningene som foreligger.⁶⁹ Etter at han har kontrollert mengdene kan entreprenøren ikke gjøre gjeldende avvik på de mengdene som er fastlåst etter mengdekontrollen er utført, med mindre slike avvik ikke kunne leses ut av tegningene som ble kontrollert.

⁶⁴ Kommunestyret vedtok å tiltre alle opsjoner jf. PS-sak 46/18

⁶⁵ En byggbblankett er et standard kontraktsformular som brukes mellom byggherre og entreprenør

⁶⁶ Dette innebærer at ved manglende svar fra byggherren kan resultatet bli at endringsmeldingen anses som godtatt av byggherren.

⁶⁷ Det er avtalt mellom partene jf. byggbblanketten punkt 13

⁶⁸ Se NS 8406 punkt 7.

⁶⁹ NS 8406 punkt 23.2 og Marthinussen m.fl. s. 308

Nærmere regulering av enkeltspørsmål i kontrakten vil bli behandlet nedenfor under den faktiske gjennomgangen.

6.3 Faktiske forhold - kontraktsoppfølgingen av byggearbeidene

6.3.1 Generelt

Gjennomgående for byggeperioden er at det har blitt utstedt et stort antall endringsmeldinger. Dette skyldes hovedsakelig manglende prosjektering, mangelfulle postbeskrivelser, samt krav underveis fra Bykle kommune om valg av løsninger som avvek fra de løsningene som var beskrevet i kontrakten.

Det vil føre for langt å foreta en kronologisk gjennomgang av utførelsesfasen i prosjektet her. Nedenfor gjengis derfor de viktigste punktene i prosjektet.

6.3.2 Endringer

Det har samlet for dette prosjektet påløpt cirka kr. 15,8 mill. i tilleggs/endringsarbeider fordelt på om lag 255 endringsmeldinger. COWI har i sin redegjørelse for budsjettoverskridelsen i punkt 5 fremhevet at årsakene til endringene skyldes:

- *«Noe manglende masser ved oppgjør på poster*
- *Manglende poster på enkelte fag som skyldes at prosjekteringen kunne ha vært bedre*
- *Manglende poster som kan tilskrives at det ikke har vært kommunisert godt nok eller tilstrekkelig mellom rådgivere og byggherre/brukere i prosjekteringsfasen selv om det har vært mange møter*
- *Uforutsette oppdagelser knyttet til ombygging som ikke var mulig å forutsi uten å kunne registrere fysisk før tilbudsfasen*
- *Ønsker/forbedringer fra personalet og forbedringer av det bygningsmessige mm., inntatt av byggeleder/byggherre»*

Grovt sett kan endringene dermed deles inn i 1) sviktende prosjektering, 2) dårlig kommunikasjon mellom rådgivere og kommunen, 3) uforutsette forhold som ikke kunne avdekkes før utførelsen begynte, og 4) ønsker/krav fra byggherre.

Det er BRG som har utarbeidet endringsmeldingene underveis, og som har ført oversikt over endringene i en samleliste. Av byggemøte 5 (punkt 5.7) fremgår det at «(a)vklaerte endringer ble bekreftet av Bykle kommune for de postene som ble avklart. Listen gjennomgås på nytt ved hvert møte.» Det var derfor rutine å gjennomgå samlelisten over endringer ved hvert byggemøte.

Endringsmeldingene fra BRG inneholder en linje hvor det står «godkjent kunde», hvor kommunen har mulighet til å skrive under på at de har godtatt endringsmeldingen. Revisjonen har, basert på de endringsmeldingene som er gjennomgått, ikke sett at kommunen har skrevet under på disse endringsmeldingene.

Endringsmeldingene er derimot delvis behandlet i byggemøter, og delvis i mailkorrespondanse mellom BRGs og kommunens representant.⁷⁰ Det er for flere av endringsmeldingene vanskelig å finne en uttrykkelig godkjenning av endringsmeldingene. Revisjonen viser til at Grette har foretatt en gjennomgang av de største endringsmeldingene (over kr. 250 000), og kom til at det forelå dokumentasjon på at fire av 24 endringsmeldinger var godkjent av kommunen.

