



Prosjektstyring og antikorrupsjon
Fredrikstad kommune
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
8. september 2014

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG.....	3
2	INNLEDNING.....	6
2.1	Bakgrunn.....	6
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	6
2.3	Metode og gjennomføring.....	7
2.4	Revisjonskriterier.....	7
2.5	Litteratur- og dokumentliste.....	8
3	SYSTEM FOR PROSJEKTSTYRING.....	9
3.1	Revisjonskriterier.....	9
3.2	Fakta.....	9
3.3	Vurderinger.....	28
4	PROSJEKTSTYRING I PRAKSIS.....	32
4.1	Revisjonskriterier.....	32
4.2	Fakta.....	32
4.3	Vurderinger.....	45
5	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....	48
	RÅDMANNENS KOMMENTARER.....	50
	VEDLEGG 1: REVISJONSKRITERIER.....	52
	VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER LEVERANDØRER APENESFJELLET.....	58
	VEDLEGG 3: OVERSIKT OVER LEVERANDØRER BJØRNDALSDAMMENE.....	59

1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert Fredikstad kommunes system for prosjektstyring og ivaretagelse av risiko for korrupsjon i prosjekter. Praxis er vurdert med utgangspunkt i to gjennomførte prosjekter, valgt ut av kommunens kontrollutvalg.

Innledning

Undersøkelsen er gjennomført ved bruk av intervju, gjennomgang av sentrale styringsdokumenter og arbeidsverktøy, regnskapstall, samt gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon knyttet til prosjektene «Rehabilitering av Bjørndalsdammene» og «Apenesfjellet parkeringshus».

Revisjonens vurderinger er gjort med utgangspunkt i rådmannens ansvar for tilfredsstillende internkontroll, som igjen er supplert ed «beste praksis» krav til god prosjektstyring. Det er også tatt inn kriterier vedrørende håndtering av korrupsjon. Disse bygger på kommunens etiske retningslinjer, innkjøpsreglement og lovkrav knyttet til offentlige anskaffelser.

På side 4 - 6 i rapporten redegjøres det for kontrollutvalgets bestilling, metode, gjennomføring, samt revisjonskriterier og hvilke dokumenter som har vært gjenstand for analyse. Fakta knyttet til problemstilling vedrørende system fremgår av sidene 7-26, og tilhørende vurderinger på side 26 - 28. Fakta knyttet til problemstilling om praksis fremgår av sidene 29 – 42, og tilhørende vurderinger på sidene 42 – 44. Vurderingene kan leses uavhengig av fakta, men revisjonen anbefaler at også fakta leses. Bakgrunnen for dette er at fakta gir et bedre grunnlag for å forstå vurderingene, samtidig som fakta også inneholder informasjon som ikke direkte angår problemstillingene.

Revisjonen har mottatt flere anonyme henvendelser i forbindelse med gjennomføring av prosjektet, som delvis gjelder rapportens problemstillinger. Av

ressurshensyn er ikke tipsene undersøkt nærmere og tatt inn i rapporten, men vil bli gjenstand for egne undersøkelser gjennom kontrollutvalgets bestilling i sak PS 14/22.

Revisor konklusjon

Kommunen har etablert reglementer som i stor grad beskriver planlegging og gjennomføring av bygge- og større rehabiliteringsprosjekter. Reglementene inneholder informasjon vedrørende ansvarsfordeling, prosjektorganisering, samt rammer for prosjektoppfølgning.

Seksjon RTD har ikke et komplett system for prosjektstyring, og både utbyggingsavdelingen og prosjektadministrasjonen synes å mangle rutiner og maler for prosjektstyring. Seksjonen arbeider imidlertid, på revisjonens tidspunkt, med å utvikle et helhetlig system for prosjektstyring. Systemet inneholder prosjektmodell som består av en prosessbeskrivelse med beslutningspunkter, samt en formalisering av ulike aktørers ansvar og myndighet i et byggeprosjekts ulike faser. Seksjonens prosedyrer og maler, omhandlende prosjektstyring, utarbeides med bakgrunn i formaliserte risikovurderinger. Etter revisjonens vurdering vil ferdigstillingen av dette arbeidet føre til en styrket kontroll og målstyring ved gjennomføringen av fremtidige bygge- og rehabiliteringsprosjekter i seksjonen.

For å minimere risikoen for ulike misligheter knyttet til leverandører har kommunen etablert verdigrunnlag og etiske retningslinjer både på sektorovergripende- og seksjonsnivå. Videre ivaretas risikofaktorer som gjør seg gjeldende i anskaffelsesprosesser gjennom kommunens innkjøpsstrategi og reglement. Overnevnte dokumenter skal også ivareta vurderingen av habilitet, mens reglement for attestasjon og anvisning, og e-handel sikrer kontroll med kommunens anskaffelsesprosesser. Kommunens leverandører og underleverandører følges opp ved kontraktsinngåelse, samt gjennom fortløpende oppfølging i prosjekter. Samlet

sett skal dette, etter revisjonens oppfatning, bidra til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i seksjonens prosjekter. Kommunens system inneholder imidlertid visse svakheter, som etter revisjonens vurdering, kan medføre risiko ved gjennomføringen av bygge- og rehabiliteringsprosjekter.

Kommunens verdier og etiske retningslinjer er formalisert både på sektorovergripende- og seksjonsnivå. Likevel viser tilbakemeldinger at det er en risiko for at det ikke foreligger en felles forståelse av ovennevnte styringsdokumenter. Etter revisjonens oppfatning kan dette medføre en risiko i et antikorrupsjonsperspektiv. Det er avgjørende å fange opp eventuelle kritikkverdige relasjoner i forholdet til leverandører og/ eller internt i kommunen.

Seksjonen benytter ikke skjema for erklæring om etiske krav i seksjonens anskaffelser, og gjennomfører heller ikke «due-dilligence» undersøkelser. Ved å benytte dette vil kommunen i større grad kunne minimere risikoen for korrupsjon, samt bidra til å sikre høy etisk standard i leverandørkjeden.

Hva gjelder problemstillingen vedrørende Fredrikstad kommunes prosjektstyring i praksis, i denne rapporten representert med «Apenesfjellet parkeringshus» og «Rehabilitering av Bjørndalsdammene», finner revisjonen at kommunen i all vesentlighet tilfredsstillter rapportens revisjonskriterier.

Begge prosjektene fremstår som godt utredet i form av blant annet skisseprosjekt og foranalyse. Videre er det revisjonens oppfatning at kommunen har sikret en prosjektorganisering med klar ansvars- og myndighetsfordeling. Prosjektorganiseringen er videre med på å sikre en god oppfølging og rapportering i kontraherings- og gjennomføringsfasen av prosjektene. Videre anser revisjonen at eventuelle korrupsjonsrisikoer i prosjektene i stor grad er ivaretatt i forhold til kravene i kriteriene.

Kommunens praksis inneholder imidlertid visse svakheter, som etter revisjonens

vurdering, kan medføre risiko ved gjennomføringen av bygge- og rehabiliteringsprosjekter.

For det første har plan- og byggekomiteen, i prosjekt «Apenesfjellet parkeringshus», tatt beslutninger som ligger utenfor komiteens ansvars- og myndighetsområde. Etter revisjonens vurdering burde sak vedrørende overskridelser av budsjett, samt tilleggsbevilgninger til gang- og sykkelbro vært fremmet for bystyret. Etter revisjonens oppfatning er dette alvorlig, da beslutninger av vesentlighet i prosjektet er blitt fattet av feil instans. Samtidig har også rådmannen, som øverste administrative leder, et særskilt ansvar hva gjelder å fremme saker til rett organ.

I prosjekt «Apenesfjellet parkeringshus» er det ved flere anledninger gjennomført direkteanskaffelser med en verdi over 100.000,-. Stor grad av direkteanskaffelser, samt dårlig dokumentasjon av anskaffelsene vil, etter revisjonens vurdering, svekke anskaffelsenens gjennomsiktighet og etterprøvbarhet. Etter revisjonens vurdering bør kommunen, i den grad det er mulig, analysere behovet for hvilke anskaffelser som vil være aktuelle i et prosjekt gjennom risikoanalyser i utredningsfasen. Anskaffelser grunnet uforutsette hendelser vil da kunne minimeres.

Revisjonen finner også uoverensstemmelse mellom kommunens økonomihåndbok og praksis vedrørende avslutning av anleggsregnskap. Det fremkommer av fakta at begge anleggsregnskapene er avsluttet, eller er planlagt avsluttet vesentlig senere enn hva kommunens retningslinjer tilsier.

Med grunnlag i konklusjonen og de vurderinger av fakta denne bygger på, anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- Prioritere seksjonens arbeid med å ferdigstille et komplett system for prosjektstyring. Dette vil i større grad avklare roller og ansvarsforhold i utbyggingsprosjekter. Kontrollaktiviteter utarbeidet på bakgrunn av risikovurderinger vil minimere risikoen for

at uønskede hendelser, som kan ha store konsekvenser, rammer prosjekter.

- Prioritere seksjonens arbeid vedørende verdier og etiske retningslinjer, samt avviksrapportering og – behandling. Gode etiske retningslinjer og en god avvikskultur i seksjonen vil virke styrkende på seksjonens antikorrupsjons arbeid, samt minimere sannsynligheten for eventuelle kritikkverdige forhold til leverandører.
- Vurdere å benytte skjema for erklæring om etiske krav ved seksjonens anskaffelser, samt gjennomføre «due-dilligence» undersøkelser ved behov. Dette vil i ytterligere grad minimere risikoen for eventuell korrupsjon.
- Etterstrebe at anskaffelser, så langt det er mulig, baseres på konkurranse. Dette vil øke sannsynligheten for at kommunens anskaffelser gjennomføres til lavest mulig total kostnad, samt at leverandører har lik mulighet til å bli kommunens leverandør.
- Dokumentere anskaffelser i henhold til lov og forskrift. Dette vil sikre gjennomsiktigheten og etterprøvbareheten i anskaffelsene.
- Vurdere å revidere investeringsreglementet på punkter hvor reglement og praksis ikke stemmer overens.

Revisjonen takker for samarbeidet i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon 2014 – 2015 ble vedtatt i bystyret den 23. januar 2014, sak 1/14, og i henhold til denne er Prosjektstyring og antikorrupsjon neste prosjekt på planen. Planen sier følgende om bakgrunnen for prosjektet:

«I overordnet analyse beskrives temaene «Anti-korrupsjon» og «prosjektstyring» i ulike avsnitt. Kontrollutvalget mener at temaene bør sees i en sammenheng. Kommunen forvalter store midler gjennom prosjekter. Tilfredsstillende styring av prosjekter er av vesentlig betydning for kommunen, både med tanke på måloppnåelse, økonomi og korrupsjon. Korrupsjon utgjør en generell risikofaktor i kommunene. Det er svært viktig at kommunen er bevisst denne risikoen og arbeider med å forebygge og avdekke misligheter/korrupsjon gjennom blant annet gode rutiner for kontroll og oppfølging, samt fokus på etikk på alle områder. Kontrollutvalget ga videre uttrykk for bestemte områder som må få særskilt fokus. For ytterligere omtale av prosjektet, vises det til beskrivelsen i Overordnet analyse.»

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalget 28. mars 2014, sak 14/10.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. Har Fredrikstad kommune etablert et system som sikrer tilfredsstillende styring av prosjekter?
 - a. Hvordan sikres tilfredsstillende utredning og planlegging av prosjekter?
 - b. Hvordan sikres etablering av en hensiktsmessig organisasjonsstruktur i prosjekter?
 - c. Hvordan sikres rapportering og oppfølging på fremdrift og måloppnåelse i prosjekter?
 - d. Hvordan hindres utilbørlig påvirkning i forholdet til leverandører?
2. Har Fredrikstad kommune ivaretatt kravene til prosjektstyring i praksis?

Kontrollutvalget har vedtatt at vurderingen av om kravene til prosjektstyring er ivaretatt i praksis skal gjøres gjennom en revisjon av følgende prosjekter:

- «Apenesfjellet parkeringshus»
- «Rehabilitering av Bjørndalsdammene»

Prosjektene er organisatorisk plassert i seksjon regulering og teknisk drift (RTD). Revisjonen vil derfor også ta utgangspunkt i RTDs system for styring av prosjekter.

I et antikorrupsjonsperspektiv er følgende elementer spesielt viktig:

- Verdier, holdninger og kultur
- Etske retningslinjer
- Risikoanalyser
- Kontrollsystem
- Strategi for anskaffelser
- Varslingskanaler

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen av kommunens internkontroll ble flere av disse elementene kartlagt på et overordnet nivå. Utgangspunktet for denne revisjonen var opprinnelig å kartlegge kommunens strategi for anskaffelser og om denne ivaretar korrupsjonsrisikoen som foreligger i forholdet til kommunens leverandører. Under gjennomføringen av revisjonen har vi imidlertid fått tilbakemeldinger som har gjort

det naturlig og nødvendig å se korrupsjonsrisikoen i et større perspektiv. Dette innebærer å belyse hvordan de overnevnte elementer er ivaretatt i RTD.

2.3 Metode og gjennomføring

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med "Standard for forvaltningsrevisjon" (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse, regnskapsanalyse og intervju. Hvilke dokumenter som har vært gjenstand for dokumentanalysen fremgår av pkt. 2.5.

Det er gjennomført intervjuer med følgende:

- Virksomhetsleder bygg og eiendom
- Virksomhetsleder prosjektadministrasjon
- Virksomhetsleder park vei, vann og avløp
- Avdelingsleder utbyggingsavdeling
- Prosjektledere for prosjektene «Rehabilitering av Bjørndalsdammene» og «Apenesfjellet parkeringshus»
- Kvalitetsleder regulering og teknisk drift
- Leder av innkjøpsavdelingen og innkjøpsrådgiver
- Andre ansatte i seksjon regulering og teknisk drift som har bedt om samtaler med revisjonen.

I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informantene. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Revisjonen har også hatt e-post korrespondanse og telefonsamtaler med flere av intervjuobjektene, samt sekretær i varslingsutvalget, spesialkonsulent i regnskapsavdelingen og økonomisjef.

I tillegg har revisjonen mottatt flere anonyme tips i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet, både skriftlig og ved samtale. Denne informasjonen er ikke benyttet i rapporten, da vi mener konkrete undersøkelser rundt tipsene er nødvendig for å oppnå tilstrekkelige revisjonssikkerhet. Kontrollutvalget ble informert om dette 20. juni 2014, og revisjonen ble gitt mandat til å igangsette nødvendige undersøkelser (sak PS 14/22). Konklusjonene fra disse undersøkelsene vil bli fremmet som egen sak til utvalget.

Revisjonen har gjennomgått oversikt over leverandørfakturaer for å undersøke hvor mye som er fakturert ulike leverandører i prosjektene, samt gjennomført stikkprøver av fakturaer. Revisjonen har også undersøkt eventuelle rolletilknytninger av ansatte i kommunen som har vært involvert i prosjekt «Apenesfjellet» og «Rehabilitering av Bjørndalsdammene».

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bjørnar Bakker Eriksen og Lene Brudal i perioden mars til juni 2014.

2.4 Revisjonskriterier

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg, samt punktvis under hver enkelt problemstilling. Kildene til revisjonskriterier er listet opp under kapittel 2.5.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 nr.107 (kommuneloven).
- Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999, nr.69 og tilhørende forskrift og veileder.
- Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- "Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver", 2011. Kommunal- og regionaldepartementet.
- "Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov", 2008. Agenda utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.
- "Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetansen", 2002. Westhagen, Harald.
- "Praktisk prosjektstyring", 2006. Rolstadås, Asbjørn.
- "PLP Prosjektlederprosessen", Rapport nr. 2-2011. Innovasjon Norge.
- NS-ISO 10006:2003 Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter.
- NS-EN ISO 9001:2008 Systemer for kvalitetsstyring – Krav.
- «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon.», 2013. Transparency international.

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen i kapittel 3:

- Innkjøpsstrategi for Fredrikstad kommune 2012-2016 med vedlegg
- Innkjøpsreglement for Fredrikstad kommune 2012-2016 med vedlegg
- Varslingsrutine
- Arbeidsreglement med etiske prinsipper
- «En helhetlig kommune»

- Reglement for gjennomføring av egne bygge- og rehabiliteringsprosjekter
- Reglement for investeringsregnskapet

Faktafremstillingen i kapittel 4 bygger på dokumentasjon som er utarbeidet i forbindelse med prosjektene. Revisjonen har blant annet gjennomgått dokumenter som er utarbeidet i forbindelse med:

- Utredningsfasen, herunder forprosjekter og referater fra prosjekteringsmøter
- Gjennomføringsfasen, herunder byggemøtereferater
- Anskaffelsesprosesser, herunder konkurransegrunnlag, tilbudsprotokoll, vurdering av tilbyderne, innstilling og kontrakt

3 SYSTEM FOR PROSJEKTSTYRING

3.1 Revisjonskriterier

Basert på vedlegg 1 bør kommunen ha utarbeidet rutiner og retningslinjer som ivaretar rådmannens ansvar for betryggende kontroll. Dette innebærer:

- tilfredsstillende utredning og planlegging av prosjekter, herunder å beslutte å beskrive hva prosjektet skal resultere i
- en tilpasset prosjektorganisering med klar ansvars- og myndighetsfordeling
- tilfredsstillende oppfølging av prosjektet i kontraherings- og gjennomføringsfasen, særlig med henblikk på kvalitet i henhold til vedtatte mål og fremdrift i tråd med vedtatte planer og eventuelle korrigerende tiltak
- tilstrekkelig rapportering til bystyret eller den som er bemyndiget oppdragsgiveransvaret

Videre kan følgende krav stilles for å ivareta korrupsjonsrisiko i forholdet til leverandører:

- Kommunen bør ha etablert et verdigrunnlag og etiske retningslinjer som benyttes aktivt i organisasjonen.
- Kommunen bør ha etablert et avvik- og varslingsystem som:
 - fanger opp kritikkverdige forhold
 - ivaretar varsler
 - håndterer varsler innen rimelig tid
 - oppmuntrer ansatte til å melde avvik/varsle
- Kommunen bør analysere risiko for korrupsjon i alle virksomheter slik at risikoreducerende tiltak kan prioriteres og iverksettes.
- Kommunen bør ha utarbeidet en anskaffelsesstrategi. Strategien bør ivareta følgende elementer:
 - Risikofaktorer i anskaffelsesprosesser
 - Klare rutiner og tydelig ansvar for etterlevelse
 - Oppbygging av anskaffelsesfaglig kompetanse

- Kommunen må sikre forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i alle anskaffelsesprosesser, herunder at:
 - Alle anskaffelser er gjenstand for konkurranse
 - Utvelgelse og tildeling gjøres på objektive og ikke-diskriminerende vilkår
 - Forhold av betydning for konkurransen dokumenteres
 - Kommunen fører protokoll for anskaffelser over 100 000,-
- Kommunen bør ha innført rutiner for å forhindre habilitets- og integritetsproblemer i anskaffelsesprosesser.
- Kommunen bør sikre at hele leverandørkjeden etterlever lov, forskrift og egne krav, herunder gjennomføre due-diligence undersøkelser av nye leverandører.
- Kommunen bør ha innført kontrollrutiner som sikrer at mer enn en person håndterer anbud, tildelinger og endringsordrer, samt kontroll av faktura opp mot kontrakt og faktisk leveranse.

3.2 Fakta

Det er i hovedsak utbyggingsavdelingen underlagt virksomhet Bygg og Eiendom, samt virksomhet Prosjektadministrasjonen, som håndterer utbygging og rehabilitering av kommunal bygningsmasse og infrastruktur.

Utbyggingsavdelingen består av fire prosjektledere, samt avdelingsleder. Avdelingens kompetanse består av en sivilingeniør, to ingeniører, en byggmester. Avdelingsleder er ingeniør og jordskifte kandidat. I tillegg leies prosjektledere inn ved behov på grunnlag av rammeavtale¹.

¹ Det er inngått rammeavtale med STEMA Rådgivning AS – et prosjektlederfirma.

Avdelingen er ansvarlig for gjennomføringen av alle investeringsprosjekter innen bygg. Alle «store prosjekter», dvs. prosjekter over 5 millioner kroner, iverksettes og bestilles gjennom plan- og byggekomiteen. «Små prosjekter», dvs. prosjekter under 5 millioner kroner, iverksettes og bestilles direkte av seksjoner og virksomheter. Hovedoppgavene er gjennomføring av prosjekter innen nybygg og rehabilitering. Oppdragsgivere er kommunale seksjoner og virksomheter som bruker kommunens formåls- og boligbygg.

Prosjektadministrasjonen er en av to stabsfunksjoner i seksjon for regulering og teknisk drift. Virksomheten har på revisjonens tidspunkt syv prosjektledere, samt virksomhetsleder. I tillegg tiltrer ytterligere en prosjektleder i løpet av sommeren 2014. En av prosjektlederne er landskapsarkitekt, mens de resterende er ingeniører.

Virksomhetens hovedoppgave er knyttet til investeringer ved nyanlegg og infrastruktur. Virksomhetsleder ivaretar byggherrerollen innenfor kommunalteknikk i Fredrikstad kommune.

System for prosjektstyring

Det er ikke etablert noe overordnet system for prosjektstyring i Fredrikstad kommune, og det foreligger heller ikke noe felles styringssystem for seksjon regulering og teknisk drift (RTD).

I RTD er det ansatt egen kvalitetsleder², som har det overordnede systemansvaret i seksjonen. Dette innebærer å utvikle og oppdatere et kvalitetssystem for seksjonens virksomheter, slik at systemet blir i henhold til lov og forskrift. Seksjonen har hatt kvalitetsleder tidligere også, men vedkommende arbeidet i all vesentlighet med HMS³.

Kommunalsjef trekker frem kvalitetsleder og avdelingsleder i utbyggingsavdelingen som foregangspersoner innenfor kvalitetsarbeid. Samtidig vises det til at arbeidet klart burde

² Vedkommende ble ansatt for ca. ett år siden.

³ Helse, Miljø og Sikkerhet.

vært igangsatt tidligere, men det har vært utfordrende å få tilsatt en kvalifisert kandidat i stillingen som kvalitetsleder, blant annet på grunn av konkurranse fra privat sektor når det gjelder å rekruttere gode kandidater.

Virksomhetsleder for Prosjektadministrasjonen informerer om at RTD har som mål å ferdigstille oppdatert kvalitetssystem i løpet av 2017. Nytt system for prosjektstyring vil bli tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem RiskManager. Kvalitetsleder arbeider på revisjonens tidspunkt, blant annet med systemer for prosjektstyring innen seksjonens ulike virksomheter. Foreløpig finnes det få oppdaterte og formaliserte prosedyrer og maler som omhandler prosjektstyring i seksjonen, noe som karakteriseres som en svakhet.

Seksjonen har satt som mål å utarbeide risikovurderinger knyttet til de ulike fasene i et prosjekt innen utgangen av 2014. Arbeidet utføres av kvalitetsleder i samarbeid med utbyggingsavdelingen og prosjektadministrasjonen, og det informeres om at prosessen er tilnærmet ferdig. Formålet er å bruke risikovurderingene til å utvikle prosedyrer og maler.

Faktaboks 4: Fra risiko til kontroll

I henhold til KS sitt arbeidshefte «*Rådmannens internkontroll. Orden i eget hus!*», vil kommunen, ved å gjennomføre risikovurderinger få oversikt over risikobildet. Når risikobildet er kjent bør det gjennomføres en systematisk gjennomgang for å finne sammenhenger mellom identifisert risiko, vurdering av risiko og hvilke tiltak og kontroller som er etablert. Dette vil gi kommunen en oversikt over hvorvidt etablerte tiltak/kontroller reduserer risikoen i tilstrekkelig grad, om det er etablert overflødige kontroller, eller om det kan etableres kontroller som er mer målrettet og/eller mindre ressurskrevende å gjennomføre.

Utbyggingsavdelingen har i den senere tid gjennomført tilnærmet ukentlige avdelingsmøter, hvor risiko i prosjekter har blitt drøftet. Avdelingen har også ferdigstilt en prosjektmodell som inneholder en prosessbeskrivelse med beslutningspunkter,

samt beskrivelse av ulike aktørers ansvar og myndighet i et prosjekts ulike faser.

Prosjektadministrasjonen er i oppstartsfasen med dette arbeidet. Det er gjennomført noen møter hvor blant annet metodikk er diskutert. Fokuset så langt har vært på SHA-koordinatorfunksjonen⁴ og gjennomføring av risikovurderinger knyttet til prosjekterings- og utførelsesfasen. Flere av prosedyrene som utarbeides i utbyggingsavdelingen vil også kunne bli gjeldende for prosjektadministrasjonen, gitt at de er tilpasset virksomheten.

Kvalitetsleder mener at en generell utfordring i utviklingsarbeidet med kvalitetssystemet, er å få virksomhetene/ avdelingene til og prioritere arbeidet. Generelt sett savnes også flere overordnede prosedyrer relatert til kvalitet, risiko- og målstyring og sammenhengene mellom de forskjellige verktøyene knyttet til dette.

