

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 1-2022

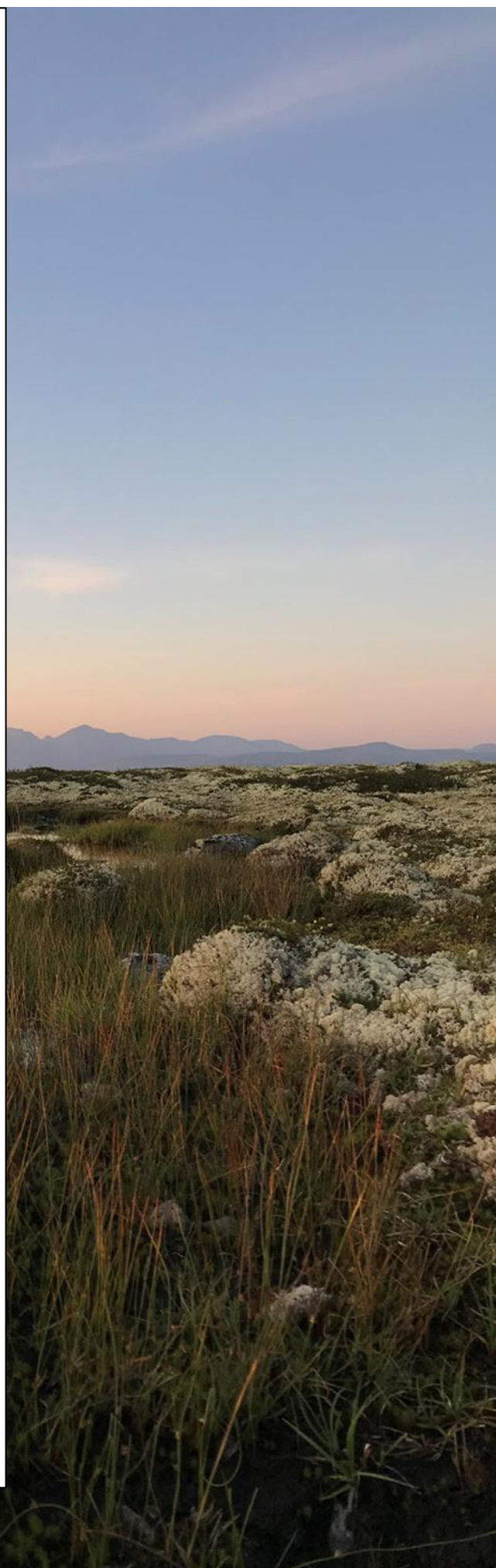
KONTRAKTS- OPPFØLGING

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
JEVNAKER KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

8. februar 2022
2022-2022-158/RG/TG



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Kontraktsoppfølging* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Jevnaker kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (Kommunelovens § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført i perioden mars 2021 – januar 2022 av forvaltningsrevisorene Tove Grini og Reidun Grefsrud. Reidun Grefsrud har vært oppdragsansvarlig. Kristian Lein har kvalitetssikret rapporten

Utkast til rapport er sendt rådmannen til faktasjekk og uttalelse. Uttalelsen fra rådmannen er vedlagt rapporten. Endringer som følge av faktasjekken er innarbeidet i rapporten. Nye opplysninger om oppfølging av Ljungberggården førte til at vi endret litt på vurderinger og konklusjonen vedr. problemstilling 3.

Lillehammer, 8. februar 2022



Reidun Grefsrud

Oppdragsansvarlig revisor

Tove Grini

Prosjektansvarlig revisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	6
1.2 KONTRAKTSOPPFØLGING	6
1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
2 METODE	7
2.1 VALG AV METODER OG AVGRENSING AV UNDERSØKELSEN	7
2.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET	8
3 KOMMUNENS REGLEMENTER, RETNINGSLINJER OG RUTINER	9
3.1 DELEGERINGSREGLEMENTET	9
3.2 ADMINISTRATIVT VIDEREDELEGERINGSREGLEMENT	10
3.3 ØKONOMI- OG FINANSREGLEMENTET	10
3.4 FELLES INNKJØPSRUTINE HADELAND	12
4 REVISJONSKRITERIER	13
4.1 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER	13
4.2 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER	13
5 GJENNOMGÅTTE KONTRAKTER	19
5.1 BERGERBAKKEN SKOLE UTVIDELSE TIL 1 - 7 SKOLE	19
5.2 LJUNGBERGÅRDEN	24
5.3 TILBYGG NESBAKKEN BARNEHAGE	27
5.4 ACOS WEBSAK	29
5.5 SYKESIGNALANLEGG, DECT-TELEFONSYSTEM OG TELEFONSENTRAL	32
5.6 VISMA FLYT SKOLE	34
6 REVISJONENS VURDERINGER	36
6.1 PROBLEMSTILLING 1	36
6.2 PROBLEMSTILLING 2	38
6.3 PROBLEMSTILLING 3	40
7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	42
7.1 KONKLUSJONER	42
7.2 ANBEFALINGER	43
8 REFERANSER	45
9 VEDLEGG KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	47

SAMMENDRAG

Formålet med revisjonen var å undersøke om Jevnaker har tilfredsstillende rutiner og praksis for kontraktsoppfølging.

Vi har arbeidet etter følgende problemstillinger:

1. Sikrer Jevnaker kommune at det inngås skriftlige kontrakter som regulerer alle relevante forhold ved kjøpene?
2. Har Jevnaker kommune tilfredsstillende retningslinjer/rutiner for oppfølging av kontrakter?
3. Har Jevnaker kommune en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i praksis?

Revisjonen er i hovedsak gjennomført ved dokumentanalyse av kommunens retningslinjer og rutiner og et utvalg på seks anskaffelser/kontrakter, supplert med intervjuer og spørsmål til administrasjonen.

Utgangspunktet for utledning av revisjonskriterier har vært anbefalinger fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, i tillegg til blant annet kommuneloven, anskaffelsesloven og kommunale reglementer.

Her følger et utdrag av konklusjonene på hver problemstilling. Hele konklusjonen er gjengitt i kapittel 7.

Problemstilling 1:

Sikrer Jevnaker kommune at det inngås skriftlige og signerte kontrakter som regulerer alle relevante forhold ved kjøpene i praksis?

Gjennomgangen viser at det for gjennomgåtte anskaffelser i all hovedsak er inngått skriftlige og signerte kontrakter og at kontraktene er basert på kontraktstandarder i samsvar med den felles innkjøpsrutinen og økonomireglementet.

Det manglet bestillingsdokument for en av anskaffelsene som var basert på rammeavtaler og for flere av bestillingene var ikke omfanget av bestillingen/oppdraget spesifisert i bestillingen/avropsskjemaet.

Enkelte av kontraktene og avropene/bestillingene er underskrevet av virksomhetsledere eller andre personer der revisjonen ikke kan se at det foreligger fullmakter til å forplikte kommunen.

Problemstilling 2:

Har Jevnaker kommune tilfredsstillende retningslinjer/rutiner for oppfølging av kontrakter?

Den felles innkjøpsrutinen for Hadeland og kommunens økonomireglement omtaler kontraktsoppfølging. Etter revisjonens vurdering er omtalen av kontraktsoppfølging for generell. En del elementer som skal være på plass ved oppfølgingen av alle typer kontrakter, som for eksempel krav til dokumentasjon, ansvar for oppfølgingen, endringer i kontrakten og godkjenning av leveransen og avslutning av kontrakten, kunne vært utdypet i en felles retningslinje.

Problemstilling 3:

Har Jevnaker kommune en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i praksis?

Revisjonen vurderer at kommunen i hovedsak har hatt en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i de anskaffelsene/kontraktene vi har sett på.

En forutsetning for en god kontraktsoppfølging er at det foreligger gode kontrakter, noe som det gjør i de anskaffelsene vi har sett på. Kontraktsoppfølgingen av de to store prosjektene / anskaffelsene vi har sett på er godt dokumentert. Revisjonen mener at kontraktsoppfølgingen av prosjektleder/byggeleder i byggeprosjektene og kontraktsoppfølgingen av de to løpende tjenesteavtalene kunne vært bedre formalisert og dokumentert, men viser til at det ikke er satt krav i kommunens retningslinjer til hva som skal dokumenteres.

Ansvar for kontraktsoppfølgingen er stort sett plassert i de anskaffelsene vi har sett på, men det er noen eksempler på at eierrollen til avtalen er plassert hos en annen kommunalsjef enn budsjettansvaret, noe som kan gi uklarhet i forbindelse med beslutningsprosesser. Revisjonen er usikker på forankringen av kontraktsoppfølgingen hos prosjekteier i prosjektet om Bergerbakken skole, da det ikke var opprettet styringsgruppe eller noen formell rapportering fra byggherrerrepresentanten til prosjekteier.

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Kommunen må sørge for at de som skriver under kontrakter har nødvendige fullmakter til å forplikte kommunen.
- Ved bestilling på rammeavtaler må kommunen sørge for at det foreligger et skriftlig bestillingsskjema der de konkrete vilkårene for oppdraget avtales i samsvar med rammeavtalens bestemmelser.
- Kommunen bør revidere sine retningslinjer og rutiner for kontraktsoppfølging slik at de gir mer konkrete anvisninger for hvilke elementer som skal følges opp og hvordan dette kan gjøres på en systematisk måte.
- Det bør settes krav til hvordan kontraktsoppfølgingen skal dokumenteres.
- Ansvar for kontraktsoppfølgingen må plasseres og oppfølgingen bør forankres hos avtaleeier.
- For byggeprosjekter bør kommunen vurdere å etablere egne retningslinjer slik at også kontraktsoppfølging av eksterne prosjektledere og rutiner for rapportering fra byggherrerrepresentanten til prosjekteier/styringsgruppe dekkes.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

På møtet 11. februar 2021, sak 07/2021 bestilte kontrollutvalget en forundersøkelse/prosjektplan med temaet Innkjøp – Kontraktsoppfølging. Foranalysen/prosjektplanen ble behandlet 11. mars 2021 som sak 14/2021 og kontrollutvalget fattet følgende enstemmige vedtak:

«Kontrollutvalget ber revisjonen om å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot kommunens oppfølging av innkjøpskontrakter. Det bes om at det gjennomføres stikkprøver på følgende områder:

- *Oppfølging av bygg- og anleggskontrakter*
- *Oppfølging av tjenestekontrakter»*

1.2 KONTRAKTSOPPFØLGING

Kontraktsoppfølging innebærer å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal, og ellers oppfyller alle sine plikter. Det innebærer også å sørge for at kommunen som oppdragsgiver etterlever sine forpliktelser overfor leverandøren. Kontraktsoppfølging handler også om å håndtere uventede og endrede situasjoner som man ikke forventet når kontrakten ble inngått. Gjennom kontraktsoppfølgingen sikres at de ytelsene som er avtalt faktisk blir levert. I tillegg bidrar kontraktsoppfølgingen til et godt samarbeid med leverandøren og til å avverge mulige misforståelser og konflikter.¹

1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med revisjonen er å undersøke om Jevnaker har tilfredsstillende rutiner og praksis for kontraktsoppfølging.

Vi har arbeidet etter følgende problemstillinger:

1. Sikrer Jevnaker kommune at det inngås skriftlige kontrakter som regulerer alle relevante forhold ved kjøpene?
2. Har Jevnaker kommune tilfredsstillende retningslinjer/rutiner for oppfølging av kontrakter?
3. Har Jevnaker kommune en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i praksis?

¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ): anskaffelser.no/ Anskaffelsesprosessen steg for steg/kontraktsoppfølging.

2 METODE

2.1 VALG AV METODER OG AVGRENING AV UNDERSØKELSEN

I dette prosjektet har vi i hovedsak benyttet dokumentanalyse, kombinert med spørsmål til og intervjuer av de som er ansvarlige for kontraktsoppfølgingen av de utvalgte anskaffelsene/kontraktene.

Problemstilling 2 er i hovedsak undersøkt ved dokumentanalyse der vi har forespurt og innhentet relevante retningslinjer og rutinebeskrivelser.

Problemstilling 1 og 3 omhandler kommunens praksis for inngåelse av og oppfølging av kontrakter. Dette er undersøkt ved å se på et utvalg konkrete anskaffelser.

Vi har sett på kontraktsoppfølging i forbindelse med følgende seks prosjekter/anskaffelser:

- Bergerbakken skole og idrettshall
- Ljungberggården (rehabilitering og ombygging av aktivitetssenteret)
- Utvidelse av Nesbakken barnehage
- Innføring av Acos WebSak
- Driftsavtaler om sykesignalanlegg, Dect-telefonsystem og telefonsentral
- Driftsavtale for Visma Flyt Skole.

Kontrollutvalget ønsket at vi spesielt skulle se på kontraktsoppfølging av bygge- og anleggskontraktene Bergerbakken skole og idrettshall, Ljungberggården (rehabilitering/ombygging av aktivitetssenteret) og utvidelse av Nesbakken barnehage. Kontrollutvalget ønsket også at vi skulle se på IKT-tjenestekontrakter, blant annet Acos WebSak.

Prosjektet er innrettet mot å undersøke kommunens rutiner og praksis for oppfølging av kontrakter. Vi har ikke kontrollert i hvilken grad leverandørene faktisk har levert det de skal eller om leveransene er riktig i henhold til kontrakt. Dette ville blitt for omfattende innenfor rammen av dette prosjektet. Særlig Bergerbakken skole og innføring av Acos WebSak er omfattende leveranser. Når det gjelder de tre investeringsprosjektene og prosjektet om innføring av Acos WebSak, har vi så godt det lar seg gjøre konsentrert oss om å se på oppfølgingen av inngåtte kontrakter og avgrenset mot å se på prosjektstyring mer generelt. Det har heller ikke latt seg gjøre å gå inn på oppfølging av spesielle kontraktsbestemmelser som krav om lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår, menneskerettigheter mv. Vi har heller ikke sett på oppfølgingen av kontraktsbestemmelser som gjelder personvern eller IKT-sikkerhet. Dette er temaer som evt. egner seg som egne forvaltningsrevisjoner.

Vi har innhentet sentrale reglementer som delegeringsreglementet og økonomireglementet og etterspurt andre dokumenter som beskriver kommunens rutiner på området. Videre har vi innhentet kontrakter, ulike bakgrunnsdokumenter og informasjon om kontraktsoppfølging for de utvalgte anskaffelsene/kontraktene.

Vi hadde oppstartmøte på Teams 14.04.21 der rådmann Erling Kristiansen, kommunalsjef for sentraladministrasjonen Ragnhild Collet-Hanssen, kommunalsjef for Plan og samfunn Gry Munkerud, konstituert kommunalsjef for helse og omsorg Kristin Løchsen og økonomileder Liv Astrid Snellingen fra kommunen og oppdragsansvarlig revisor Reidun Grefsrud og forvaltningsrevisor Tove Grini, deltok.

Vi har i forbindelse med gjennomføringen av revisjonsprosjektet vært i kontakt med og fått informasjon fra følgende personer i kommunen:

- Kommunalsjef Sentraladministrasjonen Ragnhild Collet- Hanssen
- Virksomhetsleder Eiendom/ Plan og samfunn Per Christian Frøislie
- Oppvekstfaglig rådgiver Oppvekst Eyvor Jahren
- IKT-konsulent Helse og Omsorg Jan Otto Thorsen.