Revisjonen har fått tilgang til noe mailkorrespondanse mellom Fossdal og Seyffarth som omhandler endringer.

Det fremstår som at partene diskuterer hva som skal bestilles og til hvilken pris det skal leveres. Basert på gjennomgangen fremstår det som sannsynlig at partene er enige i at det enkelte forholdet utgjør en endring som gir entreprenøren krav på tilleggsvederlag, selv om dette ikke fremgår uttrykkelig. Det fremstår videre som at byggeleder og prosjektleder i kommunen, Sigbjørn Fossdal, har vært aktiv med å diskutere og forhandle om pris og løsninger i forbindelse med endringene. Prosjektlederen i COWI opplyste i intervju med revisjonen at prisingen av endringene varierte mellom anvendbare enhetspriser⁷¹, rundsum⁷², og regningsarbeider⁷³.

Revisjonen har ikke fått tilgang til all mailkorrespondanse i prosjektet, og tar forbehold om at øvrig mailkorrespondanse kan gi et annet bilde av dialogen.

Det er uansett klart at endringsmeldingene ble betalt av kommunen, og må derfor anses som akseptert fra kommunens side.

6.3.3 Rigg og drift⁷⁴

I kontrakten er rigg og drift regulert i Del II Kontraktsgrunnlaget A.2, hvor det fremgår at «(g)eneralentreprenøren skal holde all rigg, kfr for øvrig teknisk beskrivelse for rigg». I den tekniske beskrivelsen er rigg og drift regulert i post nummer 10 flg. og prises som rundsum.

Utgangspunktet er at prisen som oppgis for rigg og drift omfatter alle kostnader entreprenøren har. Det er imidlertid klart at entreprenøren har krav på få å kompensasjon for økte kostnader til rigg og drift dersom det oppstår forhold som byggherren bærer risikoen for – for eksempel i form av utsatt fremdrift eller endringer.

I de fleste endringsmeldingene som er sendt av BRG er det tatt et påslag på 8 % av endringens totalsum for økte kostnader til rigg og drift. Basert på den informasjonen som revisjonen har tilgang til er ikke påslaget dokumentert med hvilke kostnader påslaget skal dekke.

Revisjonen viser her til kommentarutgaven til NS 8406⁷⁵ som fremhever at «(k)ravene på regulering for rigg og drift varsles etter bestemmelsene i NS 8406 pkt. 19. Det kreves ikke

⁷⁰ BRG: Fredrik Seyffarth. Bykle kommune: Sigbjørn Fossdal.

⁷¹ Dvs. enhetspriser i kontrakten som gjelder arbeid som er såpass likt at det kan anvendes på det aktuelle endringsarbeidet.

⁷² Entreprenøren gir en fast pris på det arbeid som skal utføres.

⁷³ Arbeid honoreres etter entreprenørens kostnader med et påslagstillegg.

⁷⁴ Brakkerigg, administrasjon, etableringskostnader, opprigg og nedrigg etc

⁷⁵ Marthinussen m.fl. NS 8406, Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt med kommentarer s. 274.

særskilt varsel for disse kostnadstypene, men de må spesifiseres på samme måte som andre kostnader».

Det er dermed et krav om spesifisering av kostnadene også i tilknytning til rigg og drift. Problemet er at det er vanskelig å vurdere hvilke kostnader en påslagsprosent knytter seg til, gjelder det for eksempel utvidelse av administrasjonen til å håndtere endringsmeldingene, eller utvidelse av brakkerigg. Som følge av at revisjonen ikke kan lese dette ut av endringsmeldingene, er dette dermed vanskelig å ettergå. Basert på den informasjonen revisjonen har gjennomgått, kan vi ikke se at kommunen har etterspurt dokumentasjon for påslaget i rigg og drift under byggetiden.

Det er imidlertid sendt en forespørsel til BRG i forbindelse med sluttoppgjøret⁷⁶ hvor det etterspørres dokumentasjon på rigg og drift-påslaget. Det er uvisst for revisjonen hvorvidt denne forespørselen ble besvart. Revisjonen tar forbehold om at det kan ha vært en dialog om rigg og drift-påslaget, og at dette er uttrykkelig akseptert av kommunen underveis i byggeperioden. Uansett er endringsmeldingene inklusive påslag for rigg og drift betalt, og må anses som akseptert av kommunen.