Virksomhetsleder park, vei, vann og avløp mener også at arbeidet med kvalitets- og avvikssystemet er lavt prioritert, og at det tidligere var en bedre struktur på kvalitetsarbeidet i seksjonen. Seksjonen hadde ved årtusenskiftet to ansatte, en drifts- og utviklingssjef og en kvalitetsingeniør, som arbeidet med seksjonens kvalitetssystem. Disse stillingene var organisatorisk plassert i kommunalsjefens stab. Både drifts- og utviklingssjef og kvalitetsingeniør arbeidet med forbedringsprosesser, både i henhold til internkontrollforskriften og rent organisatorisk. RTD hadde da også organisert opp en kvalitetsorganisasjon med dedikerte ressurser fra hver virksomhet, kvalitetskoordinatorer, som knyttet virksomhetene sammen i en helhet for seksjonen. Virksomhetsleder mener arbeidet vedrørende kvalitetssystemet går sakte, samt at ambisjonsnivået er lavt. Vedkommende mener dette blant annet har sammenheng med hvor man har valgt å plassere kvalitetslederen i organisasjonen. Kvalitetsleder er organisatorisk plassert under økonomisk/merkantil stabsleder.

⁴ Koordinator for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.

Virksomhetsleder PVVA mener det er svært unaturlig å plassere denne funksjonen i et miljø med manglende kompetanse på teknisk/samfunnsmessig sårbarhet og risiko, da seksjon RTD opererer på områder hvor konsekvensene av manglende forståelse og prioritering kan bli store. Dette resulterer i at kompetansen til kvalitetsleder ikke nyttiggjøres i tilstrekkelig grad.

Kommunalsjef er ikke enig i denne vurderingen. Han erkjenner som tidligere nevnt at prosessen burde vært igangsatt tidligere og at fremdriften burde vært bedre, men dette har ikke sammenheng med organisatorisk plassering. Det handler først og fremst om rekrutteringsutfordringer, samt prioritering av løpende oppgaver. I seksjonen er alle støttefunksjoner plassert i stab, og dette bygger på et bevisst valg fra ledelsen.

I **utbyggingsavdelingen** er det «*Reglement for gjennomføring av egne bygge- og rehabiliteringsprosjekter*» og kommunens «*Reglement for investeringsregnskapet*» som er styrende for prosjektarbeid. Reglementene beskriver hvordan all planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter og større rehabiliteringsarbeider skal gjennomføres. Utover dette mangler avdelingen per dags dato et samlet kvalitetssystem for prosjektstyring.

Utviklingen av et helhetlig system for prosjektstyring baserer seg i all vesentlighet på prinsippene i disse dokumentene. Avdelingen har så langt utarbeidet en egen prosjektmodell med beskrivelse av prosesser og beslutningspunkter, samt en oversikt over ansvarsforhold i de ulike fasene i et prosjekt. Arbeidet er gjennomført i samarbeid med avdelingens oppdragsgivere, ansatte i utbyggingsavdelingen, kvalitetsleder, samt leder av administrativ stab RTD. Prosessbeskrivelsen beskriver nåværende og tidligere praksis ved avdelingen. Ved ferdigstilling av systemet vil prosjektprosessen og grensesnittene mellom både faser og aktører i et prosjekt i større grad bli formalisert.

Prosjektmodellen deler prosjektforløpet inn i seks faser:

- Utredning
- Skisseprosjekt
- Forprosjekt
- Entreprise konkurranse
- Gjennomføring av bygg
- Garantiperioden

Under hver fase er det beskrevet hva fasen skal inneholde, samt hvem som har ansvaret for utførelsen av de ulike oppgavene.

Avdelingen er i tillegg i slutfasen med å utarbeide risikovurderinger tilknyttet de ulike fasene og aktivitetene. Aktiviteter med høy risiko skal prioriteres i arbeidet med å utvikle nye rutiner og maler. Også dette systemet skal inn i RiskManager ved ferdigstilling. Samtlige faseinndelinger skal inneholde informasjon om gjeldende rutiner, støttende dokumenter, hvilke beslutninger som skal tas innen de ulike fasene, samt beskrivelse av ansvarfordelingen.

Utredning og planlegging

I utredningsfasen skal oppdragsgiver klargjøre problemstillinger og vurdere spørsmål knyttet til behov, eller ønske om å gjennomføre tiltaket. Behovsutredningen skal utarbeides i samarbeid med fremtidige brukere av bygget og skal omhandle:

- Hvilke behov som skal dekkes.
- Funksjonskrav til arealene.
- Eventuelle bygningsmessige forandringer i eksisterende bygg.
- Ønske om lokalisering, innenfor et geografisk område.
- Økonomiske vurderinger/analyse av virksomhetens driftskonsekvenser, samt kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold.

Det er vanlig å benytte brukergrupper i kommunale byggeprosjekter, og det benyttes alltid brukergrupper i bygg hvor det skal være arbeidsplasser. Brukergrupper defineres vanligvis ved oppstart av skisseprosjektfasen. Verneombud og tillitsvalgte er alltid representert, samtidig bør personer med kunnskap om det som skal utvikles delta.

Under neste fase, skisseprosjekt, skal oppdragsgiver utarbeide byggeprogram for de prioriterte tiltakene. Et byggeprogram skal minimum bestå av:

- Hvilke generelle funksjonskrav som skal stilles til nye arealer eller bygningsmessige forandringer/tilpasninger.
- Finansieringsplan.
- Vedlikeholds- og driftskostnader for objektet.
- Behovsutredningens økonomiske vurdering av virksomhetens driftskonsekvenser.
- Avklaring av stedsvalg, med tilhørende avklaring av og redegjørelse for stedets reguleringsmessige status, samt områdets grunnforhold og eierforhold.
- Kontakt med offentlige myndigheter, for eksempel Statens vegvesen.
- Romprogram bestående av funksjonsprogram og arealprogram.
- Vurdering og anbefaling av prinsipper og kvalitet innenfor kommunens foreliggende standardkrav.
- Total kostnadsramme fordelt etter standardoppsett for byggekostnader.
- Total fremdriftsplan for prosjektet.
- Plan-, snitt-, og fasadetegninger.

Utredningsfasen legger grunnlaget for beslutning om videre prosjektering, eller bystyrevedtak om bevilgning og oppstart av prosjektet. Etter bevilgning går man videre til skisseprosjektfasen. Hovedansvaret innen utrednings- og skisseprosjektfasen er lagt til oppdragsgiver. Utbyggingsavdelingens ansvar i utredningsfasen er å bistå oppdragsgiver med utarbeidelse av budsjett. Oppdragsgiver har mulighet til selv å utarbeide budsjett, men dette er ikke en ønskelig situasjon i følge leder for utbyggingsavdelingen.

Avdelingen benytter både egne erfaringstall og nøkkeltall (f.eks. pris pr. kvm) i budsjettarbeidet. De har også tilgang til «Holteprosjekt», som er et prosjektstyrings- og kalkulasjonsverktøy. «Holteprosjekt» baserer seg på en database med byggekostnader for hele landet. Anslått verdi på et prosjekt dokumenteres gjennom budsjett og prognose som oppdateres månedlig. Budsjettallet som ligger i

handlingsplanen kan for enkelte prosjekter være usikker, men dette kvalitetsikres når prosjektbudsjettet utarbeides. Det tas også inn en reservepost, som skal dekke uforutsette kostnader.

Kommunalsjef informerer om at kvaliteten på utredningen av prosjekter varierer mellom kommunens seksjoner, noe som skyldes ulikt kompetansegrunnlag mellom seksjonene. Et godt samarbeid mellom bestiller og utfører fremheves som avgjørende for å sikre god utredning og planlegging av byggeprosjekter. Dette er også vesentlig for at oppdragsgiver/bestiller får utarbeidet det prosjektet de faktisk har bestilt. Seksjon utdanning og oppvekst fremheves som dyktige på dette feltet. Seksjonen har dedikerte medarbeidere med god erfaring knyttet til bygging av skoler. Det arbeides med å overføre den kunnskapen også til seksjon helse og velferd.

Organisering og ansvarsfordeling

Investeringsprosjekter har alltid en oppdragsgiver og en prosjektleder, og det skal utarbeides et prosjektdirektiv som beskriver ansvarsfordelingen mellom oppdragsgiver og prosjektleder. Leder for utbyggingsavdelingen velger ut prosjektleder for hvert prosjekt, mens prosjektleder har ansvar for videre organisering, eksempelvis knyttet til hvilke rådgivere som skal engasjeres o.l.

Organisasjonsstrukturen under prosjektleder, i store prosjekter, består som oftest av:

- Byggherreombud
- Prosjekterende
- Entreprenørs organisasjon
- SHA koordinator

I små og mellomstore prosjekter benyttes ikke byggherreombud, det er da prosjektleder som innehar rollen som SHA koordinator i utførelsesfasen.

Byggherreombudet er en innleid konsulent, som på vegne av kommunen, følger opp entreprenøren på byggeplassen.

Ansvarsfordelingen mellom prosjektleder og byggherreombud vil kunne variere fra prosjekt til prosjekt. Dette beskrives i utlysningen og vil

fremgå av kontrakten med byggherreombudet.

SHA-koordinator er ansvarlig for at kravene i byggherreforskriften etterleves og at alle aktiviteter blir dokumentert.

For investeringsprosjekter med et budsjett over 5 millioner utgjør plan- og byggekomiteen prosjektets styringsgruppe. Etter at tiltak er vedtatt av kommunestyret har plan- og byggekomiteen ansvaret for:

- Å gjennomgå tiltakets byggeprogram og kostnadsramme før utførelse finner sted.
- Å utarbeide nødvendig prosjektmateriale på bakgrunn av vedtatt byggeprogram.
- Å bestemme gjennomføringsform for prosjektet.
- At byggesaken gjennomføres i henhold til gjeldende reglement, retningslinjer og rutiner.
- Bruk av rammeavtaler for en eller flere leveranser i prosjektet.
- Den økonomiske styringen i byggesaken.
- Ny behandling i formannskap og kommunestyre dersom avvik i økonomien synes aktuell.
- Fremskaffe brukstillatelse/midlertidig brukstillatelse før innflytting.

Prosjektleder fungerer som komiteens sekretariat. Vedkommende forbereder og legger frem saker, samt er ansvarlig for gjennomføringen av vedtakene.

Prosjekter med kostnadsramme på under 5 millioner, og som er innarbeidet i årsbudsjettene eller som blir vedtatt av kommunestyret i det enkelte budsjettår, kan gjennomføres administrativt av teknisk drift uten å involvere plan- og byggekomiteen. Prinsippene i reglement for gjennomføring av egne bygge- og rehabiliteringsprosjekter er også gjeldende for disse prosjektene. I disse prosjektene fungerer oppdragsgiver som styringsgruppe og det rapporteres direkte til oppdragsgiver.

Oppfølging og rapportering

Helhetlig framdrift og rapportering sikres gjennom prosjektleders rolle som formell hovedansvarlig. All rapportering skal gå via

prosjektlederen. Dette betyr at prosjektleder får et helhetlig ansvar for gjennomføring av hele prosjektet, og eventuelle delprosjektledere skal forholde seg til hovedprosjektleder.

Kommunen holder byggherremøter ca. hver 14. dag. Møteplan utarbeides tidlig i prosjektet. Kommunens byggherreombud leder møtene og prosjektleder deltar. I møtene rapporteres det på fremdrift, samt at det gjøres avklaringer og fattes beslutninger vedrørende forhold som omhandler utbyggingsprosjektet. Prosjektleder deltar også ved behov på byggemøter på anleggsplassen. Disse holdes av entreprenør, og er i utgangspunktet et møte mellom hovedentreprenør og underentreprenører. Utbyggingssjef følger opp pågående prosjekter gjennom månedlige møter med sine prosjektledere. I disse møtene benyttes en resultatstyringsmetodikk, hvor samtlige prosjektledere skal rapportere på måloppnåelse opp mot økonomi, fremdrift og kvalitet. Avvik drøftes nærmere.

Samtlige byggeprosjekt skal følges opp med jevnlig økonomisk rapportering. Regulering og teknisk drift er ansvarlig for at plan- og byggekomiteen får nødvendig informasjon om prosjektets fremdrift. Frekvens for rapportering, og nøyaktighetsgrad, avgjøres av plan- og byggekomiteen, og avhenger av prosjektenes størrelse og kompleksitet. Som hovedregel rapporterer prosjektleder månedlig til plan- og byggekomiteen. Avdelingsleder eller virksomhetsleder godkjenner saksfremleggene før behandling. Tidlig i prosjektfasen gis det muntlig rapport, men fra og med prosjektoppstart (da det fysiske utbyggingsarbeidet starter) legges det frem skriftlig rapport som inneholder status i forhold til fremdriftsplan, budsjett med prognose, en beskrivelse av utførelsen av det pågående arbeidet og eventuelle særskilte forhold som prosjektleder mener at overordnet nivå bør/må kjenne til. Det rapporteres også på status på reserveposten. Det skal klart fremgå av rapporteringen dersom prognosen for et prosjekt viser overskridelser. Rapporten skal i slike tilfeller angi tiltak for å redusere kostnadene slik at

budsjettbevilgning holdes. Eventuelle tilleggsbevilgninger eller omdisponeringer mellom prosjekter skal vedtas av bystyret.

Ved regnskapsavslutning av prosjektene har prosjektansvarlig ansvaret for å utarbeide regnskapsrapport og saksframlegg til politisk behandling. Denne skal utarbeides i samarbeid med økonomikonsulent og legges frem for kommunalsjef RTD til godkjenning. Økonomisjef konsulteres i denne prosessen. Deretter legges saken frem for rådmannen for godkjenning før politisk behandling. Anleggsregnskapet skal avsluttes senest 9 måneder etter at prosjektet er ferdig. Det skal avsettes 2 prosent til garantifond. Fondet benyttes til utbedring av feil som ikke kan henføres til entreprenør eller til andre nødvendige arbeider som ikke er gjort i byggefasen.

I **prosjektadministrasjonen** er det kommunens «*Reglement for investeringsregnskapet*» som er styrende for prosjektarbeidet. Prosjektadministrasjonen har også utarbeidet en oversikt over et anleggsprosjekts ulike faser, med tilhørende oppgaver og aktiviteter, samt angivelse av hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av de enkelte oppgavene. Systemet er foreløpig tilgjengelig i gammelt kvalitetssystem. Oversikten deler et anleggsprosjekt inn i følgende fem faser:

- Forberedelse
- Prosjektering
- Anleggsutførelse
- Overtagelse
- Garanti

Utredning og planlegging:

Hovedplan for vann og avløp beskriver både kommunens formål og intensjoner på VA-området, samt utførelse av store enkeltprosjekter. Planen danner grunnlag for VA-investeringene og angir de økonomiske rammene knyttet til dette. I planperioden er rehabilitering av vann- og avløpsnett et prioritert område. Rammene og prosjektene for det enkelte år vedtas imidlertid gjennom budsjett og handlingsplan. Det er ikke gitt at budsjett og handlingsplan samsvarer med

hovedplan, og handlingsplanen overstyrer hovedplan. Det er virksomhet PVVA som initierer/prioriterer prosjekter som skal inn i handlingsplan og budsjett. Fredrikstad kommune har de siste årene investert for ca. 140 millioner kroner årlig innen vann og avløp.

Prosjektadministrasjonen får tildelt prosjekter på bakgrunn av melding fra driftsavdelingen, eller ved at prosjektadministrasjonen i samråd med driftsavdelingen blir enige om at prosjektet må gjennomføres. I denne fasen er prosjektet grovt beskrevet.

De fleste prosjekter som virksomheten gjennomfører har en budsjettamme på ca. 10-20 millioner kroner. I disse prosjektene er det ikke behov for omfattende utredning i forkant. Virksomheten benytter i all vesentlighet nøkkeltall for å utarbeide prosjektbudsjett. Budsjettene inneholder også en reservepost på ca. 10 prosent, som skal benyttes til eventuelle uforutsette hendelser. Unntaksvis gjennomføres det mer omfattende utredninger i forbindelse med budsjettarbeidet, i form av et forprosjekt. Disse utredningene gjennomføres i samarbeid med driftsavdelingene under virksomhet park, vei, vann og avløp (PVVA).

I prosjekteringsfasen benyttes vanligvis ekstern konsulent. Denne engasjeres som hovedregel på grunnlag av rammeavtale, men i spesielle tilfeller gjennomføres det egne konkurranser. Prosjekteringsfasen starter med at man innhenter det datagrunnlaget man greier å skaffe til veie. Dette kan være tidligere driftsproblemer, TV-kjøring av ledningsnett mm. Kontrakten med konsulenten inneholder plan for prosjekteringsmøter, som konsulent skal gjennomføre. Prosjektets detaljer utarbeides i prosjekteringsmøtene, herunder prosjektbeskrivelse/ konkurransegrunnlag. I denne fasen av prosjektet involveres flere aktører – brukere, driftsavdelingene, samt eksterne, eksempelvis butikkeiere og næringsdrivende. VA-avdelingen går gjennom og godkjenner anbudspapirene før de blir offentliggjort.

Etter kontrahering av entreprenør avsluttes normalt konsulentens kontrakt og anleggsfasen starter opp.

Organisering og ansvarsfordeling

Organiseringen i prosjekter kan variere, men alle prosjekter har en prosjektleder med det overordnede ansvaret. Denne velges av virksomhetsleder på bakgrunn av kompetanse og kapasitet.

Virksomheten leier normalt inn byggeleder. Dette skyldes at arbeidsbelastningen på prosjektlederne er så stor at de ikke har anledning til påta seg denne rollen selv. I følge virksomhetsleder er det mer kostnadseffektivt å leie inn byggeleder fremfor å oppbemanne, i og med at investeringsnivået varierer. Byggeleder har den daglige oppfølgingen av entreprenør, og ivaretar kontroll med fremdrift, kvalitet og økonomi i prosjektet. Ansvarsforholdet mellom byggeleder og prosjektleder er regulert i kontrakten.

Prosjektleders myndighet kan variere fra prosjekt til prosjekt. Her må det blant annet skilles mellom prosjekter som finansieres som en ordinær investering, hvor prosjektets ramme er vedtatt eksplisitt av bystyret, og prosjekter som finansieres via hovedplan VA. For førstnevnte godkjenner prosjektleder endringer med tekniske og/ eller økonomiske konsekvenser, som kan håndteres innenfor prosjektets budsjettamme. Endringer som krever økte rammer må vedtas av bystyret. Avdelingen har imidlertid større handlingsrom i prosjekter som finansieres via hovedplan VA. Såfremt en holder seg innenfor seksjonens ramme til formålet, kan det foretas omprioriteringer. Eventuelle omprioriteringer blir foretatt i samarbeid med oppdragsgiver.

Alle prosjekter har også en SHA-koordinator. Funksjonen legges ofte til byggeleder, men i mer kompliserte prosjekter kan det opprettes en egen ekstern koordinator. SHA-koordinator skal sikre overholdelse av arbeidsmiljøloven og byggherreforskriften på vegne av byggherren, slik at arbeidet blir utført uten risiko for omgivelser og entreprenør.

Teknisk utvalg ivaretar funksjonen som styringsgruppe. Utvalget deltar ikke aktivt i det enkelte prosjekt, men holdes løpende orientert om drift og investeringer gjennom rapporteringer. Virksomheten er både oppdragsgiver og oppdragstaker i sine prosjekter.

Oppfølging og rapportering

Byggemøter gjennomføres normalt hver 14. dag (i enkelte tilfeller hver uke) mellom entreprenør, byggeleder og prosjektleder. Representant fra PVVA deltar også i byggemøtene ved anledning.⁵ Her rapporteres det på fremdrift og økonomi i forhold til kontrakt. Avvik håndteres løpende.

Internt i prosjektadministrasjonen gjennomføres det ukentlige statusmøter hvor prosjektleder tar opp sine utfordringer knyttet til fremdrift med resten av virksomheten. På statusmøtene deltar virksomhetsleder, alle prosjektlederne, samt 1-2 fra driftsavdelingene (PVVA) avhengig av hvem som har anledning til å møte. Det skrives ikke referat fra disse møtene, men prosjektleder tar med eventuelle tilbakemeldinger til byggemøtene. Dersom dette ikke løser eventuelle utfordringer knyttet til fremdriften i prosjektet, kalles det inn til eget møte med entreprenør. Her deltar også virksomhetsleder. Større avklaringer håndteres i samråd med virksomhetsleder i prosjektadministrasjonen, samt gjennom drøftinger med driftsavdelingen.

En representant fra VA-avdelingen håndterer stikkledninger og kontakt med beboere i prosjekter. VA-avdelingen utfører også trykkprøving og TV-kjøring av anlegget før overtakelse til drift og vedlikehold. Detaljer under bygging tas med driftsleder og/eller avdelingsleder på VA-avdelingen. En representant fra PVVA-avdelingen innkalles til overtakelse av anlegget ved ferdigstilling. Virksomhetsleder prosjektadministrasjonen mener samarbeidet mellom prosjektadministrasjonen og virksomhet PVVA er velfungerende.

Virksomhetsleder PVVA mener imidlertid at hennes avdelinger ikke har den nødvendige oversikten i prosjektene etter at prosjektadministrasjonen har tatt over arbeidet med prosjektet. Virksomheten får ikke den innflytelsen i prosjektene som de burde hatt, tatt i betraktning deres rolle som forvalter og eier. I følge virksomhetsleder ville samarbeidet fungert bedre om kommunen hadde hatt et system for prosjektstyring, med tilhørende rutiner for hvordan arbeidet skal utføres.

I prosjekter er all myndighet delegert til virksomhetsleder. Kommunalsjef holdes løpende orientert om eventuelle avvik og hendelser av betydning gjennom ledergruppemøter som avholdes ukentlig. Kommunalsjef rapporterer videre til teknisk utvalg. Teknisk utvalg har ofte spørsmål, eksempelvis knyttet til fremdrift, og da rapporteres det særskilt på dette. Teknisk utvalg mottar også den månedlige økonomirapporteringen på hvert enkelt prosjekt, som blir registrert gjennom regnskapssystemet.

Prosjektene blir evaluert fortløpende gjennom de faste møtepunktene. Det er et behov å skriftliggjøre denne evalueringen, og dette er noe som vil bli ivaretatt i forbindelse med innføring av kvalitetssystemet.

Ved ferdigstilling av prosjekter utarbeides sluttrapport, som behandles i teknisk utvalg, formannskapet og bystyret. Prosjekter blir regnskapsmessig avsluttet ved utløpet av garantitiden, som er på 3 år. Slik sikrer man at eventuelle resterende utgifter blir ført på riktig anleggsnummer.

Korrupsjonsrisiko i forholdet til leverandører

Fredrikstad kommune har som mål å utvikle en kultur som bygger på åpenhet og tillit. Rådmannen informerte i forbindelse med revisjonens internkontrollprosjekt om et kontinuerlig fokus på å etablere en **ytringskultur** i hele organisasjonen.

⁵ Møtereferat oversendes alltid til VA-avdelingen.

I følge kommunalsjef er det viktig å sørge for at organisasjonen er transparent og at det er åpenhet knyttet til de avgjørelsene som tas.

Faktaboks 5: Verdigrunnlag

Kommunens verdigrunnlag bygger på fire verdier:

- Modig – Kommunens arbeid skal være utviklings- og løsningsorientert, og det må etableres en kultur som legger til rette for dette.
- Engasjert – Det skal legges til rette for, og motivere de ansatte til å bruke sitt engasjement.
- Romslig – Kommunen skal fremstå som møtende og inkluderende, med toleranse og respekt.
- Kompetent – De ansattes kompetanse skal benyttes og utvikles slik at kommunen når sine mål. De ansatte skal kunne bruke sin kompetanse til det beste for innbyggerne.

Kommunen har etablert **sektorovergrepene etiske prinsipper**. Disse fremgår av arbeidsreglementet⁶.

Faktaboks 6: Sektorovergrepene etiske prinsipper

- Fredrikstad kommune legger til grunn redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet. Arbeidstakere har ansvar for å etterleve dette prinsippet.
- Arbeidstaker skal være seg bevisst at han danner grunnlaget for kommunens omdømme og innbyggenes tillit, og skal derfor ta aktivt avstand fra og bekjempe enhver uetisk forvaltningspraksis.
- Arbeidstaker skal ikke bruke sin stilling til personlig vinning.
- Seksjoner, etater og virksomheter skal som hovedregel ikke kjøpe varer og tjenester hvor ansatte i samme seksjon, etat eller virksomhet, eller deres nærmeste familie har eierinteresser/bestemmende innflytelse. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak vedkommende har faglig/økonomisk ansvar for skal dette legges frem for nærmeste overordnede.
- Arbeidstaker plikter lojalt å overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet.

⁶ Arbeidsreglementet ble revidert og gjennomgått våren 2012, men de etiske retningslinjene ble ikke endret i denne forbindelse.

Det er gitt føringer fra rådmann om at etikk skal være tema i de ulike seksjonene og virksomhetene. Virksomhetene bør blant annet diskutere hva som ligger i de ulike prinsippene. Det ble avholdt etikkseminar for alle kommunens ansatte for 5-6 år siden.

I RTD ble det for 3-4 år siden utarbeidet etiske retningslinjer som baserer seg på kommunens sektorovergrepene prinsipper. På grunn av seksjonens store kontaktflate mot privat næringsliv, valgte seksjonen å konkretisere og utdype innholdet i prinsippene.

Formålet med **seksjonens retningslinjer** er å sikre åpenhet, gjennomsiktighet og tillit i, og til Fredrikstad kommune.