2.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta. Her viser vi til det vi skrev ovenfor om utvalget av anskaffelser/kontrakter.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater, at utkast til faktadelen av rapporten (kapittel 5) er sendt kommunen for gjennomgang og ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

3 KOMMUNENS REGLEMENTER, RETNINGSLINJER OG RUTINER

I dette kapitlet beskriver vi kommunens reglementer, retningslinjer og rutiner som vi mener er relevante når det gjelder kontraktsoppfølging. Disse dokumentene er faktagrunnlag for vurderingen i problemstilling 2.

Elementer av innholdet i dokumentene vil være revisjonskriterier i problemstilling 1 og 3. Vi forklarer hvordan dette er håndtert i kapittel 4 om revisjonskriterier.

3.1 DELEGERINGSREGLEMENTET

Kommunens gjeldende delegeringsreglement ble vedtatt i kommunestyret i sak 91/20, 15.10.20.

Delegering fra kommunestyret til administrasjonen ved rådmannen

Med mindre kommunestyret eller lov og forskrift har bestemt noe annet², gir kommunestyret rådmannen myndighet til å treffe vedtak i alle enkeltsaker og alle typer av saker som vurderes til ikke å være av prinsipiell betydning. Slikt prinsipp for delegering innebærer at rådmannens myndighet er såkalt negativt begrenset. Det betyr at rådmannen kan påta seg enhver oppgave som ikke gjennom lovgivning eller annen beslutning av folkevalgte organer, er tillagt andre organer å ivareta. All delegering til administrasjonen skal skje til rådmannen.

Fullmakter når det gjelder inngåelse av kontrakter

Ordfører er rettslig representant for kommunen og underskriver på kommunens vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre; jf. kommuneloven § 6-1. Myndigheten kan ikke delegeres for saker som skal avgjøres av kommunestyret selv. Det er spesielt nevnt avtaler som medfører økonomiske forpliktelser utover årsbudsjettet. Det står ikke noe konkret i delegeringsreglementet om rådmannens fullmakt til å underskrive kontrakter.

Videredelegering

Rådmannen kan delegere myndighet videre til administrasjonen, med mindre annet er besluttet eller at det går fram av lov at det ikke er adgang til videredelegering. Slik delegering, som skjer i ett trinn av gangen til hvilket som helst nivå i kommunen, skal knyttes til stilling/rolle. Rådmannen fastsetter administrativt delegeringsreglement for denne typen delegering. Rådmannen har ansvar for etablering av system som sikrer at bruk av fullmakt skal være gjenstand for betryggende kontroll.

Delegeringsreglementet fra 2017.

Siden dette revisjonsprosjektet omhandler kontrakter inngått før 2020, omtaler vi kommunens forrige delegeringsreglement som ble vedtatt 31.8.2017. Det er ikke store forskjeller mellom disse versjonene når det gjelder det som er relevant for kontraktsoppfølging. I pkt. 1 i kapittel 6.2 om Rettslig representant, vises det til at

² I delegeringsreglementet under kommunestyrets ansvarsområde vises det til at dette blant annet gjelder vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, vesentlige endringer i årsbudsjettet og avtaler som medfører økonomiske forpliktelser utover årsbudsjettet.

ordføreren er kommunens rettslige representant og skriver under på vegne av kommunen i alle tilfeller så fremt ikke annet er bestemt. I pkt. 2 står det at øvrige dokumenter av administrativ og driftsmessig karakter undertegnes av rådmannen eller den han har delegert myndighet til.

Det vises videre i kapittel 7.5 til at rådmannens myndighet i økonomi- og budsjettsaker er regulert i økonomi- og finansreglement. Ifølge kapittel 7.9 er rådmannens videredelegering av myndighet regulert i et eget reglement som fastsettes av rådmannen.

3.2 ADMINISTRATIVT VIDEREDELEGERINGSREGLEMENT

Vi har sett på kontraktsoppfølging i forbindelse med anskaffelser gjennomført i perioden 2019-2020. Da gjaldt rådmannens videredelegeringsreglement fra 1.7 2018. Ifølge reglementet skjer delegeringen i henhold til kommunens organisasjonskart, og det vises til kapittel 7 i delegeringsreglementet fra 2017.³⁴

Ifølge reglementet tillegges kommunalsjefene rådmannens myndighet på sitt område og virksomhetslederne delegeres myndighet innen sitt naturlige ansvarsområde. Rådmannens myndighet til å fatte vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning delegeres til kommunalsjefene i de saker som hører inn i de respektive områdenes arbeids- og ansvarsområder. Ved tvilstilfeller avklares slike spørsmål med rådmannen, som igjen vurderer om det er behov for å avklare spørsmålet med ordføreren. Kommunalsjefene må utarbeide sine egne delegeringsreglementer, som dokumenterer hvordan fullmakten håndteres i eget område og hvilke videredelegeringer som er gitt. Kommunalsjefene plikter å legge til rette for tilfredsstillende internkontroll innenfor sitt ansvarsområde. Internkontrollen dokumenteres i tråd med kravene i rådmannens internkontrollsystem. (jf. pkt. 3 i reglementet).

Rådmannens videredelegering av sin myndighet i økonomisaker innarbeides i et eget økonomireglement. Videredelegering av anvisningsmyndighet gis gjennom særskilte vedtak iht. Økonomireglementets bestemmelser. (jf. pkt. 5).

3.3 ØKONOMI- OG FINANSREGLEMENTET

Økonomireglementet for Jevnaker kommune er vedtatt i kommunestyret 9. februar 2017, k-sak 2/17.

Det går frem av punkt 2.6.1 at rådmannen i egen fullmakt til hver kommunalsjef/stabsleder har delegert ansvaret for et særskilt tjenesteområde. Dette gjelder fullmakter til anskaffelse, kontering, attestasjon og anvisning. Drift og utvikling av tjenesteområdet skal skje innenfor de økonomiske rammer som framkommer i kommunestyrets

³ Rådmannens videredelegeringsreglement er revidert høsten 2021. Det går frem av reglementet § 3 at anskaffelser, herunder videredelegering av innkjøpsfullmakt, videredelegeres kommunalsjef og virksomhetsleder med anvisningsfullmakt. Gjennomføring av egne anskaffelsesprosedyrer videredelegeres kommunalsjef for de respektive områder).

⁴ Vi viser også til rådmannens kommentarer til utkast til revisjonsrapport under pkt 6, 3. avsnitt om revidering av videredelegeringsreglementet.

årlige budsjettvedtak med ev senere endringsvedtak. Den som er delegert anvisningsmyndighet, kan videredelegere denne ett ledd. Det går frem av reglementet at fullmakter skal gis skriftlig.

Kapittel 4 omhandler anskaffelse av varer, tjenester, bygg og anleggsarbeider. Reglementet gjelder for alle innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for eller på vegne av kommunens virksomheter. Det vises også til felles anskaffelsesstrategi for kommunene på Hadeland gjennom felles innkjøpssamarbeid.

Organisering er omtalt i kapittel 4.2. Her står det at kommunen i hovedsak organiserer sine anskaffelser ved at anskaffelsesmyndighet og kompetanse delegeres fra rådmannen til kommunalsjef/stabsleder. Videre står det blant annet følgende:

- Hver enkelt virksomhet er ansvarlig for, og skal selv foreta sine nødvendige anskaffelser. De som foretar en anskaffelse, påfører kommunen en økonomisk forpliktelse og anskaffelser skal derfor bare gjøres av de som er tildelt/delegert myndighet til det.
- Virksomhetene bør organisere sine anskaffelser gjennom et begrenset antall innkjøpere med anskaffelsesfullmakt og nødvendig kompetanse.
- Fullmakt skal gis skriftlig på skjema for innkjøpsfullmakt av den som har anvisningsmyndighet for det aktuelle budsjett.
- Virksomhetene skal foreta innkjøp over sentrale rammeavtaler på vare- og tjenestekområder hvor dette er inngått, og det skal bestilles i tråd med avtalens vilkår. Inngåtte sentrale rammeavtaler er forpliktende for kommunen.
- Anskaffelser, herunder kontrakter, med verdi over 100 000 kr. eks. mva. skal dokumenteres i kommunens sak-/arkiv-system i henhold til gjeldende arkivrutiner for offentlige anskaffelser.
- Oversikt over felles inngåtte rammeavtaler samt informasjon og veiledninger relatert til virksomhetenes innkjøpsarbeid er tilgjengelig på felles innkjøpsside for innkjøpssamarbeidet. Det vises også til Direktoratet for forvaltning og IKT(DIFI) sin internettside om offentlige anskaffelser, se www.anskaffelser.no.

I kapittel 4.3 om generelle krav til innkjøpsarbeidet står det blant annet at alle anskaffelser skal:

- Utføres iht. kommunens til enhver tid gjeldende rutiner for innkjøp, herunder foreta nødvendig kontraktsoppfølging for å sikre at leveranser og forpliktelser for begge parter oppfylles.
- Utføres iht. kommunens til enhver tid gjeldende etiske retningslinjer og med høy integritet (se eget reglement).
- Basere kontraktsvilkår på fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder for aktuelt vare eller tjenestekområde der hvor dette finnes. Kommunens egne standard innkjøpsvilkår for henholdsvis varekjøp og tjenestekjøp kan benyttes i anskaffelser av mindre omfang og kompleksitet

Økonomireglementet forutsetter at for kjøp over 100 000 kr eks mva. skal det foreligge kontrakter. I punkt 4.4 er det presisert at det skal foreligge skriftlige kontrakter for mellomstore⁵ og store enkeltanskaffelser⁶. For mellomstore anskaffelser står det i avsnitt 4.4 at skriftlig kontrakt skal inngås med valgt leverandør, minimum skal

⁵ Kontrakter fra kr 100 000 opp til nasjonal terskelverdi.

⁶ Anskaffelser lik eller større enn nasjonal terskelverdi.

en kontrakt bestå av en skriftlig aksept av antatt tilbud hvor forespørselen og tilbudet inngår som vedlegg eller henvises til.

Rutiner for varemottak, fakturamottak og fakturakontroll er omtalt i økonomireglementet (kapittel 4.7, 4.8 og 4.9). Ved varemottak skal det så raskt som mulig kontrolleres at den mottatte vare/tjeneste er i samsvar med bestilling. Om varen/tjenesten ikke er i samsvar med bestillingen skal det straks reklameres. Leder for resultatområdene gir fullmakt til den som skal ha tilgang til å kontere og attestere faktura på eget skjema. Ansvar for fakturakontroll er hos attestasjons- og anvisningsmyndighet dersom ikke annet er avtalt særskilt. Hensikten med fakturakontroll er at det blir betalt riktig beløp til fastsatt tid for den vare/ tjeneste som er mottatt og godkjent. I den felles innkjøpsrutinen er det også bestemmelser om dette og det vises til kommunenes økonomireglement.

Kapittel 4.10 og 4.11 i økonomireglementet omhandler attestasjon og anvisning. Rådmannen kan delegere anvisningsmyndigheten videre. Den som er delegert anvisningsmyndighet, kan videredelegere denne ett ledd. De som har anvisningsmyndighet innehar samtidig attestasjonsrett, men de kan ikke både attestere og anviser på samme bilag. De som er tildelt anvisningsmyndighet kan gi attestasjonsrett til en eller flere av sine medarbeidere. Det går frem av reglementet at fullmakter skal gis skriftlig.

3.4 FELLES INNKJØPSRUTINE HADELAND

Felles innkjøpsrutine for innkjøpssamarbeidet i Hadeland datert 15.05.2020 har som formål å sikre at alle anskaffelser utføres i henhold til gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer, og gjelder for anskaffelse av alle varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider i kommunen. Det går fram av rutinens punkt 4.5 at der det finnes kontraktstandarder som for eksempel Norsk Standard eller Statens standardavtaler skal disse som hovedregel benyttes ved inngåelse av kontrakter.

Ifølge kapittel 6 i rutinen er kontraktsoppfølging alle forhold og situasjoner som oppstår fra kontrakt er signert til kontrakten er avsluttet og partene ikke lenger har rettigheter og plikter etter kontrakten. Dette innebærer særlig å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal, og ellers oppfyller alle sine plikter. Ved avvik, feil eller mangler ved leveransene er det viktig å ta kontakt med leverandøren for reklamasjon. Ofte vil en god tilbakemelding og dialog med leverandøren kunne gjøre begge parter i stand til å oppfylle sine forpliktelser tilfredsstillende. Reklamasjoner skal være skriftlige. Det vises til at det eksisterer en rekke ulike kontrakter, og hver kontrakt er unik. Hvordan det er best å følge opp den enkelte kontrakt vil derfor kunne variere.

Kapittel 6.1 omhandler oppfølging av kontraktens leveranse og fakturering. Kapittel 6.2 og 6.3 omhandler rutiner for varemottak og fakturakontroll. Leveransen skal kontrolleres ved varemottak / attestasjon av faktura i henhold til kommunenes økonomireglement. Rutinen beskriver i punkt 6.4 også oppfølging av eventuelt andre kontraktsbestemmelser slik som lønns- og arbeidsvilkår. Oppfølgingsmøte/statusmøte bør avholdes om det oppdages vesentlige avvik i forhold til kontraktbetingelsene. Evaluering av leveranser er omtalt i punkt 6.6 hvor det står at det er aktuelt å gjennomføre koordinert evaluering av leveransene og oppfølging av avtalte vilkår.

4 REVISJONSKRITERIER

4.1 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier utgjør en objektiv målestokk for revisors vurderinger av den reviderte virksomheten. De skal være relevante, konkrete og i samsvar med kravene som gjelder innenfor den aktuelle tidsperioden. Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative eller anerkjente kilder. Dette kan være lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv.

I hovedsak har vi benyttet følgende kilder for revisjonskriterier:

- Kommunelovens bestemmelser om internkontroll og Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder til bestemmelsene.
- Veileder «Orden i eget hus» fra KS.
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser, samt veileder fra Nærings- og fiskeridepartementet
- Veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser (Difi).
- Anbefalinger fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)⁷.
- Kommunale reglementer (delegeringsreglement, videredelegeringsreglement, økonomireglement og innkjøpsreglement).

I det følgende beskriver vi relevante lovbestemmelser og anbefalinger fra de ulike dokumentene vi har vist til. Kommunale reglementer er beskrevet i kapittel 3.

4.2 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER

4.2.1 REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 1 - KONTRAKTER

Anskaffelsesregelverket

En kontrakt er definert på følgende måte i forskrift om offentlige anskaffelser, § 4-1 bokstav a: "*Gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører*".

For anskaffelser over nasjonal terskelverdi og anskaffelser over EØS-terskelverdier følger det av forskriften⁸ del II og III at der det finnes fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder, skal oppdragsgiveren som hovedregel bruke disse. Dette er også anbefalt for anskaffelser mellom kr 100 000 og nasjonal terskelverdi⁹.

⁷ DFØ har utviklet en egen fagside om offentlige anskaffelser på nettsiden anskaffelser.no som gir anbefalinger når det gjelder ulike deler av anskaffelsesprosessen.

⁸ Forskriftens §§ 8-12 første ledd og 19-1 første ledd

⁹ Hentet fra den forrige veilederen. Bestemmelsen er uendret fra forrige forskrift.

I veilederen¹⁰ sies det at en kontraktstandard er fremforhandlet når den er blitt til gjennom forhandlinger mellom representanter fra ulike parter. Dette omfatter først og fremst standarder som er blitt til på nasjonalt nivå, f.eks. innen bygg og anlegg Norsk Standard 8405, 8406. Slike standarder inneholder alminnelige kontraktbetingelser som plikter og rettigheter ved mangler, avvik og betalingsgjennomføring. Med utgangspunkt i slike framforhandlede og balanserte kontrakter kan oppdragsgiveren endre og tilpasse enkelte bestemmelser etter behov. KOFA kom i sak 2003/138 til at bestemmelsen ikke inneholder noen plikt til å benytte kontraktstandarder eller forbud mot å gjøre unntak fra standardkontraktene, men den virker heller som en oppfordring til å bruke slike kontrakter. Ifølge veilederen oppfyller ikke Statens standardavtaler (SSA) kravene til framforhandlede og balanserte kontrakter.