6.3.4 Rapportering

Gjennom hele byggeperioden har det blitt avholdt byggemøter og prosjektmøter hvor de ulike representantene i prosjektet har deltatt, i tillegg til faglig personell tilknyttet helseheimen.

6.3.5 Kontraktsadministrasjon

Kontraktsadministrasjonen i prosjektet bestod av prosjektleder/byggeleder fra kommunen og prosjektleder/prosjekteringsleder i COWI. Kommunens prosjektleder arbeidet 50 % i prosjektet i byggeperioden.

6.3.6 Fremdrift

BRG har levert i henhold til fremdriftsplanen og har ikke overskredet de dagmulktbelagte milepælene (ferdigstillelsesdato for byggetrinn 1 og 2).

6.3.7 Slutføring av prosjektet

Som nevnt ovenfor var ferdigstillelsesdato for byggetrinn 1 angitt til 1. juni 2019 og for byggetrinn 2 angitt til 30. april 2020. Det er klart at hvert byggetrinn er overtatt som delovertakelser⁷⁷, det vil blant annet si at byggherren har mulighet til å begynne å bruke en del av kontraktsgjenstanden før resten av det som skal bygges er ferdig.

Utgangspunktet etter NS 8406 er at entreprenøren skal kalle inn til overtakelsesforretning. Byggherren og entreprenøren har plikt til å møte på overtakelsesforretningen, og det skal føres protokoll over hvem som er til stede, eventuelle mangler ved kontraktsarbeidet, frist for

⁷⁶ Forespørsel sendt av Geir Skjevraak (engasjert av kommunen i forbindelse med slutføringen av prosjektet) 14. juni 2020.

⁷⁷ NS 8406 punkt 24.5

utbedring og eventuelt etterbefaring, og om kontraktsarbeidet overtas eller nektes overtatt. Protokollen skal undertegnes av de partene som har vært til stede.⁷⁸

Vedrørende byggetrinn 1 fremgår det i byggemøte 28 at *«(e)tter byggemøte ble det holdt ferdigbefaring for størstedelen av byggetrinn 1, se vedlegg. Bykle kommune overtar arealene som vist i vedlegg til overtakelsesprotokollen med forutsetning av at manglene blir rettet opp som tidsmessig avtalt.»*⁷⁹ Det går videre frem av referat fra byggemøte 30 at det ble *«holdt ferdigbefaringer som grunnlag for overtakelser for følgende arbeider:*

- *Helsesenter med tilstøtende rom*
- *Utvendig bygg 1. byggetrinn*
- *Sansehage»*

Revisjonen har ikke sett overtakelsesprotokollen fra byggetrinn 1 etter den dokumentgjennomgangen som er foretatt, men det fremstår som klart basert på byggemøtereferatene at overtakelsesprotokoll ble utarbeidet.

Utgangspunktet er at en ferdigbefaring ikke er det samme som en overtakelsesforretning. En overtakelsesforretning innebærer at kontraktsarbeidet overtas, med de virkninger som er listet opp i NS 8406 punkt 24.4. Det fremstår imidlertid som at ferdigbefaringene ble avholdt som grunnlag for overtakelse, og at partene i realiteten avholdt en overtakelsesforretning (selv om de kalte dette for en «ferdigbefaring»). Hensynet er at partene skal avholde befaringen med den hensikt at kontraktsarbeidene skal overtas av byggherren. Revisjonen går ikke nærmere inn på dette.

For byggetrinn 2 ble det avholdt ferdigbefaringer den 15. og 16. januar 2020, og det foreligger overtakelsesprotokoll signert av BRG den 15. februar 2020 og av Bykle kommune den 30. april 2020. Overtakelse ble ansett for å ha skjedd den 15. april.⁸⁰ Fristen for BRG til å sende inn sluttoppstilling⁸¹ ble derfor satt til 15. juni. Ferdigattest ble gitt av Bykle kommune den 2. april 2020.