Faktaboks 7: RTDs etiske retningslinjer

- Alle i utsatte stillinger har krav på dilemmatrening
- Meld fra når du er inhabil
- Alle kan fristes – også du
- Lær av andre
- Tenk risiko – selv når det ikke syns farlig
- Husk visjon, verdier og retningslinjer
- Ta ikke vanskelige valg alene
- Trekk deg fra avtaler som du mener ikke tåler dagens lys
- Tenk deg om. Det er lov å endre mening
- Varsle andre om du ser uregelmessigheter

Kommunalsjef mener at det er på tide å gjennomgå prinsippene på nytt, blant annet fordi seksjonen har flere nye ledere og nye medarbeidere siden forrige gjennomgang. Kommunalsjef har vært på to KS-seminarer om etikk.

Kommunalsjef viser til at seksjonen ved flere tilfeller har vært omtalt i media knyttet til mistanke om korrupsjon, noe som underbygger viktigheten av å ha fokus på etikk. Kommunalsjef håper og tror at de fleste ansatte i seksjonen opplever at organisasjonen fremstår med høy etisk moral.

Virksomhetslederne informerer om at etikk drøftes løpende i virksomhetene.

Virksomhetsleder i prosjektadministrasjonen legger til at virksomheten er svært opptatt av

å følge seksjonens etikkvettregler og viser til prinsippet om at «*dersom det du har gjort ikke tåler mediaoppslag, skal du ikke gjøre det*». I utbyggingsavdelingen har etikk nylig vært på dagsorden gjennom analyse av korrupsjonsrisiko.

Kommunen innførte et nytt felless kvalitetssystem i 2012 for alle seksjoner. Kvalitetssystemet inneholder funksjon for å registrere og håndtere avvik, samt varslingsfunksjon.

Kommunen har også utarbeidet egne rutiner for **avvik og varsling**. Varslingsrutinen er under revidering.

Varslinger kan meldes til nærmeste leder, tillitsvalgte/verneombud eller varslingsutvalget⁷. Det blir sett på som forsvarlig å gå forbi nærmeste leder når vedkommende er involvert i problemet.

Det fremgår ikke av rutinen hvordan varslinger som går til nærmeste leder skal håndteres. Vernetjenesten og tillitsvalgte skal melde varselet videre til rett person.

Varsling til varslingsutvalget kan skje per telefon, e-post, melding i kvalitetssystemet, ordinært brev eller personlig fremmøte.

I henhold til rutinen er det opprettet en egen e-post for varslinger: varsling@fredrikstad.kommune.no. Adressen opphørte imidlertid å fungere etter innføring av kvalitetssystemet. Revisjonen har fått tilbakemeldinger om at flere ansatte har varslet via denne kanalen det siste året uten å få tilbakemelding.

Rådmannen opplyser til revisjonen i høringsmøtet at varslinger skal gjøres via kvalitetssystemet og ikke via overnevnte e-postadresse. Dette fremgår av revidert varslingsrutine⁸, men er ikke endret på

⁷ Varslingsutvalget ledes av kommuneadvokaten. I tillegg består utvalget av hovedverneombudet og avdelingsleder for personalavdelingen.

⁸ Etter hva revisjonen har klart å bringe på det rene, ble rutinen revidert 5. august 2014.

varslingsplakaten som er satt opp på de ulike virksomhetene. Revisjonen gjorde oppslag i kvalitetssystemet 26. august 2014 og fant at varslingsplakaten ble endret 25. august. E-postadressen er nå erstattet med et telefonnummer.

Varslingsutvalget arbeider i tråd med rutinen. Hver sak blir saksbehandlet i ephorte som individuell sak. Varslingsutvalget har behandlet ca. fire saker per år i perioden 2009-2012.⁹ I 2013 er det meldt syv saker via kvalitetssystemet. Det foreligger ikke statistikk på behandling av varsler som håndteres av nærmeste leder, da varslingsutvalget ikke alltid blir informert om slike varslinger. Det er den som mottar varselet som skal vurdere om varselet har en alvorlighetsgrad som krever at varslingsutvalget skal involveres.

Varslingsutvalget har behandlet en sak som omhandler brudd på lov om offentlige anskaffelser. Varslet gikk ut på at kommunen fortsatte å benytte «gammel» leverandør av en tjeneste etter at anbudskonkurranse var gjennomført og ny leverandør var etablert. Varslingsutvalget håndterte dette ved å undersøke forholdet nærmere. Det viste seg at det var et etterslep/forsinkelse på gjennomføring av allerede inngått avtale om leveranse av tjeneste. Det forklarte imidlertid ikke hele summen det var levert tjeneste for hos «gammel» leverandør. Saken ble derfor overført kommunalsjef for opprydding, noe som i følge varslingsutvalget ble gjennomført umiddelbart.

Det fremgår av varslingsrutinen at alle har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. I henhold til RTDs etiske retningslinjer har alle ansatte et selvstendig ansvar for å ta opp forhold som en får kjennskap til på arbeidsplassen, og som ikke er i samsvar med de etiske retningslinjene. Ansatte som ser uregelmessigheter eller kollegaer som opptrer uetisk i sitt arbeid, skal fritt kunne melde fra til nærmeste leder uten fare for gjengjeldelse. Uregelmessigheter og mistanker om sådanne skal rapporteres tjenestevei, oppfølging skal rapporteres til

⁹ Dette gjelder hele Fredrikstad kommune.

kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen er ikke blitt informert om noen av varslingsene som er nevnt i denne rapporten.

RTD har hatt flere varslingsaker. Kommunalsjef informerer om at dette i hovedsak er saker som går på adferd mellom mennesker, mobbing og trakassering, hvor en ansatt har følt seg krenket. Det er et friskt språk i noen av miljøene i seksjonen. I forbindelse med disse sakene har kommunalsjef uttrykt at de ansatte må være forsiktig med uttalelser, spesielt dersom vedkommende ikke er til stede.

Avvik skal meldes til nærmeste leder via avvikssystemet.

Kommunalsjef informerer om at det fremdeles er en utbredt misforståelse i seksjonen at avvik kan sidestilles med angiveri. Kommunalsjef presiserer at det er viktig for forbedringsarbeidet at det meldes avvik, og særlig avvik innenfor HMS og produktivitet. Kommunalsjef informerer om at seksjonen jobber aktivt med avvikskulturen. Dette gjøres blant annet ved å ha avvik som tema i arbeidsmiljøutvalget. Tillitsvalgt og verneombud blir oppfordret til å følge opp dette i interne HMS-grupper, slik at fokuset på avviksregistrering ikke bare kommer fra ledelsen.

Virksomhetsleder bygg og eiendom opplyser om at det meldes for få avvik i virksomheten. Arbeidet med avvikskulturen er en løpende prosess som står på dagsorden i alle ledermøter og HMS-gruppemøter. Virksomhetsleder prosjektadministrasjon legger til at de ansatte oppfordres til å ta i bruk avvikssystemet. I henhold til 1. tertialrapport 2014 er det meldt totalt 28 avvik per april. Seksjonens mål for 2014 er 312 avvik totalt. Periodisert betyr det at seksjonen burde hatt 104 meldte avvik per april.

Kommunalsjef opplyser om at det har forekommet at ansatte har varslet rett til varslingsutvalget i tilfeller hvor saken burde vært meldt i avvikssystemet. Kommunalsjef mener at linjeledelsen bør få anledning til å ordne opp i eventuelle uregelmessigheter før

varslingsutvalget involveres, noen som er bakgrunnen for at varslinger i utgangspunktet skal gjøres gjennom avvikssystemet og til nærmeste leder.

Revisjonen har fått tilbakemeldinger fra ansatte i RTD vedrørende etikkfokuset, samt avviks- og varslingskulturen i seksjonen, som strider i mot ledelsens oppfatning og kommunens retningslinjer. Tilbakemeldingene handler blant annet om liten oppmerksomhet rundt etikk, uklare holdninger når det gjelder uregelmessigheter og misligheter, samt bruk av leverandører som kommunen ikke har avtale med. Informasjonen vil bli gjenstand for nærmere undersøkelser gjennom bestillingen gjort av kontrollutvalget i sak PS 14/22.

RTD handler varer og tjenester for 600-750 millioner per år og ifølge kommunalsjef foreligger det alltid en risiko for korrupsjon.

Kommunalsjef informerer om at det er viktig at korrupsjonsrisiko er tema i virksomhetene med jevne mellomrom. I kommunalsjefens ledergruppe er det stadig diskusjoner rundt dette, og lederne blir oppfordret til å ta samme diskusjoner internt i virksomhetene. De risikovurderingene som er gjort er ikke formalisert på kommunalsjefnivå eller virksomhetsledernivå, men det er etablert flere kontrolltiltak for å ivareta risikoen.

I virksomhet prosjektadministrasjon er det fokus på korrupsjonsrisiko gjennom diskusjoner i statusmøter, eksempelvis knyttet til fakturahåndtering og hvordan man kan få sikkerhet for leveransen. Resultatet av diskusjonene blir ikke dokumentert, men blir en del av erfaringsgrunnlaget til virksomheten. Virksomhetsleder opplever at de ansatte er bevisste på at de er i en utsatt bransje.

I forbindelse med utbyggingsavdelingens kvalitetsarbeid er det, som nevnt tidligere, utarbeidet formaliserte risikoanalyser. Kvalitetsleder informerer om at arbeidet har vist at foreliggende overordnede prosedyrer og interne rutiner, reduserer risiko knyttet til korrupsjon til et akseptabelt nivå. Risiko er først og fremst knyttet til privat bruk av kommunens leverandører og håndtering av

endringsmeldinger i prosjekter, men også her mener kvalitetsleder at nåværende prosedyrer er tilstrekkelige.

Kommunens innkjøpsreglement har ikke bestemmelser som forbyr ansatte i kommunen å foreta innkjøp som privatpersoner hos kommunens leverandører, men innkjøpsavdelingen mener det bør være full åpenhet rundt slike kjøp.

Faktaboks 8: Endringsmeldinger

De ulike entreprenørstandardene som brukes pålegger både entreprenør og byggherre å sende hverandre meldinger og varsler om forhold som kan oppstå underveis i et bygge- og anleggsprosjekt. Begrepet «endringsmeldinger» brukes som en felles betegnelse på disse. For de ulike typene gjelder forskjellige bestemmelser om utforming, svar og frister. Dersom meldingene ikke blir utformet, besvart eller fulgt opp på riktig måte, kan det føre til at rettigheter blir tapt, og det kan resultere i kostnader som ikke skulle ha oppstått. Det er derfor svært viktig at byggherren og dennes rådgivere har god kompetanse på å vurdere endringsmeldinger og at disse besvares i tråd med standarden.

Avdelingsleder for utbyggingsavdelingen tror at identifisert risiko knyttet til endringsmeldinger er vanskelig å kontrollere og det er foreløpig ikke avklart hvordan dette skal håndteres. Sidemannskontroll nevnes som en mulig risikodempende aktivitet. Per dags dato håndteres endringsmeldinger av prosjektleder, eventuelt i samråd med byggherreombud. Det samme gjelder prosjektadministrasjonen. Dette er avgjørelser som ofte må tas relativt raskt.

Faktaboks 9: Praksis i Sarpsborg kommune

Revisjonen gjennomførte en revisjon av prosjektstyring i Sarpsborg kommune i 2012. Her opplyste enhet byggprosjekt at kommunen ofte opplevde at entreprenører forsøkte å «melke kommunen» gjennom endringsmeldinger, som igjen medførte at slike meldinger var mer eller mindre velbegrunnede. For å unngå dette blir alle endringsmeldinger underkastet grundig gjennomgang av enheten, herunder prosjektleder, jurist og teknisk konsulent. Både løsningsforslag og prisoverslag kontrolleres før meldingen eventuelt aksepteres. Kommunen viser gjennom denne praksisen at de har god

motpartskompetanse, og det har også redusert ubegrunnede meldinger fra leverandører som kommunen har et gjentagende samarbeid med.

Anskaffelsesprosesser innebærer en korrupsjonsrisiko. Fredrikstad kommune har utarbeidet innkjøpsstrategi¹⁰ med handlingsplan, samt innkjøpsreglement, som bygger på regelverket. Innkjøpsstrategien omfatter alle virksomheter i kommunen. At anskaffelser gjennomføres i tråd med regelverk, samt lojalitet til rammeavtalene fremheves som viktig i anskaffelsesstrategien. Handlingsplanen bidrar til å sette fokus på prioriterte områder.

Det fremgår videre av innkjøpsstrategien at det er viktig med fokus på innkjøp for å sikre en forsvarlig og lovmessig gjennomføring av anskaffelser. Å ha en strategi på området er nødvendig, blant annet med tanke på korrupsjon. Strategien inneholder ingen beskrivelse av risikofaktorer i anskaffelsesprosessen, men formålet med innkjøpsreglementet er å eliminere risiko knyttet til anskaffelser.

Innkjøpssjef informerer om at den største risikoen for korrupsjon ved anskaffelser knytter seg til brudd på § 5 i lov om offentlige anskaffelser.

Faktaboks 10: Lov om offentlige anskaffelser

Kommunens innkjøpsreglement beskriver § 5 i lov om offentlige anskaffelser som grunnleggende for alle anskaffelser, herunder kravene om forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Videre trekkes følgende frem som grunnleggende:

- Alle anskaffelser skal, så langt det er mulig, baseres på konkurranse
- God forretningsskikk
- Å hindre forskjellsbehandling
- Objektive og ikke-diskriminerende kriterier

Kommunalsjef mener at korrupsjonsrisikoen ved gjennomføring av store prosjekter,

¹⁰ Kommunens innkjøpsstrategi 2012-2016 ble vedtatt i Bystyret 6. desember 2012, og er sist revidert 5. februar 2014.

herunder enkeltanskaffelser via Doffin, er begrenset. Anbudene som kommer inn er lukket og åpningen protokollføres. Det foreligger således lite handlingsrom og ingen leverandører kan "kjøpe seg" et prosjekt.

Kommunalsjef opplyser videre om at det er andre områder hvor risikoen for korrupsjon er vesentlig høyere enn ved gjennomføring av enkeltanskaffelser. Rammeavtaleparter og ansatte i kommunen kan bli godt kjent i avtaleperioden, og kan også være bekjente fra før. Dette medfører risiko knyttet til privat bruk av en rammeavtalepart eller at en ansatt gir en rammeavtalepart fordel på bekostning av en annen ved parallelle rammeavtaler.

Flere av kommunens rammeavtaler er inngått som parallelle avtaler med flere leverandører. Dette bidrar til å redusere korrupsjonsrisikoen, samtidig som markedet utnyttes best mulig. For å unngå forfordeling skal det som hovedregel alltid gjennomføres minikonkurranse. For noen av de parallelle avtalene gjelder også at de er knyttet til leveranser innen geografiske områder, f.eks. østsiden eller sentrum. Dersom det er snakk om "småjobber", eksempelvis skifte av et par vinduer eller en lyspære er det ikke nødvendig med minikonkurranse, da engasjeres den rammeavtaleparten som har ledig kapasitet. Kommunalsjef opplever at prosjektlederne utnytter mulighetene til konkurranse godt. Det utarbeides anbudsprotokoll på alle anskaffelser der det avholdes minikonkurranse eller rammeavtaleleverandører engasjeres direkte.

Kommunen har en **sektorovergripende innkjøpsavdeling** som koordinerer kommunens samlede behov for anskaffelser. Innkjøpsavdelingen er organisatorisk plassert i rådmannens stab – seksjon økonomi og organisasjonsutvikling og har fem ansatte, inkludert leder.

Avdelingen har en rådgivende funksjon overfor øvrige virksomheter i kommunen. Avdelingen er også ansvarlig for å inngå og følge opp sektorovergripende rammeavtaler, samt informere virksomhetene om inngåelse

av nye avtaler og endringer i eksisterende. Dette gjøres gjennom Frekit, samt avtaleforvalteren (elektronisk oversikt over alle gjeldende rammeavtaler).

Innkjøpsreglementet¹¹ er et viktig verktøy for alle kommunens virksomheter. Det overordnede ansvaret for etterlevelse av reglementet ligger til **kommunalsjefene og linjeledelsen**– det vil si at kommunalsjefene har ansvar for at sin seksjon innenfor sitt ansvarsområde ivaretar reglementet på best mulig måte, samt at alle medarbeidere som deltar i anskaffelser er kjent med, og etterlever gjeldende bestemmelser.

Det følger av innkjøpsreglementet at alle anskaffelser skal foretas i samråd med innkjøpsavdelingen. Innkjøpsjef informerer om at avdelingen i stor grad deltar i anskaffelser av varer og tjenester som overstiger 500 000, og i flere tilfeller også ved anskaffelser under 500 000. Dette avhenger imidlertid av at virksomhetene selv tar kontakt med innkjøpsavdelingen.

Ifølge innkjøpsjef involveres ikke innkjøpsavdelingen ved enkeltanskaffelser innenfor bygg og anlegg som foretas av seksjon for regulering og teknisk drift, jf. delegeringsreglement/administrative fullmakter. Her fremgår at innkjøpsjefs myndighet ikke gjelder varer og tjenester knyttet til kontrahering av bygg og anlegg med mindre det er omfattet av rammeavtaler eller vedtak i teknisk utvalg/byggekomite. Innkjøpsjef og kommunalsjef informerer om at rammeavtaler innenfor varer og tjenester i seksjon for regulering og teknisk drift, i hovedsak inngås i samarbeid. Kommunalsjef legger til at innkjøpsavdelingen også kan involveres ved enkeltanskaffelser, men ikke i store utbyggingsprosjekter.

¹¹ Innkjøpsreglementet ble vedtatt av Bystyret 6. desember 2012. Ifølge kvalitetssystemet er dokumentet sist endret i 2014, men på dokumentet er dato for siste revisjon 1. mars 2009. Reglementet er ikke oppdatert i tråd med kommunens verdigrunnlag og etiske prinsipper.

I henhold til innkjøpsstrategien er det viktig med høy faglig **kompetanse** i innkjøpsavdelingen. Innkjøpssjef informerer om at kompetanse bygges gjennom kurs, seminarer, yrkeserfaring og øvrig opplæring. Alle innkjøpskonsulentene er sertifiserte innkjøpere. Ved forespørsel avholder Innkjøpsavdelingen kurs, og gir råd og veiledning til kommunens virksomheter.

Kommunalsjef opplever at samarbeidet med innkjøpsavdelingen er godt. Kommunalsjef presiserer at det er linjeledelsen og ikke innkjøpsavdelingen som eier og har ansvar for å inngå avtaler. Dette innebærer at seksjonen selv må besitte basiskunnskapene om lovverket om offentlige anskaffelser. For å sikre dette er det blant annet gjennomført flere interne kurs for de ansatte i seksjonen.

I utbyggingsavdelingen sikres kompetanse vedrørende offentlige anskaffelser ved at alle prosjektledere må delta på kurs i offentlige anskaffelser minimum annethvert år. Det gjennomføres også kurs i prosjektadministrasjonen. Innkjøpsavdelingen benyttes til faglige råd ved behov, men har ellers ingen rolle i enkeltanskaffelsene. Ved andre problemstillinger vedrørende innkjøp kontaktes kommuneadvokaten.

Innkjøpsreglementet skal sikre at anskaffelser så langt det er mulig baseres på prinsippet om fri **konkurranse**, slik at anskaffelser gjøres til lavest mulig kostnad og alle leverandører får like muligheter. Anskaffelsens spesifikasjoner/kriterier må utformes på **objektivt grunnlag** slik at de ikke favoriserer en bestemt leverandør. Innkjøpssjef opplyser om at det teoretisk sett kan innebære en korrupsjonsrisiko å benytte anskaffelsesprosedyre med forhandling, men forhandlinger kan også bidra til bedre avtaler. Det fremgår av reglementet at ingen tilbyder må gis opplysninger som medfører at tilbyderen oppnår fordeler i forhold til de øvrige. Innkjøpssjef presiserer at det er viktig at eventuelle forhandlinger gjennomføres i henhold til **likebehandlingsprinsippet** og at det føres referat fra alle forhandlingsmøter.

Innkjøpsavdelingen har utarbeidet detaljerte **prosessbeskrivelser** som viser hvilke steg som skal gjennomføres før en eventuell anskaffelse foretas og ved gjennomføring av en anskaffelsesprosess. Når et behov dukker opp må «behovshaver» først ta stilling til om vedkommende har tilgang til å bestille, eventuelt melde behovet til «bestiller». Bestiller må deretter undersøke om kommunen har inngått rammeavtale på området. Dersom det er inngått avtale skal anskaffelsen foretas ved bruk av denne avtalen. Bestiller registrerer bestillingen i kommunens innkjøpssystem. Budsjettsansvarlig sjekker og godkjenner – forhåndsansviser bestillingen. Dersom kommunen ikke har inngått avtale på området, må bestiller innhente godkjennelse for anskaffelse fra budsjettansvarlig. Budsjettsansvarlig vurderer behovet for anskaffelse. Dersom det konkluderes med behov for anskaffelse, foretas anskaffelsen i kommunens innkjøpssystem. Ved behov for rammeavtale meldes dette til innkjøpsavdelingen. I utbyggingsavdelingens prosjekter er det plan og byggekomiteen som godkjenner anskaffelser som foretas dersom de har en anslått verdi på over fem millioner. I prosjektadministrasjonen skal alle anskaffelser godkjennes av virksomhetsleder.

En beregning av anskaffelsen anslåtte verdi må foretas for å avgjøre hvilke regler som gjelder for anskaffelsen. Det fremgår av reglementet at det er forbudt å dele opp planlagte innkjøp i den hensikt å komme under terskelverdiene. Det er spesielt viktig å kunne begrunne anskaffelsens anslåtte verdi når beløpene ligger tett oppunder terskelverdi for offentlig kunngjøring.

Uavhengig av verdi skal kommunen sørge for konkurranse, men jo høyere verdi, jo strengere krav. For varer og tjenester med verdi inntil 100 000 skal kommunen forespørre minst tre leverandører. Reglementet anbefaler at det utarbeides en enkel anskaffelsesprotokoll. For anskaffelse av varer og tjenester med verdi på mellom 100 000 og 500 000 skal kommunen forespørre minimum tre leverandører og kommunen har plikt til å føre enkel

anskaffelsesprotokoll. Det fremgår av kommunens reglement at nasjonal kunngjøring uansett skal vurderes, og at dersom det ikke benyttes, skal grunnen til dette føres i protokollen. For anskaffelser av varer og tjenester med verdi på mellom 500 000 og 1 650 000 skal konkurransen kunngjøres nasjonalt på www.doffin.no, og kommunen har protokollplikt. Det samme gjelder for anskaffelse av bygg og anlegg med verdi opp til 41 millioner. For anskaffelse av varer og tjenester for en verdi på mer enn 1 600 000 skal konkurransen kunngjøres både nasjonalt og i EØS, og kommunen har protokollplikt. Det samme gjelder ved anskaffelse av bygg og anlegg med verdi over 41 millioner.

Videre følger det av innkjøpsreglementet at kommunen må kartlegge krav til leverandør, utarbeide kravspesifikasjon og konkurransegrunnlag. Kommunen skal stille følgende krav til leverandører som skal delta i anbud:

- Dokumentasjon på betalte skatter og avgifter
- HMS-egenerklæring
- Firmaattest eller lignende
- Egenerklæring – dokumentasjon på etisk og profesjonell forretningsførsel. Innkjøpssjef informerer om dette er viktig for å forebygge korrupsjon og benyttes i de aller fleste anskaffelser som er foretatt i samråd med innkjøpsavdelingen.
- Krav om lønns- og arbeidsforhold i tråd med tariffavtale eller det som er normalt for sted og yrke
- Bekreftelse på medlemskap i «Grønt Punkt Norge» i løpet av første kontraktsår
- Tilfredsstillende lover og forskrifter gitt av offentlige myndigheter
- Levere norske produktdatablad og merke produktene med norsk tekst og etter norske normer

Noen av kravene, for eksempel krav om «Grønt Punkt Norge», er i flere konkurranser flyttet fra kontraktskrav i stedet for kvalifikasjonskrav.

For bygg og anlegg stilles det i tillegg krav om at bruk av underentreprenør skal være oppgitt i anbudet og må godkjennes av byggherren. Dette gjelder også for avtaler som inngås etter at anbudet er avgitt.

Det fremgår videre av innkjøpsreglementet at tilbud som kommer inn til fristen åpnes på den tid og sted som er oppgitt i konkurransegrunnlaget. Minst to personer fra oppdragsgiver skal være tilstede ved åpningen. Kommunen må evaluere innkomne tilbud og innstille på den leverandøren som gir det tilbudet som kommer best ut sammenlignet med kriteriene i konkurransegrunnlaget. Deretter skal eventuelle klager/innsigelser behandles, før kontrakt inngås. Kommunen har utarbeidet generelle kontraktsvilkår for kjøp av varer og tjenester. I tillegg til disse, skal følgende avtales i den grad det er nødvendig for å sikre at partene er enige om anskaffelsens omfang og vilkår:

- Leveringsomfang
- Krav til utførelse
- Leveringsvilkår
- Pris
- Betalingsvilkår
- Garantier

Innkjøpssjef informerer om at avdelingen ikke fører noen systematisk kontroll av om virksomhetene etterlever loven eller strategi/reglement, og har ingen sanksjonsmyndighet overfor virksomheter dersom det skulle forekomme brudd. Innkjøpsavdelingen fører stikkprøvekontroll på reskontro¹² og stikkprøver på enkeltanskaffelser. Innkjøpssjef opplever at rammeavtalene i stor grad etterleves. Det forekommer at virksomheter foretar innkjøp utenfor kommunens rammeavtaler, men innkjøpsavdelingen har ikke eksakte tall på denne lekkasjen. Utover dette kjenner ikke innkjøpssjef til at det har forekommet brudd på reglementet.