Anbefalinger fra DFØ

På nettsiden til DFØ er det publisert veiledninger som blant annet gjelder kontraktsvilkår og inngåelse av kontrakter¹¹. Kontrakten er et verktøy til bruk for å oppnå kontraktsmessig ytelse. DFØ viser til forskriften om bruk av fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder. De viser også til at kontraktsvilkårene skal være relevante og proporsjonale. På nettsiden er blant annet gitt en huskeliste /råd for hvilke krav som bør være med i en kontrakt.

Når konkurransen er avsluttet skal det inngås kontrakt med valgt leverandør. DFØ har blant annet følgende anbefalinger under punktet signere og arkivere kontrakt:

- Kontrakten blir ikke regnet som inngått før begge parter har signert.
- Kontrakt skal signeres av en med fullmakt til å forplikte avtaleparten. Det vises til at det i offentlige virksomheter gjerne foreligger et fullmaktsregime der størrelsen på kontraktens verdi avgjør hvem i virksomheten som har fullmakt til å signere kontrakten.
- Kontrakt, anskaffelsesprotokoll mv. skal journalføres og arkiveres.

Kommunens reglementer

Økonomireglementet (jf. omtale i kapittel 3) forutsetter at for kjøp over 100 000 kr eks mva. skal det foreligge kontrakter, og at kommunen skal basere kontraktsvilkår på fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder for aktuell vare eller tjenesteområde der hvor dette finnes. Videre heter det at kommunens egne standard innkjøpsvilkår for henholdsvis varekjøp og tjenestekjøp kan benyttes i anskaffelser av mindre omfang og kompleksitet. I den felles innkjøpsrutinen står det at der det finnes kontraktstandarder som for eksempel Norsk Standard eller Statens standardavtaler skal disse som en hovedregel benyttes ved inngåelse av kontrakter.

Rådmannens fullmakter går fram av delegeringsreglementet som vi omtalte i kapittel 3. Rådmannens anledning til videredelegering og bestemmelser om dette går fram av videredelegeringsreglementet og økonomireglementet. Det står ikke noe spesielt om fullmakter til å signere kontrakter på vegne av kommunen eller beløpsgrenser i den forbindelse i kommunens reglementer. Kommunens bestemmelser bygger på at fullmakt skal delegeres/tildeles og vi forstår reglementene slik at det skal gjøres skriftlig.

¹⁰ Departementets veileder fra desember 2013

¹¹ DFØ: Anskaffelsesprosessen steg for steg

Bestillinger (avrop) på kommunens rammeavtaler

En rammeavtale er ikke en selvstendig kontrakt, men et sett forhåndsavtalte vilkår som skal gjelde for de enkelte bestillingene (avropene) som inngår under rammeavtalen. Dette gjør det enklere å inngå enkeltkontrakter, fordi det bare gjenstår å bli enige om de vilkårene som ikke er fastsatt i rammeavtalen, typisk pris eller mengde. Det vil kunne gå fram av rammeavtalen hvordan en bestilling (avrop) på en rammeavtale skal foretas.

Konkrete revisjonskriterier problemstilling 1:

Vi har ut fra kravene utledet følgende:

- *Det skal foreligge skriftlige og signerte kontrakter for anskaffelser over 100.000 kroner.*
- *Den som signerer en kontrakt på kommunens vegne, skal ha fullmakt til å forplikte kommunen.*
- *For avrop på rammeavtaler skal de konkrete vilkårene for oppdraget avtales i samsvar med rammeavtalens bestemmelser.*
- *Kommunen bør benytte fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder der dette finnes, eventuelt statens standardavtaler. Ved mindre kjøp kan kommunens egne standard innkjøpsvilkår benyttes.*

4.2.2 REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 2 – RETNINGSLINJER OG RUTINER

Internkontrollrutiner

Å følge opp sine kontrakter handler om å ha gode internkontrollrutiner som sikrer at svikt, feil og mangler blir avverget. Kontraktsoppfølging er ingen lovpålagt oppgave generelt sett, men det kan være risiko for manglende oppfyllelse av lover og forskrifter dersom kommunen ikke har tilfredsstillende kontraktsoppfølging. Dette kan f.eks. gjelde lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

§ 25-1 i kommuneloven pålegger kommunedirektøren å ha en systematisk internkontroll som er tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommuneloven stiller krav om å ha nødvendige rutiner og prosedyrer (§ 25-1 tredje ledd bokstav b). Rutiner og prosedyrer er viktig for å sikre regeletterlevelse i kommunen. Veilederen fra KS¹² viser til at hva som er nødvendige rutiner, må bero på en konkret vurdering og tilpasses det området de skal gjelde for. Det er ikke et lovkrav om at enhver rutine og prosedyre skal være skriftlig, men ut fra en helhetlig tolkning av internkontrollkravet i loven vil skriftlighet ofte være nødvendig. Rutinene må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige.

Siden kontraktsoppfølging som tema i liten grad er underlagt spesifikke lovbestemmelser har vi hentet revisjonskriterier fra veiledninger om hva som er god kontraktsoppfølging. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)¹³ utarbeidet i 2016 en veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)¹⁴ har på sin nettside en egen fane for anskaffelser¹⁴, hvor det ligger veiledning og verktøy for gode offentlige innkjøp og kontraktsoppfølging. Vi har i det følgende valgt å benytte både anbefalinger i veilederen fra Difi og veilederen på nettsiden til DFØ som utgangspunkt for utledning av revisjonskriterier.

¹² Veileder «Orden i eget hus» fra KS

¹³ Fra 1.9.2020 har DFØ ansvaret for offentlige anskaffelser.

¹⁴ [Anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen-steg-for-steg/kontraktsoppfølging](https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen-steg-for-steg/kontraktsoppfølging)

I veilederen fra Difi (avsnitt 4.8) anbefales det å etablere rutiner og retningslinjer for god kontraktsoppfølging og fakturahåndtering. Rutiner og retningslinjer bør ha form og innhold som gir et godt samspill mellom kontrakten, kontraktfunksjonen, innkjøpsfunksjonen, økonomienheten og virksomheten ellers. De bør være forpliktende og forankret på ledernivå.

Organisering - roller og ansvar

DFØ viser til at kontrakten skal sikre at rutiner, frister, ansvar, framdrift og krav til kvalitet er i samsvar med det som er avtalt. Tilstrekkelige rutiner må etableres og ansvar for å følge opp de ulike elementene i kontrakten må plasseres. DFØ har beskrevet roller og ansvarsområder i innkjøpsprosessen. I forbindelse med kontraktsoppfølgingen er særlig disse rollene relevante:

- Kontraktseier som har hovedansvaret for å organisere anskaffelsen, ivareta risikostyring og mål og beslutningspunktene i prosessen, eventuelt sammen med en styringsgruppe.
- Kontraktforvalter som følger opp kontrakten mot leverandør og brukere etter kontraktbetingelsene. Dette innebærer jevnlig oppfølging av kontrakten med leverandøren, å følge opp reklamasjoner og gjennomføre sanksjoner, vurdere og evt. godkjenne prisendringer, sørge for avslutning av kontrakt mv.
- Bestiller/avroper på kontrakten/rammeavtalen som har ansvar for å kontrollere at avtalemessig ytelse blir levert. Dersom det er forsinkelse eller mangelfull levering, vil bestiller/avroper ha ansvar for å reklamere til leverandøren for å få avtalemessig ytelse.
- Mottaker har ansvar for at mottatt vare eller tjeneste er i henhold til bestilling og kontrakt.

Oppfølging og kontroll av leveransen

DFØ viser til at når bestilling er gjort må leveransen følges opp til betaling er gjort og eventuelle avvik er håndtert og rapportert. Oppfølging av leveransen bør dokumenteres for evaluering og avvikshandtering. Hvor tett leveransen skal følges opp vil variere fra kontrakt til kontrakt. Oppfølging av leveransen handler om god planlegging ved oppstart av avtalen og god kommunikasjon med leverandør. Det må følges opp at leverandøren leverer det han har tilbudt, til riktig tid og at avtalt pris benyttes i hele kontraktsperioden. Oppdragsgiver og leverandør bør avtale hvordan eventuell måling og oppfølging skal gjennomføres i praksis. Områder for slik oppfølging kan f.eks være pris- og kostnadskontroll og kvalitet.

Byggeprosjekter

Grunnlaget for god kontraktsoppfølging i byggeprosjekter legges i godt arbeid i planleggingsfasen i prosjektet¹⁵. Oppfølging av entreprenørens leveranser er avgjørende for å oppdage avvik og få rask retting av feil og mangler. Kontrollrutiner er viktige for å sikre at en får det en har betalt for og at leverandøren oppfyller sin del av kontrakten. Prosjektleder/byggeleder bør ha gode rutiner for oppfølging slik at alle kontraktkrav kan oppfylles. Det er viktig at byggherren følger opp endringene fra entreprenøren.

¹⁵ DFØ/Anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-for-steg.

Kontroll med fakturering

I veilederen fra Difi vises det til at oppdragsgiver bør ha internkontrollrutiner for kontroll av fakturaer. For anskaffelser uten fastpris må det kontrolleres at omfanget er i samsvar med det som er avtalt og levert og at avtalte priser er brukt.

Avvik

I veilederen fra Difi vises det til at et avvik fra kontrakten betyr at ytelsen ikke er i henhold til det som er fastsatt i kontrakten. Ifølge veilederen er det viktig å følge opp kontraktsbrudd for å sikre at oppdragsgiver mottar en leveranse som er i henhold til kontrakten. Leverandørens kontraktsbrudd kan gi oppdragsgiveren rettigheter som skal bidra til at oppdragsgiveren likevel får de varene eller tjenestene som er avtalt, eventuelt får en økonomisk kompensasjon.

Avslutning av kontrakt

DFØ viser til at avslutning av en kontrakt vil normalt skje i samsvar med kontraktens bestemmelser for når avtaleforholdet tar slutt. I enkeltanskaffelser og investeringsanskaffelser vil ofte avslutning av kontraktsforholdet være knyttet til godkjenning av leveransen. Godkjenning vil typisk være knyttet til mengde, funksjonalitet, kvalitet, spesifisert resultat osv.

Endringer i kontrakten

Forskrift om offentlige anskaffelser angir at oppdragsgiveren i konkurransegrunnlaget eller kunngjøringen skal angi hvilke kontraktsvilkår som skal gjelde for oppdraget.¹⁶ Når oppdragsgiveren har angitt kontraktsvilkår i konkurransegrunnlaget eller kunngjøringen, må disse i utgangspunktet brukes i kontrakten mellom oppdragsgiveren og leverandøren. Dersom det skjer vesentlige endringer i kontrakten kan det bli regnet som en ulovlig direkte anskaffelse¹⁷. Ifølge DFØ må oppdragsgiver ved behov for endringer avklare om det er en endring som lovlig kan gjennomføres eller ikke.

Konkrete revisjonskriterier problemstilling 2:

På grunnlag av anbefalinger fra DFØ om hva som er god kontraktsoppfølging har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- *Kommunen bør ha etablert retningslinjer og rutiner som gir anvisninger for hvordan kontrakter skal/kan følges opp på en systematisk måte i kontraktsperioden.*
- *Ut fra anbefalingene til DFØ er følgende forhold viktige elementer i kontraktsoppfølgingen som det er aktuelt å omtale i retningslinjer/rutiner:*
 - *Plassering av ansvar for oppfølgingen av de ulike elementene i kontrakten*
 - *Kontroll med at leverandøren leverer det som er tilbudt til riktig tid og avtalt pris.*
 - *Eventuelle endringer i kontrakten*
 - *Avvik/reklamasjoner*
 - *Godkjenning av leveransen og avslutning av kontrakten*
 - *Fakturahåndtering/-kontroll*
 - *Krav til skriftlighet.*

¹⁶ jf. FOA § 8-4 (2) bokstav b og § 14-1 (3) bokstav b.

¹⁷ jf. FOA § 8-4 (4) og § 14-2 (1)

I tillegg kan det være aktuelt med retningslinjer og rutiner for oppfølging av mer spesielle kontraktsvilkår, men det omtaler vi ikke i denne revisjonen.

4.2.3 REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 3 – KONTRAKTSOPPFØLGING I PRAKSIS

Denne problemstillingen dreier seg om kommunens kontraktsoppfølging i praksis. Kilder for revisjonskriterier vil være de samme som i problemstilling 2. I tillegg viser vi til kommunens egne bestemmelser nedfelt i økonomireglementet og den felles innkjøpsrutinen som også er revisjonskriterier for denne problemstillingen.

Som vi har vist til i kapittel 3 har økonomireglementet en bestemmelse om at det skal foretas nødvendig kontraktsoppfølging for å sikre at leveranser og forpliktelser for begge parter oppfylles. I den felles innkjøpsrutinen for Hadeland er dette utdypet noe ved at det står at dette særlig innebærer å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal og ellers oppfylder sine plikter. Ved avvik, feil eller mangler skal det tas kontakt med leverandøren for reklamasjon. Reklamasjoner skal være skriftlige. Det vises til at det eksisterer en rekke ulike kontrakter, og hver kontrakt er unik. Hvordan det er best å følge opp den enkelte kontrakt vil derfor kunne variere.

I innkjøpsrutinen står det at dersom det oppdages vesentlige avvik i forhold til kontraktbetingelsene, bør leverandøren inviteres til et oppfølgingsmøte hvor disse forhold tas opp. Møtet dokumenteres med et referat. Hvis en ikke kommer til enighet kan saken tas opp med innkjøpsansvarlig i kommunen eller innkjøpssamarbeidet for diskusjon om videre oppfølging. Innkjøpsrutinen har også et eget punkt om evaluering.

Økonomireglementet og den felles innkjøpsrutinen har bestemmelser om varemottak, fakturamottak og fakturakontroll. Vi viser til omtalen av disse bestemmelsene i kapittel 3.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har utledet følgende konkrete revisjonskriterier:

- *Kommunen skal gjennom kontraktsoppfølgingen sikre at leveransen er i samsvar med det som er avtalt. Oppfølgingen bør være dokumentert.*
- *Følgende forhold bør være en del av kontraktsoppfølgingen:*
 - *Plassering av ansvar for oppfølgingen av de ulike elementene i kontrakten*
 - *Kontroll med at leverandøren leverer det som er tilbudt til riktig tid og avtalt pris.*
 - *Eventuelle endringer i kontrakten*
 - *Avvik/reklamasjoner*
 - *Godkjenning av leveransen og avslutning av kontrakten*
 - *Fakturakontroll*

5 GJENNOMGÅTTE KONTRAKTER

I dette kapitlet beskriver vi praksis når det gjelder inngåelse av kontrakter og kontraktsoppfølging for et utvalg av anskaffelser/kontrakter.