I overtakelsesprotokollens punkt 3 henvises det til de feil og mangler som ble listet opp under ferdigbefaringen samt dalux-rapporten som ble utarbeidet av BRG.

I forkant av ferdigbefaringen hadde Tom Olav Trydal, Trygve Haugen og Geir Skjevraak utarbeidet en liste på 361 punkt som de mente burde slutføres. Dette fremgår av notat skrevet av Geir Skjevraak til formannskapet den 8. juni 2020. Av notatet går det frem at BRG avviste alle punkter unntatt 29, med den begrunnelse at de lå utenom det som var avtalt. Per 8. juni var 21 av disse 29 punktene ferdigstilt. Skjevraak anbefaler i notatet at de resterende punktene på restanselisten må utføres av andre entreprenører/leverandører.

Bykle kommunestyre vedtok den 22. oktober 2020 å tildele kr. 500 000 som tilleggsmidler til slutføringen av de resterende punktene på restanselisten.

⁷⁸ Se NS 8406 kapittel 24

⁷⁹ Dette referatet ligger ikke i dokumentene revisjonen har gått gjennom, men punkt 28.10 som omhandler ferdigbefaring og overtakelsesprotokoll er gjengitt i de etterfølgende referatene.

⁸⁰ Jf. presentasjon som ble avholdt den 6. mai 2020 av Geir Skjevraak til kontrollutvalget

⁸¹ Entreprenøren skal sende inn sluttoppstilling til byggherren innen to måneder etter overtakelsen. Sluttoppstillingen skal inneholde en full oversikt over partenes mellomværende, se NS 8406 punkt 25.1.

6.3.8 Oppfyllelse etter kontrakten

Det er revisjonens vurdering at konkurransegrunnlaget var mangelfullt sett opp mot de behovene som helsehuset skulle dekke. Det er revisjonens oppfatning at dette skyldes følgende forhold:

- Kartleggingen av kommunens behov var ikke klarlagt i tilstrekkelig grad før utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget
- Sviktende prosjektering og manglende poster i postbeskrivelsen

I forbindelse med overtakelsen gjorde som kjent kommunen gjeldende en liste på 361 punkter som kommunen krevde utbedret. Revisjonen har i samtale med Skjevrak fått opplyst at utover de 29 punktene som BRG erkjente ansvar for, knyttet resterende punkter seg i hovedsak til mangelfullt konkurransegrunnlag. Det er revisjonens forståelse at dette gikk på at beskrivelser i konkurransegrunnlaget ga uheldige løsninger (Skjevrak nevner solskjerming som et eksempel), og også manglende poster (behov var ikke dekket inn i konkurransegrunnlaget).

Dette har ført til at de resterende arbeidene måtte bli utført av enten av BRG som tilleggsarbeider i etterkant, eller av andre entreprenører, for å sikre et fullstendig og godt helsehus.

Det er derfor revisjonens vurdering at årsaken til restanselisten på 361 punkter i hovedsak skyldes behovskartleggingen og sviktende prosjektering, og ikke utførelsen av kontraktsarbeidene til BRG. Basert på intervjuer og den foreliggende dokumentasjon, vurderer revisjonen at BRG har levert i henhold til kontrakt, og at leverte endringsarbeider samsvarer med prisen på endringsarbeidene.

Det må påpekes i denne sammenheng at store deler av prosjektet innebar en ombygging av eksisterende bygningsmasse. Det er derfor påregnelig at det oppstår forhold som ikke kunne forutses ved behovskartleggingen og prosjekteringen.

6.3.9 Revisjonens vurdering

Endringene:

Det er revisjonens vurdering at deler av detaljprosjekteringen ikke var ferdig ved oppstart på byggeplass, at detaljprosjekteringen var delvis sviktende, at det oppstod uforutsette forhold, samt at kommunen kom med flere ønsker/krav underveis i utførelsesperioden. Dette har ført til et stort antall endringer.

Vedrørende kommunens oppfølging av endringene, vurderer revisjonen at det hovedsakelig har vært dialog om valg av løsninger samt prisen på endringene.