¹² Stikkprøvekontroll gjennomføres både for å undersøke om det er behov for rammeavtaler på enkeltområder, og for å kontrollere om riktig leverandør benyttes i henhold til rammeavtale.

Virksomhetslederne i RTD informerer om at anskaffelser gjennomføres i tråd med regelverk. Gjennomføring av anskaffelsesprosesser løses imidlertid ulikt i RTD.

I utbyggingsavdelingen utarbeider prosjektleder selv konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget inneholder tegninger og beskrivelser som er utarbeidet i samarbeid med oppdragsgiver i skisseprosjektfasen. Avdelingsleder leser gjennom og godkjenner materialet. Prosjektleder gjennomfører også hele anskaffelsesprosessen. Avdelingsleder leser gjennom og kontrollerer anbudsskjemaene. Det gjennomføres en formell anbudsevaluering, gjennom et standardskjema, hvor anbudet, som regel, vurderes på en kombinasjon av pris og kompetanse. Prosjektleder vurderer hvem av anbyderne som vinner konkurransen. I eventuelle tvilstilfeller diskuteres dette med avdelingsleder. For store prosjekter legger prosjektleder frem en innstilling til Plan- og byggekomiteen, som til slutt tar avgjørelsen. For små prosjekter er det prosjektleder som tar avgjørelsen.

I prosjektadministrasjon innhentes konsulentbistand, stort sett via rammeavtale, i forbindelse med prosjekteringen. Vedkommende utarbeider også konkurransegrunnlag, lyser ut konkurransen på Doffin. Tilbudene åpnes av konsulenten og/eller sammen med representanter fra virksomhetene. Evaluering og tildeling av kontrakt gjøres i et samarbeid mellom konsulent og prosjektleder. Virksomhetsleder kontrollerer at anskaffelsen er innenfor budsjett, at anskaffelsen er i tråd med prosjektet og signerer kontrakten. Standardkontrakter (NS3420) blir benyttet.

Enkeltanskaffelsers verdi anslås med utgangspunkt i utarbeidet budsjett, omtalt tidligere.

Det stilles en rekke krav til leverandører som RTD benytter. Dette gjelder attestasjon på at skatter og avgifter er betalt og dokumentasjon på at HMS og arbeidstakers rettigheter er

ivaretatt. Egenerklæring om etiske krav benyttes derimot ikke.

Det stilles de samme kravene til underentreprenør, som til hovedentreprenør. Det foretas ingen systematiske undersøkelser av leverandører eller underleverandører utover dette. Virksomhetsleder opplyser om at det er anerkjente entreprenører som leverer tilbud hver gang. Ytterst sjelden har det kommet inn «rare» priser, og da stilles det spørsmål til leverandøren.

Faktaboks 11: Underleverandører

Statsbygg har innført nye regler vedrørende underentreprenører. Det er nå kun tillatt maksimalt to nivåer av underentrepriser i Statsbyggs prosjekter.

I henhold til Statsbygg vil dette øke sikkerheten ute på prosjektene, samt at det styrker kampen mot sosial dumping og organisert kriminalitet.

I henhold til administrerende direktør i Statsbygg, Harald V. Nikolaisen, øker risikoen for å bli utsatt for useriøse aktører med leddene nedover i kontraktskjeden. De nye bestemmelsene vil gi en betydelig bedre kontroll på kontraktskjeden både for utenlandsk arbeidskraft og for SHA-arbeid. Det forventes at dette vil generere bedre resultat innenfor HMS og gi høyere grad av seriøsitet. For Statsbygg vil dette påbudet føre til at det vil være betydelig enklere å følge opp lønns- og arbeidsvilkår og å forhindre sosial dumping.

(publisert 10.12.2013 på www.statsbygg.no)

For å sikre etterprøvbarehet og dokumentasjonskrav skal alle anskaffelser registreres som egne saker i arkivsystemet. Kommunen skal benytte elektronisk innkjøpssystem i alle sine anskaffelser. Dette gir bedre, enklere og sikrere innkjøp med færre feil og bedre sporbarhet.

Innkjøpsavdelingen arkiverer alle sine anskaffelsesprosesser elektronisk i ephorte. Det blir opprettet egen sak for hver anskaffelse, og det er utarbeidet rutinebeskrivelse for dette i samarbeid med arkivet. Innføring av elektronisk arkiv innebærer at alle virksomheter skal arkivere anskaffelsesprosesser elektronisk.

Kommunalsjef forutsetter at dette gjøres i seksjonen.

Innkjøpsjef informerer om at det skal dokumenteres at det er gjennomført konkurranse ved alle anskaffelser. I tillegg er det spesielt viktig at følgende dokumenteres:

- Begrunnelse for valg av leverandør
- Konkurransesgrunnlag (+aksept av avtale/kontrakt)
- Anskaffelsesprotokoll ved innkjøp over 100 000,-

Utbyggingsavdelingen arkiverer all dokumentasjon knyttet til anskaffelsene i ephorte. Det opprettes en sak per prosjekt. I prosjektadministrasjonen sendes all dokumentasjon knyttet til anskaffelsene til arkivet, som oppretter saker og legger dokumentasjonen inn i ephorte.

Innkjøpsjef opplyser om at innkjøpsstrategien også ivaretar **krav til habilitet**, samt etiske retningslinjer, som er viktig av hensyn til korrupsjonsrisiko.

I innkjøpsreglementet fremgår at dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak vedkommende har faglig ansvar for, eller andre kan anse dette som sannsynlig, skal saken legges frem for arbeidsgiver. I reglementet presiseres det at enhver medarbeider som deltar i en anskaffelsesprosess skal informere innkjøpsavdelingen om reell eller mulig inhabilitet i forholdet til leverandør eller leverandørens representant. Her nevnes eksempelvis eierinteresser, familieforhold, nært personlig vennskap eller lignende. Det er den enkelte ansattes ansvar å vurdere å ta hensyn til eventuell inhabilitet.

Innkjøpsjef opplyser om at avdelingen i den senere tid har hatt habilitet som et punkt i oppstartsmøte med brukergruppene som opprettes i forbindelse med inngåelse av rammeavtaler. Dette skal protokollføres. Ved mulig eller reell inhabilitet blir vedkommende tatt ut av gruppen. Det føres ingen kontroll av habilitet utover dette.

Kommunalsjef informerer om at dersom ansatte eller en ansatts nærmeste har økonomiske interesser knyttet til bruk av en leverandør, løses dette ved at vedkommende ikke involveres i det aktuelle prosjektet. Kommunalsjef presiserer at det er viktig at det kan dokumenteres at vedkommende ikke har noe med prosjektet å gjøre.

Kommunalsjef har selv flere bekjente i leverandørmarkedet. Kommunalsjef har blant annet vært ansatt hos en av kommunens store leverandører – Cowi, i flere år. Kommunalsjef viser også til at en av hans bekjente, som også er i leverandørmarkedet, har valgt å holde seg utenfor kommunens prosjekter. Videre nevnes at en av kommunalsjefs personlige venner representerer en av de store eiendomsbesitterene i kommunen. For å hindre spørsmål knyttet til habilitet har kommunalsjef sørget for å være åpen på dette overfor de som har med vedkommende å gjøre, og også overfor Bystyret og formannskapet.

Det har også vært åpenhet knyttet til at stabsleder i seksjonen er gift med en ansatt i Rambøll. Dette oppleves som uproblematisk av både kommunalsjef og virksomhetslederne. Stabsleder har verken faglig eller økonomisk påvirkning i prosjektene, og ektefellen har ingen lederrolle eller eierinteresser. Virksomhetsleder mener for øvrig at formuleringen vedrørende habilitet i de etiske prinsippene er svært streng

Med unntak av ett tilfelle¹³ har reell eller mulig inhabilitet aldri vært en problemstilling i virksomhet bygg og eiendom. Dersom ansatte har andre ansettelsesforhold skal dette godkjennes av virksomhetsleder.

I prosjektadministrasjon har de hatt flere diskusjoner vedrørende habilitet. Det er et lite

¹³ Virksomheten hadde en mulig inhabilitetssak ved avdelingsleders overgang fra SKANSKA til Fredrikstad kommune. Dette ble diskutert med virksomhetsleder. SKANSKA har vært tilbyder til prosjekter etter at avdelingsleder har vært ansatt i avdelingen. Ved dette tilfellet holdt avdelingsleder avstand til vurderingene.

miljø, og mange som kjenner hverandre. Dersom en ansatt er i tvil om egen habilitet løses dette som regel ved at flere deltar på prosjektmøter. Virksomhetsleder har vært med som bisitter i flere tilfeller. Dersom prosjektleder er åpenbart inhabil, blir prosjektleder byttet ut med en annen. Dette har skjedd i noen saker. Med bakgrunn i at leverandøren har vunnet en åpen konkurranse, vil de fortsatt bli benyttet, da det ikke er mulig å endre inngåtte kontrakter.

Kommunalsjef informerer om at det på bakgrunn av støy knyttet til «Danmarksturene»¹⁴ ble etablert klare interne rutiner for deltakelse på reiser som knytter seg til kommunens leverandører. Dette er dokumentert i referat fra ledermøte. Her fremgår at deltakelse på kurs/turer skal avklares med kommunalsjef med skriftlig godkjenning. Fullmakten til å godkjenne reiser innenlands lå i utgangspunktet til virksomhetsleder, men ble i denne forbindelse overført til kommunalsjef. Reiser i Skandinavia har kommunalsjef fullmakt til å godkjenne, mens reiser utenfor Skandinavia må godkjennes av rådmannen. Kommunalsjef har retningslinjer for hvilke reiser som kan godkjennes. Eksempelvis dersom en salgssjef inviterer en leder på tur blir dette ikke godkjent, men hvis eksempelvis en leverandør inviterer flere kommuner er dette innenfor hva som godkjennes. Videre må det være åpenhet rundt turen/kurset, samt at både reise, opphold og mat må dekkes av kommunen. Det skal alltid foreligge et godt faglig program for alle arrangement, for at reisen /arrangementet i det hele tatt blir vurdert.

Innkjøpsavdelingen har ansvar for **leverandør oppfølging** med

¹⁴ Dette var turer som ble arrangert av rammeavtalepartene med formål å bygge kompetanse og nettverk. Alle rammeavtalepartene deltok med et faglig program og kommunalsjef så ingen betenkeligheter knyttet til dette. Slike turer gjennomføres imidlertid ikke lenger, grunnet alt støyet det medførte. Kommunalsjef synes dette er synd, da det er viktig å opprettholde et godt forhold til leverandørene, noe disse turene bidro til.

rammeavtalepartene til kommunen. Rammeavtaler inngås for fire år av gangen, og det skal gjennomføres statusmøter med samtlige leverandører minimum en gang i året.

Innkjøpssjef informerer videre om at det stilles som vilkår i kontrakter at kommunen har innsynsrett i leverandørens priser og kalkyler, samt lønns- og arbeidsvilkår overfor både leverandører og eventuelle underleverandører. Også virksomhetene i RTD avholder møter med rammeavtalepartene.

Innkjøpsavdelingen følger ikke opp leverandører i enkeltanskaffelser. I disse anskaffelsene er det virksomheten som har foretatt anskaffelsen som har leverandørkontakten i leveringsperioden. Innkjøpsavdelingen bistår hvis det oppstår behov, f.eks. ved behov for å klargjøre forhold ved kontrakten.

Et risikoområde vedrørende leverandører omhandler hvor mange kontraktsledd som befinner seg under totalentreprenøren. En måte å redusere denne risikoen på er å minimere kontraktsledd under totalentreprenør (Statsbygg aksepterer eksempelvis maks to ledd). Kommunen har ikke satt noen grense, men skal godkjenne underentreprenører som benyttes.

Prosjektleder eller byggeleder/byggherreombud har den daglige oppfølgingen av entreprenør/underentreprenør. Dette er regulert i kontrakt. Videre avholdes det byggemøter med deltakere fra kommunen, byggeleder og entreprenør. SHA-funksjonen sikrer overholdelse av arbeidsmiljøloven på vegne av kommunen, slik at arbeidet blir gjennomført uten risiko for omgivelser og entreprenør.

Kontroller av leverandør går i all vesentlig ut på å registrere hvem som er tilstede på byggeplassen. Kommunens entreprenører skal til enhver tid registrere lister på hvem som er tilstede, samt at alle som befinner seg på byggeplassen skal bære ID-kort. Kommunen gjør også selv stikkprøver ved å gå på

byggeplassen og personlig kontrollere ID-kort. I forbindelse byggherremøtene gjennomgås/kontrolleres disse listene.

Både kommunalsjef, innkjøpsjef og virksomhetsleder trekker frem **attestasjons- og anvisningsreglementet** som et viktig risikoreducerende tiltak.

Attestasjons- og anvisningsmyndigheten er tildelt rådmannen. Det forutsettes at myndigheten delegeres videre. Kommunalsjef kan overføre attestasjonsmyndigheten til ansatte i egen seksjon eller virksomhet. Anvisningsmyndigheten kan overføres til nærmeste underordnede i virksomheten, eventuelt til stabsmedarbeider for kommunalsjef. Hver seksjon og virksomhet skal til enhver tid ha en ajourført oversikt over hvem som har attestasjons- og anvisningsmyndighet.

Anvisning og registrering skal ikke foretas av samme person. Ansatte som er inhabile skal ikke attestere og/eller anviser for hverandre.

Delegert attestasjonsmyndighet skal skje under tilsyn av virksomhetsleder. Virksomhetsleder skal godkjenne delegert attestasjonsmyndighet og underskriftsprøve skal oversendes seksjonen, kemnerkontoret, servicetorget, arkivet og seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling. Delegert anvisningsmyndighet skal skje under tilsyn av kommunalsjef. Kommunalsjef skal godkjenne delegert attestasjonsmyndighet og underskriftsprøve skal oversendes seksjonen, kemnerkontoret, servicetorget, arkivet og seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling.

Den attestasjonsberettigede skal påse at:

- Levering er i samsvar med bestilling
- Varemottak er i overensstemmelse med ordre og pakkesedel, og varene er levert til riktig adresse
- Pris og betalingsbetingelser er i henhold til innkjøpsavtale og utregninger er kontrollert
- At budsjettår, kontonummer og andre data er riktig påført

Dersom ikke alle betingelsene er oppfylt, skal attestasjon nektes.

Den anvisningsberettigede skal påse at:

- Disponeringen av budsjettmidler er formelt, reelt og økonomisk i orden. I henhold til reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker skal all myndighet utøves innenfor netto budsjettmessige forutsetninger og Bystyrets retningslinjer.
- Attestasjon og kontroll er foretatt av de personer som er tillagt denne oppgaven
- Anvisningen er datert

Den anvisningsberettigede skal også sørge for å ha nødvendig oversikt over disponering av budsjett til enhver tid. Dette kan gjøres på grunnlag av regnskaps- og budsjett rapporter og kontrakter.

Dersom ikke alle betingelsene er oppfylt, skal anvisning nektes.

I RTD gjelder attestasjon og anvisning arbeid/tjenester, selv om det også kjøpes varer. Virksomhetene praktiserer attestasjon i to ledd. Dette reduserer korrupsjonsrisikoen. Virksomhetsleder prosjektadministrasjon opplyser om at dette tiltaket innebærer at fire personer (entreprenør, byggeleder, prosjektleder og virksomhetsleder) må gå inn for korrupsjon for at dette ikke skal avdekkes i kontrollen. Jo flere som skal godkjenne fakturaer, jo mindre er risikoen for korrupsjon. Kontrollen fungerer slik at fakturering som oftest skjer via byggeleder. Byggeleder undersøker at arbeidene faktisk er utført/levert i tråd med faktura, og påtegner fakturaen. Faktura legges inn i elektronisk regnskapssystem, deretter konteres den av prosjektleder. Virksomhetsleder presiserer at det er viktig at prosjektleder konterer fakturaen selv, fordi det bidrar til bevissthet rundt postering av fakturaen/hvilken kode fakturaen skal legges inn på. Prosjektleder gjennomgår på samme måte fakturaen gjennom å undersøke at det som er fakturert faktisk er levert/gjennomført, og attesterer. Deretter sendes den via systemet til virksomhetsleder/avdelingsleder som anviser. Avdelingsleder attesterer når han selv er

prosjektleder, i disse tilfellene anviser virksomhetsleder.

Ved anvisning gjør virksomhetsleder prosjektadministrasjon en overordnet kontroll ved å se at fakturaen «ser grei ut» - sjekker det tekniske ved fakturen som at anleggsnummer og faktura stemmer, samt momskoder, men går ikke inn i detaljer. Virksomhetsleder baserer seg på at prosjektleder har gjort en god jobb, men stiller spørsmål til prosjektleder dersom noe fremstår som uklart.

Ved anvisning kontrollerer avdelingsleder ved utbyggingsavdelingen at mottatt faktura omhandler et reelt prosjekt og at fakturaen stemmer overens med fremdriften i prosjektet, samt en kontroll av at prosjektleder har attestert fakturaen.

Virksomhetsleder bygg og eiendom legger til at i de tilfeller hvor kommunen ikke benytter byggherreombud er prosjektleder i større grad ansvarlig for å være på byggeplassen og føre kontroll med om det som faktureres faktisk er utført.

Begge virksomhetslederne informerer om at de har en skriftlig oversikt over hvem som har attestasjons- og anvisningsmyndighet.

Bruk av **elektronisk innkjøpssystem** skal sikre bedre kontroll av anskaffelsesprosessen.

Kommunen innførte e-handel i 2001. Bruk av e-handel bidrar til at rammeavtalene blir benyttet og sikrer riktige avtalevilkår. Det har vært utfordrende å få virksomhetene til å benytte systemet, men siden rådmannen vedtok at alle innkjøp skulle gjøres i systemet i 2008, og igjen i 2012, har bruken økt.

Kommunalsjef RTD opplyser om at de har hatt og har diskusjoner om e-handelssystemet. I prinsippet skal man ikke attestere og anviser for noe som ikke er levert. Dette gjelder både tjenester og fysiske produkter. Bruk av e-handel innebærer at fakturaen attesteres og anvises i det man bestiller en vare/tjeneste. Dette er også tatt opp med rådmann, som har bedt kommunalsjef avklare forholdet med

innkjøpsavdelingen. Kommunalsjef mener at systemet må tilpasses de kontrollrutinene som er etablert i forbindelse med prosjektgjennomføring før systemet kan brukes. Denne oppfatningen støttes av virksomhetsleder for prosjektadministrasjon og leder for utbyggingsavdelingen. De mener at systemet slik det fungerer per dags dato ikke gir mer kontroll, men mindre. Kommunalsjef er imidlertid tydelig på at systemet skal brukes der hvor det er praktisk mulig, eksempelvis ved avrop på rammeavtaler.

Innkjøpssjef er ikke enig i kommunalsjef RTD sin oppfatning av e-handel systemet. Bruk av innkjøpssystemet/e-handel innebærer at alle bestillinger er ferdig kontert, og sendes til godkjenning til vedkommende som har budsjettansvar for aktuelt ansvarsnummer. Budsjettansvarlig forhåndsanviser bestillingen gjennom sin godkjenning av bestilling før den går til leverandør.

Når bestilt vare leveres skal leveranse kontrolleres opp mot pakkseddel, pakkseddel gis påskrift om avvik og signeres. Pakkseddel legges til grunn for elektronisk varemottak i innkjøpssystemet, som er å betrakte som attestasjon for mottatt leveranse.

Ved tjenestekjøp skal betaling/fakturaplan /milepælsplan kontrolleres opp mot kontrakt og fremdrift. I neste omgang skal det utføres varemottak i innkjøpssystemet, som er å betrakte som attestasjon for mottatt leveranse.

Når faktura mottas vil faktura og ordre bli knyttet/matchet i fakturamottaket. Dersom det ikke er avvik (toleransегrense 100 kroner), overføres faktura til betaling automatisk. Dersom det er avvik vil faktura sendes til bestiller for å få avviket lukket, er avviket korrekt sendes faktura til ny anvisning med forklaring på avviket. Aksepteres ikke avviket må leverandør kontaktes for korrigerende avvik, eventuelt kreditnota

3.3 Vurderinger

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 3 bør kommunen ha utarbeidet et system for prosjektstyring som sikrer tilfredsstillende utredning og planlegging av prosjekter, en tilpasset prosjektorganisering, tilfredsstillende oppfølging av prosjekter i kontraherings- og gjennomføringsfasen, samt tilstrekkelig rapportering til den som har bemyndiget oppdragsgiveransvaret. Kommunens overordnede dokumenter, deriblant «Reglement for gjennomføring av egne bygge- og rehabiliteringsprosjekter» og «Reglement for investeringsregnskapet», beskriver hvordan planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter og større rehabiliteringsarbeider skal gjennomføres. Her fremkommer det hvem som er ansvarlig for utredningen og planleggingen av prosjekter, prosjekters organisering, samt hvordan ansvars- og myndighetsforhold skal være. Reglementene beskriver rammer for prosjektoppfølgning, samt beskrivelse av faste rapporteringspunkter til styringsgruppe og politiske utvalg. Prosjektadministrasjonen har også utarbeidet en oversikt over et anleggsprosjekts ulike faser, som til en viss grad beskriver overnevnte.

Videre viser fakta at seksjon RTD, på revisjonens tidspunkt, ikke har utarbeidet et samlet system vedrørende prosjektstyring. Utbyggingsavdelingen og prosjektadministrasjonen mangler også i stor grad formaliserte rutiner og maler vedrørende styring av prosjekter. Både kvalitetsleder og virksomhetsleder PVVA fremhever at kvalitetsarbeidet i seksjonen ikke prioriteres i tilstrekkelig grad. Sett med bakgrunn i seksjonens investeringsramme, seksjonen handler varer og tjenester for ca. 600-750 millioner per år, fremstår mangelen av et samlet prosjektstyringssystem og formaliserte rutiner omhandlende kvalitet, risiko- og målstyring, som lite tilfredsstillende. Funnet samsvarer for øvrig med de funn som ble avdekket i revisjonen av kommunens internkontroll i 2013/2014.

Seksjonens kvalitetsleder har imidlertid, i samarbeid med utbyggingsavdelingen og prosjektadministrasjonen, påbegynt prosessen med å utarbeide et helhetlig system

vedrørende prosjektstyring.

Utbyggingsavdelingen har blant annet ferdigstilt en prosjektmodell som inneholder prosessbeskrivelse med beslutningspunkter, samt beskrevet ulike aktørers ansvar og myndighet i prosjekters ulike faser. Faseinndeling med tilhørende aktiviteter og ansvarsfordeling samsvarer med «beste praksis» slik disse fremgår av revisjonskriteriene, og er hensiktsmessig for å få til en god overordnet styring av prosjekter. Til hver fase knyttes det leveranse av definerte resultater, eksempelvis i form av fysiske gjenstander, systemer, rapporter eller bestemte beslutninger. Utløpet av en fase skal utgjøre et kontrollpunkt på om disse resultatene er oppnådd.

Planleggingen og utførelsen av seksjonens utbyggings- og investeringsprosjekter er i all vesentlighet et samarbeid mellom flere kommunale seksjoner/virksomheter. Det fremkommer av fakta at kvaliteten på samarbeidet varierer fra seksjon til seksjon og fra virksomhet til virksomhet. Etter revisjonens oppfatning vil et formalisert system for prosjektstyring i større grad kunne skape en felles forståelse av prosjektgjennomføringen, samt tydeliggjøre seksjoners/virksomheters ansvarsområde innen de ulike prosjektfasene.

Utbyggingsavdelingen og prosjektadministrasjonen har også, i samarbeid med kvalitetsleder, tilnærmet ferdigstilt arbeidet med risikovurderinger knyttet til prosjekters ulike faser. Risikovurderingene skal benyttes til å utvikle prosedyrer og maler. Etter revisjonens synspunkt er dette en fornuftig måte å utarbeide prosedyrer og maler på, og i tråd med hvordan KS anbefaler at kontrollaktiviteter bør etableres. Fremgangsmåten vil i stor grad medvirke til at kommunen utvikler kontrollaktiviteter innen områder hvor sannsynligheten og konsekvensen av uønskede hendelser er størst. Etter revisjonens oppfatning vil dette kunne styrke kontrollen og målstyringen ved gjennomføring av framtidige prosjekter.

Som det fremkommer av revisjonskriteriene kan kommunen, gjennom og aktivt arbeide med antikorrupsjon, minimere risikoen for ulike misligheter knyttet til leverandører.