5.1 BERGERBAKKEN SKOLE UTVIDELSE TIL 1 - 7 SKOLE

5.1.1 OM PROSJEKTET

Kommunestyret vedtok i sak 114/16, 17.11.2016 at Bergerbakken skole bygges ut og om til 1-7 skole innenfor en ramme av 124 mill. kr inkl. mva. Utbyggingen skulle startes opp i 2017 og fullføres i løpet av 2018. Prosjektet ble innarbeidet i investeringsbudsjettet¹⁸ for 2017 og 2018 med henholdsvis 35 mill.kr og 89 mill.kr. Utgangspunktet for kommunestyrets vedtak var en forprosjektrapport datert 11.10.16. Det ble utarbeidet en ny forprosjektrapport i januar 2017. I forprosjektet ligger en framdriftsplan om overtakelse til skolestart i august 2018 i samsvar med kommunestyrets forutsetninger.

Prosjektet er gjennomført i to faser; fase 1 er nybygg, mens fase 2 er rehabilitering av eksisterende bygg med tilbygg. Ifølge forprosjektrapporten skulle fase 1 være ferdig for overtakelse/innflytting 1.8.2018, fase 2 skulle være ferdig til overtakelse/innflytting 1.1.2019, og siste del av utomhusarbeidene skulle være ferdig til overtakelse 1.8.2019. Kostnader og fremdrift er rapportert i årsmeldingene. Revisjonen er ikke kjent med at det foreligger noen egen sluttrapportering til kommunestyret for dette prosjektet.

Det går frem av årsmeldingene for 2018 – 2020 at tilnærmet alle tiltak ble gjennomført etter planen i 2018, men at noen justeringer gjenstod våren 2019. Det fremgår at prosjektet er utført innenfor budsjettramma. Det ble gjennomført 1-års befarings høsten 2019. Ved årsskiftet 2020/2021 var uteområdet ferdigstilt. Det går frem av årsmeldingen for 2020 og kvartalsrapportene for 2021 at sentral styring av bygget ikke er ferdigstilt siden entreprenøren ikke hadde kapasitet til å ferdigstille arbeidet og at det arbeides med enkelte reklamasjonssaker. Ifølge virksomhetsleder Eiendom er prosjektet avsluttet ved utgangen av 2021.

5.1.2 KONTRAKTENE

I dette investeringsprosjektet har kommunen inngått kontrakter om prosjekt- og byggeledelse, prosjektering og entrepriser med ulike leverandører. Byggeprosjektet er utført etter hovedentreprisemodell med tiltransporterte sideentrepriser hvor hoved-entreprenør er administrerende sideentreprenør.¹⁹ Kommunen avholdt en tilbudskonkurranse for entreprisene hvor hver entreprise ble kunngjort som egen anskaffelse på Doffin.

¹⁸ Kommunestyrets vedtak 15.12.16 sak 127/16

¹⁹ Organiseringen innebærer vanligvis at én entreprenør, hovedentreprenøren, påtar seg utførelsen av alle bygningsmessige arbeider, mens de installasjonstekniske arbeidene utføres i separate entrepriser. Hovedentreprenøren og de tekniske entreprenørene er sideentreprenører. Det er vanlig at hovedentreprenøren får ansvaret for koordinering på byggeplassen og for fremdriftskontroll av de andre sideentreprenørene mot særskilt godtgjørelse. (Direktoratet for Byggekvalitet).

Hovedentreprisekontrakt for bygningsmessige arbeider (hovedentreprise, administrerende sideentreprenør) ble inngått med Tronrud Bygg AS som senere ble kjøpt opp av Betonmast Hæhre Ringerike AS 19.9.17. Kontraktssum ekskl. mva. var 49 762 418 kr. Sideentrepriser ble inngått med fire entreprenører. For disse entreprenørene går det fram av PA-boken²⁰ at de ble kontrahert av Jevnaker kommune og overført til hovedentreprenør som underleverandører.

Prosjekteringsleder var SG Arkitektur AS. Kontrakter med prosjekterende rådgivere for de forskjellige fag er inngått på grunnlag av avrop på rammeavtaler.

Prosjektleder og byggeleder var innleid fra HR-Prosjekt AS. Det ble foretatt avrop på to rammeavtaler for prosjekt- og byggeledelse²¹.

Vi har valgt å se nærmere på kontrakten med hovedentreprenør Tronrud Bygg AS og kontrakten med HR – prosjekt AS om prosjektleder og byggeleder.

Kontrakten med HR-prosjekt om prosjekt- og byggeledelse

Det går frem av rammeavtalene for prosjekt- og byggeledelse (avtale nr. 13/01067 og 17/01105) at som generelle kontraktsbestemmelser gjelder standardkontrakter fra Norsk standard. Her vises til «NS 8402 Alminnelige kontraktsbestemmelser for rådgivningsoppdrag honorert etter medgått tid» for prosjektledelse og «NS 8403 «Alminnelige kontraktsbestemmelser for byggelederoppdrag». Videre gjelder felles spesielle kontraktsbestemmelser og leveransekrav som beskrevet i vedlegg til kontrakten. Kontraktsbestemmelsene regulerer blant annet hvilke ytelser tjenesten kan omfatte og konsulentens minstekrav til kompetanse.

Det går frem av begge rammeavtalene at hvert oppdrag skal bestilles (avropes) skriftlig og utføres i tråd med de fastsatte vilkår i rammeavtalen. Det vises til hvilke forhold som skal angis, herunder leverandørens ytelser, fremdrift, bemanning, kontaktpersoner og timeramme. Leverandøren er pliktig til å benytte tilbudte medarbeidere ved avrop på rammeavtaler.

Vi har mottatt skjemaer for avrop byggeledelse og prosjektledelse på de to rammeavtalene som er utfyllt, datert og signert av en representant for HR Prosjekt AS og virksomhetsleder Eiendom som representant for kunden (kommunen).

I teksten på avropsskjemaet står det blant annet at utfyllt og signert skjema forplikter partene og gjelder som bestillingsdokumentasjon for oppdraget. Det står videre hvilke forhold som skal angis for hvert oppdrag, jf. vilkår i rammeavtalen vi omtalte ovenfor.

Entreprisekontrakt – NS 8405

Hovedentreprisekontrakt er undertegnet av byggherre representert ved virksomhetsleder Eiendom og representant for entreprenøren. Kontrakten består av kontraktsdokumentet datert 19.9.2017, referat fra

²⁰ Prosjektadministrativ Håndbok.

²¹ nr. 13/01067 som ble inngått 11.9.2013 med varighet til 10.9.2015 med opsjon 1 + 1 års forlengelse og nr 17/01105 Prosjektledelse og byggeledelse med avtaleperiode 12.12.2017 – 11.12.2019 med opsjon 1 + 1 år.

kontraktsmøte 19.9.17, leverandørens tilbud, byggherrens konkurransegrunnlag og NS8405- 2008 Norsk bygge- og anleggskontrakt.

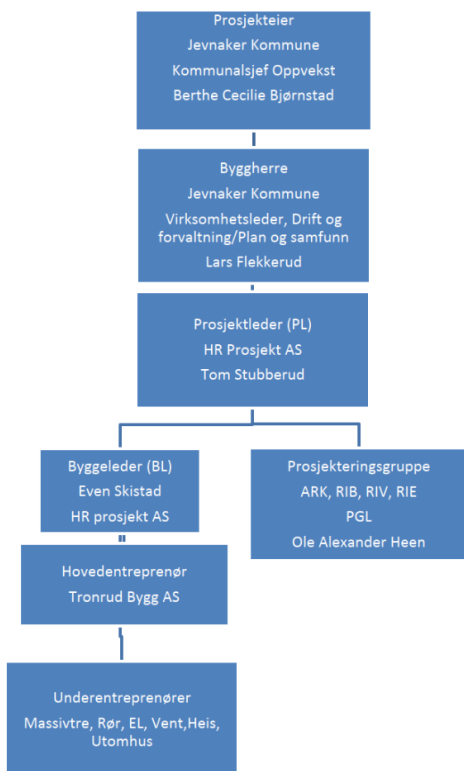
Det ble avtalt tidsfrister for fase 1 og fase 2 av prosjektet i kontrakten. Fristen for fase 1 var 1.8.2018 og for fase 2 27.12.2018.

Det går frem av kontraktsbetingelsene i NS 8405, punkt 6 at hver av representantene skal utpeke en person som representerer dem i spørsmål angående kontrakten. Er ikke annet skriftlig meddelt den andre parten, har representanten fullmakt til å fatte alle beslutninger i anledning kontrakten. Representanten skal under enhver omstendighet ha fullmakt til å fatte de beslutninger som er nødvendige for at kontraktarbeidet skal kunne gjennomføres uten unødvendig opphold.

Av kontraktsdokumentet går det fram at byggherrens representant var virksomhetsleder Eiendom. Nåværende virksomhetsleder Eiendom som startet i mars 2020 har opplyst til revisjonen at han er usikker på om det finnes skriftlig fullmakt til å signere kontrakter. Det er ofte virksomhetsleder som signerer kontrakten når byggeprosjektet er vedtatt og delegert. Han mener at det er innenfor virksomhetsleders fullmakter.

5.1.3 ORGANISERING AV KONTRAKTSOPPFØLGINGEN

Vi har fått opplyst at når kommunen bruker ekstern prosjektleder gjennom kjøp på rammeavtaler, er det prosjektleders prosjektstandarder (maler for gjennomføring av prosjektet) som er benyttet. Ifølge virksomhetsleder Eiendom skal det foreligge en mappestruktur med et sett med maler for planlegging og gjennomføring av investeringer i kommunen. Virksomhetsleder opplyser at han ikke kjenner til at disse dokumentene har vært i bruk.



I dette prosjektet har prosjektleder utarbeidet en prosjektadministrativ bok (PA-bok) som omfatter ulike prosjektadministrative bestemmelser, rutiner og retningslinjer. Alle impliserte parter forpliktes å følge de til enhver tid gjeldende bestemmelser i PA-boken. PA-boken er sist revidert 23.1.2018.

Organiseringen av byggeprosjektet i gjennomføringsfasen går fram av PA-boken og er gjengitt i figur 5.1. Oppdragsgiver var Jevnaker kommune. Kommunalsjef for oppvekst Berthe Cecilie Bjørnstad var prosjekteier på vegne av rådmannen. Virksomhetsleder Eiendom i sektor for Plan og samfunn var kommunens byggherrerepresentant, den som signerte avtalen med entreprenøren og som hadde ansvaret for å følge opp prosjektet. Det er ikke opplyst om styringsgruppe i PA-boken punkt 3.1.1. Nåværende virksomhetsleder antar derfor at det ikke har vært opprettet.

Figur 5.1 Organisasjonskart gjennomføringsfasen. Kilde: PA-bok 23.1.2018

Innleid prosjektleder har i henhold til rammeavtalen med HR-prosjekt ansvar for ledelse av byggeprosjektet, herunder overordnet ansvar for teknisk, økonomisk og fremdriftsmessig oppfølging av prosjekter, oppfølging av byggeleder og godkjenning av endringer. Innleid byggeleder er kommunens /byggherrens representant på byggeplassen og har ansvar for å sørge for at byggearbeidet utføres i samsvar med forutsetningene i kontraktene mv.

Virksomhetsleder Drift og forvaltning/Plan og samfunn har hatt ansvaret for å følge opp kontraktene med prosjektleder og byggeleder. Det har vært skifte i stillingen som virksomhetsleder og representant for byggherren i perioden prosjektet har pågått. Nåværende virksomhetsleder for Eiendom startet i mars 2020 og han fikk da ansvaret. Informasjonen om kontraktsoppfølgingen i dette prosjektet har vi fått fra nåværende virksomhetsleder.

5.1.4 OPPFØLGING I PRAKSIS

Møter

Ifølge PA-boken skal det føres møtereferater fra alle møter. Det er gitt anvisning for innhold i møtereferatet og for hvem som skal ha innkallinger og referater fra møtene. Det går frem av PA-boken at det skal avholdes byggherremøter, brukermøter, prosjekteringsmøter, fremdriftsmøter, særmøter og SHA-møter ²². For byggherremøter går det fram at entreprenør og prosjektledelsen til HR Prosjekt AS avholder møter for rapportering, beslutninger og generell infoutveksling.

Det foreligger referater fra byggherremøter i perioden oktober 2017 til desember 2018 (møter nr. 01 – 25). På disse møtene deltok vanligvis virksomhetsleder Eiendom/ representant for byggherren, rektor / brukerrepresentant, arkitekt, prosjektleder og byggeleder fra HR-prosjekt og representanter fra hovedentreprenør. Vi har fått opplyst at byggherremøter ble avsluttet i 2018. Det siste møtet er 11.12.18 i forbindelse med at fase 2 er overlevert. HR-prosjekt har fulgt opp entreprenøren videre. Det foreligger ikke byggherremøtereferater, men vi har fått opplyst at det har vært andre møter med referater.

Rapportering til byggherre

Det går frem av PA-boken at entreprenøren skal sende månedsrapport til HR-prosjekt AS innen avtalt dato. Vi har fått månedsrapporteringene fra januar 2018 til november 2018. Månedsrapporteringene inneholder status på framdrift, økonomi med tall totalt for prosjektet og prognose opp mot budsjett. Månedsrapportene viser totaltall og fordelt på entreprisekostnad, prosjektering ulike fag, prosjektledelse og andre typer kostnader. Videre rapporteres det på milepæler, kvalitet, sikkerhet, helse og arbeidsmiljø samt byggherrebeslutninger. Det går frem av rapportene at status for fremdrift og økonomi er i samsvar med plan denne perioden.

En månedsrapport med estimert slutfaktura foreligger i januar 2019. Det foreligger også en månedsrapport for juni 2019 som kommenterer hovedaktiviteter etter sommeren som gjenstående utenomhus/beplantning, gjenstående gravearbeider mv og etablering av vei for nedgravde søppelcontainere.

²² Forkortelse for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø og begrepet er sentralt i Byggherreforskriften

Faktureringsplan

Ifølge PA-bok kap. 5 skal det angis hvor mye av anbudets prisede hovedposter som er utført ved hver fakturering. Sammen med den månedlige fakturaen skal det vedlegges en ajourført utgave av faktureringsplan.

Økonomisk status kommer frem av regneark for «Bygg, fakturaunderlag og oppfølging i prosjekt» som er utarbeidet pr måned av prosjektleder. Her fremgår kontraktens/anbudets enkeltposter med enhetspris, sum, utført %, sum fakturering, status pr post og kommentarer. Til slutt er det en oversikt over poster til fakturering denne måneden pr kapittel i kontrakten/anbudet med kolonner for totalt fakturert, sum fakturert forrige måned og sum denne månedens faktura.

Vi har fått opplyst at virksomhetsleder og kommunalsjef hadde fullmakt til hhv. å attestere og anvisa fakturaene. Stikkprøver viser at det foreligger faktureringsgrunnlag fra entreprenør og fra konsulenter. Fakturaene er attestert av virksomhetsleder og anvist av kommunalsjef Hans Tollef Solberg, Plan og samfunn.

Endringer

Punkt 5.1 i PA-boken omhandler endringer. Varsel om endringer sendes fra hovedentreprenør til prosjektleder, med kopi til byggherre. Ifølge virksomhetsleder Eiendom kan byggherren beslutte endringer innenfor kontraktens rammer. Endringer utover rammen må opp til prosjekteier eventuelt kommunestyret; avhengig av omfanget. Vi har fått opplyst at det foreligger egen liste over endringsmeldinger. Representant for byggherre godkjenner/ har signert endringsmeldinger og passet på at godkjent sum er innenfor totalrammen.

Befaringer, overtakelse mv

Befaringer og overtakelsesforretning er omtalt i kapittel 11 i PA-boken. I forkant av overtakelsesforretning skal det gjennomføres ferdigbefaringer med HR Prosjekt AS og entreprenør. Mangelliste fra ferdigbefaringen danner grunnlaget for overtakelsesforretningen. PA-boken angir hva som skal foreligge før overtakelse.