Revisjonen mener at det har vært vanskelig å finne frem til dokumentasjonen og korrespondansen rundt endringsmeldingene. Revisjonen vil derfor anbefale at kommunen for fremtidige byggeprosjekter systematiserer kommunikasjonen og korrespondansen rundt endringsmeldingene. Dette kan gjøres ved å opprette mapper for hver enkelt endringsmelding, hvor all korrespondanse eller skriftlig dokumentasjon knyttet til endringsmeldingen lagres.

Rigg og drift:

Revisjonen har ikke sett at BRG har lagt ved dokumentasjon på hvilke kostnader som rigg- og driftpåslaget skulle dekke. Med forbehold om at det kan ha vært dialog mellom kommunen og BRG rundt dette påslaget, vurderer revisjonen at kommunen burde ha krevet dokumentasjon av BRG på hvilke kostnader rigg- og driftpåslaget skulle dekke.

Rapportering:

Revisjonen vurderer at de jevnlige byggemøtene som er avholdt, samt prosjektmøtene, har gitt grunnlag for en god dialog mellom de involverte partene i prosjektet. Det vises for øvrig til revisjonens vurdering under punkt 3.5.4 som hvor det fremgår at rådmann og tilviser ikke har deltatt eller mottatt kopi fra byggemøtene mellom januar 2018 til juni 2019.

Kontraktsadministrasjonen:

Som nevnt ovenfor bestod kontraktsadministrasjonen hovedsakelig av prosjektleder/byggeleder i kommunen, og prosjektleder/prosjekteringsleder i COWI.

Revisjonen stiller spørsmål ved om kommunen har gjort vurderinger om hvorvidt kommunens prosjektleder hadde et engasjement i prosjektet som er tilfredsstillende for en solid nok kontraktsadministrasjon i et prosjekt av denne størrelsen. Dette spesielt sett hen til at dette er en utførelsesentreprise, som krever tett oppfølging av de prosjekterende og den utførende.

Fremdrift:

Fremdriften for byggearbeidene i prosjektet har etter revisjonens vurdering vært god.

Slutføring av prosjektet:

I forbindelse med slutføringen av prosjektet vurderer revisjonen, basert på den informasjon som er gjennomgått, at overtakelsen har skjedd i henhold til NS 8406. Det er klart at kommunen signerte overtakelsesprotokollen og overtok kontraktsarbeidene med virkning fra 15. april 2020.

Oppfyllelse etter kontrakten:

Revisjonen vurderer at BRG har levert i henhold til kontrakten. Revisjonen er av den oppfatning at hovedårsaken til det store antall mangler som ble påberopt av kommunen i forbindelse med overtakelsen av arbeidene, knytter seg til sviktende behovskartlegging og prosjektering.

6.4 Oppfølging av kontraktene med konsulentene/prosjekterende

Som påpekt ovenfor under gjennomgangen av anskaffelsene er det ikke foretatt skriftlige avrop eller inngått skriftlige avtaler med de ulike prosjekterende eller konsulentene som har vært involvert i prosjektet. Noen nærmere ytelsesbeskrivelse av hva som skulle bli utført foreligger dermed heller ikke utover hva som er diskutert i prosjektmøter/byggemøter. Revisjonen vil derfor ikke vurdere kontraktsforholdet til den enkelte konsulent isolert, men vurdere kontraktsoppfølgingen av konsulentene/prosjekterende generelt.

6.4.1 Faktiske forhold - merforbruk

COWI har i sin redegjørelse for budsjettoverskridelse opplyst om at honorarene til de involverte konsulentene overskred budsjettet for byggeperioden. Merforbruk knyttet til honorar for byggeperioden sammenholdt med hva som var stipulert ble estimert til kr. 830 000,-. For hele prosjektfasen beløper honorarene seg til totalt kr. 10,5 mill, noe som utgjør om lag 9,1 prosent av totalbeløpet som er kostnadsført i prosjektet.