Basert på de fakta som er tatt inn i rapporten, finner revisjonen at dette i all hovedsak ivaretas i kommunen. Revisjonen legger til grunn at kommunen har etablert et verdigrunnlag og etiske retningslinjer både på sektorovergripende nivå, og i seksjon regulering og teknisk drift. Kommunen innførte nytt avviks- og varslingsystem i 2012, samt at korrupsjonsrisiko fremstår som et fokusområde i seksjonen. Risikovurderingene blir og vil bli formalisert i forbindelse med implementering og utvikling av kvalitetssystemet i seksjonen. Videre legger revisjonen til grunn kommunens innkjøpsstrategi og reglement, som ivaretar flere av risikofaktorene som kan aktualisere seg i anskaffelsesprosesser. Innkjøpsreglementet er imidlertid ikke oppdatert i tråd med kommunens etiske prinsipper. Revisjonen legger likevel til grunn at reglementet bidrar til å sikre forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i prosessene, samt innkjøpsavdelingens leverandør oppfølging. I seksjon regulering og teknisk drift legger vi til grunn at leverandører og bruk av eventuelle underleverandører følges opp ved kontraktsinngåelse og ved gjennomføring av prosjekter.

Kommunens etiske prinsipper og innkjøpsreglementet ivaretar også habilitet i prosessene. Kommunen har også gjennom innkjøpsreglementet og reglement for attestasjon og anvisning etablert kontrolltiltak som skal sikre at mer enn en person håndterer anskaffelsesprosesser, samt kontroll av fakturaer opp mot kontrakter og faktiske leveranser. Videre er e-handel innført som tiltak for blant annet å sikre bedre kontroll. Etter revisjonens vurdering er ivaretagelse av disse elementene egnet for å minimere risikoen for ulike misligheter knyttet til leverandører, samt avdekke og håndtere eventuelle uregelmessigheter.

På tross av overnevnte, er det likevel revisjonens oppfatning at kommunen innenfor flere av områdene også har et forbedringspotensial.

For det første kan det synes som om seksjonen har en utfordring når det gjelder en felles forståelse av kommunens verdier og fokus på etikk. Revisjonen tenker her ikke utelukkende på etikk i forhold til innkjøp, men også i forhold til tjenesteutøvelsen. Kommunalsjef opplyser om at det er på tide å gjennomgå de etiske prinsippene på nytt, noe revisjonen mener fremstår som fornuftig. Revisjonen vil imidlertid presisere at det er de handlinger som ledelsen og medarbeiderne foretar seg som er avgjørende for å kunne ivareta kommunens verdier og etiske retningslinjer på en tilfredsstillende måte i praksis. Etter revisjonens vurdering kan det synes som om det er her seksjonen har utfordringer. Dette vil bli undersøkt nærmere gjennom bestilling i sak PS 14/22, men revisjonen viser også til de funn som ble gjort i forbindelse med internkontrollrevisjonen, hvor det blant annet fremkom at avvikskulturen i seksjonen generelt fremstod som svak.

Videre bemerker revisjonen at kommunens varslingskanaler ikke har fungert tilfredsstillende etter innføring av kvalitetssystemet i 2012. At e-postadressen (varslings@fredrikstad.kommune.no) har opphørt som varslingskanal er ikke tilstrekkelig kommunisert til ansatte. E-postadressen har også inntil nylig stått oppført i rutinen og på varslingsplakaten som en varslingskanal. Dette har medført at enkelte varsler ikke har blitt mottatt, at varslinger ikke har blitt håndtert innen rimelig tid, samt at varsler ikke kan sies å ha blitt ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Varslingsrutinen er nå revidert, men forholdet anses likevel som kritikkverdige. Avvik og varslinger er etter revisjonens vurdering et avgjørende element i et antikorrupsjonsperspektiv, og kan være av avgjørende betydning for å fange opp eventuelle kritikkverdige relasjoner i forholdet til leverandører, eller forhold internt i kommunen.

Hva gjelder undersøkelser og kontroll av leverandører viser fakta at seksjonen i liten grad gjør undersøkelser i forkant av kontraktsinngåelse, utover å stille standardkrav til leverandører.

Innkjøpsavdelingen har utarbeidet skjema for erklæring om etiske krav, men dette blir ikke benyttet i seksjonens anskaffelser. Etter revisjonens vurdering kan bruk av skjema bidra til å sikre høy etisk standard i hele leverandørkjeden. Kommunen kan også gjennomføre "due-dilligence"-undersøkelser for å kartlegge eventuelle risikoer knyttet til leverandører, herunder også sikre seg mot korrupsjon. Dette gjennomføres heller ikke i seksjonen.

Fakta viser også at det ikke er innført kontrollrutiner knyttet til endringsmeldinger, utover at prosjektleder vanligvis går gjennom meldingen selvstendig. Endringsmeldinger kan utgjøre en stor økonomisk risiko i alle prosjekter, og sett hen mot kommunens investeringsnivå mener revisjonen at dette bør prioriteres. Det er imidlertid noe som på revisjonens tidspunkt vurderes innført. Sidemannskontroll vurderes som tiltak, noe som i et internkontrollperspektiv normalt er et godt kontrolltiltak. Revisjonen vil også vise til den praksis som legges til grunn i Sarpsborg kommune, og som kommunen mener fungerer tilfredsstillende.

Det fremgår også av fakta at kommunen har utfordringer knyttet til e-handelssystemet. Systemet skal benyttes ved alle kommunale innkjøp, blant annet fordi det gir bedre kontroll i anskaffelsesprosessen og i fakturahåndteringen. Her er det imidlertid uenighet mellom seksjon regulering og teknisk drift og innkjøpsavdelingen, hva gjelder systemets egnethet når det kommer til prosjekter. Etter revisjonens vurdering bør kommunen søke å oppklare forholdet, og rådmannen bør på dette grunnlaget gi klare føringer om hvordan praksisen skal være.

4 PROSJEKTSTYRING I PRAKSIS

4.1 Revisjonskriterier

Med bakgrunn i utledning av revisjonskriteriene i vedlegg 1 og kommunens system bør alle bygge- og rehabiliteringsprosjekter i kommunen inneholde:

- Tilfredsstillende utredning og planlegging av prosjekter. Tiltakshaver skal utarbeide behovsutredning, samt byggeprogram med prosjektets driftskonsekvenser og sørge for økonomisk dekning.
- En tilpasset prosjektorganisering med klar ansvars- og myndighetsfordeling. Hovedansvarlig prosjektleder har et helhetlig ansvar for gjennomføring av prosjektet.
- Tilfredsstillende oppfølging av prosjektet i kontraherings- og gjennomføringsfasen og tilstrekkelig rapportering til bystyret eller den som er bemyndiget oppdragsgiveransvaret
 - Løpende rapporter skal minimum omfatte status i forhold til framdriftsplan, budsjett situasjon og eventuelle forhold som ut fra vurderingen til prosjektleder, overordnet nivå bør/må kjenne til
 - Tilleggsbevilgninger og/ eller omdisponeringer i forhold til andre prosjekter skal vedtas av Bystyret
 - Ved regnskapsavslutning av prosjektene har prosjektansvarlig, i samarbeid med økonomi konsulent, ansvaret for å utarbeide regnskapsrapport og saksfremlegg til politisk behandling
 - Anleggsregnskapet skal avsluttes senest 9 måneder etter at prosjektet er ferdig. Det skal avsettes 2 prosent til garantifond.

Følgende krav kan stilles for å ivareta korrupsjonsrisikoen i prosjektene:

- Rammeavtaler skal benyttes der det foreligger og/eller det må sørges for konkurranse så langt det er mulig
- Anskaffelsens anslåtte verdi skal kunne begrunnes
- Egenerklæring som dokumentasjon på etisk og profesjonell forretningsførsel skal kreves fra leverandørene
- Valg av leverandør skal begrunnes
- Anskaffelsesprosessen skal dokumenteres
- Bruk av underleverandører bør kontrolleres og godkjennes
- Mer enn en person skal håndtere anbud, tildeling og eventuelle endringer underveis
- Fakturaer skal attesteres og anvises
- Seksjoner, etater og virksomheter skal som hovedregel ikke kjøpe varer og tjenester hvor ansatte i samme seksjon, etat eller virksomhet, eller deres nærmeste familie har eierinteresser/bestemmende innflytelse. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak vedkommende har faglig/økonomisk ansvar for skal dette legges frem for nærmeste overordnede.
- Ansatte skal melde avvik eller varsle om eventuelle kritikkverdige forhold

4.2 Fakta

Apenesfjellet parkeringshus

Utredning av behov

Bygging av parkeringsanlegg i Apenesfjellet ble første gang tatt opp i kommunestyresak 99/0063 17. juni 1999, ved behandling av plan for bygging av rådhus og kulturhus i Lykkebergkvartalet. Her gis rådmannen i oppdrag å fremme egen sak om finansiering, planlegging og prosjektering av parkeringshus i Apenesfjellet, slik at dette kan stå ferdig innen utgangen av 2001.

Utredningen startet i januar 2000 med en tverrfaglig utredningsgruppe som organ for planleggingen. Utredningsgruppen var sammensatt av representanter fra:

- Byplanavdelingen
- Parkering og transport
- Eiendomsavdelingen
- Fellesfaglig avdeling i TD
- Byggefórfvaltning i TD

Oppdraget med å utarbeide skisseprosjekt for plassering av et parkeringsanlegg (teknisk utredning) i Apenesfjellet ble gitt til ICG Fredrikstad¹⁵. Utredningen beskriver et parkeringsanlegg som er bygget inne i Apenesfjellet plassert mellom St. Croix gate og Rv 110. Anlegget har 325 parkeringsplasser med mulighet for utvidelse med ytterligere 180 plasser. Beregning av antall plasser er gjennomfórt som et samarbeid mellom byplanavdelingen i plan og miljø og parkering og transport i teknisk drift.

Det fremkommer av skisseprosjektet at prosjektet har en investeringsramme på ca. 57 millioner kroner. Det er gjennomfórt forskjellige nåverdianalyser av investeringen og med datidens forutsetninger med kr 7 per time og avgiftsbelagt tidsrom fra kl. 09.00 til kl. 16.00 er investeringen ikke bedriftsøkonomisk lønnsom.

Apenesfjellet ble igjen tatt opp i kommunestyresak 127/04 9. desember 2004. Investeringsrammen for prosjektet ble da utvidet til ca. 75,0 millioner kroner inkl. mva, beløpet fremkommer av kalkyle av 12. november 2004 utarbeidet av konsulentfirmaet ICG.

Dimensjoneringsgrunnlaget for antall parkeringsplasser er gjennomgått på ny av parkering og transport i dialog med arealplanavdelingen. Nye prognoser viser et behov for en utvidelse fra 325 til 450 plasser. Det er gjennomfórt nye økonomianalyser basert på endret antall parkeringsplasser og nye parkeringsavgifter. Det fremkommer at prosjektet vil være lønnsomt under forutsetning av at det tas avgift også på kveldstid. Det er også foretatt nødvendige forundersøkelser ved at det er gjennomfórt fjellkontrollboringer og kjerneboringer, samt kartlegging av fundamenteringsforhold for bebyggelsen på Apenesfjellet.

Etter en mislykket anbudskonkurranse hvor bare ett tilbud, som var høyere enn rammen på 75,0 millioner kroner, forelå, vedtok plan- og byggekomiteen å forkaste tilbudet.

Apenesfjellet parkeringshus tas opp til ny behandling i kommunestyresak 85/06 21. september 2006. Prosjektet vedtas da med en totalramme på 100,0 millioner kroner inkl. mva. Det er ikke arbeidet konkret med selve utformingen av parkeringshuset siden kommunestyrebehandlingen i 2004, og det fremlagte prosjektet er identisk. Det fremkommer at en kostnadsramme på 100 millioner kroner, avskrivningstid på 40 år, serielån med 6 % rente, og 450 plasser vil gi en tilfredsstillende økonomi i prosjektet. Bakgrunnen for forbedret lønnsomhet fra forrige gang saken ble lagt frem for politisk behandling skyldes at avskrivningstiden for prosjektet er forlenget med 10 år, dessuten er nye progressive parkeringsavgifter lagt til grunn for beregningen. Videre arbeid med ny anbudsutarbeidelse for entreprisen, innhenting og evaluering samt rammesøknad og reguleringsarbeider, ble gjenopptatt med det gamle prosjektmaterialet som grunnlag.

Organisering og ansvarsfordeling

Gjennomfóring av prosjektet er organisatorisk plassert i utbyggingsavdelingen. Administrativt ligger avdelingen under virksomhet bygg og eiendom, ledet av virksomhetsleder. Utbyggingsavdelingen er politisk underlagt plan- og byggekomiteen. Prosjektet ble organisert med prosjektleder fra utbyggingsavdelingen og innleid byggherreombud.

Følgende eksterne aktører har vært involvert i planleggingen og gjennomfóringen av prosjektet:

- Rådgiver
- Byggherreombud
- Entreprenør

Det er benyttet rådgiverbistand i forbindelse med utredning, planlegging/prosjektering og gjennomfóring av prosjektet, samt i forbindelse med anskaffelsesprosesser.

¹⁵ Inter Consult Group Fredrikstad.

Det ble benyttet konsulentbistand i form av byggherreombud ved gjennomføringen av anleggsarbeidene. Cowi AS ble benyttet som byggherreombud ved entreprisen én (sprengningsarbeider), mens Byggettersyn AS ble benyttet ved entreprisen to (bygningmessige arbeider). Ansvarsfordelingen mellom byggherreombud og byggherre/prosjektleder fremgår av kontrakten.

Prosjektet har til sammen hatt tre prosjektledere. Ingen av disse er, på revisjonens tidspunkt, ansatt i Fredrikstad kommune. Revisjonen har hatt samtaler med siste prosjektleder. Vedkommende ble engasjert i prosjektet etter at entreprisen én var igangsatt. Han gjennomførte så arbeidet med anskaffelsen og oppfølgingen av entreprisen to.

Virksomhet bygg og eiendom er eier av anlegget, mens virksomhet parkering og transport er driftsansvarlige.

Gjennomføring av prosjektet

Arbeidene med Apenesfjellet parkeringshus startet i april 2008 og stod ferdig i april 2010, parkeringshuset ble offisielt innviet 22. juni 2010.

Det er sprengt ut fire fjellhaller med totalt 442 parkeringsplasser hvorav 323 plasser er på hovedplan og 119 ligger på nedre plan. Innkjøring og utkjøring er opparbeidet mot St. Croix gate og mot RV 110. Over portal mot RV 110 er det bygget gang- og sykkelbro.

Oppstart entreprisen én var 23. april 2008, med påfølgende ferdigstilling og overtakelse 8. juni 2009. Oppstart entreprisen to var 10. august 2009, med påfølgende ferdigstilling og overtakelse 28. april 2010.

Cowi AS ble leid inn for å utarbeide konkurransegrunnlaget til anskaffelsene. Prosjektleder var aktivt med i utarbeidelsen, og avgjørelsen om å dele prosjektet inn i to entrepriser har vært et samspill mellom Cowi AS og utbyggingsavdelingen. Cowi AS planlegger og prosjekterer frem til og med konkurransegrunnlaget. Detaljprosjektering i

forbindelse med anbudsgivning og senere utførelse foretas av totalentreprenør. Begge entreprisene ble utlyst på Doffin som konkurranse med forhandling. I følge virksomhetsleder bygg og eiendom var bakgrunnen for å dele arbeidet inn i to entrepriser basert på at arbeidene som ble utført var av ulik karakter.

Prosjektleder mener derimot at arbeidene i Apenesfjellet burde vært samlet i en entreprisen. Bakgrunnen for dette er at grensesnittet mellom de to entreprisene har vært svært krevende. Prosjektleder mener også det ville kunne hatt en gunstig prismessig effekt. I og med at AF Bygg har vært entreprenør for begge entreprisene så har imidlertid ikke tilleggskrav fra entreprenør medført problemer. I følge prosjektleder har AF Bygg kommet med noen tilleggskrav, men disse har kommunen i stor grad tilbakevist, og entreprenør har selv tatt kostnadene. På grunn av svelleleire inne i fjellet var det imidlertid behov for ekstra boltesikring, og dette tilleggskravet fikk entreprenøren godkjent.

Begge entreprisene ble utlyst som totalentrepriser. På grunn av usikre grunnforhold er parkeringshuset et prosjekt med høy risiko og stor usikkerhet, og det var derfor hensiktsmessig å benytte denne entreprisformen.

Faktaboks 12: Totalentreprisen

I totalentrepriser overlates ansvaret for detaljprosjektering og utførelse til entreprenøren. Byggherren utvikler en funksjonsbeskrivelse for de viktigste forholdene ved prosjektet, samt et skisseprosjektmateriale (kilde: Direktoratet for forvaltning og IKT). Fordelen ved denne entreprisformen er enkel byggherreadministrasjon og at det er entreprenøren som bærer den økonomiske og fremdriftsmessige risikoen innenfor det som er avtalt. Ulempen er at byggherren i stor grad frasier seg muligheten for påvirkning i prosjekterings- og byggefasene, samt at risikoavlastningen har en kostnad.

Prosjektleder fremhever viktigheten av at byggherre sitter med samme kompetanse- og beslutningsnivå som entreprenør. Byggherren

vil da kunne ettergå og evaluere entreprenørs utførelse fortløpende. Kommunen har innhentet motpartskompetanse gjennom GeoVita som har gjennomført grunnundersøkelser, og Prosjektforum AS som har gjennomført tilstandsregistreringer av samtlige eiendommer på Apenesfjellet.

Oppfølging og rapportering

Anleggsfasen ble gjennomført med eksternt byggherreombud, men prosjektleder har fulgt prosjektet tett opp gjennom befarings, deltagelse i møter, og kontakt underveis. Prosjektleder utdyper at befarings på anleggsplassen er et viktig virkemiddel for å kunne kjenne og styre et prosjekt. I forkant av alle faste møter var det fast praksis at alle møtedeltakerne var på befarings på anleggsplassen. I tillegg til disse befaringene var prosjektleder, i de mest hektiske periodene, innom anlegget flere ganger i uken.

Prosjekteringsmøter i regi av byggherre ble avholdt ca. hver 14. dag før selve anleggsarbeidet startet opp, etter oppstart av anleggsarbeidet ble hyppigheten av møtene trappet ned. Fast agenda på møtene er fremdrift, status teknisk anlegg, HMS, samt eventuelle forhold som kunne påvirke fremdrift og økonomi i prosjektet. Det ble avholdt faste bygge- og fremdriftsmøter hver 14. dag. Disse møtene ble administrert av totalentreprenør. Fast agenda på møtene er fremdrift, økonomi, HMS, status teknisk anlegg, samt eventuelt. Byggherremøter i regi av byggherre ble avholdt hver 14. dag. Som regel ble disse møtene avholdt en uke etter bygge- og fremdriftsmøtene. Hovedforskjellen på byggherremøter og bygge- og fremdriftsmøter er at byggherremøter konsentrerer seg om byggherrens behov i prosjektet. Særmøter i regi av byggherre ble avholdt etter behov. Disse møtene omhandlet blant annet geoteknikk, naboforhold, teknisk anlegg og behandling av ekstraordinære krav fra entreprenør. Revisjonen har kun fått forelagt sporadiske møterreferater og har ingen totaloversikt over gjennomførte møter eller dokumentasjonen av disse.

Byggherreombud har rapportert på fremdrift, økonomi og HMS hver 14. dag til prosjektleder. Prosjektleder har orientert virksomhetsleder fortløpende om de «store linjene» i prosjektet, og viktige hendelser i prosjektet har blitt diskutert mellom prosjektleder og virksomhetsleder. Virksomhetsleder informerer om at gjennomføringen av prosjektet har vært utfordrende, noe som i all vesentlighet skyldes forholdet til beboerne på Apenesfjellet.

Kommunalsjef ble holdt oppdatert om prosjektet gjennom referater fra plan- og byggekomitemøtene. I tillegg har kommunalsjef jevnlig gjennomført møter med virksomhetsledere og avdelingsledere hvor det rapporteres på avdelingenes status. Kommunalsjef informerer om at han holder seg oppdatert på prosjektene i avdelingen på et overordnet nivå. I forbindelse med Apenesfjellet parkeringshus bistod han også i flere informasjonsmøter med engstelige beboere.

Prosjektleder har videre rapportert på fremdrift, budsjett og prognose til plan- og byggekomiteen månedlig. Ved ekstraordinære hendelser ble plan- og byggekomiteen innkalt til ekstraordinære møter. I ekstraordinært møte i plan- og byggekomiteen 26.6.2009 rapporterte prosjektleder om forventede overskridelser i prosjektet på ca. 10,0 millioner kroner. Plan- og byggekomiteen tok dette til etterretning, men fremmet ikke sak til bystyret. Plan- og byggekomiteen har også vedtatt utbygging av gang- og sykkelbro uten at det ble fremmet sak om økning av budsjett i bystyret.

Prosjektleder har utarbeidet regnskapsrapport og saksfremlegg til politisk behandling ved regnskapsavslutning av prosjektet. Apenesfjellet parkeringshus ble åpnet 22.6.2010, mens det ble regnskapsavsluttet i bystyremøte 11.6.2013. Virksomhetsleder bygg og eiendom informerer om at bakgrunnen for å vente lengere enn vanlig med å regnskapsavslutte prosjektet skyldes i all vesentlighet pågående rettslige tvister og eventuelle erstatningsutbetalinger. Avdelingssjef stab informerer om at det,

grunnet budsjettoverskridelser, ikke var rom for garantiavsetning i prosjekt Apenesfjellet parkeringshus.

Faktaboks 13: Regnskapsavslutning

I henhold til reglement for investeringsregnskapet skal anleggsregnskap avsluttes senest 9 måneder etter ferdigstilling av anlegget. Avdelingssjef for plan- og økonomiavdelingen informerer revisjonen om at praksis vedrørende regnskapsavslutning varierer fra prosjekt til prosjekt. For prosjekter som inneholder stor risiko for tilleggs- og garantiarbeider er det i praksis vanlig at anlegget regnskapsavsluttes etter at tilleggs- og garantiarbeider er avsluttet. Avdelingssjef fremhever at kommunen, på revisjonens tidspunkt, arbeider med en oppdatering av reglementet.

Bystyret vedtok, i sak 85/2006, en kostnadsramme på 80 millioner kroner eks. mva. til Apenesfjellet. Ved behandling av sak 81/07, vedrørende prisvekst i byggebransjen, ble kostnadsrammen oppjustert til 97,2 millioner kroner eks. mva. Prosjektkostnad ved regnskapsavslutning er 117,6 millioner kroner eks. mva, noe som vil si 20,4 millioner kroner over budsjett.

I regnskapsavslutningen forklares prosjektets overskridelser på 20,4 millioner med følgende momenter:

- Forlenget anleggsperiode på ca. et halvt år medførte økte kostnader til rigg og sprengstoff, ca. 5 millioner kroner over budsjett. Dette skyldes beslutning om ekstraordinære tiltak for å skjerme beboere på Apenesfjellet og nærmiljøet fra anleggsvirksomheten.
- Ekstra boltesikring og sikring av svelleleiresoner med utstøping og sprøytebetong, ca. 6,4 millioner kroner over budsjett.
- Erstatning for skade på eiendommer etter sprengningsarbeider, ca. 1 million kroner over budsjett.
- Honorar til Apenesfjellet Velforenings advokat og tekniske rådgivere i erstatningssaken, ca. 1,4 millioner kroner som ikke var innarbeidet i budsjett.

- Vederlag til domstol ca. 150 000 kroner som ikke var innarbeidet i budsjett.
- Gang- og sykkelvei over portal mot RV 110, ca. 3,6 millioner kroner som ikke var innarbeidet i budsjett.

Prosjektet hadde merinntekter (ikke budsjetterte inntekter) på 5,6 millioner kroner, slik at totalt merforbruk i prosjektet ble på 14,8 millioner kroner.

Prosjektleder mener utbyggingsavdelingen generelt sett er gode til budsjettere, og anslår at avdelingen leverer ca. 70-80 prosent av sine prosjekter innenfor budsjetttrammene. Prosjektleder mener også at Apenesfjellet kunne vært levert innenfor budsjett dersom kommunen ikke hadde tatt et ekstraordinært ansvar ovenfor befolkningen på Apenesfjellet. Mye av merforbruket i prosjektet skyldes forlenget anleggstid. Etter stort press fra beboerne ble det politisk besluttet at entreprenør skulle gjennomføre sprenginger med mindre ladninger. Prosjektleder frarådet denne beslutningen, da de aller fleste salvene lå innenfor gitte grenseverdier. Når byggherren overstyrer entreprenøren bryter dette med hovedprinsippet i en totalentreprise, og byggherren må selv dekke merkostnaden. Prosjektet hadde også en for liten reservepost til uforutsette utgifter. For et prosjekt som Apenesfjellet, med høy kalkulert risiko, burde reserveposten utgjort ca. 10-15 prosent. Apenesfjellet hadde en reservepost på ca. 3 prosent. I tillegg kom utgiftene til gang- og sykkelvei, som ikke var innarbeidet i budsjett.

Ivaretagelse av korrupsjonsrisiko i forhold til leverandører

Kommunen har benyttet flere leverandører i forbindelse med prosjektet. I henhold til kommunens leverandørstatistikk er følgende leverandører benyttet for mer enn 100 000,-:

Leverandører Apenesfjellet:

1. Fredrikstad Energinett AS - Byggestrøm
2. Prosjektforum AS - Tilstandsvurdering
3. Cowi AS - Byggeherreombud/ Utarbeidelse av konkurransegrunnlag

4. Ola Roald AS - Arkitekt
5. Multiconsult AS - Skadebehandling
6. Swarco Norge AS – Bompengestyr
7. Sweco Norge AS - Skadebehandling
8. Ing. Norstedet AS - Skadebehandling
9. Storm Klima AS – Utbedring av frostskaide
10. Olsen Glass AS - Skadebehandling
11. Lindhaugen AS - Gatebruksplan
12. Advokatfirmaet Haavind AS – Apenesfjellet Velforenings advokat

Prosjektleder informerer om at samtlige anskaffelser opplistet ovenfor, utenom Fredrikstad Energinett AS, Cowi AS, Swarco Norge AS og Lindhaugen AS, Olsen Glass AS og advokatfirmaet Haavind AS er gjennomført som direkteanskaffelser.