Fase 1 ble overlevert i perioden 1-15.8.2018. Overtakelsesbefaring for fase 2 og overtakelsesforretning ble gjennomført i desember 2018. Prøvedrift var løpende i 12 mnd. fra overtakelse. Det går frem av referater fra byggherremøter at det foreligger plan for prøvedriftsmøter.

Det er gjennomført 1 års befaring 10.12.2019 med oppfølging 27.02.2020 hvor avvikene var lukket. Det foreligger ferdigbefaringsrapport hvor feil og mangler er påpekt, notert og det er satt frister for ferdigstilling. Det foreligger signaturer fra Betonmast Ringerike AS og virksomhetsleder på vegne av byggherre for at manglene er utført og kontrollert. Ved 2 års befaring 09.12.2020 ble det avdekket nye ting - småreklamasjoner. Dette har vi fått opplyst er dokumentert i regneark og ble tatt opp med entreprenør.

Virksomhetsleder sier at det ikke er uvanlig at det er reklamasjonssaker etter ferdigstilling. Det hender man også har 5 års-befaring. En utfordring i prosjektet om Bergerbakken skole har vært plassering av Molok avfallsbrønn. Det har vært ansamling av vann. Det må gjøres noen tiltak og flytte avfallsbrønnen. Prosjektleder for prosjektet hos HR-prosjekt var med på 1 og 2 års-befaringene og er fortsatt med og følger opp leverandøren.

5.2 LJUNGBERGÅRDEN

5.2.1 OM PROSJEKTET/ANSKAFFELSEN

Dette prosjektet gjelder rehabilitering/ombygging av Aktivitetssenteret. Vi har fått opplyst at bygget skulle bli et familiens hus hvor alle helsetjenester skulle samles på et sted. Ombyggingen ble vedtatt i økonomi- og handlingsplanen for 2019-2022 med 16 mill. kroner fordelt over to år. I økonomi- og handlingsplanen for 2020-2023 var prosjektet budsjettet med hhv. 8,6 mill. kr i 2019 og 8 mill. kr i 2020.

Kostnadsrammen ble vedtatt nedjustert til 9,5 mill.kr. i kommunestyrets sak 35/20, 28.5.20. Av saksframlegget går det fram at det tidligere var gjennomført en mulighetsstudie for Ljungberggården. Mulighetsstudien så ikke så mye på begrensningene i forhold til bygget, adkomst og parkeringsforhold. Det viste seg ikke å være realistisk å få gjennomført konseptet som opprinnelig lå til grunn. Det ble derfor ikke anbefalt å gå videre med opprinnelige planer. Prosjektet ble nedskalert til å rehabilitere underetasjen for å flytte virksomheten i 1. etg. ned i underetasjen. Planlagt ferdigstilling var i løpet av 2020.

I årsberetningen for 2020 er det rapportert at prosjektet er ferdigstilt, men at sluttoppgjøret ikke var gjennomført. Rehabiliteringen var mer utfordrende enn først beregnet og medførte høyere kostnader enn forutsatt. Det ble rapportert at det var mange små faktorer som medførte overforbruk. Betonggulvet og innervegger var dårligere enn forutsatt og medførte større rehabilitering. Innsparing på ventilasjon ble mindre enn forutsatt pga. at det var mer kostnadskrevende å etablere ventilasjonsanlegget enn først antatt. Ifølge virksomhetsleder Eiendom ble prosjektet avsluttet regnskapsmessig i 2020. Pr. 31.12.2020 var kostnadene ca. 1,4 mill. kroner over budsjett.

5.2.2 OVERSIKT OVER KONTRAKTENE OG KONTRAKTBETINGELSER

PROSJEKTERENDE VIRKSOMHETER	
	HR-Prosjekt AS
Arkitektur	SG Arkitektur
UTFØRENDE VIRKSOMHETER	
Grunnarbeider	Brødrene Eidsand
Betong/tømrer	Byggservice innlandet
Elektro/alarm	Øistad elektro
Rørlegger	Gundersen og Brokerud
Ventilasjon	GK inneklime

Vi har fått en rolleoversikt over prosjekterende og utførende virksomheter, og det er opplyst at denne gjelder både for Ljungberggården og Nesbakken barnehage. Det ble benyttet avrop på rammeavtaler i forbindelse med prosjektering/arkitekt, og prosjekt- og byggeledelse. Byggservice Innlandet var hovedentreprenør og de andre var underentreprenører til prosjektet.

Vi har sett nærmere på avtalene med HR-prosjekt og Byggservice Innlandet.

Prosjektleder og byggeleder fra HR Prosjekt – kjøp på rammeavtale

Det er foretatt avrop på rammeavtale 17/01105 – 19 for kjøp av prosjektledelse og byggeledelse fra HR-prosjekt. Vi har omtalt avtalen i kapittel 5.1.2.

Ifølge avropsskjema skal hvert oppdrag avropes og gjennomføres i tråd med rammeavtalens vilkår (her er samme tekst som vi viste til i avropet som gjaldt Bergerbakken skole). Vi har mottatt skjema for avrop på rammeavtale datert 1.7.19. Avropsskjemaet er signert av representant for HR-prosjekt og kommunen representert ved

ansvarlig bestiller. Det står at forprosjekt er avsluttet og at prosjektet går inn i anbudsfasen. Det er ikke angitt noe tideramme for oppdraget med HR-prosjekt. Vi har fått opplyst at dette ikke var avtalt.

Byggentreprenør/Betong/tømrer: Byggservice Innlandet

Vi har mottatt rammeavtale for byggentreprenørtjenester med Byggservice Innlandet for perioden 1.1.20 til 31.12.21. For rammeavtalen gjelder standardvilkårene i NS8406 «Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt».

Det går frem av pkt. 1.10 i rammeavtalen at alle avrop/bestillinger skal bekreftes skriftlig av leverandør innen 3 virkedager. Det vises videre til hva bekreftelsen skal inneholde spesifisering av. Det går videre fram av punkt 1.11 at for oppdrag som utføres etter medgått tid skal det alltid avtales en honorarramme for prosjektspesifikke oppdrag. Endringer av honorar og fremdrift skal varsles i henhold til kontraktsbestemmelsene. Timeforbruket skal være en del av fakturagrunnlaget.

Vi har ikke fått oss forelagt bestilling eller oppdragsbekreftelse for dette oppdraget. Vi har fått opplyst at det var regningsarbeider. Det går ikke fram av dokumenter vi har mottatt hva som var honorarrammen for oppdraget eller hva som var avtalt når det gjelder oppstart eller leveringsfrist.

5.2.3 ORGANISERING AV KONTRAKTSOPPFØLGINGEN

Vi har fått opplyst at organisering av dette prosjektet er basert på innleid prosjektleders prosjektstandarder slik som for Bergerbakken skole. Siden det var et mindre prosjekt, ble PA-bok ikke utarbeidet. Det er utarbeidet plan for sikkerhet, helse- og arbeidsmiljø (SHA-plan) der organisering mv delvis er omtalt. Vi har fått opplyst at det var samme organisering og HR-Prosjekt AS samkjørte prosjektledelsen for de tre prosjektene Plassenveien, Ljungberggården og Nesbakken barnehage.

Virksomhetsleder viser til at det i forbindelse med mulighetsstudiet var kommunalsjefen Helse & omsorg som var prosjekteier. Da investeringsbudsjett var vedtatt ble kommunalsjef Plan & Samfunn prosjekteier. Byggherren har vært representert ved ulike personer i Jevnaker kommune. Det går frem av et referat fra prosjektgruppemøte i mars 2020 der prosjektgruppe skulle fastsettes at virksomhetsleder Helse skulle ha fullmakt og bestemme innenfor de rammene som var. Dette ble endret til at virksomhetsleder Eiendom skulle ha fullmakt. Fra 10.3.20 er det nåværende virksomhetsleder for Eiendom som fikk ansvaret for kontraktsoppfølgingen.

5.2.4 OPPFØLGING I PRAKSIS

Oppfølging av prosjektleder

Vi har fått opplyst at innleid prosjektleder var engasjert fra sommeren 2019 for å bistå i tidlige faser med bl.a. opplegg for gjennomføring av de første vurderingene av behovene i forhold til fremtidig bruk av bygget. Rammeavtalen angir hva som er prosjektleder/byggeleders ansvar og oppgaver.

Etter krav fra kommunens side ble prosjektleder fra HR prosjekt byttet ut underveis i prosjektet på bakgrunn av at prosjektleder som kommunen ble tildelt, ikke var godkjent i henhold til kompetansekravene som var satt i rammeavtalen. Ifølge referater fra prosjektgruppemøte tok ny prosjektleder/byggeleder over i februar 2020.

Det var ansvarlige bestillere som fulgte opp kontrakten med innleid prosjektleder/byggeleder fra HR-prosjekt i samarbeid med kommunalsjef. Ansvarlige bestillere er samme personer som har hatt rollen som byggherrerepresentant. Bestiller hadde direkte oppfølging av prosjektleder og kontrollerte leveranse og faktura, mens kommunalsjef anviste faktura. Vi fikk opplyst at kommunalsjef plan og samfunn fulgte opp kontrakten med HR-Prosjekt og iverksatte tiltak når avvik på prosjektleder ikke ble fulgt opp av HR prosjekt.

Møter

Vi har et referat fra status-/avklaringsmøte 21.02.2020 der pkt. 2 på agendaen omhandler Ljungberggården. Møtet handler om behov og fremtidig bruk av plan 1 og 2. På dette møtet deltok rådmann Cecilie P Øyen, kommunens byggherrerepresentant, ny prosjektleder/byggeleder fra HR Prosjekt og representanter fra Helse- og omsorg.

Det ble opprettet en prosjektgruppe. Deltakere i prosjektgruppen var prosjektleder fra HR-prosjekt, representant for byggherren, representant for brukergruppen, arkitekt, entreprenør osv. Virksomhetsleder opplyste at det ble gjennomført prosjektgruppemøter 1 til 2 ganger pr. mnd. og det foreligger referater fra møter i perioden mars-mai 2020. Det går fram av referatet i april at flere temaer som blir kostnadsdrivende for prosjektet ikke er belyst i mulighetsstudien. Det går fram av referatet at mulighetsstudien ble forkastet. Videre går det fram at prosjekt Ljungberggården plan u.etc. ble mer omfattende pga. fuktskader i kjelleren og at drenering måtte utføres.

I tillegg foreligger det referater fra byggemøter i perioden februar – september 2020. På disse møtene deltok representant for byggherre, prosjektleder/byggeleder, arkitekt og entreprenører.

Fremdriftsplaner

Vi har fått tilsendt en fremdriftsplan datert 01.07.20 utarbeidet av Byggservice. Vi har fått opplyst at på grunn av Covid-19 ble dette prosjektet nedprioritert da det var mer usikkerhet omkring bemanning. Nesbakken barnehage ble prioritert da det ble vurdert at det var viktigere å få den ferdigstilt.

Rapportering

Det foreligger månedsrapportering fra januar 2020 til oktober 2020. Disse er utarbeidet av HR-prosjekt ved prosjektleder. Månedsrapportene omfatter rapportering på blant annet fremdrift og økonomi. Det går frem av rapporten fra oktober at det varsles en overskridelse i forhold til vedtatt ramme revidert i kommunestyremøte 28.5.2020 som var på 9.5 mill. inkl. mva.

Fakturering

Det var innleid prosjektleder som godkjente fakturaene fra entreprenører, representant for byggherre som attesterte og kommunalsjef som anviste. Virksomhetsleder Helse hadde fullmakt til å godkjenne endringer fram til virksomhetsleder Eiendom begynte 10. mars 2020. Deretter hadde virksomhetsleder Eiendom attestasjonsfullmakt, mens kommunalsjef Plan og samfunn hadde fullmakt til å anvise. Vedlagt månedsrapporteringen er et regneark med oversikt over fakturaer. Vi har ikke tatt stikkprøver av faktureringen.

Sluttoppgjør og godkjenning Vi har fått tilsendt overtakelse befaring/ferdigbefaringsrapport og dokumentasjon fra utført fullskalatest.

5.3 TILBYGG NESBAKKEN BARNEHAGE

5.3.1 OM PROSJEKTET / ANSKAFFELSEN

Bakgrunnen for forslaget om å bygge en ny avdeling i Nesbakken barnehage var forventet plassmangel i kommunale barnehager. Det skulle igangsettes forprosjekt med endelig avklaring rundt innhold og kostnader i løpet av våren 2019. I vedtatt økonomi- og handlingsplan for 2020-2023 ble det avsatt 4,3 mill.kr til tilbygg/ombygging av barnehagen i 2020. Total budsjetttramme for prosjektet ble da oppgitt til 7,3 mill.kr.

I kommunestyremøte 28.05.2020 sak 35/20 ble kostnadsrammen for Nesbakken barnehage oppjustert med 7,8 mill.kr fra totalt 7,3 mill.kr til 15,1 mill.kr. Det går fram av saksopplysningene at det ble rapportert at fremdriften var i rute, men av hensyn til tidspress ble det ikke gjennomført forprosjekt og kostnadstallene som ble lagt fram var usikre. De opprinnelige tallene inneholdt kun bygging av ny avdeling, ikke oppgradering av eksisterende del. Ifølge virksomhetsleder Eiendom var prosjektet brukerstyrt uten forankring i budsjettet.

Ifølge årsmeldingen for 2020 var nybygget ferdig iht. plan og overtatt fra entreprenør. Fortsatt var det enkelte forhold som gjenstod i tillegg til opparbeidelse av vei og gangvei. Pr. 31.12.2020 gjenstod ca. 1,6 mill. av budsjettet til ferdigstilling av resterende arbeid. Resterende arbeid var planlagt utført i løpet av 2021. Ifølge virksomhetsleder er dette veiproblematikk; man trenger større busslomme for å slippe av barna utenfor barnehagen; såkalt «Kiss and ride - løsning». Det blir ny avtale om disse arbeidene.

5.3.2 OVERSIKT OVER KONTRAKTENE OG KONTRAKTSBESTEMMELSER

Vi viser til rolleoversikt over prosjekterende og utførende virksomheter som gjelder både for Ljungberggården og Nesbakken barnehage, jf. kapittel 5.2.2. Her omtaler vi avtalene med HR-prosjekt og Byggservice Innlandet. Det er de samme rammeavtalene som er benyttet i både prosjektet om Ljungberggården og Nesbakken barnehage.

Prosjektledelse/byggeledelse fra HR-prosjekt.

Vi har mottatt skjema for avrop på rammeavtale datert 01.07.2019 signert av HR Prosjekt. Det foreligger ingen signatur fra kommunen, men kontaktperson er oppgitt. Det er ikke angitt timeramme for oppdraget med HR-prosjekt, men det står at målet er å bli ferdig med tilbygg til barnehageåret 2020.

Byggentreprenør/Betong/tømrer: Byggservice Innlandet

Utgangspunktet for kontrakten er rammeavtale for byggentreprenørtjenester med Byggservice Innlandet AS som vi omtalte i kap. 5.2.2.

Vi har mottatt signert kontrakt om utførelse av bygge- og anleggsarbeider, formular NS 8406 A, mellom Jevnaker kommune og Byggservice Innlandet AS datert 11.11.2019 om oppsett av tilbygg på Nesbakken barnehage. Kontrakten er signert av Gry B. Munkerud som på det tidspunktet var konstituert i stillingen som virksomhetsleder for Drift og Forvaltning og en representant for Byggservice. Kontrakten gjelder regningsarbeider etter gjeldende rammeavtale på medgått tid og materiell. Kontrakten inneholder ingen opplysninger om omfang/timeramme. Tidsfrist for entreprenøren for igangsettelse er senest 1.12.19 og sluttfrist er 10.8.20.