Årsaken til dette listes opp i redegjørelsen under punkt 8. Det vises til at konsulentenes merforbruk under byggetiden skyldes:

- *Ikke ferdig prosjektert på enkelte bygningsdeler*
- *Nødvendige suppleringer*
- *Omprosjektering, kontordel 2 ganger, ønsket endringer*
- *Mye endringer, justeringer og bistand som følge av at opsjonene krevde mer detaljering og at uforutsett i forbindelse med eksisterende bygningsmasse ble krevende»*

Budsjettredegjørelsen viser dermed at uferdig prosjektering, suppleringer, omprosjektering og ønskede endringer, mangelfull prosjektering av opsjonene, samt uforutsett i forbindelse med eksisterende bygningsmasse førte til økt konsulentbruk i byggetiden.

Dette kan samtidig leses i byggemøtereferatene og i referatene fra prosjektmøtene. I prosjektmøte 51, avholdt den 16. mai 2018, altså rett over en måned etter oppstarten på byggeplassen, fremgår det av punkt 51.3 følgende:

«Sigbjørn Fossdal tok opp rådgivernes ramme og det som har vært gjennomført av arbeidstegninger og grunnlag for å kunne starte utbyggingen. Det har vært mye frem og tilbake og det har medgått store summer til arbeidstegninger. Dette kan ikke fortsette, og arbeidstegningsgrunnlaget og detaljer må ferdigstilles, slik at kostnadene kan holdes nede. Detaljprosjekteringen skulle tilsi at det var mindre justeringer og supplement på arbeidstegninger. Det har dog vært noen endringer i forbindelse med nødstrømsanlegget som har medført en del endringer.»

I tilknytning til dette oppstod det spørsmål knyttet til kostnadene ved prosjekteringen. Rambøll varslet den 26. juni 2018 om økte kostnader for prosjektering i byggefasen, blant annet med et budsjett på kr. 600 000 for byggeteknikk.⁸²

⁸² Revisjonen har ikke sett dette varselet, men innholdet er gjengitt i vedlegg til e-post fra Bykle kommune/COWI 5. juli 2018

Bykle kommune og COWI gjorde i e-post av 5. juli 2018 gjeldende at dette beløpet var for høyt, spesielt når det ble sett hen til at de prosjekterende hadde fått utsatt frist til å gjøre ferdig prosjekteringen før utsendelsen av tilbudet, og at detaljprosjekteringen ble honorert etter medgått tid. Rambøll gikk dermed med på å redusere budsjettøkningen med 50 prosent for byggeteknikk.

6.4.2 Faktiske forhold - ansvarsforhold/misligholdsinnsigelser

Det er foretatt en juridisk vurdering av advokatfirmaet Grette AS («Grette»), som gjennomgikk hvorvidt det forelå grunnlag for å rette krav mot de involverte prosjekterende. Vurderingen konkluderte med at det ikke forelå grunnlag for å rette noe erstatningskrav mot konsulentene i prosjektet.

Vedrørende COWI konkluderte Grette med at årsaksbildet var sammensatt, og at en stor del av kostnadene åpenbart kunne knyttes til forhold som ikke kunne lastes COWI – slik som byggets beskaffenhet og byggherrens egne beslutninger.

Vedrørende Svensson var konklusjonen at svikten lå i at postbeskrivelsen manglet poster, at poster tilhørte et annet prosjekt, samt at det var vanskelig å finne igjen poster i bygget. Det ble ansett som vanskelig å påvise at kommunen hadde lidt et økonomisk tap som følge av dette.

Ansvar til de øvrige prosjekterende ble ikke vurdert på samme måte som for Svensson sin del. Grette vurderte her honoraroverskridelsene, og fant ingen dokumentasjon på at de prosjekterende hadde varslet honoraroverskridelsene i henhold til NS 8402.⁸³ Grette så imidlertid ingen tegn til at kommunen hadde gått inn på diskusjoner med de øvrige prosjekterende om honoraret, og så lenge honoraret var betalt så ikke Grette noe grunnlag for å bestride honorarkravene. Et eventuelt erstatningsansvar for de øvrige prosjekterende har ikke blitt drøftet av Grette.

Utover reklamasjonen overfor Rambøll, har ikke revisjonen sett at kommunen har gjort gjeldende krav eller fremmet innsigelser overfor de øvrige prosjekterende. Det er heller ikke foretatt en intern vurdering fra kommunens side av rådgivernes rolle i prosjektet, for eksempel hvorvidt rådgivningen har vært tilfredsstillende.