Lindhaugen AS ble kontrahert, gjennom utlysning på Doffin, av Fredrikstad kommune gjennom Prosjektadministrasjonen. I budsjett for Apenesfjellet var det avsatt penger til gatebruksplan. Disse arbeidene ble styrt av prosjektadministrasjonen, som fakturerte prosjektet.

Olsen Glass AS og advokatfirmaet Haavind AS omhandler avtaler som er inngått av henholdsvis eier av Berggata 23 og Apenesfjellet velforening, og kommunen aksepterte å betale disse utgiftene.

Prosjektleder mener Fredrikstad kommune og Fredrikstad Energinett AS har overordnet leverandøravtale. Dokumentasjon på rammeavtale er etterspurt, men kommunen har ikke kunnet legge frem dette.

Swarco Norge AS har levert bompengestyr til prosjektet, anskaffelsen er utlyst som konkurranse med forhandlinger av virksomhetsleder parkering og transport, med bistand fra innkjøpsavdelingen. Konkurransesgrunnlag for avtale på leveranse av parkeringssystem er blitt forelagt revisjonen av virksomhet parkering og transport.

Prosjektleder informerer om at Cowi AS ble kontrahert for entreprise én, sprengningsarbeider, med timepriser i

henhold til daværende rammeavtale. Dokumentasjon på rammeavtale er etterspurt, men kommunen har ikke kunne legge frem dette.

Resterende leverandører opplistet ovenfor er kontrahert gjennom direkteanskaffelser. Revisjonen er blitt forelagt indirekte dokumentasjon av anskaffelsene gjennom leverandørs fakturering. Samtlige av fakturaene som er blitt forelagt revisjonen er adressert til Fredrikstad kommune.

Flere av de opplistede leverandørene omhandler tilstandsvurdering og skadebehandling av private hus på Apenesfjellet. Nåværende avdelingsleder ved utbyggingsavdelingen antar at bakgrunnen for at det i stor grad ble benyttet direkteanskaffelser til dette arbeidet, kan skyldes arbeidsmengde og tidspress i prosjektet.

Utover dette er det blitt gjennomført fire anbudskonkurranser via Doffin. Dette gjelder anskaffelse av entreprenør til sprengningsarbeidene – AF Bygg, entreprenør til bygningsmessige og utvendige arbeider – AF Bygg, utbygging av gang- og sykkelvei – Sarpborg Park & Anlegg AS, samt anskaffelse av byggherreombud til entreprise to.

Anskaffelsesprosessen vedrørende sprengningsarbeidene er foretatt med bistand fra Cowi AS. Kommunen mottok fire tilbud. Revisjonen har fått forelagt tilbudene. Konkurransen er utlyst som «åpen anbudskonkurranse». Evaluering og innstilling er gjennomført av rådgiver i samarbeid med prosjektleder. Utløsning og tilbudsprotokoll har blitt etterspurt, men kommunen har ikke kunne legge frem dette.

Anskaffelsesprosessen vedrørende bygningsmessige og utvendige arbeider er foretatt med bistand fra Cowi AS. På bakgrunn av prosjektering utarbeidet rådgiver utlysningstekst, som ble oversendt prosjektleder for tilbakemelding. Deretter ble konkurransen kunngjort på Doffin. Prosjektleder og rådgiver vurderte det som fordelaktig å benytte prosedyre for

konkurranse med forhandling. Prosjektleder informerer om at det alltid vil være fordelaktig for en byggherre å kunne forhandle, da det ikke er en selvfølge at laveste tilbyder i konkurransen reelt sett ender opp med den laveste prisen. Anskaffelsens anslåtte verdi var 40 millioner. Anskaffelsesverdien fremgår av forprosjekt, og ble anslått til 39 millioner kroner. Prosjektleder informerer om at den totale kostnaden for denne anskaffelsen endte på ca. 45 millioner kroner.

Kommunen mottok fem tilbud. Revisjonen har fått forelagt tilbudene. Det fremkommer av møteprotokoll at tre representanter var tilstede ved åpningen. Etter gjennomgangen av tilbudene er det blitt stilt avklarende spørsmål til alle entreprenørene på mail, som en del av forhandlingene. Spørsmålene hadde til hensikt å avklare enkelte uklare forhold i tilbudene. Det var et ønske om at alle forbehold skulle avklares, for å oppnå mest mulig likeverdige og sammenlignbare tilbud.

Etter første forhandlingsrunde ble de to laveste tilbyderne innkalt til avklarende forhandlingsmøter. Entreprenøren fikk således også anledning til å komme med revidert totalpris, samt å prise forbehold. De to laveste tilbyderne ga revidert pris, og de øvrige tre entreprenører ble også gitt anledning til å revurdere sine totalpriser.

Evaluering og innstilling er gjort av rådgiver i samarbeid med prosjektleder. Evalueringen er gjort på bakgrunn av pris, erfaring og leveringstid. Det fremgår av evalueringsskjema at AF Bygg samlet sett har best score.

Anskaffelsesprosessen vedrørende byggherreombud entreprise to er gjennomført av prosjektleder. Konkurransen er utlyst som «åpen anbudskonkurranse». Kommunen mottok tre tilbud. Revisjonen har fått forelagt tilbudene. Det fremkommer av møteprotokoll at to representanter var tilstede ved åpningen. Evaluering og innstilling er gjort av prosjektleder. Evaluering er gjort på bakgrunn av pris, erfaring og kapasitet. Fredrikstad Byggettersyn AS er blitt vurdert som beste tilbyder i henhold til konkurransereglene.

Anskaffelsesprosessen vedrørende utbygging av gang- og sykkelvei langs RV 110 er foretatt med bistand fra Cowi AS. Kommunen mottok ett tilbud. Revisjonen har fått forelagt tilbudet. Konkurransen er utlyst som «åpen anbudskonkurranse». Evaluering og innstilling er gjort av rådgiver i samarbeid med prosjektleder. Det fremkommer av møteprotokoll at to representanter var tilstede ved åpningen. Evaluering er gjort av rådgiver som innstilte på at Fredrikstad kommune inngår kontrakt med Sarpsborg Park og Anlegg for etablering av gang- og sykkelvei.

Cowi AS ble tildelt oppdraget som byggherreombud med utbyggingen av gang- og sykkelvei, som en direkteanskaffelse, dette begrunnes med at Cowi AS satt på den beste kunnskapen om prosjektet som helhet.

En samlet oversikt over samtlige leverandører følger i vedlegg 2. Revisjonen har også foretatt stikkprøvekontroll av et utvalg fakturaer på mindre beløp:

- A-pressen – Fakturaen gjelder annonsering i NR1 samkjøringen.
- Culina Fredrikstad – Fakturaen gjelder levering av isbitmaskin. Fakturaen er feilført på prosjektet og maskinen er levert til Gressvik sykehjem. Virksomhetsleder på sykehjemmet bekrefter leveringsdato og at maskinen er i drift.
- Råde Graveservice – Fakturaen gjelder reparasjon av gangvei og vedlikehold av pumpestasjon.
- Securinet – Fakturaen gjelder installering/montering av WL alarmsender.
- Bøckmann – Fakturaen gjelder utskifting av glass som hadde sprukket som følge av rystelser etter sprengning.
- Fredrikstad Låsservice AS – Fakturaen gjelder etterlevering av låssystem.

Det fremgår av tilbudsutlysningen (entreprise to) at tilbyder må oppgi navn på de firmaer, håndverkere eller leverandører som det foreligger tilbud fra eller som tilbyder eventuelt vil samarbeide med.

Underleverandører fremgår av totalentreprenørens tilbudsdokumentasjon. Prosjektleder informerer om at totalentreprenøren ikke kan ta i bruk underentreprenører før kommunen har godkjent firmaet. Dette følges fortløpende opp i byggmøter. Kommunen kan kun nekte å godkjenne en underentreprenør på saklig grunnlag.

I prosjektet har byggherreombudet ført kontroll med fakturaene fra entreprenør, før den er oversendt til prosjektleder som har attesterer og virksomhetsleder bygg og eiendom som har anvist. Ved attestasjon undersøker prosjektleder om byggherreombud har godkjent fakturaen og at det som faktureres er reelt.

I følge prosjektleder har det ikke vært behov for å gjennomføre habilitetsvurderinger i forbindelse med prosjektet. Prosjektleder mener det generelt sett at habilitetsspørsmål ikke er et problem i byggeprosjekter såfremt en forholder seg til Norske standarder, kontrakter og lovverk.

Revisjonen har gjennomført en undersøkelse av rolletilknytninger på ansatte i kommunen som har vært involvert i prosjektet, det vil si virksomhetsleder og prosjektledere. Revisjonen har ikke funnet tilknytning til leverandører som har blitt benyttet i prosjektet.

I følge prosjektleder er det ikke gjennomført vurderinger knyttet til eventuell korrupsjonsrisiko i prosjektet, da dette ikke har vært ansett som et problem. Gjennom Norsk standard og lovverk for entrepriser påhviler det en oppdragsgiver å sikre seg at det ikke forekommer svart arbeid, samt at alle som arbeider på et prosjekt har de lønn-, ansettelses- og boforhold som loven tilsier. Prosjektet har benyttet store og anerkjente aktører som totalentreprenører i prosjektet. Kommunen har ikke gjennomført kontroller knyttet til overnevnte.

Rehabilitering av Bjørndalsdammene

Utredning av behov

19. juni 2000 ble det foretatt en befaring av Bjørndalsdammene. Befaringen konkluderte med at dammene ikke oppfylte forskriftsmessige krav. I samråd med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ble dammene i 2003 plassert i bruddkonsekvensklasse 3.¹⁶ Et eventuelt brudd på en eller flere av dammene ville kunne få store konsekvenser for infrastruktur og befolkning, og i verste fall utgjøre fare for liv.

På denne bakgrunn ba NVE kommunen om å sette dammene i den stand sikkerhetsforskriften krever. Rehabilitering av dammene innebar også nødvendig flytting av hovedvannledningen som lå i dammen.

Norconsult ble engasjert til å utarbeide forprosjekter i forbindelse med dette. Det ble gjennomført tre foranalyser:

- Øvre og midtre bjørndalsdam (rapport april 2004)
- Nedre bjørndalsdam (rapport januar 2007)
- Vannledning (rapport februar 2006)

I rapportene beskrives krav og tiltak som må gjennomføres.

Da rehabilitering av dammene også omfattet arbeid med vannledningen i dammen ble prosjektet finansiert på to måter – rehabilitering av vannledning ble i utgangspunktet finansiert gjennom hovedplan VA, mens rehabilitering av dammene ble finansiert som en ordinær investering.

I budsjett og handlingsplan for 2008 legges prosjektet frem som budsjettsak¹⁷. Prosjektet ble samlet sett kostnadsberegnet til 26 millioner, hvorav 21 millioner finansieres som

¹⁶ «Anlegg som ved brudd, svikt eller feilfunksjon kan medføre fare for skade på mennesker, miljø eller eiendom, skal klassifiseres i konsekvensklasse 1 til 4. Konsekvensklasse 4 benyttes for anlegg som har de største konsekvensene. Anlegg som har ubetydelige konsekvenser klassifiseres i konsekvensklasse 0.» Dette følger damsikkerhetsforskriften § 4-1(3).

¹⁷ Bystyret 6/12-07.

en ordinær investering, mens fem millioner finansieres over vann- og avløpsgebyrene.

Prosjektleder viser til kostnadsberegning på dammene på 12 480 000, samt kostnadsberegning på ulike løsninger knyttet til arbeidet med vannledningen – 13 millioner. Grunnlaget for kostnadsberegningene er beskrevet i rapport fra foranalysene. Samtlige av kostnadsberegningene i foranalysene er imidlertid høyere – mellom 14 690 047 og 20 595 060.

Vannledningen utgjorde et usikkerhetsmoment for damprosjektet. Siden oppgraderingen av damkonstruksjonen utløste behovet for oppgradering av ledningsanlegget ble deler av arbeidet med vannledningen (8,3 millioner) finansiert gjennom budsjettet til rehabilitering av dammene.

Organisering og ansvarsfordeling

Gjennomføring av prosjektet er organisatorisk plassert i prosjektadministrasjonen, ledet av virksomhetsleder. Administrativt ligger virksomheten under kommunalsjef RTD, politisk underlagt teknisk utvalg.

Prosjektleder i prosjektadministrasjonen fikk tildelt prosjektet på bakgrunn av utdannelse som sivilingeniør, med blant annet fag som vassdragsteknikk. Prosjektleder hadde også lang erfaring med å styre prosjekter.

Følgende eksterne aktører har vært involvert i planleggingen og gjennomføringen av prosjektet:

- Rådgiver
- Byggeleder
- Entreprenør

Det er benyttet rådgiverbistand i forbindelse med utredning, planlegging/prosjektering og gjennomføring av prosjektet, samt i forbindelse med anskaffelsesprosesser.

Det ble benyttet konsulentbistand i form av byggeledelse ved gjennomføring av anleggsarbeidene.

Anleggsfasen er gjennomført av entreprenører og underentreprenører.

Ansvars- og myndighetsforholdet mellom aktørene og kommunen/prosjektleder er regulert i kontrakt.

I tillegg har driftsavdelingene i virksomhet Park, vei, vann og avløp (PVVA) vært involvert i planlegging/prosjekteringsfasen, og delvis også i gjennomføringsfasen.

Det er også utarbeidet kontrollplan med funksjon- og stillingsbeskrivelser for relevante aktører i anleggsfasen. Her beskrives ansvarsområdet til

- Prosjektleder
Overordnet ansvar for gjennomføring av arbeidet i henhold til kommunens retningslinjer, samt krav og pålegg fra myndighetene.
- Entreprenør
Ansvar for kontroll i samsvar med eget kvalitetssystem. Entreprenøren er ansvarlig for at materialer og arbeider oppfyller kontraktens krav og tekniske standarder.
- Byggeleder
Ansvar for stedlig byggek kontroll – kontroll med arbeidsutførelsen. Byggeleder skal påse at entreprenøren etterlever kontrollplan.
- Vassdragsteknisk ansvarlig
Ansvar for kontroll og myndighetsfunksjon vedrørende tekniske løsninger.
- Virksomhetsleder
Overordnet ledelsesansvar.
- Rådgiver
Kontroll og oppfølging av prosjektering, planlegging og bygging, samt dokumentasjon, i tråd med forskrift.

Gjennomføring av prosjektet

Detaljprosjekteringen er gjennomført av ekstern rådgiver, engasjert via rammeavtale, i samarbeid med kommunen. Det ble avholdt flere prosjekteringsmøter. Her deltok også prosjektleder og representanter fra driftsavdelingene i PVVA. Det var også tett dialog med vassdragsteknisk ansvarlig i RTD (Virksomhetsleder PVVA).

Prosjekteringen resulterte i et konkurransegrunnlag som ble kunngjort på Doffin. Råde graveservice vant konkurransen. Anskaffelsen er nærmere omtalt nedenfor.

Det var i utgangspunktet ikke planlagt så omfattende arbeid med vannledningen. Det viste seg imidlertid at vannledningen var i dårligere stand enn forutsatt, samt at det var nødvendig å utbedre en lengre strekning med vannledning. Dette medførte også økte kostnader til prosjektering og byggeledelse. Kostnadene til vannledningen ble i underkant av åtte millioner høyere en først forutsatt. Dette ble finansiert gjennom omprioriteringer i hovedplan VA, og det var derfor ikke nødvendig å legge saken frem for politisk behandling.

Prosjektet har vært sikkerhetsmessig utfordrende og det har vært fokus på dette underveis i hele prosjektet. Kommunen ble saksøkt i forbindelse med en drukningsulykke i anleggsperioden. Saken ble trukket. Revisjonen har fått flere tilbakemeldinger om at prosjektet har vært sikkerhetsmessig godt dokumentert gjennom HMS-tiltak, informasjon og skilting, og at prosjektleders fokus på HMS var avgjørende for resultatet.

Anleggsarbeidet ble avsluttet og anlegget overtatt av kommunen i 2010. Det foreligger ikke overtakelsesprotokoll, men prosjektleder viser til at det ble avholdt sluttbefaring. Det er utarbeidet referat fra befaringen hvor det ble påpekt områder som skulle utbedres med frist for gjennomføring.

Prosjektleder er svært fornøyd med gjennomføringen av prosjektet og den tekniske løsningen. Det vises også til at prosjektet har vunnet to priser – damprisen og pris for Norges beste uterom.

Oppfølging og rapportering i gjennomføringsfasen

Det ble brukt ekstern byggeleder. Prosjektleder fulgte imidlertid tett opp gjennom befaring, deltakelse i byggemøter, og kontakt underveis. Prosjektleder har vært på befaring to-tre ganger i uka i gjennomsnitt. Hyppighet avhenger av hvilken fase prosjektet

er i. I enkelte faser har det vært behov for å være tilstede flere ganger om dagen. Det ble avholdt jevnlig byggemøter, hver 14. dag, evt. ukentlig avhengig av hvilken fase prosjektet var i. I byggemøtene er det rapportert på fremdrift på anleggsarbeidene. Det er avholdt totalt 36 byggemøter, og det er skrevet referat fra samtlige.

Det ble også avholdt enkelte særskilte møter. Ifølge prosjektleder var dette ved vassdragstekniske spørsmål, med behov for bistand fra rådgiver/Norconsult. Eventuelle tilbakemeldinger ble dokumentert i senere byggemøte.

I henhold til kontrollplan skal entreprenør utarbeide og oversende ukentlig og månedlig statusrapport til byggherren. Ukerapporten skal være kortfattet, mens månedsrapporten skal være grundig og blant annet gi oversikt over økonomiske forhold. Ifølge prosjektleder er dette ivaretatt i byggemøtene og dokumentert i form av referatene. Økonomisk status og fakturering med avregningslister dokumenteres kronologisk i kommunens regnskapssystem.

Det er rapportert til virksomhetsleder gjennom oversendelse av referater fra byggemøter, samt statusmøter internt i virksomheten hver torsdag. Her gjennomgås status i de ulike prosjektene. Dette dokumenteres ikke. Også uformelle morgenmøter og andre uformelle møtepunkter, samt korte linjer til virksomhetsleder og driftsavdelingene bidrar til fortløpende rapportering og oppfølging. Referater fra byggemøtene sendes også til driftsavdelingene.

Kommunalsjef er holdt løpende oppdatert om eventuelle avvik og hendelser av betydning gjennom ledergruppemøter. Kommunalsjef har også fulgt prosjektet ved å delta i befaringer ved flere anledninger.

Kommunalsjef har rapportert løpende til teknisk utvalg. Det har også kommet spørsmål fra utvalget som det har blitt redegjort for.

Prosjektleder informerer videre om at det er utarbeidet ferdigattest som er sendt til virksomhet regulering og byggesak. Norconsult utarbeidet også sluttrapport som er sendt til NVE.

Prosjektet er ikke regnskapsmessig avsluttet. Det er alltid noe etterarbeid og virksomhetsleder mener det er hensiktsmessig å vente med regnskapsavslutning til garantitiden har gått ut. Prosjektet vil bli regnskapsmessig avsluttet høsten 2014.

Tabellen nedenfor viser regnskapsmessig resultat.

Tabell 1: Økonomisk resultat ¹⁸		
	Bjørndalsdammene	Vannledning
Budsjett	21 000 000	12 827 000
Regnskap	18 621 026	12 843 666
Resultat	2 378 974	-16 666

Tabellen viser at kommunen ikke har benyttet alle budsjettmidlene som var tildelt arbeidet med dammen. Budsjettet til vannledningen er oversteget med 16 666,-. Virksomhetsleder informerer om at opprinnelig budsjett til arbeidet med vannledningen var 5 000 000, men som nevnt ble det avdekket uforutsette forhold knyttet til tilstanden på vannledningen, samt at det ble besluttet å utvide arbeidet, og dermed også utvidelse av budsjettet.

Ivaretagelse av korrupsjonsrisiko i forhold til leverandører

Kommunen har benyttet flere leverandører i forbindelse med prosjektet. I henhold til kommunens leverandørstatistikk er følgende leverandører benyttet for mer enn 100 000,-:

- Nettpartner AS – vedlikehold på vei-, gate- og utebelysning
- Nodest vei NCC – asfaltarbeider
- Karivold film – film og videoproduksjon
- Inglingstad og Tørnqvist –

¹⁸ Revisjonen har tatt utgangspunkt i resultatrapport fra kommunens økonomisystem. Spesialkonsulent i regnskapsavdelingen informerer om at rebudsjetteringer legges inn som tillegg. Revisjonen har derfor trukket rebudsjetteringer ut av budsjettsummen.

- konsulenttenester prosjektering og byggeledelse vei og VA-anlegg
- Norconsult konsulenttenester prosjektering og byggeledelse vei og VA-anlegg
- Cowi AS konsulenttenester – prosjektering og byggeledelse vei og VA-anlegg
- Rambøll Norge AS – konsulenttenester prosjektering og byggeledelse vei og VA-anlegg
- Råde graveservice – anleggsarbeid
- Storm elektro - elektroinstallasjoner

Det ble gjennomført to anbudskonkurranser via Doffin. Dette gjelder anskaffelse av entreprenør til anleggsarbeidene – Råde graveservice, og oppgradering av elektroinstallasjoner i vannkum – Storm elektro. Begge anskaffelsesprosessene er gjennomført via eksterne rådgivere. Prosjektleder informerer om at rådgiver benytter egne standarder og maler i forbindelse med anskaffelsene, og at kommunens egenerklæring for etiske krav derfor ikke er benyttet.

Anskaffelsesprosessen vedrørende anleggsarbeider er foretatt med bistand fra rådgiver/Norconsult. På bakgrunn av prosjekteringen utarbeidet rådgiver utlysningstekst, som ble oversendt prosjektleder for tilbakemelding. Deretter ble konkurransen kunngjort på Doffin. Prosjektleder og rådgiver vurderte det som fordelaktig for kommunen å åpne for alternative tilbud.¹⁹ Anskaffelsens anslåtte verdi er 15-20 millioner og bygger på prosjektets kostnadsberegninger.

Kommunen mottok fire tilbud. Revisjonen har fått forelagt tilbudene. Det fremgår av møteprotokoll fra tilbudsåpningen at tre

¹⁹ Innkjøpssjef opplyser om at det ikke er vanlig å åpne for alternative løsninger til konkurransegrunnlaget, men at det også kan være hensiktsmessig i enkelte tilfeller der leverandørmarkedet kan ha flere alternative måter å løse ett oppdrag på. Et eksempel på dette kan være rehabilitering av bjørndalsdammene.

representanter fra kommunen var tilstede ved åpningen. Det ble innhentet manglende dokumentasjon fra anbyderne, deretter ble det avholdt avklaringsmøte med de to leverandørene som leverte prismessig best tilbud.

Evaluering og innstilling er gjennomført i samarbeid med rådgiver. Alternativt tilbud fra Råde graveservice ble vurdert som det økonomisk mest fordelaktige for kommunen. Leverandøren som ikke vant anbudet leverte innsigelse på kommunens valg, men frafalt klagen etter redegjørelse fra kommunen. Det er utarbeidet anskaffelsesprotokoll.

Anskaffelsesprosessen vedrørende oppgradering av elektroinstallasjoner i vannkum er foretatt med bistand fra rådgiver/Cowi. Konkurransen er kunngjort på Doffin av rådgiver. Anslått verdi av kontrakten er 350 000,-. Det er krysset av for konkurranse med forhandling. Prosjektleder informerer om at dette skyldes at leverandørens elektroinstallasjoner må kommunisere med kommunens system. Tilbudene ble åpnet med to representanter fra rådgiver tilstede. Prosjektleder hadde ikke anledning til å møte.

Det kom inn tre tilbud. Det er skrevet protokoll fra åpningen, og tilbudene er sendt til kommunen. Disse er etterspurt, men kommunen har ikke kunne legge fram disse.

Det ene tilbudet skilte seg ut prismessig. Prisnivået hos de andre tilbyderne var så høyt at de hadde liten reell mulighet til å vinne konkurransen, men da det er lyst ut som konkurranse med forhandling ble tilbyderne orienterte om det foreløpige resultatet av forhandlingen med spørsmål om de ønsker å være med videre. Prosjektleder opplyser om at de ikke fikk noen tilbakemelding og kommunen tolket dette som en aksept av evalueringen.

Det ble deretter gjennomført kontraktsforhandlinger med leverandør hvor tre representanter fra kommunen (bl.a. prosjektleder), Storm elektro og rådgiver/Cowi deltar. Det foreligger anskaffelsesprotokoll.

Prosjektleder informerer videre om at, med unntak av Karivold film, hadde kommunen rammeavtale med samtlige av de øvrige leverandørene.²⁰ Det fremgår av tilbudsgrunnlaget fra kommunen at det ikke vil bli avholdt minikonkurranser mellom leverandørene, men at prosjekter vil bli fordelt ut på de ulike leverandørene basert på kompetanse og erfaring knyttet til det enkelte prosjekt. Dette synes å være akseptert av samtlige leverandører.