5.3.3 ORGANISERING AV KONTRAKTSOPPFØLGINGEN

Dette prosjektet er organisert på samme måte som Ljungberggården.

Barnehagefaglig rådgiver hadde fullmakt til å godkjenne endringer fram til virksomhetsleder Eiendom begynte og deltok på første prosjektgruppemøte 20.3.2020. Han overtok da fullmakten.

Det var opprettet en prosjektgruppe for prosjektet. Deltakere i prosjektgruppen var prosjektleder fra HR-prosjekt, representant for byggherren og styrer i barnehagen og barnehagefaglig rådgiver. Som følge av utskifting i stillinger mv var det forskjellige personer som deltok underveis i prosjektet,

Prosjektleder fra HR-prosjekt var den samme som for Ljungberggården. Vi viser til omtale om utskifting av prosjektleder i kapittel 5.2.3.

5.3.4 OPPFØLGING I PRAKSIS

Møter

Virksomhetsleder opplyste at det ble gjennomført prosjektgruppemøter 1 gang i mnd. Det ble i tillegg gjennomført byggemøter hvor byggherre og bruker var representert i tillegg til prosjektleder/byggeleder, prosjekteringsansvarlig og entreprenør. Vi har referat fra møte vedr bestillingsavklaringer 28.1.20 der byggherre, prosjektleder/byggeleder, prosjekteringsleder/arkitekt og entreprenør var til stede. Rapportering fra prosjektleder foregikk i prosjektgruppemøter. Byggemøter ble gjennomført og referater for dette foreligger.

Rapporter mv.

Det foreligger månedsrapporter fra januar 2020 – oktober 2020. I den siste månedsrapporten går det frem at fremdriften har vært etter planen med overtakelse i juli 2020. Det går frem at bygget er ferdig og det er søkt om ferdigattest. Utendørs gjenstår asfaltering vår/sommer 2021. Status økonomi rapporteres også å være i henhold til plan. Det foreligger fremdriftsplaner fra Byggservice Innlandet AS.

Fakturaer

I forbindelse med månedsrapportene foreligger det et vedlegg som viser oversikt over fakturering med dato, fakturabeløp, tekst, leverandør og fakturanr. Fullmakt til å attestere fakturaene hadde virksomhetsleder, mens kommunalsjef anviste fakturaene. Vi har ikke kontrollert konkrete fakturaer.

Avslutning av prosjektet

Prosjektet var ferdig til barnehageoppstart august 2020. Det ble foretatt overtakelse av tilbygg og utomhus med befaring i forhold til byggentreprenør. Det foreligger overtakelsesprotokoll datert 31.7.2020 med oversikt over registrerte mangler. Protokollen er underskrevet av virksomhetsleder Eiendom som byggherre samt en representant for entreprenør. Det foreligger ferdigbefaringsrapport for eksisterende bygg, tilbygg og utomhus med sluttbefaring 30.09.2020 og kontrollbefaring 16.10 2020.

5.4 ACOS WEBSAK

5.4.1 OM ANSKAFFELSEN

Anskaffelse av nytt sak/arkivsystem er inntatt som en del av investeringene i IKT-utstyr i investeringsbudsjettet for perioden 2019 – 22, jf. kommunestyrets vedtak sak 105/18 13.12.18. Det er ikke presisert hvor stor del av budsjettet som gjelder nytt sak/arkivsystem. I saksutredningen er anskaffelsen begrunnet med at kommunens sak-/arkivsystem er utdatert. Nye krav til integrasjoner, krav i GDPR²³ og brukervennlighet er forhold som gjør at systemet må skiftes ut. Det vises til at eksisterende leverandør har stanset all nyutvikling i systemet og dette forsterker behovet.

Kjøp av sak-arkivsystem er en felles anskaffelse med blant andre Ringerike og Lunner. Konkurransen ble kunngjort av Ringerike kommune på Doffin/TED 6.9.18 med tilbudsfrist 14.9.18 og sak/arkivsystemet Acos WebSak ble valgt med ACOS AS som leverandør. Hver av kommunene har inngått egne selvstendige avtaler med ACOS AS.

Vi har fått opplyst at budsjettet beløp totalt for anskaffelsen er 3,3 mill.kr. og at regnskapet viser et merforbruk på 96.000.

Det er gjennomført to ROS analyser i forbindelse med anskaffelse (prosjektfase 1) og implementering av nytt sak/arkiv system. Første ROS analysen ble gjennomført i forkant av anskaffelsen for å danne et kunnskapsgrunnlag til anbudsdokumentene. Andre ROS analysen ble gjennomført etter tildeling av kontrakt med Acos.

5.4.2 KONTRAKTEN

Jevnaker kommune har inngått en utviklings- og tilpasningsavtale og en vedlikeholdsavtale med Acos AS. For begge avtalene er statens standardavtaler benyttet, henholdsvis Statens standardavtale for IT-anskaffelser SSA-T 2018 og Statens standard vedlikeholdsavtale SSA-V.

Utviklings- og tilpasningsavtalen med Acos AS gjelder levering av programvare som utvikles eller tilpasses for kommunen samt konfigurering, parametersetting, integrasjonsarbeid og andre tjenester knyttet til tilrettelegging av programvaren for kunden beskrevet i kundens kravspesifikasjon og leverandørens løsningsspesifikasjon. Avtalen gjelder også eventuell leveranse av utstyr, opplæring mv. Kontrakten med Acos AS har 9 vedlegg. Det er også inngått og signert åtte endringsbilag ifm. utløste opsjoner som er iverksatt etter signering av hovedavtalen.

Ifølge avtalen skal hver av partene oppnevne en representant som er bemyndiget til å opptre på vegne av partene i saker som angår avtalen. For Jevnaker kommune er kommunalsjef Sentraladministrasjonen oppnevnt. Hun har også underskrevet avtalen på vegne av Jevnaker kommune. Avtalen er signert av kommunen og Acos henholdsvis 11.02.19 og 04.03.19. På spørsmål om fullmakt har vi fått tilsendt delegering av anvisningsfullmakt fra rådmannen til kommunalsjefen for område Sentral stab, ansvarsgruppe 110 og 170, med henvisning til delegeringsreglementet og økonomireglementet.

²³ Personvernforordningen GDPR (General Data Protection Regulation) som skal styrke og harmonisere personvernet ved behandling av personopplysninger

5.4.3 ORGANISERING AV KONTRAKTSOPPFØLGINGEN

I avtalen er ulike prosjektadministrative bestemmelser omtalt, med henvisning til bilag 6 i avtalen. Her omtales prosjektorganisering, definisjon av roller, ansvar og fullmakter, styringsdokumenter, møter og møtefrekvens (jf. avtalens punkt 2.1.2).

Ifølge avtalen er prosjekteier ansvarlig for ressurstildeling og måloppnåelse gjennom hele prosjektgjennomføringen. Kontrakten definerer prosjektleders ansvar og hovedoppgaver for kontraktsoppfølgingen. Prosjektleder rapporterer til prosjekteier og er ansvarlig for utarbeidelse av prosjektplaner, fremdrift og resultater i prosjektet. Oppgavene til leverandørens prosjektleder er også definert.

Prosjekt- og framdriftsplanen (jf. punkt 2.1.1 i avtalen og vedlegg til avtalen bilag 4) inneholder oversikt over prosjekttressurser hos kommunen og leverandøren, kommunikasjonsplan, overordnet og detaljert fremdriftsplan, endringsoversikt (endringsbilag) og fakturaplan.

Dette er et digitaliseringsprosjekt som ligger innenfor kommunalsjef Sentraladministrasjon sitt ansvarsområde.

Prosjektorganiseringen går fram av prosjektplanen som ble godkjent av ledergruppa 19.02.19. Den er justert flere ganger; sist 01.10.19.²⁴ I den siste versjonen står det at oppdragsgiver og prosjekteier er rådmannen, og ledergruppa er styringsgruppe. Prosjektleder er kommunalsjef Sentraladministrasjonen. Hun har hatt ansvaret for oppfølging av kontrakten. Det er også hun som har godkjent endringer i kontrakten etter kontraktsinngåelse på vegne av kommunen.

Prosjektperioden var fra den 19.02.19 til 30.11.2019. Systemet skulle settes i drift fra 02.12.2019. Acos As leverte en standardisert løsning, hvor flere kommuner er brukere av systemet²⁵.

Prosjektgruppa i kommunen besto av prosjekteier (fungerende rådmann), prosjektleder (kommunalsjef sentraladministrasjon og ni prosjektgruppemedlemmer fra forskjellige fagområder. Det var i tillegg sju delprosjekter/arbeidsgrupper. Prosjektgruppas mandat var blant annet å implementere nytt sak-arkivsystem i Jevnaker kommune og gis delegert myndighet til å fatte beslutninger i alle saker og sider ved implementeringen. Prosjektgruppa ble ledet av prosjektleder som rapporterer jevnlig til prosjekteier, styringsgruppa og HTV.

5.4.4 OPPFØLGING I PRAKSIS

Møter og status

I hele prosjektperioden frem til driftssetting har det vært ukentlige statusmøter der kommunens prosjektleder og prosjektleder i Acos deltok. Statusmøtene er dokumentert med møtereferater. Vi har mottatt møtereferater fra møter i perioden april 2019 til februar 2020. I tillegg har vi fått opplyst at det ble gjennomført mange møter i de enkelte underprosjektene, både i prosjektperioden frem til driftssetting, samt oppfølging og videre implementering etter driftssetting.

²⁴ Prosjektplanen ble utarbeidet i starten og det foreligger flere versjoner da planen ble oppdatert i forhold til hvem som har deltatt.

²⁵ Notat fra rådmannen til kommunestyret 30.08.21 Oppfølging av Acos Møteportal 21/1423 – 21/11060

Framdriftsplaner mv

Vi har fått oversendt siste versjon av prosjekt- og framdriftsplan som er oppdatert 27.11.19. Planen inneholder oppdatert oversikt over prosjektressurser (prosjektgruppe), kommunikasjonsplan, overordnet og detaljert fremdriftsplan, oversikt over endringer og fakturaplan. Vi har også fått kopi av endringsbilag. Det har vært 9 endringsbilag i forbindelse med utløste opsjoner.

Akseptansetest, driftsstart og godkjenning av leveransen

Driftsstart for WebSak var 02.12.19. Det foreligger godkjenning av testperiode og akseptansetest. I etterkant av driftsstart var det en tre måneders godkjenningsperiode fram til 02.03.20. Vi har fått opplyst at det i denne perioden ble rapportert inn feil fortløpende, som ble rettet. Dagen leveransen ble godkjent defineres som leveringsdag. Da startet garantiperioden på 1 år som utløp 02.03.21.

Godkjenning av hoved-leveransen ble gjennomført i to etapper. Først ble leveransen godkjent uten at enkelte av integrasjonene og konverteringen ble godkjent. Ifølge prosjektleder var det viktig å få godkjent elementene i kontrakten. Godkjenningen var basert på testperioden og gjennomført testregime regulert i avtalens bilag 5 samt vedlikeholdsavtalen, hvor kommunen sier at de hadde løpende dialog med ACOS om alle mulige situasjoner, og feil ble utbedret løpende. Feilene ble meldt inn i fastsatte kategorier via portalene²⁶. Ifølge prosjektleder var det ingen store mangler og feil; det var ikke nok feil til ikke å kunne godkjenne, jf. avtalene.

Ifølge prosjektleder tilfredsstiller leveransen av Acos Websak med tilhørende moduler kravene stilt i konkurransen. Vi har fått opplyst at det etter godkjenning har vært enkelte feilsituasjoner som er blitt rettet fortløpende. Dette har vært nye feil som ikke ble avdekket i testperioden. Ifølge prosjektleder har oppfølgingen fra kommunens side på grunn av covid - 19 situasjonen tidvis mistet noe fokus, da kriseledelse og liv og helse har vært øverste prioritet. Hun mener at det allikevel ikke har vært noen kritiske feil etter godkjenning av leveransen, og systemets kjernefunksjoner har vært operative og uten driftsstans. Godkjennings-skriv for de manglende integrasjonene ble endelig godkjent av prosjektleder i e-post 06.04.20.

Konvertering skulle leveres på et senere tidspunkt som en frittstående leveranse med egen godkjenning. Konvertering av historiske baser ble ferdig 15.10.20. Godkjenningsperioden utløp 15.01.21. Prosjektleder bekreftet godkjenning i e-post 13.01.21. Garantiperioden var fra 02.03.2020 til 02.03.2021. Det var stilltiende aksept. Det er ingen egen dokumentasjon på det.

Prosjektgruppen for innføring har etter driftssetting arbeidet med videre implementering. Prosjektleder sier det har inkludert blant annet mer opplæring, utarbeidelse av rutiner, endringer i maler, standardtekster og arbeidsflyter og utrulling av flere funksjonaliteter og konvertering av historiske baser samt tilgjengeliggjøring av historiske møtedokumenter.

²⁶ Acos Kundeportal er en egen portal for innmelding av feil, mangler og support i testperioden. Egen kundeportal for support etter driftssetting.

5.5 SYKESIGNALANLEGG, DECT-TELEFONSYSTEM OG TELEFONSENTRAL

5.5.1 OM ANSKAFFELSEN

I kommunestyrets vedtak i sak 15/635 25.06.2015 er det under investering lagt inn kr 1,8 mill. kr til utskifting av telefon – og sykesignalanlegg i Helse og Omsorg. Vi har fått opplyst at bakgrunnen for at det ble aktuelt med en utskiftning av det gamle anlegget, er bl.a. at det var utslitt, uhensiktsmessig, og at det ble vanskeligere å få tak i deler og utstyr til det. Det ble et behov for en totalrenovering for å sikre bedre pasientsikkerhet.

5.5.2 KONTRAKTENE

Kontrakten for leveranse av sykesignalanlegg, Dect-telefonsystem og telefonsentral til Jevnaker omsorgs- og rehabiliteringssenter (JORS) er underskrevet 02.02.16 av kommunalsjef Helse og Omsorg for Jevnaker kommune og Key Account Manager for Intelcom Group AS. I overskriften på kontrakten står det at det er en standardkontrakt for tjenestekjøp. Kontrakten består i tillegg til avtaleteksten av 8 bilag.

Kontrakten gjaldt fra 02.02.16 og inntil partene har innfridd sine forpliktelser etter kontrakten. Vi er ikke kjent med hvordan dette har blitt fulgt opp. Kontrakten gjaldt også for eventuelt senere utvidelser av systemet.

Service- og supportavtale for de 4 første årene var innbakt i kontrakten fra start som utløp 1.juli 2020. Det ble inngått ny halvårlig service- og supportavtale for andre halvår 2020 med Net Nordic. Vedlikeholdsavtalen som gjelder fra 01.07.20 er datert 26.06.20 og er signert av IKT-konsulent Helse og Omsorg for Jevnaker kommune og leverandørens representant. Statens standardavtale for IT-anskaffelser SSA V 2018 ble benyttet. Dette er en avtale om vedlikehold og service av utstyr og programvare.