6.4.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer at det er ulike forhold som bør belyses i forbindelse med kommunens oppfølging av kontraktene med de prosjekterende.

Revisjonen ser at det kan være utfordrende å følge opp de prosjekterende som ikke har inngått noen skriftlig avtale eller hvor det ikke foreligger et skriftlig avrop. Dette gjør det vanskelig å vite hva som var avtalt ytelse og fremdrift, og vanskeliggjør en eventuell reklamasjonsmulighet for kommunen. Manglende avtaler og avrop innebærer samtidig at det for revisjonen ikke er lett å vurdere om kontraktsoppfølgingen har vært tilfredsstillende.

⁸³ Det står NS 8403 i dokumentet, denne gjelder byggeledelse, og må derfor være feil. NS 8402 er korrekt standard.

Revisjonen vil imidlertid understreke at selv om det ikke foreligger skriftlige avtaler eller avrop er det klart at kommunen har mulighet til å rette krav mot de prosjekterende. Dette for eksempel gjennom å kreve erstatning som følge av prosjekteringsfeil eller forsinket prosjektering.

Som påpekt ovenfor er det revisjonens oppfatning, basert på redegjørelsen fra COWI, intervju med prosjektleder fra kommunen⁸⁴ og byggemøtereferater⁸⁵, at deler av prosjekteringen var forsinket og delvis mangelfull.

Basert på at det fra flere hold er hevdet at prosjekteringen sviktet, gir dette grunnlag for kommunen til å vurdere eventuelt ansvar for den sviktende prosjekteringen, og hvilke rettigheter kommunen har i kontraktsforholdene med de ulike prosjekterende. Revisjonen har, basert på de dokumentene som er gjennomgått, ikke sett at kommunen har vurdert dette underveis i prosjektet. At dette bør gjøres underveis i prosjektet knytter seg til bl.a til reklamasjonsfristen.⁸⁶

Bykle kommune har valgt utførelsesentreprise som entrepriseform. Det er da kommunen som bærer ansvar for eventuell svikt i prosjekteringen overfor entreprenøren. I denne sammenheng er det derfor viktig at kommunen er særlig påpasselig overfor de prosjekterende. Dette med tanke på å sørge for plassering av eventuelt ansvar ved feil eller mangler ved prosjekteringen, eller som følge av at prosjekteringen er forsinket.

Revisjonen finner det derfor kritikkverdig at kommunen ikke har foretatt en intern vurdering av et eventuelt ansvar for den sviktende prosjekteringen.

Revisjonen vurderer på den annen side det som positivt at kommunen har sørget for å få en ekstern gjennomgang av et eventuelt erstatningsansvar hos de ulike konsulentene.

Revisjonen har ikke sett at det er reklamert, eller at det er inngitt noen form for innsigelser mot konsulentene i forbindelse med sviktende/mangelfull prosjektering. Hvorvidt dette skyldes kommunens manglende vurdering for at det ikke var grunnlag for slike innsigelser, eller at kommunen ikke benyttet seg av disse mulighetene, er vanskelig å besvare her. Det eneste revisjonen har sett av innsigelser mot konsulentene er nedjusteringen av honoraret til Rambøll for byggeteknikk i utførelsesperioden. Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen har vært bevisst med tanke på å nedjustere dette honoraret.

⁸⁴ Prosjektlederen peker blant annet på at deler av tegningsgrunnlaget var mangelfullt, noe som førte til at arkitekten måtte tegne på nytt.

⁸⁵ Blant annet byggemøtereferat 1 punkt 1.2 (tegninger knyttet til nødstrømsanlegg, dette var ikke ferdig prosjektert ved oppstart utførelse), 5 punkt 5.2 (BRG sendte over tegninger for avklaring hos Svensson), 6 punkt 6.2 (etterlysning av tegninger for grunnarbeider) 11 punkt 11.4 (BRG etterlyste mer detaljering rundt sansehagen)

⁸⁶ Det skal reklameres innen rimelig tid etter at oppdragsgiver oppdaget eller burde ha oppdaget feilen jf. NS 8402