Prosjektleder informerer om at anskaffelsen fra Karivold film ble foretatt av virksomhetsleder PVVA. Virksomhetsleder informerer om at bakgrunnen for denne anskaffelsen var at seksjonen ønsket å dokumentere prosessen med Bjørndalen-anlegget for ettertiden. Det fantes ikke lignende produsenter som avhengig av vær, føre, framdrift, kontakter og historiekunnskap kunne levere et produkt og som kunne arbeide til og fra gjennom hele anleggsfasen. Det ble derfor foretatt en direkteanskaffelse. Virksomhetsleder opplyser om at dokumentasjon vedrørende denne anskaffelsen er videresendt til prosjektleder. Anskaffelsen ble innledningsvis kostnadsberegnet til å ligge under 100 000,-. Samlet sum til leverandøren er 111 168,-

En samlet oversikt over samtlige leverandører følger i vedlegg 3. Revisjonen har også foretatt en stikkprøvekontroll av et utvalg fakturaer på mindre beløp:

- Hans Kjøstelsen farvehandel
Fakturaen gjelder kjøp av natriumhypokloritt for å desinfisere vannledningen.
- Antropos forlag og bokhandel
Fakturaen gjelder to bøker som er kjøpt inn som gaver i forbindelse med ferdigstillelse av prosjektet.
- Knut Nordskog
Det ble kjøpt inn to grove tømmerkrakker/benker som ble plassert i Bjørndalen.

²⁰ Inglingstad og Tørnqvist er en av leverandørene, men disse var en del av Rambøllgruppen på det aktuelle tidspunktet, som kommunen hadde rammeavtale med.

- Østre Fredrikstad skolekorps
Fakturaen gjelder spilling i forbindelse med den offisielle åpningen av Bjørndalen.
- Fredrikstad skytterlag
Fakturaen gjelder leie av lokaler i forbindelse med et informasjonsmøte med beboere og andre interesserte.

I kontrakten med Råde graveservice er det beskrevet at hovedentreprenør skal informere om underentreprenører og omfanget av deres arbeid. Underentreprenører er oppgitt i leverandørens tilbud. I tillegg opplyser prosjektleder om at bruk av underleverandører også er avklart i møte med hovedentreprenør og underveis i forbindelse med byggemøter. Underentreprenørene har et avtalemessig forhold til hovedentreprenør og faller inn under de samme kravene som stilles til hovedentreprenør. Entreprenørens kvalitetsplan skal dekke alle systematiske tiltak som er nødvendig for å sikre at kontraktens krav til kvalitet, fremdrift og sikkerhet tilfredsstilles. Entreprenøren er ansvarlig for at alle underentreprenører etterlever systemet og skal utarbeide planer for kontroll og sørge for nødvendig oppfølging av disse. Som nevnt, er byggeleder gitt et ansvar for å påse at entreprenøren følger opp.

Prosjektleder informerer om at i tillegg til entreprenørens kvalitetssystem, har rådgiver utarbeidet kontrollplan for å ivareta kommunens kontrollansvar, beskrevet tidligere. Det følger av kontrollplanen at rådgiver også skal utføre egen kontroll i tillegg, som en ekstra sikkerhet for at utførelsen tilfredsstillende alle relevante krav.

Anlegget ble gjennomført i tråd med Råde graveservice sitt alternative tilbud. Det ble imidlertid foretatt flere endringer underveis. Prosjektleder informerer om at mindre avgjørelser i forholdet til entreprenør kan byggeleder ta selv, men større avgjørelser – som har økonomiske eller byggetekniske konsekvenser må tas opp med prosjektleder. I tillegg skal rådgiver konfronteres før eventuelle tekniske avvik eller endringer av betydning fra gitte spesifikasjoner blir gjennomført. Det er vanlig med endringer i slike prosjekter og skyldes at man ikke kjenner

grunnforholdene før anleggsfasen er i gang. Ved behov for endringer i forhold til opprinnelig kontrakt kom entreprenør, konsulent eller prosjektleder med forslag. Omfattende endringer ble tatt opp i byggemøter, og er dokumentert i referater. Endringer med økonomiske konsekvenser blir dokumentert med endringsmelding, eventuelt mengdejustering i forhold til kontrakten. Her fremkommer endringen ved at det er fakturert for den mengden som faktisk er benyttet. Det tas også bilder for å dokumentere eventuelle uforutsette forhold. Det ble også besluttet en forlengelse av ledningsnettet underveis, samt rivning av et gammelt silhus, slik at det ikke skulle komme i konflikt ved rehabilitering av resterende vannledning på et senere tidspunkt. Arbeidet ble gjennomført av Råde graveservice. Endringsforslagene ble diskutert i byggemøter og ved befaringer. Løsningene ble også diskutert med virksomhetsleder og driftsavdelingene. Alle var enige i beslutningene som ble tatt.

Prosjektleder informerer videre om at attestasjon og anvisning er foretatt på alle fakturaer i forbindelse med prosjektet. Det er praktisert attestasjon i to ledd. – byggeleder gjennomgår og attesterer på faktura – anbefaler utbetaling, prosjektleder godkjenner – attesterer. Deretter anviser virksomhetsleder. Ved attestasjon gjennomgår prosjektleder fakturaen og undersøker at byggeleder har godkjent fakturaen og at det som faktureres er reelt. Byggeleders synspunkt innhentes dersom det stilles spørsmål ved det som faktureres. Eventuelle spørsmål til entreprenør tas i byggemøter. Prosjektleder har attestert og virksomhetsleder har anvist samtlige fakturaer i prosjektet, med unntak av fakturaer som har blitt attestert eller anvist ved sykdom eller annet fravær.

Det har ikke vært behov for å gjennomføre habilitetsvurderinger i forbindelse med prosjektet. Stabsleder i RTD er gift med prosjektets byggeleder, men dette er uproblematisk fordi vedkommende ikke har hatt noen påvirkning på prosjektet, verken faglig eller økonomisk. Vedkommende hadde

heller ikke denne stillingen, men var økonomikonsulent på prosjektets tidspunkt.

Revisjonen har gjennomført en undersøkelse av rolletilknytninger på ansatte i kommunen som har vært involvert i prosjektet, det vil si virksomhetsleder og prosjektleder. Revisjonen har ikke funnet tilknytning til leverandører som er benyttet i prosjektet.

Ifølge prosjektleder har det ikke dukket opp noen etiske dilemmaer i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Revisjonen har fått tilbakemeldinger om at prosjektleder oppleves som en lojal og ansvarsbevisst medarbeider.

4.3 Vurderinger

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 4 bør alle bygge- og rehabiliteringsprosjekter i kommunen inneholde tilfredsstillende utredning og planlegging, en tilpasset prosjektorganisering med klar ansvars- og myndighetsfordeling, samt tilfredsstillende oppfølging og rapportering. I henhold til revisjonskriteriene stilles det også flere krav for at korrupsjonsrisikoen i prosjekter skal minimeres.

Apenesfjellet parkeringshus

Samlet sett er det revisjonens oppfatning at kommunen i all vesentlighet tilfredsstiller kravene i revisjonskriteriene.

Det fremkommer av fakta at Apenesfjellet er utredet gjennom eget skisseprosjekt, det er også gjennomført økonomianalyser, behovsutredning av antall parkeringsplasser, fjellkontrollboringer, kjerneboringer, samt kartlegging av fundamenteringsforhold for bebyggelsen på Apenesfjellet.

Etter revisjonens vurdering har prosjektet en tilpasset organisering som består av en prosjektleder med det overordnede ansvaret. Prosjektet har også benyttet innleid byggherreombud som følger opp entreprenør på anleggsplassen. Organiseringen er med på å sikre en helhetlig og god oppfølging og rapportering. Revisjonen legger her til grunn

fakta om oppfølging og tilbakevisning av flere av entreprenørs tilleggskrav, samt månedlig rapportering på fremdrift, budsjett og prognose til plan- og byggekomiteen, som fungerer som prosjektets styringsgruppe. Prosjektet har hatt høyere kostnader enn det som var forutsatt i budsjettet. Revisjonen fester lit til at dette skyldes at kommunen har tatt et ekstraordinært ansvar ovenfor beboerne på Apenesfjellet, samt tilleggsbestilling på gang- og sykkelbro. Samtidig fremkommer det at prosjektet hadde en uvanlig lav reservespost, ca. 3 prosent, som skulle dekke uforutsette utgifter i prosjektet. I følge prosjektleder var dette tallet for lavt sett hen mot risikoen i prosjektet, noe revisjonen støtter og som bekreftes av sluttregnskapet. Med en reservepost på ca. 10-15 prosent ville prosjektet kunne blitt levert til budsjett. Overskridelsene skyldes etter revisjonens oppfatning ikke svakheter ved prosjektstyringen, men prosjektplanleggingen.

Det er gjennomført fire anbudskonkurranser, i regi av utbyggingsavdelingen, via doffin. Etter revisjonens vurdering fremstår disse anskaffelsene som godt dokumentert. Kommunen kontraherte byggherreombud til entrepris en, samt bistand til utforming av anskaffelsenes konkurransegrunnlag, gjennom rammeavtale med Cowi AS.

Det er også gjennomført kontroll av enkelte mindre leverandører i prosjektet, uten at denne kontrollen har avdekket vesentlige uregelmessigheter. Revisjonen finner imidlertid at Culina Fredrikstad har levert isbitmaskin til Gressvik sykehjem som er fakturert på prosjektet. Etter revisjonens oppfatning må dette skyldes en feilpostering.

Samtidig er det enkelte forhold revisjonen mener bør bemerkes.

Plan- og byggekomiteen har både vedtatt overskridelser og tilleggsbevilgninger i prosjekt Apenesfjellet. Det fremgår av reglement for investeringsregnskapet at: *«Dersom plan- og byggekomiteen ikke ser annen løsning enn tilleggsbevilgninger alternativt eventuelle omdisponeringer i forhold til andre prosjekter, skal dette vedtas*

av bystyret». I henhold til revisjonens vurderinger har plan- og byggekomiteen i disse tilfellene tatt beslutninger som ligger utenfor komiteens ansvars- og myndighetsområde. Sak vedrørende overskridelser av budsjett, samt tilleggsbevilgninger til gang- og sykkelbro skulle vært fremmet for bystyret. Samtidig er det viktig å påpeke at rådmannen, som kommunens øverste administrative leder, har et særskilt ansvar hva gjelder å påse at saksframlegg rettes til riktig organ og at avgjørelser fattes i tråd med de til enhver gjeldene delegeringer og fullmakter. Kommunen er selv klar over forholdet, og dette er også noe av bakgrunnen for at seksjon RTD har igangsatt arbeidet med et system for prosjektstyring. Etter revisjonens mening, bør dette i enda større grad kunne klargjøre ansvars- og beslutningsmyndighet i kommunens byggeprosjekter.

Fakta viser videre at kommunen har gjennomført flere direkteanskaffelser som har en verdi over kr 100.000,-, kommunen har også valgt å betale flere anskaffelser som var initiert av beboere på Apenesfjellet. Bakgrunnen for å gjennomføre direkteanskaffelser begrunnes med arbeidsmengde og tidspress i prosjektet. Flere av forholdene skyldes uforutsette hendelser, og kommunen mener det ikke var tid til å gjennomføre anbudskonkurranser.

Grunnet usikre grunnforhold, samt bebyggelse tett opp til anleggsområdet, fremstår Apenesfjellet som et prosjekt med stor usikkerhet og høy kalkulert risiko. Dette bekreftes også av prosjektleder. I hvilken grad kommunen burde ha forutsett et behov for denne typen anskaffelser i utrednings- og planleggingsfasen av prosjektet kan dermed diskuteres. Det kan hevdes at graden av direkteanskaffelser skyldes for dårlige risikovurderinger i utrednings- og planleggingsfasen. Stor grad av direkteanskaffelser undergraver prinsippet om fri konkurranse, som igjen kan få betydning for kommunens totalkostnader, samt at leverandører ikke gis lik mulighet til å levere varer/tjenester til kommunen. Kommunens direkteanskaffelser er heller ikke blitt

dokumentert i nevneverdig grad, noe som medfører at gjennomsiktigheten og etterprøvbareheten i anskaffelsene bli svekket. Revisjonen vil også bemerke at kommunen ikke har kunnet legge frem dokumentasjon på flere ramme- og leverandøravtaler som er benyttet i prosjektet.

Dokumentasjonsmessige svakheter når det gjelder anskaffelsesprosesser sammenfaller for øvrig med de funn som ble gjort i forbindelse med revisjonen av kommunens anskaffelsespraksis i 2010/2011, hvor RTD skilte seg ut negativt sammenlignet med øvrige seksjoner i kommunen. Det må imidlertid bemerkes at dette prosjektet ble gjennomført i samme tidsrom, og at eventuelle iverksatte tiltak som følge av gjennomgangen av kommunens innkjøpspraksis, først kan ha fått effekt på et senere tidspunkt.

Rehabilitering av Bjørndalsdammene

Det er revisjonens oppfatning at prosjektet "Rehabilitering av Bjørndalsdammene" har vært grundig utredet i form av blant annet befaringer og foranalyser. Analysene inneholder beskrivelse av tiltak som må gjennomføres, samt utredning av forskjellige løsninger og kostnadsberegninger av disse. Prosjektet hadde i utgangspunktet budsjettdekning på 26 millioner, men kommunen valgte å omdisponere budsjettmidler innenfor VA-planens totalrammene slik at prosjektet kunne endres og utvides og fortsatt ha økonomisk dekning. Endringene har etter revisjonens vurdering vært kostnadsdrivende og har i tillegg til økte utgifter til entreprenør, ført til økte utgifter til prosjektering og byggeledelse. I henhold til kriteriene bør endringer kunne unngås gjennom god utredning og planlegging. Revisjonen legger imidlertid til grunn at dette ikke gjelder fullt ut i prosjekter som dette, hvor man i liten grad kjenner alle grunnforhold før anleggsfasen er i gang. Revisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om kostnadsberegningene i stor nok grad har tatt hensyn til uforutsette forhold, da samtlige kostnadsberegninger fra foranalyser oversteget kostnadsberegningene som lå til grunn for bystyrevedtaket.

Videre er det revisjonens vurdering at kommunen har sikret en prosjektorganisering med klar ansvars- og myndighetsfordeling. Prosjektleder har hatt et hovedansvar for gjennomføring av prosjektet, mens forholdet til de andre aktørene er skriftlig regulert. Prosjektet fremstår som både teknisk og sikkerhetsmessig utfordrende og er gjennomført med konsulentbistand i utrednings- og gjennomføringsfasen, samt med støtte fra kommunens vassdragstekniske ansvarlig. Sammen med prosjektleders kompetanse og erfaring, er det revisjonens oppfatning at prosjektet er organisert på en betryggende måte, tilpasset prosjektets kompleksitet.

Det er revisjonens oppfatning at kommunen også har sikret seg tilfredsstillende oppfølging av prosjektet i kontraherings- og gjennomføringsfasen. Rapportering fra entreprenør er ikke gjennomført fullt ut i tråd med kontrollplan. Revisjonen anser likevel at oppfølgingen er ivaretatt av prosjektleder og byggeleder i form av befarings-, byggemøter og særskilte møter, samt løpende oppfølging på økonomisk status gjennom avregning i kommunens regnskapssystem. Videre legges til grunn at både virksomhetsleder, kommunalsjef og teknisk utvalg er holdt løpende oppdatert om fremdrift underveis.

I henhold til kommunens økonomihåndbok skal anleggsregnskap avsluttes senest 9 måneder etter at prosjektet er ferdig, og det skal utarbeides regnskapsrapport. Anleggsregnskapet for dette prosjektet er imidlertid ikke planlagt avsluttet før høsten 2014, det vil si fire år etter at prosjektet er ferdig. Dette er ikke i samsvar med kommunens retningslinjer, og vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved forholdet mellom økonomihåndboken og praksis i prosjektadministrasjonen. Dersom praksis reflekterer et nødvendig behov, bør investeringsreglementet endres på dette punktet.

Korrupsjonsrisikoen i prosjektet er etter revisjonens vurdering i stor grad ivaretatt i forhold til kriteriene. Revisjonen legger til grunn at rammeavtaler i stor grad er benyttet,

og at kommunen har sørget for konkurranse så langt det er mulig og hensiktsmessig. Anskaffelsenes anslåtte verdi har blitt begrunnet og valget av leverandør er begrunnet, dokumentert og foretatt av mer enn en person. Bruk av underleverandører er kontrollert og godkjent, og samtlige fakturaer er attestert og anvist. Revisjonen kan heller ikke se at det har forekommet avvik eller kritikkverdige forhold som har påvirket prosjektet eller kommunen på nevneverdig måte. Revisjonen finner for øvrig et avvik fra kriteriene. Det gjelder manglende bruk av egenerklæring som dokumentasjon på etisk og profesjonell forretningsførsel fra leverandørene. Som tidligere nevnt kan bruk av skjema etter revisjonens vurdering bidra til høy etisk standard i leverandørkjeden.

5 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Basert på rapportens første problemstilling finner revisjonen at Fredrikstad kommune i all hovedsak tilfredsstillende kravene i revisjonskriteriene.

Kommunen har etablert reglementer som i stor grad beskriver planlegging og gjennomføring av bygge- og større rehabiliteringsprosjekter. Reglementene inneholder informasjon vedrørende ansvarsfordeling, prosjektorganisering, samt rammer for prosjektoppfølgning.

Seksjon RTD har ikke et komplett system for prosjektstyring, og både utbyggingsavdelingen og prosjektadministrasjonen synes å mangle rutiner og maler for prosjektstyring. Seksjonen arbeider imidlertid, på revisjonens tidspunkt, med å utvikle et helhetlig system for prosjektstyring. Systemet inneholder prosjektmodell som består av en prosessbeskrivelse med beslutningspunkter, samt en formalisering av ulike aktørers ansvar og myndighet i et byggeprosjekts ulike faser. Seksjonens prosedyrer og maler, omhandlende prosjektstyring, utarbeides med bakgrunn i formaliserte risikovurderinger. Etter revisjonens vurdering vil ferdigstillingen av dette arbeidet føre til en styrket kontroll og målstyring ved gjennomføringen av fremtidige bygge- og rehabiliteringsprosjekter i seksjonen.

For å minimere risikoen for ulike misligheter knyttet til leverandører har kommunen etablert verdigrunnlag og etiske retningslinjer både på sektorovergripende- og seksjonsnivå. Videre ivaretas risikofaktorer som gjør seg gjeldende i anskaffelsesprosesser gjennom kommunens innkjøpsstrategi og reglement. Overnevnte dokumenter skal også ivareta vurderingen av habilitet, mens reglement for attestasjon og anvisning og e-handel sikrer kontroll med kommunens anskaffelsesprosesser. Kommunens leverandører og underleverandører følges opp ved kontraktsinngåelse, samt gjennom fortløpende oppfølging i prosjekter. Samlet

sett skal dette, etter revisjonens oppfatning, bidra til forutberegnelighet, gjennomskiktighet og etterprøvnbarhet i seksjonens prosjekter. Kommunens system inneholder imidlertid visse svakheter, som etter revisjonens vurdering, kan medføre risiko ved gjennomføringen av bygge- og rehabiliteringsprosjekter.

Kommunens verdier og etiske retningslinjer er formalisert både på sektorovergripende- og seksjonsnivå. Likevel viser tilbakemeldinger at det er en risiko for at det ikke foreligger en felles forståelse av ovennevnte styringsdokumenter. Etter revisjonens oppfatning kan dette medføre en risiko i et antikorrupsjonsperspektiv. Det er avgjørende å fange opp eventuelle kritikkverdige relasjoner i forholdet til leverandører og/ eller internt i kommunen.

Seksjonen benytter ikke skjema for erklæring om etiske krav i seksjonens anskaffelser, og gjennomfører heller ikke «due-dilligence» undersøkelser. Ved å benytte dette vil kommunen i større grad kunne minimere risikoen for korrupsjon, samt bidra til å sikre høy etisk standard i leverandørkjeden.

Hva gjelder problemstillingen vedrørende Fredrikstad kommunes prosjektstyring i praksis, i denne rapporten representert med «Apenesfjellet parkeringshus» og «Rehabilitering av Bjørndalsdammene», finner revisjonen at kommunen i all vesentlighet tilfredsstillende rapportens revisjonskriterier.

Begge prosjektene fremstår som godt utredet i form av blant annet skisseprosjekt og foranalyse. Videre er det revisjonens oppfatning at kommunen har sikret en prosjektorganisering med klar ansvars- og myndighetsfordeling. Prosjektorganiseringen er videre med på å sikre en god oppfølging og rapportering i kontraherings- og gjennomføringsfasen av prosjektene. Videre anser revisjonen at eventuelle

korupsjonsrisikoer i prosjektene i stor grad er ivaretatt i forhold til kravene i kriteriene.

Kommunens praksis inneholder imidlertid visse svakheter, som etter revisjonens vurdering, kan medføre risiko ved gjennomføringen av bygge- og rehabiliteringsprosjekter.

For det første har plan- og byggekomiteen, i prosjekt «Apenesfjellet parkeringshus», tatt beslutninger som ligger utenfor komiteens ansvars- og myndighetsområde. Etter revisjonens vurdering burde sak vedrørende overskridelser av budsjett, samt tilleggsbevilgninger til gang- og sykkelbro vært fremmet for bystyret. Etter revisjonens oppfatning er dette alvorlig, da beslutninger av vesentlighet i prosjektet er blitt fattet av feil instans. Samtidig har også rådmannen, som øverste administrative leder, et særskilt ansvar hva gjelder å fremme saker til rett organ.

I prosjekt «Apenesfjellet parkeringshus» er det ved flere anledninger gjennomført direkteanskaffelser med en verdi over 100.000,-. Stor grad av direkteanskaffelser, samt dårlig dokumentasjon av anskaffelsene vil, etter revisjonens vurdering, svekke anskaffelsenes gjennomsiktighet og etterprøvbarehet. Etter revisjonens vurdering bør kommunen, i den grad det er mulig, analysere behovet for hvilke anskaffelser som vil være aktuelle i et prosjekt gjennom risikoanalyser i utredningsfasen. Anskaffelser grunnet uforutsette hendelser vil da kunne minimeres.

Revisjonen finner også uoverensstemmelse mellom kommunens økonomihåndbok og praksis vedrørende avslutning av anleggsregnskap. Det fremkommer av fakta at begge anleggsregnskapene er avsluttet, eller

er planlagt avsluttet vesentlig senere enn hva kommunens retningslinjer tilsier.

Med grunnlag i konklusjonen og de vurderinger av fakta denne bygger på, anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- Prioritere seksjonens arbeid med å ferdigstille et komplett system for prosjektstyring. Dette vil i større grad avklare roller og ansvarsforhold i utbyggingsprosjekter. Kontrollaktiviteter utarbeidet på bakgrunn av risikovurderinger vil minimere risikoen for at uønskede hendelser, som kan ha store konsekvenser, rammer prosjekter.
- Prioritere seksjonens arbeid vedørende verdier og etiske retningslinjer, samt avviksrapportering og – behandling. Gode etiske retningslinjer og en god avviskultur i seksjonen vil virke styrkende på seksjonens antikorrupsjons arbeid, samt minimere sannsynligheten for eventuelle kritikkverdige forhold til leverandører.
- Vurdere å benytte skjema for erklæring om etiske krav ved seksjonens anskaffelser, samt gjennomføre «due-dilligence» undersøkelser ved behov. Dette vil i ytterligere grad minimere risikoen for eventuell korrupsjon.
- Etterstrebe at anskaffelser, så langt det er mulig, baseres på konkurranse. Dette vil øke sannsynligheten for at kommunens anskaffelser gjennomføres til lavest mulig total kostnad, samt at leverandører har lik mulighet til å bli kommunens leverandør.
- Dokumentere anskaffelser i henhold til lov og forskrift. Dette vil sikre gjennomsiktigheten og etterprøvbareheten i anskaffelsene.
- Vurdere å revidere investeringsreglementet på punkter hvor reglement og praksis ikke stemmer overens.

Rolvøy 8. september 2014

Lene Brudal (sign.ef.)
Forvaltningsrevisor

Bjørnar B. Eriksen (sign.ef.)
Forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rådmannens høringsuttalelse er mottatt per e-post 8. september 2014, og lyder som følger:

«Rådmannen tar Østfold kommunerevisjon IKS sin rapport om «Prosjektstyring og antikorrupsjon» i Fredrikstad kommune til etterretning. Det har vært en god dialog og prosess med revisjonen underveis, og dette har gitt et godt sluttprodukt.

Når det gjelder forhold og funn som blir trukket frem i rapporten, er rådmannen tilfreds med at Fredrikstad kommunens prosjektstyring i forbindelse med prosjektene «Apenes-fjellet parkeringshus» og «Rehabilitering av Bjørndalsdammene» i all hovedsak har vært god og tilfredsstillende rapportens revisjonskriterier.

De svakheter og mangler som allikevel fremkommer i tilknytning til disse prosjektene, som overskridelser og tilleggsbevilgninger i prosjekt Apenes-fjellet p-hus, tas til etterretning. Plan- og byggekomiteen kan ikke overskride sine fullmakter, tilleggsbevilgninger og omdisponeringer skal vedtas av Bystyret.