Det er inngått en endringsavtale i bilag 9 som gjelder fra 01.01.2021. Endringsavtalen er datert 27.01.2021 og er signert av kommunen v/konstituert kommunalsjef Helse og Omsorg og leverandør. Pr. i dag er det denne avtalen som følges opp. Av faktura datert 26.2.21 ser det ut til at kommunens utgifter for 2021 på denne avtalen var i underkant av 200.000 kroner. Endringsavtalen er en såkalt sølvavtale som innebærer økt beredskap utover normal arbeidstid dvs. fra kl. 08:00 til kl. 22:00 alle hverdager.

5.5.3 ORGANISERING AV KONTRAKTSOPPFØLGINGEN

Ifølge kontrakten pkt. 2.1.2 skal det foreligge en samhandlingsplan som skal inneholde rutiner og prosedyrer som er nødvendig for samhandlingen mellom kunden og leverandøren, herunder prosedyrer for feilhåndtering, endringshåndtering, eventuelle rutiner og planer for møter og samhandling med kundens øvrige leverandører. Vi er ikke kjent med om det foreligger en slik plan.

IKT-konsulent Helse og omsorg er systemansvarlig og har vært kontakten mot Net Nordic og har fremforhandlet vedlikeholdsavtalen. Systemansvarlig skal følge opp at kommunen får det som er avtalt i kontrakten til avtalt pris. Kommunalsjef Helse og omsorg er avtaleeier/systemeier.

5.5.4 OPPFØLGING I PRAKSIS

Oppdatering av programvare

Vi har fått opplyst at systemansvarlig Helse og omsorg foretar kontraktoppfølging av at Net Nordic foretar oppdatering av programvare når det er nødvendig eller til avtalt tid. Dette betyr at preventivt vedlikehold er foretatt dvs. fortløpende vedlikehold – han følger med på at anlegget fungerer som forutsatt og at årskontroll er foretatt. Preventivt vedlikehold og årskontroll inngår i samme pris.

Kvalitet i tjenesten

Videre følger systemansvarlig med på kvalitet på tjenesten – feil og mangler. Han opplyser at det er lite feil i tjenesten. Kommunen får hjelp fra leverandøren hvis det er stopp i tjenesten; uten ekstrak fakturering da dette er dekket av avtalen. Service og support er dekket. Systemansvarlig sier de er to som er på drift av systemet slik at de har back up. De har tett kontakt, og begge har kontakt med Net Nordic.

Vi har fått opplyst at det ikke er registrert avvik på det nye systemet til nå. De hadde en prosess tidligere på det gamle systemet da systemet ikke virket, og varslingsene ikke kom ut. Ansatte bruker kommunens Compilo kvalitetssystem for å melde avvik ifm. sykesignalanlegget. I tillegg blir rapporterte hendelser/problemer, og oppfølging av disse, dokumentert i Net Nordic sin kundeportal for support.

Dersom det skjer noe med anlegget, er det utarbeidet en varslingsliste som viser hvem man skal ringe til innen gitte tidsintervaller for å varsle ulike feil.

Fakturabehandling

Vi har fått opplyst at Faktura konteres på JORS²⁷ av konsulent i Fellestjenester, ev av IKT-konsulent Helse og Omsorg. IKT-konsulent/Systemansvarlig attesterer faktura og går god for at tjenesten er mottatt og at det er fakturert i samsvar med avtalen (pris og kvalitet). Kommunalsjef for Helse og omsorg anviser fakturaen.

Vi har fått opplyst at dersom kommunen bestiller utvidelse av systemet eller lignende, må kommunen betale ekstra for ev. programmering. Det kommer da separate fakturaer på dette.

²⁷ Jevnaker omsorgs- og rehabiliteringssenter

5.6 VISMA FLYT SKOLE

5.6.1 OM ANSKAFFELSEN

Ifølge Budsjett og handlingsplan for 2017 – 2020 heter det at «I påvente av utarbeidelse av ny digitaliseringsstrategi og et eventuelt IKT - samarbeid med andre kommuner, må vi sørge for framdrift av allerede startede digitaliserings - prosesser, igangsette nye prosjekter, samt implementere nødvendige endringer.» En av prioriteringene for 2017 var anskaffelse og implementering av nytt skoleadministrativt system.

5.6.2 KONTRAKTEN OM KJØP AV DRIFTSTJENESTER

Kontrakt om kjøp av driftstjenester for Visma Flyt Skole er inngått med Visma Unique og signert 22.12.16 av kommunalsjef Oppvekst og Vismas Unique's representant. Det er brukt Statens standardavtale for IT-anskaffelser SSA-D 2015/Kjøp av driftstjenester - driftsavtalen samt Veiledende bilag til SSA-D-Driftsavtalen-versjon 2015. Ut fra bilag 7 i avtalen antar revisjonen at verdien av avtalen er i størrelsesorden ca. 200.000 kroner årlig.

Visma Flyt skole er en skytjeneste. Avtalen gjelder levering av tjenester knyttet til drift av IT-løsninger. Avtalen består av tre faser: Etableringsfase, ordinær drift og avslutningsfase. Kontrakten gjelder i 3 år fra signeringsdato 22.12.16. Avtalen fornyes automatisk inntil den blir sagt opp. Oppvekstfaglig rådgiver/Systemansvarlig Visma Flyt skole har opplyst at avtalen gjelder fortsatt. Avtalen består av den generelle avtaleteksten med bilag. Omfanget og gjennomføringen av driftstjenesten er nærmere beskrevet i bilagene som er inkludert i avtalen.

Suppleringskjøp

Det er inngått avtale om suppleringskjøp av «Min skole» i Visma Flyt Skole. Avtalen er datert 5.12.2018 og signert for Jevnaker kommune av daværende skolefaglig rådgiver og Visma Enterprise sin representant. Oppvekstfaglig rådgiver/systemansvarlig Visma Flyt skole kan ikke vise til fullmakt, men opplyser at både kommunalsjef og IKT i kommunen var involvert i kjøpene.

Det er også inngått avtale om suppleringskjøp av Visma Flyt Timeplan og vikarhåndtering i april 2019. Det ble også foretatt suppleringskjøp/inngått avtaler om kjøp av programvarene Ansatt App og SFO Tilstedeværelse høsten 2021. Vi har fått opplyst at disse er signert av kommunalsjef Oppvekst og kultur.

5.6.3 ORGANISERING AV KONTRAKTSOPPFØLGINGEN

Vi har fått opplyst av oppvekstfaglig rådgiver/systemansvarlig Visma flyt skole at det er kommunalsjef for Oppvekst og Kultur som er avtaleeier. Systemansvarlig har løpende kontraktsoppfølging.

Visma Flyt skole er en skytjeneste og IKT-avdelingen har kostnadene for bruksrett til programmene i sitt budsjett og det tekniske ansvaret for IKT-systemene i kommunen. IKT avdelingen attesterer og kontrollerer faktura mot bestiller i skole. Kommunalsjef sentraladministrasjonen anviser fakturaene.

5.6.4 OPPFØLGING I PRAKSIS

Kvalitet – avvik - feil

Systemansvarlig Visma flyt skole opplyser at hun har løpende oppfølging av kontrakten og det er hun som tar kontakt med Visma hvis det oppstår feil eller det trengs bistand. Hun har kontaktpersoner i Visma å forholde seg til for å melde feil og be om bistand til å ta i bruk programmer som er kjøpt. Alle henvendelser går gjennom henne hvis det er noe som ikke fungerer. Hun mener at Visma har god supporttjeneste. Hun har ikke fått melding om nedetid. Det har ikke vært noen problemer med driften.

Vi har fått opplyst at dokumentasjon på meldte feil fra kommunen og svar fra Visma ligger i Visma Community. Systemansvarlig kjenner ikke til at det er meldt inn direkte feil, men det er meldt inn behov for bistand til veiledning og opplæring i systemets bruk. Hun sier at problemene løses raskt gjennom support. Hun har også meldt inn forslag til forbedringer i systemet via Visma Community.

Fakturering – prisendringer – samarbeid med IKT-avdelingen

Dersom det bestilles tilleggstjenester direkte av Oppvekst, for eksempel ekstra opplæring på programmer, blir dette fakturert særskilt og belastes Oppvekst sitt budsjett. Faktura attesteres da av systemansvarlig og anvises av kommunalsjef for Oppvekst og Kultur.

Tilleggsprogrammer bestilles av Oppvekst i samarbeid med IKT-avdelingen så de har oversikt over hva som skjer og hva det skal betales for. De har også tilgang til kontraktene. Hvis de er i tvil om faktura er riktig, tar de kontakt med systemansvarlig. Det er fakturering av bruksrett til programvare en gang i året. Alt det ordinære skal på IKT avdelingen sitt budsjett. Det er månedlige samarbeidsmøter med IKT-avdelingen hvor blant annet Visma Flyt Skole er tema. IKT følger opp Feide-tilganger²⁸ og bestilling av folkeregisteropplysninger. IKT er alltid med i ROS-analyser rundt programmer som Oppvekst ønsker å kjøpe.

Systemansvarlig opplyser at det er IKT-avdelingen som følger opp at prisendringer blir gjort i samsvar med kontraktens bestemmelser. Det er IKT som får fakturaene og har mulighet til å følge opp dette. Kontraktens punkt 2.2.5 omhandler månedlig rapportering fra leverandør om driftstjenesten. Det står at det skal rapporteres om faktisk oppnådd tjenestenivå og om uønskede hendelser og problemer. Vi har fått opplyst at det ikke sendes ut månedlige rapporter, men kundene har kontinuerlig informasjon om driftstjenesten i Visma Community. Her får man rapporter, status, drift og kundeservice. Her kan man også abonnere på varsler som oversendes til nøkkelpersoner hos kunden eller til felles grupper/alias, slik at man får varsler umiddelbart ved eventuelle hendelser/problemer.

Tilleggsprogrammer/suppleringskjøp

Det ble foretatt risikoanalyse for innføring av Visma Flyt skole 5.juni 2018 i Compilo. Systemansvarlig følger med på utviklingen av programmet og gjør vurderinger med tanke på å ta i bruk tilleggsprodukter/ hvilke tilleggsprodukter kommunen vil ha nytte av å ta i bruk. Hun har jobbet med å legge til rette for å ta i bruk de kjøpte tilleggsprogrammene.

²⁸ Feide er den nasjonale løsningen for trygg innlogging og datadeling i utdanning og forskning.

6 REVISJONENS VURDERINGER

På bakgrunn av de innsamlede data/fakta skal revisor vurdere om kommunens praksis er i tråd med revisjonskriteriene.

6.1 PROBLEMSTILLING 1

Problemstillingen er:

Sikrer Jevnaker kommune at det inngås skriftlige kontrakter som regulerer alle relevante forhold ved kjøpene?

Nedenfor følger revisjonens vurderinger. Grunnlaget for vurderingene er revisjonskriteriene som er utledet i kapittel 4. Revisjonskriteriene er gjengitt i fet skrift, dernest kommer revisjonens vurderinger.

- ***Det skal foreligge skriftlige kontrakter for anskaffelser over 100.000 kroner***
- ***Kommunen bør benytte fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder der dette finnes, eventuelt statens standardavtaler. Ved mindre kjøp kan kommunens egne standard innkjøpsvilkår benyttes.***

Det foreligger skriftlige kontrakter for de anskaffelsene vi har sett på. Alle kontraktene er basert på standardkontrakter. Kontraktene med entreprenører og konsulenter for de tre byggeprosjektene er basert på fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder fra Norsk Standard. Kontraktene med Acos AS, service- og supportavtalene med Net Nordic og avtalene om kjøp av driftstjenester fra Visma er basert på Statens standardavtaler. Revisjonen vurderer at det for alle disse anskaffelsene foreligger avtaler basert på kontraktstandarder i samsvar med revisjonskriteriene våre. Avtalen om anskaffelse av sykesignalanlegg mv. fra 2016 er inngått på grunnlag av en standardkontrakt for tjenestekjøp. Revisjonen har ikke undersøkt hvem som har utarbeidet denne kontraktstandarden eller vurdert den nærmere, da kontrakten er inngått før dagens økonomireglement og innkjøpsrutine ble gjeldende.

- ***For avrop på rammeavtaler skal de konkrete vilkårene for oppdraget avtales i samsvar med rammeavtalens bestemmelser.***

Kommunen har benyttet rammeavtaler for kjøp av prosjektleder- og byggeledertjenester i de tre byggeprosjektene. Ved kjøp/avrop på rammeavtale er det behov for å bli enige om de vilkårene som ikke er fastsatt i rammeavtalen. Dette kan f.eks. være omfang av oppdraget og leveringstid og -frister. For kjøp av tjenester i forbindelse med Bergerbakken skole foreligger det skriftlige og utfylte avropsskjemaer i samsvar med de kravene til bestilling/avrop som går fram rammeavtalen. For kjøp av tjenester i forbindelse med Ljungberggården er det ikke angitt hva som er omfanget/timerammen for oppdraget.

Entreprenørtjenester for prosjektene Ljungberggården og Nesbakken barnehage er også kjøp på rammeavtale. Vi har forstått at dette er regningsarbeider som faktureres etter medgått tid. Vi har ikke fått oss forelagt noe bestillingsskjema/oppdragsbekreftelse for avropet som gjelder Ljungberggården. Det mangler dermed

dokumentasjon som kreves i henhold til rammeavtalen på hva som er omfanget av bestillingen og hva som er avtalt når det gjelder oppstart eller leveringsfrist. For bestilling av entreprenørtjenester for Nesbakken Barnehage er det fylt ut en kontrakt NS8406A med henvisning til rammeavtalen. Her fremgår leveringsfrister av dokumentet, men ikke hva som er omfang av kontrakten, f.eks om det er fastsatt en honorarramme. Revisjonen mener det ikke er nødvendig å fylle ut en ny kontrakt ved avrop på rammeavtaler, men det bør foreligge et dokument som viser hva som er avtalt når det gjelder de vilkårene som ikke er bestemt i rammeavtalen.

- ***Den som signerer en kontrakt på kommunens vegne, skal ha fullmakt til å forplikte kommunen.***

Som nevnt over mangler det bestillingsdokument for avrop på en av rammeavtalene. Ellers foreligger det signerte kontrakter for alle anskaffelsene vi har sett på.

Ifølge delegeringsreglementet har rådmannen vide fullmakter i saker som ikke er av prinsipiell betydning og kan delegere denne myndigheten videre i organisasjonen. Inngåelse av avtaler om kjøp av varer og tjenester kan binde kommunen økonomisk over flere budsjettår og i henhold til delegeringsreglementet forstår vi at slike avtaler skal vedtas av kommunestyret selv og underskrives av kommunens rettslige representant som i henhold til reglementet er ordfører. De kontraktene vi har sett på i denne revisjonen er av ulik størrelse og varighet. Anskaffelsene som ligger til grunn for kontraktene er vedtatt av kommunestyret og inngår i budsjetterte drifts- og investeringsrammer. Revisjonen antar derfor at rådmannen har fullmakt til å skrive under på disse avtalene.

Revisjonen mener det er litt uklare bestemmelser når det gjelder rådmannens videredelegering av fullmakt til å signere kontrakter på kommunens vegne. Revisjonen antar at videredelegeringsreglementets bestemmelser om at kommunalsjefer tillegges rådmannens myndighet på sitt område betyr at kommunalsjefer har fullmakt til å forplikte kommunen, dersom kontrakten er innenfor eget budsjett, herunder å underskrive kontrakter på sitt område i kraft av sin stilling. I økonomireglementet står det at rådmannen i egen fullmakt til hver kommunalsjef har delegert ansvaret for et særskilt tjenesteområde. Fullmaktene gjelder anskaffelse, kontering, attestasjon og anvisning. Avtalen med Acos AS og Visma Flyt skole er underskrevet av kommunalsjef, noe som etter denne tolkningen er i samsvar med reglementene.