Som påpekt har ikke seksjon regulering og teknisk drift (RTD) et komplett system for prosjektstyring på revisjonstidspunktet. Seksjonen jobber nå med å utvikle et helhetlig system for prosjektstyring.

Andre momenter påpekt i rapporten som gjelder enkelte funn på svakheter i anskaffelsesprosessen og dokumentasjon vil bli fulgt opp internt i organisasjonen.

Rådmannen ønsker å ha sterkt fokus på antikorrupsjon og at vi unngår hendelser som kan skade kommunens omdømme. Rapporten inneholder et avsnitt som omhandler korrupsjonsrisiko i forholdet til leverandører. Her finner revisjonen basert på fakta at kriteriene i all hovedsak ivaretas i kommunen.

Det er påpekt at kommunen har etablert verdigrunnlag og etiske retningslinjer på både sektorovergripende nivå, og i seksjon regulering og teknisk drift.

Kommunen innførte også nytt avviks- og varslingssystem i 2012.

Revisjonen ser det som positivt at korrupsjonsrisiko fremstår som et fokusområde i seksjonen.

Revisjonen har imidlertid en del bemerkninger når det gjelder etterlevelse av retningslinjene:

- tilbakemeldinger fra enkelte ansatte i RTD går ut på at det ikke skal foreligge felles forståelse for kommunens verdigrunnlag og fokus på etiske retningslinjer. Etter revisjonens oppfatning kan dette medføre en risiko i et antikorrupsjons-perspektiv. Dette vil bli fulgt undersøkt nærmere av revisjonen i egen sak PS 14/22
- Seksjonen benytter ikke skjema for erklæring av etiske krav i seksjonens anskaffelser og gjennomfører ikke «due-diligence undersøkelser i forkant av anskaffelser. En innføring av dette vil etter revisjonens oppfatning kunne bidra til å redusere risiko for korrupsjon

- Videre bemerker revisjonen at kommunens varslingskanaler ikke har fungert tilfredsstillende etter innføring av kvalitetssystemet i 2012. Og at en e-postadresse som inntil nylig har stått oppført i rutinen og varslingsplakaten har opphørt.
- At det ikke er innført kontrollrutiner knyttet til endringsmeldinger noe som kan utgjøre en stor økonomisk risiko i større prosjekter.
- Det er utfordringer knyttet til e-handelssystemet og forståelse i bruk mellom seksjon regulering og teknisk drift og innkjøpsavdelingen.

Rådmannen tar revisjonens bemerkninger på det største alvor, og de vil bli fulgt opp internt ovenfor RTD.

Når det er påpekt bruk av e-post adresse som ikke har fungert i forhold til varsling, er dette allerede rettet opp og kommunisert til ansatte i kommunen.

Revisjonens anbefalinger i rapporten vil bli fulgt opp av rådmannen ovenfor kommunalsjef for RTD.

Rådmannen vil takke revisjonen for en god og omfattende rapport som vil bli nyttig i vårt videre forbedringsarbeid.»

VEDLEGG 1: REVISJONSKRITERIER

System for prosjektstyring

I henhold til kommuneloven § 23 pkt 2, skal:
”Administrasjonssjefen (...) påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll”.

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at *”Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.”*²¹

I ”Kontrollutvalgsboken”²² defineres internkontroll som *”(...) de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse”.* Definisjonen tar utgangspunkt i et rammeverk for internkontroll kalt COSO²³

²¹ Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon) , s. 105.

²² ”Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver”, utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2011, s. 51. Veilederen er et ledd i departementets oppfølging av arbeidsgrupperapporten *”85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane”.*

²³ COSO er en forkortelse for “The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission” som gav ut en rapport om internkontroll i oktober 1996. Rapporten oversatt til norsk i ”Intern kontroll – et integrert rammeverk”, utgitt i 1996. Rammeverket har

og omfatter blant annet følgende sentrale elementer:

- et godt kontrollmiljø i kommunen
- mål på sentrale områder i kommunen
- en strukturert risikokartlegging og vurdering av alle områdene i kommunen
- hensiktsmessige rutiner og prosedyrer som skal sikre måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering
- hensiktsmessige informasjons- og rapporteringsrutiner
- rutiner for oppfølging av at internkontrollsystemet fungerer som forutsatt

Denne revisjonen undersøker ikke om alle elementene i COSO foreligger. Fokuset rettes mot om det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer som sikrer måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering knyttet til styring av investeringsprosjekter.

I AGENDAs rapport om ”Internkontroll i norske kommuner”²⁴ hevdes det at betryggende kontroll forutsetter *”at en har en overordnet oversikt over hvilke risikoer som påvirker om kommunen når sine mål eller ikke. Dette må følges opp av tilpassede styrings- og rapporteringssystemer, som gir oversikt og grunnlag for gjennomføring av tiltak ved avvik. Overordnet forståelse av risiko og adekvate styringssystemer kan dermed ses som forutsetninger for betryggende kontroll”.*

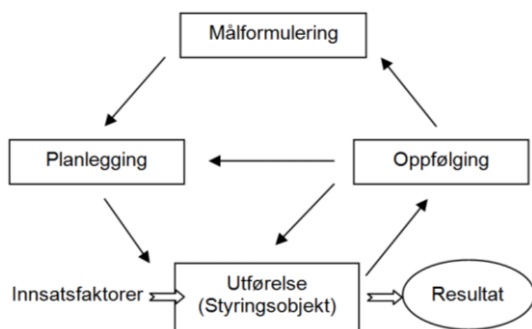
Utover kravet i kommuneloven om å sikre betryggende kontroll, finnes det ikke bestemmelser eller standarder som pålegger

påvirket utformingen av kravene til internkontroll i statens økonomireglement, og er et vanlig verktøy for å bedømme internkontroll for revisjons- og rådgivningsmiljøer i arbeid med kommunale og statlige virksomheter.

²⁴ Agenda utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. *”Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov”*, 2008

kommunen å styre eller organisere prosjekter på en bestemt måte. I arbeidet med utledningen av revisjonskriteriene har Østfold kommunerevisjon derfor tatt utgangspunkt i anerkjent faglitteratur skrevet av Harald Westhagen²⁵ og Asbjørn Rolstadås²⁶. Denne litteraturen brukes i undervisning i fagene prosjektledelse og prosjektstyring. Faglitteraturen beskriver imidlertid prosjektledelse generelt, og ikke med særlig fokus på ledelse av investeringsprosjekter og de utfordringer dette innebærer, blant annet med tanke på anskaffelsesregelverket.

Westhagen definerer styring som en beslutning om hvor man ønsker å komme, og hvordan man skal komme dit. Styring er å sette mål, planlegge hvordan målene skal nås, samt sikre tilfredsstillende oppfølging i gjennomføringen. Figuren nedenfor illustrerer hvordan dette bør gjøres i praksis:



Figur 1: Styringsløyfe. Westhagen, "Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetanse 2002"

Styringsløyfen viser de ulike styringsfunksjonene og hvordan disse henger sammen. Merk at styringsløyfen innebærer en kontinuerlig prosess som skjer løpende i hele prosjektet.

Målformulering innebærer å beslutte og beskrive hva prosjektet skal resultere i. Planlegging innebærer å bryte ned i delmål og oppgaver, vurdere risiko og å samordne aktiviteter og ressurser over tid, slik at de

²⁵ Westhagen, Harald. "Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetansen", 2002.

²⁶ Rolstadås, Asbjørn. "Praktisk prosjektstyring", 2006.

oppsatte målene kan nås med minst mulig ressursbruk eller med best utnyttelse av avsatte ressurser. Oppfølging vil si og periodevis registrere hva som har skjedd i prosjektet, og sammenholde dette med plan og forutsetninger, og om nødvendig sette inn korrigerende tiltak.

I fagmiljøer innenfor prosjektledelse er det en omforent oppfatning av at en inndeling av prosjekter i faser med tilhørende aktiviteter er hensiktsmessig for å få til en god overordnet styring. Det brukes vanligvis tre faser, hvor de to første inngår i planleggingen, mens den siste er selve gjennomføringen av prosjektet. Disse er vanligvis benevnt "konsept-, prosjektering- og gjennomføringsfasen" eller "forstudie (idé og identifisering), forprosjekt (definering) og hovedprosjekt (gjennomføring).

I følge Rolstadås er faseinndeling av prosjekter hensiktsmessig, fordi det bidrar til en oppdeling hvor hver del isolert sett er overkommelig ut fra en styringsmessig synsvinkel. På denne måten får man redusert kompleksiteten i prosjektet og det vil være enklere å få en oversikt over potensiell risiko knyttet til gjennomføringen. Til hver fase knyttes det leveranse av definerte resultater, eksempelvis i form av fysiske gjenstander, systemer eller rapporter. Utløpet av fasen utgjør et kontrollpunkt på om disse resultatene er oppnådd.

Videre vil faseinndeling av prosjekter ha stor betydning for beslutningstaking og kvalitetssikring. Forhåndsbestemte milepæler som representerer klare "go/ no go" punkter basert på kvalitetssikrede beslutningsgrunnlag, reduserer risikoen for å måtte gjøre endringer med hensyn til funksjon eller løsningsvalg seint i prosjektforløpet.

Prinsippet er inntatt i Innovasjon Norges "PLP Prosjektlederprosessen"²⁷. Her anbefaler man at prosjekter deles inn i tre faser; forstudie, forprosjekt og hovedprosjekt, og at hver fase behandles som eget prosjekt. Ved utløpet av

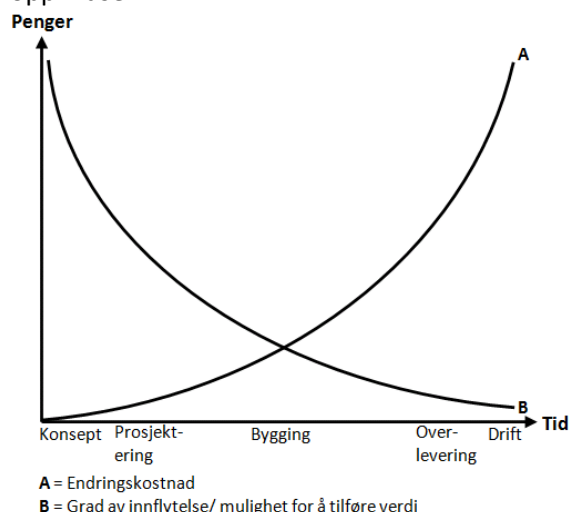
²⁷ Innovasjon Norge "PLP Prosjektlederprosessen", Rapport nr. 2-2011.

delprosjektene tas det en selvstendig vurdering om man skal gå videre gjennom etablering av et nytt delprosjekt. Ved å bruke denne fremgangsmåten sikrer man at prosjekter som ikke anses som realiserbare, avsluttes i en tidligst mulig fase, som igjen reduserer unødig ressursbruk.

Ulempen med en utpreget faseinndeling kan være at det er kostnads- og ressursdrivende, med krav til utredning av alternativer, gjennomføring av mulighetsstudier, samt fremskaffelse av beslutningsgrunnlag med mer. Videre eliminerer faseinndeling i stor grad muligheten til å gjennomføre faser delvis parallelt, særlig i prosjektets tidlige faser.

Det er imidlertid en alminnelig oppfatning om at denne ulempen oppveies av en redusert risiko for kostnads- og tidsoverskridelser, samt kvalitetsbrist, i de senere faser av prosjektet, eksempelvis i detaljprosjekterings- og byggefase. Betydningen av slik risikoredusering bør være særlig høy i offentlig sektor, hvor man forvalter fellesskapets midler og der behovet for forutsigbarhet er stor.

Følgende figur illustrerer viktigheten av god målformulering, planlegging og oppfølging, samt hensiktsmessigheten av å dele prosjektet opp i faser:



Figur 2: Endringsmuligheter og -kostnad i prosjektets ulike faser.

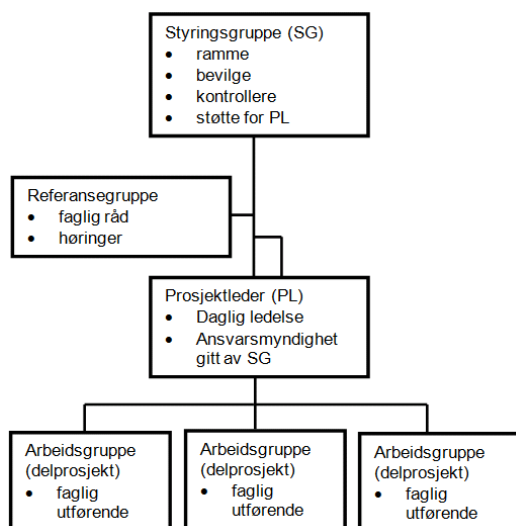
Tidsaksen viser prosjektets fremdrift fra "Konsept" til "Drift" med tilhørende faser underveis. Kurve A og B viser forholdet

mellom graden av innflytelse og kostnaden knyttet til endringer. Forholdet innebærer at jo lenger ut i prosjektet man kommer, jo dyrere er det å innføre endringer, samtidig som graden av mulighet til å påvirke reelt sett vil være liten. Det vil være svært kostnadsdrivende å gjennomføre små endringer, mens større endringer i realiteten kan være umulig uten måtte endre hele prosjektet. I praksis innebærer dette at det er i konsept- og prosjekteringsfasen som kommunen har størst mulighet til å styre og påvirke prosjektet, mens under selve gjennomføringen vil oppfølgingen som følge av figur X i hovedsak begrense seg til å kontrollere at eksempelvis entreprenøren gjennomfører arbeidet i tråd med vedtatte planer, og innenfor avtalt fremdriftsplan.

I tillegg til at prosjekter bør styres i tråd med styringsløyfen, må prosjektarbeid organiseres på en tilfredsstillende måte. I følge Westhagen finnes det ikke en generell organisasjonsform som under alle omstendigheter er den beste, organisasjonsformen må tilpasses den oppgaven som skal løses og den strukturen kommunen har. Det er likevel enkelte momenter som bør være sammenfallende for alle prosjekter som skal gjennomføres:

- fordeling av ansvar og myndighet må være klart definert
- strukturen i prosjektet må være tilpasset den aktuelle oppgaven. I store byggeprosjekter kan strukturen være stiv og omfattende, mens i mindre prosjekter kan den formelle organiseringen kun bestå av en prosjektleder
- det må eksistere en klar formening om hva oppgavene skal gå ut på før man definerer en formell prosjektorganisasjon. Målformulering bør derfor gjennomføres først

Figuren under viser et eksempel på en prosjektorganisasjon med rolle- og ansvarsforklaring:



Figur 3: Eksempel på en prosjektorganisasjon. Westhagen, "Prosjektarbeid – utviklings- og endringskompetanse 2002"

Styringsgruppas formann er prosjektansvarlig overfor oppdragsgiver. Funksjonen til styringsgruppen er todelt: den skal være en støtte for prosjektlederen og gruppen, og den skal være en kontrollerende instans. I noen tilfeller kan styringsgruppen erstattes av andre grupperinger i selskapet, eksempelvis ledergruppen.

Prosjektlederen har ansvar for å planlegge, kartlegge risiko og kritiske suksessfaktorer, organisere og gjennomføre prosjektet i samsvar med vedtatte mål. Dette innebærer blant annet å sørge for at mål og planer er forstått og akseptert, å etablere gode kommunikasjons- og samarbeidsforhold innenfor prosjektet. Videre må prosjektleder, i samspill med omgivelsene, ta initiativ når det oppstår problemer eller muligheter som kan kreve endringer i mål og/ eller planer. Rapportering til styringsgruppa, og bidra til å skape god personlig kontakt med denne, er også en del av prosjektleders ansvar.

Arbeidsgrupper opprettes etter behov. I noen prosjekter kan det være behov for å ha egne arbeidsgrupper for hvert delmål, mens i andre prosjekter kan dette ivaretas av prosjektleder. I flere prosjekter kan det dessuten være aktuelt å opprette referansegrupper. Dette gjelder særlig i prosjekter hvor brukere står sentralt, eksempelvis innenfor offentlig sektor. Da er det gjerne brukernes uttrykte behov som er utgangspunktet for at et byggeprosjekt

blir igangsatt, og disse bør eller kan måtte gi en rolle i forhold til planleggingen av prosjektet.

Basert på overnevnte bør kommunen ha utarbeidet rutiner og retningslinjer som ivaretar rådmannens ansvar for betryggende kontroll. Dette innebærer:

- tilfredsstillende utredning og planlegging av prosjekter, herunder beslutte og beskrive hva prosjektet skal resultere i
- en tilpasset prosjektorganisering med klar ansvars- og myndighetsfordeling
- tilfredsstillende oppfølging av prosjektet i kontraherings- og gjennomføringsfasen, særlig med henblikk på kvalitet i henhold til vedtatte mål og fremdrift i tråd med vedtatte planer og eventuelle korrigerende tiltak
- tilstrekkelig rapportering til bystyret eller den som er bemyndiget oppdragsgiveransvaret

Hvordan hindres utilbørlig påvirkning i forholdet til leverandører?

I den norske **straffeloven** er korrupsjon definert slik: « (...)å kreve, motta eller akseptere et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag, eller å gi eller tilby noen en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag».

«Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon»²⁸ skisserer seks hovedelementer i kommunens arbeid med antikorrupsjon:

1. Verdier, holdninger og kultur
2. Etske retningslinjer
3. Risikoanalyser
4. Kontrollsystem
5. Anskaffelsesstrategi
6. Varslingskanal

Gjennom arbeid med antikorrupsjon kan kommunen skape bevissthet, holdninger og atferd som sikrer at regler og rutiner etterleves. Regler og rutiner etterleves ikke av

²⁸ Utarbeidet av KS i samarbeid med Transparency International Norge.

seg selv, men gjennom de handlinger som ledelsen og de ansatte foretar seg. Det er viktig at korrupsjon ikke blir et tema som det er «farlig» å snakke om. Kommunens verdigrunnlag skal uttrykke hva som kjennetegner kommunens virksomhet og må benyttes aktivt i arbeidet med å bygge god kultur. Etske retningslinjer bidrar til å presisere grunnleggende krav som følger av kommunens verdier. Målet med retningslinjene er å skape en felles etisk plattform. I håndboken anbefales at kommunens etiske retningslinjer bør inneholde:

- Regler om forbud mot at ansatte i kommunen kan bruke rammeavtaler om innkjøp til private formål
- Konsekvenser ved brudd på retningslinjene
- Forbud mot å delta på turer som er finansiert eller sponset av kommunens samarbeidspartnere

Risiko for korrupsjon bør analyseres i alle virksomheter. Basert på en slik risikokartlegging kan risikoreducerende tiltak prioriteres og iverksettes. Kommunens kontrollinnsats må prioriteres til de områder der risikoen for feil og misligheter ansees å være størst.

Anskaffelser fremstilles som en prosess som tradisjonelt inneholder korrupsjonsrisiko. Ved å ha en tydelig strategi for anskaffelser og ved å implementere den i alle ledd, vil kommunen kunne redusere risikoen for feil, misligheter og korrupsjon. Sentrale elementer er oppbygging av anskaffelsesfaglig kompetanse, klare rutiner og tydelig ansvar for å etterleve dem. Kommunen bør også beskrive risikofaktorer i anskaffelsesprosessen.

Lov om offentlige anskaffelser, med tilhørende forskrifter, skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Av lovens § 5 fremkommer følgende:

«Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandlingen og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.

En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier...».

I henhold til forskriftens²⁹ § 3-1 utdypes det at : *«oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet».* Av § 3-2 fremkommer det at oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. I henhold til veilederen³⁰ vil protokollen gi økt gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i anskaffelsesprosessen, og kan dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon.

I håndboken beskrives følgende som avgjørende for kommunens arbeid:

- Kommunen bør ha rutiner for å forhindre habilitets- og integritetsproblemer i forbindelse med anskaffelser.
- For å motvirke korrupsjon må kommunen i tilstrekkelig grad forsikre seg om at forretningspartnere og samhandlingspartnere opptre i samsvar med gjeldende lovgivning og etiske prinsipper. Dette kan forhindre uetisk praksis og redusere korrupsjonsrisikoen. Kommunen kan i sine anskaffelser stille

²⁹ FOR 2006-04-07 NR 402: Forskrift om offentlige anskaffelser.

³⁰ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

etiske og sosiale krav til leverandørene og leverandørkjeden. Kommunen bør derfor vurdere hvordan de gjennom anskaffelsesstrategier kan sikre høy etisk standard hos sine leverandører, både gjennom kvalifikasjonskrav og gjennom leveranser.

- Kommunen bør gjennomføre due diligence-undersøkelser av nye leverandører og forretningssamarbeid. Due diligence («tilbørlig aktsomhet») undersøkelser innen korrupsjon (ofte kalt «integrety due diligence») er undersøkelser og vurderinger av forretningspartnere for å skaffe en rimelig forsikring om at man ikke blir innblandet i forutgående, pågående eller framtidige korrupsjonshandlinger gjennom forretnings-samarbeidet. Kommunen bør ha retningslinjer med kriterier for når undersøkelsen skal gjennomføres og hvordan man skal prioritere. Kommunen bør som et minstekrav i hvert enkelt tilfelle vurdere om det skal gjennomføres due diligence, samt hvor grundig undersøkelsen skal være.

- Kommunene bør også ha utarbeidet rutiner som er egnet for å overvåke anskaffelsesprosessen, slik at eventuelle overtredelser avdekkes og håndteres på en god måte. Kommunen bør etablere tydelige ansvarsforhold og effektive kontrollrutiner, innføre kontrolltiltak slik at mer enn en person håndterer anbud, tildelinger og endringsordrer, samt kontrollerer fakturaer opp mot kontrakter og faktiske leveranser.

I henhold til håndboken er kommunens varslingskanal et supplement til ledelsens arbeid med antikorrupsjon, og kan være av avgjørende betydning for å fange opp eventuelle kritikkverdige forhold. Ledelsen må gi tilstrekkelig beskyttelse til de som ønsker å rapportere om eventuelle avvik fra etiske eller rettslige standarder. Avvikene må tas på alvor og nøkkelpersoner må reagere innen rimelig tid. Legitim bruk av varslingsrutiner må ikke føre til represalier. Ansatte bør i stedet oppmuntres til å rapportere kritikkverdige forhold.

VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER LEVERANDØRER APENESFJELLET

Leverandør	Samlet beløp
Fredrikstad Energinett AS	177 734,00
Fredrikstad Byggettersyn AS	1 037 379,00
Hals Bjørn Ing. AS	2 000,00
Prosjektforum AS	408 180,00
Asfalt Remix AS	17 493,00
Cowi AS	4 016 708,00
Fredrikstad kommune	63 532,00
Storm Elektro AS	2 491,00
Ola Roald AS	166 937,00
Oslofjordsamkjøringen AS	7 800,00
Inpublish AS	353,00
Nodest Vei Ncc Roads	7 042,00
A-Pressen Nasjonalt salg	4 600,00
Millstream Associates Limited	450,00
Culina Fredrikstad Hh Engros	9 135,00
AF Bygg Øst	100 492 719,00
Multiconsult AS	774 492,00
Råde Graveservice	7 028,00
Ytterbøl Advokatfirma	11 475,00
Swarco Norge AS	2 448 093,00
Sweco Norge AS	193 460,00
Nord Lakkering AS	22 500,00
Securinet AS	6 151,00
Bøckmann	13 835,00
Bjørge og Skaaraas ADV.	11 625,00
Ing. Norstedet AS	111 995,00
Storm Klima AS	132 322,00
Damyr Bygg AS	3 820,00
Fredrikstad Låsservice AS	2 011,00
Roar Rarmussen Transportforretning	15 225,00
Olsen Glass AS	189 637,00
Norconsult	25 331,00
Lindhaugen AS	1 719 925,00
Domstoladministrasjonen	257 614,00
Advokatfirmaet Haavind AS	1 558 861,00
Sarpsborg Park & Anlegg	3 527 269,00
Syhjørnet AS	140,00
Total	117 447 362,00

VEDLEGG 3: OVERSIKT OVER LEVERANDØRER BJØRNDALSDAMMENE

Leverandør	Samlet beløp
Fredrikstad energi	6 100,00
Pettersen og Pinderød AS	4 968,00
Nettpartner AS	201 626,00
Tabs lyd	3 000,00
Karivold film	111 168,00
Veidekke entreprenør	19 250,00
Nodest vei NCC	162 802,00
Råde graveservice	23 198 118,00
Hans Kjøstelsen farvehandel	1 698,00
Storm elektro	294 448,00
Ømm.lab AS	1 840,00
Kone Cranes AS	8 471,00
Østfold metallisering	7 500,00
Abb AS	83 176,00
pepe reklame AS	22 062,00
Fredrikstad kommune	15 000,00
mediaedge	7 578,00
Inglingstad og Tørnqvist	360 003,00
FB Engineering AS	21 318,00
Norconsult	1 556 050,00
Prosjektforum AS	94 191,00
Cowi AS	192 238,00
Multiconsult AS	14 501,00
Rambøll Norge AS	296 650,00
Inpublish	82 266,00
Fredrikstad arbeidssamvirke	450,00
Mediehuset Østfold	16 646,00
Eurosilt	4 201,00
Antropos forlag og bokhandel	447,00
Knut Nordskog	13 000,00
Interkonsult	
Brødrene Dahl	42 214,00
Østre Fredrikstad skolekorps	5 000,00
Fredrikstad skytterlag	1 000,00
Totalt	26 848 980,00