Det står ikke noe spesielt i økonomireglementet om inngåelse og underskriving av avtaler, men det står at anskaffelser bare skal gjøres av de som er tildelt /delegert myndighet til det. Videre står det at fullmakt skal gis skriftlig på skjema for innkjøpsfullmakt av den som har anvisningsmyndighet for det aktuelle budsjett.

Når det gjelder kontraktene som gjelder de tre byggeprosjektene er disse stort sett underskrevet av virksomhetsleder på vegne av kommunen som byggherre eller kunde. Revisjonen mener at det burde foreligge skriftlig fullmakt til dette fra kommunalsjef. Driftskontraktene vedr. sykesignalanlegget er underskrevet av IKT-konsulent. Her foreligger det så vidt vi kjenner til heller ingen fullmakter.

For avropene på rammeavtaler er det litt forskjellige personer som har underskrevet. Stort sett er det personer på virksomhetsledernivå. Her mener vi også at det burde vært fullmakter.

6.2 PROBLEMSTILLING 2

Problemstillingen er:

Har Jevnaker kommune tilfredsstillende retningslinjer/rutiner for oppfølging av kontrakter?

6.2.1 RETNINGSLINJER OG RUTINER FOR KONTRAKTSOPPFØLGING

Nedenfor har vi vurdert kommunens rutiner og praksis i henhold til de revisjonskriteriene vi utledet i kapittel 4. Revisjonskriteriet er først gjengitt i fet skrift. Deretter kommer revisjonens vurderinger.

- **Kommunen bør ha etablert retningslinjer og rutiner som gir anvisninger for hvordan kontrakter skal/kan følges opp på en systematisk måte i kontraktsperioden.**

Hensikten med retningslinjer eller rutiner for kontraktsoppfølging er å sikre at leverandøren og kommunen oppfyller sine forpliktelser, og at problemer og avvik som oppstår underveis blir håndtert på en god måte slik at leveransen blir i samsvar med det som var avtalt.

Kontraktsoppfølging er omtalt i økonomireglementet og i den felles innkjøpsrutinen for Hadeland. Økonomireglementet har en bestemmelse om at det skal foretas nødvendig kontraktsoppfølging for å sikre at leveranser og forpliktelser for begge parter oppfylles. I den felles innkjøpsrutinen for Hadeland er dette utdypet ved at det står at dette særlig innebærer å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal og ellers oppfyller sine plikter. Det vises til at det eksisterer en rekke ulike kontrakter, og hver kontrakt er unik. Hvordan det er best å følge opp den enkelte kontrakt vil derfor kunne variere.

Etter revisjonens vurdering er omtalen av kontraktsoppfølging i økonomireglementet og i den felles innkjøpsrutinen for generell og gir få konkrete anvisninger for hvordan kontraktsoppfølging skal eller bør skje i praksis. Selv om det eksisterer mange ulike typer innkjøp og kontrakter, mener revisjonen at det likevel er en del elementer som skal være på plass i oppfølgingen av alle kontrakter av en viss størrelse og/eller varighet og som kunne vært utdypet i en felles retningslinje. Siden ansvar for innkjøp og kontraktsoppfølging i stor grad er delegert til kommunalsjefer og virksomhetsledere, vil det også være en sikkerhet for ivaretagelsen av denne funksjonen at alle som har ansvar for kontraktsoppfølging er oppmerksomme på hva denne oppgaven innebærer.

I denne revisjonen har vi sett på kontraktsoppfølging i tre byggeprosjekter. Kontraktsoppfølging av entreprenører og konsulenter vil være en del av prosjektstyringen i byggeprosjekter. Vi har fått opplyst at det skal finnes retningslinjer for planlegging og gjennomføring av investeringer i Jevnaker kommune, men at disse ikke er i bruk og at kommunen benytter prosjektstyrings- og kontraktsoppfølgingsverktøy fra leverandøren av prosjektledertjenester. Revisjonen har ikke sett på disse retningslinjene og mener at siden de ikke er tatt i bruk har de ingen nytteverdi for kommunen. Siden kontraktsoppfølging i byggeprosjekter også omfatter oppfølging av kontrakter om prosjektleder- og byggeledertjenester, mener revisjonen det er nødvendig med rutiner som ivaretar oppfølging av disse tjenestene.

- **Ut fra anbefalingene til DFØ er følgende forhold viktige elementer i kontraktsoppfølgingen som det er aktuelt å omtale i retningslinjer/rutiner:**
 - **Plassering av ansvar for oppfølgingen av de ulike elementene i kontrakten**
 - **Kontroll med at leverandøren leverer det som er tilbudt til riktig tid og avtalt pris.**
 - **Eventuelle endringer i kontrakten**
 - **Avvik/reklamasjoner**
 - **Godkjenning av leveransen og avslutning av kontrakten**
 - **Mottak av varer og tjenester og fakturahåndtering/-kontroll**
 - **Krav til skriftlighet**

I revisjonskriteriet har vi vist til viktige elementer i kontraktsoppfølgingen som vi ut fra anbefalingene til DFØ mener er aktuelt å omtale i eventuelle retningslinjer og rutiner. Ut fra revisjonskriteriet har vi vurdert hvilke elementer som er omtalt i kommunens retningslinjer og hva vi mener mangler. Revisjonen mener ellers at hva som skal være innholdet i retningslinjer og rutiner og hvordan de bør utformes må være opp til kommunen, siden det ikke er noen klare krav eller anbefalinger om det.

Etter revisjonens vurdering har kommunen tilfredsstillende bestemmelser i økonomireglementet for å kontrollere at den mottatte vare/tjeneste er i samsvar med bestilling (varemottak) og for at det blir betalt riktig beløp for varen/tjenesten (fakturakontroll). I den felles innkjøpsrutinen er det også bestemmelser om dette og det vises til kommunens økonomireglement. Delegering av anvisningsmyndighet og attestasjonsmyndighet og anskaffelsesfullmakt er beskrevet i økonomireglementet.

Ved tjenestekontrakter og bygg- og anleggskontrakter vil det kunne være behov for kontraktsoppfølging over en lang periode, gjerne over flere år. De som skal motta og bruke en tjeneste eller et bygg kan være andre enn de som har hatt ansvaret for anskaffelsen eller gjennomføringen av byggeprosjektet. Det er derfor viktig at retningslinjer sier noe om organisering av kontraktsoppfølgingen og plassering av roller og ansvar i den forbindelse. Videre bør kontraktsoppfølgingen dokumenteres. Revisjonen kan ikke se at krav til hva som skal dokumenteres er omtalt i kommunens retningslinjer.

Det går fram av den felles innkjøpsrutinen for Hadeland at det skal kontrolleres og sørges for at leverandøren leverer det han skal, når han skal og ellers oppfyller sine plikter. Selv om oppfølging av leveranser vil variere mye fra kontrakt til kontrakt kunne rutinen også hatt med noen anvisninger for hvordan dette kan gjennomføres i praksis. Her sier anbefalingene fra DFØ f.eks. at det ved oppstart er viktig å planlegge hvordan kontraktsoppfølgingen skal skje og etablere god kontakt med leverandøren. Innkjøpsrutinen har en bestemmelse om at det ved avvik, feil eller mangler skal tas kontakt med leverandøren for reklamasjon og at reklamasjoner skal være skriftlige. En forutsetning for å melde feil og avvik er at leverandørens oppfylning av kravene i rapporten blir registrert og dokumentert, noe som revisjonen mener også kunne vært omtalt i en rutine.

Innkjøpsrutinen har ikke bestemmelser som går på viktigheten av å vurdere om endringer som skjer i kontrakten lovlig kan gjennomføres eller ikke. Vesentlige endringer utover det som var avtalt i konkurransegrunnlaget kan bli regnet som en ulovlig direkte anskaffelse. Rutinen har heller ingen omtale av godkjenning av leveranser eller avslutning av kontrakter.

6.3 PROBLEMSTILLING 3

Problemstillingen er:

Har Jevnaker kommune en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i praksis?

Nedenfor følger revisjonens vurderinger. Grunnlaget for vurderingene er revisjonskriteriene som er utledet i kapittel 4. Det enkelte revisjonskriteriet er gjengitt i fet skrift, dernest kommer revisjonens vurdering av kommunens rutiner og praksis. Vi har vurdert hver av de seks anskaffelsene/kontraktene for seg.

- **Kommunen skal gjennom kontraktsoppfølgingen sikre at leveransen er i samsvar med det som er avtalt. Oppfølgingen bør være dokumentert.**
- **Følgende forhold bør være en del av oppfølgingen:**
 - **Plassering av ansvar for oppfølgingen av de ulike elementene i kontrakten**
 - **Kontroll med at leverandøren leverer det som er tilbudt til riktig tid og avtalt pris.**
 - **Eventuelle endringer i kontrakten**
 - **Avvik/reklamasjoner**
 - **Godkjenning av leveransen og avslutning av kontrakten**
 - **Fakturakontroll**

Bergerbakken skole og idrettshall.

Revisjonen vurderer at ansvaret for kontraktsoppfølging stort sett er plassert i dette prosjektet. Byggherrerrepresentanten var representert ved virksomhetsleder Eiendom i Plan og samfunn. Anvisningsfullmakten for prosjektet er lagt til kommunalsjef for Plan og samfunn som vi forstår også har budsjettansvaret. Prosjekteier har imidlertid vært rådmannen representert ved kommunalsjef for Oppvekst. Revisjonen vil bemerke at siden det er en annen kommunalsjef som har budsjettansvaret enn den som er oppført som prosjekteier kan det virke uklart hvem som ivaretar beslutningsprosessene i prosjektet,

I dette prosjektet er det etablert prosjektadministrative rutiner for oppfølging og kontroll av entreprenørenes leveranser og for godkjenning av endringsmeldinger. Det foreligger dokumentasjon på kontraktsoppfølging i form av fremdriftsplaner, referater fra byggherremøter og rapporter fra prosjektleder, herunder oversikt over og underlag for fakturering. Det foreligger også dokumentasjon på overtakelse og godkjenning av bygget. Revisjonen vurderer at det har vært en tilfredsstillende oppfølging av kontrakten med entreprenør i dette prosjektet. Vi har fått opplyst at det er virksomhetsleder som har fulgt opp kontrakten med prosjektleder og byggeleder. Denne oppfølgingen er ikke formalisert eller dokumentert. Revisjonen er usikker på hvordan kontraktsoppfølgingen er forankret hos prosjekteier da det i dette prosjektet ikke har vært noen styringsgruppe eller formell rapportering fra byggherrerrepresentanten med ansvar for kontraktsoppfølgingen til prosjekteier.

Ljungberggården og Nesbakken barnehage

Vi vurderer at fra februar 2020 har ansvaret for disse prosjektene vært klart plassert. Prosjekteierrollen har vært ivarettatt av kommunalsjefen for Plan og samfunn, mens virksomhetsleder Eiendom har vært byggherrerrepresentant. Det har vært innleid prosjektleder/byggeleder. Etter revisjonens vurdering foreligger det tilfredsstillende dokumentasjon på kontraktsoppfølging av entreprenør i form av møtereferater, fremdriftsplaner og månedsrapporter, samt dokumentasjon på overtakelse og godkjenning av bygget etter februar 2020..

Utfordringene i disse prosjektene var blant annet at det var flere utskiftninger av byggherrerrepresentanten i prosjektperioden fram til februar 2020. Ut fra den dokumentasjonen vi har, synes det også som at det har vært uklarheter når det gjelder fordeling av ansvaret mellom Plan og samfunn og henholdsvis Helse og skole i den perioden.

Avropet på prosjektleder/byggeledertjenester ble foretatt i 1.7.19. Prosjektleder ble skiftet ut på starten av 2020 på grunn av manglende kompetanse. Det har vært virksomhetsledere og kommunalsjef som har fulgt opp kontrakten med innleid prosjektleder/byggeleder. Vi har ingen dokumentasjon på oppfølgingen av prosjektleder, men viser til at det har vært flere utskiftninger av de som har hatt bestiller- og oppfølgingsansvar. Revisjonen vil påpeke at siden kommunen i stor grad ser ut til å basere seg på innleide prosjektledere i gjennomføringen av investeringsprosjekter, er det viktig med god kontraktsoppfølging av slike konsulenter.

Acos AS

Av kontrakten med Acos AS ser vi at innføringen av AcosWebsak er organisert som et prosjekt med prosjekteier, prosjektleder, prosjektgruppe og ulike arbeidsgrupper. Prosjektleder har i dette prosjektet rolle som kontraktsforvalter og hennes oppgaver er presisert i kontrakten. Revisjonen vurderer at ansvaret for å følge opp kontrakten er plassert.

I forbindelse med innføring av sak/arkiv-systemet *Acos WebSak* og oppfølging av kontrakten med Acos AS ble det utarbeidet en prosjekt- og framdriftsplan og det ble etablert en prosjektorganisasjon der ulike roller og deres ansvar er definert. Vi har fått dokumentasjon på at det har vært gjennomført jevnlig møter mellom prosjektleder i kommunen og i Acos om oppfølging av de ulike deler av kontrakten. Det foreligger også endringsbilag som er godkjent av prosjektleder og dokumentasjon av prosessene med godkjenning av leveranser og avslutning av kontrakten, herunder det som går på avvik. Revisjonen vurderer at det har vært en tilfredsstillende og systematisk oppfølging av leveransen i dette prosjektet.

NetNordic og Visma Flyt skole

Dette er to løpende tjenestekontrakter som gjelder henholdsvis service og support av sykesignalanlegget og driftsavtale for kjøp av skytjenester. For driftsavtalen med NetNordic mener vi at det er definert hvem som har ansvaret for den daglige oppfølgingen av avtalen og hvem som er prosjekteier. For avtalen med Visma Flyt skole er ansvaret delt mellom IKT-avdelingen og skole. IKT har budsjettansvaret, ansvar for fakturahåndtering, samt ansvar for det tekniske, mens kommunalsjef skole er avtaleeier og har systemansvaret. Revisjonen antar at det delte ansvaret kan være en utfordring som krever god kommunikasjon mellom IKT-avdelingen og skole.

Basert på informasjon vi har fått i intervjuer vurderer revisjonen at det foregår en kontraktsoppfølging av disse avtalene der kvaliteten på tjenestene og avvik er i fokus. Ut fra den informasjonen vi har fått vurderer revisjonen at kommunen har tilfredsstillende oversikt/kontroll med feil og avvik. Vi har fått opplyst at det er rutiner for registrering av feil og mangler og at dette rapporteres til leverandør. Ut fra informasjon fra kommunen, vurderer vi at det foreligger tilfredsstillende rutiner for fakturahåndtering.

Det foreligger imidlertid ikke noe skriftlig dokumentasjon for oppfølging av disse kontraktene. Dette er heller ikke pålagt i kommunens retningslinjer, men revisjonen mener det ville gitt en bedre sikkerhet for oppfølgingen hvis den hadde vært dokumentert.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 KONKLUSJONER

På bakgrunn av vurderingene skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene. Dersom revisor finner vesentlige avvik, skal dette komme tydelig til uttrykk i forvaltningsrevisjonsrapporten.

7.1.1 PROBLEMSTILLING 1 - KONTRAKTER

Den første problemstillingen er:

Sikrer Jevnaker kommune at det inngås skriftlige og signerte kontrakter som regulerer alle relevante forhold ved kjøpene i praksis?

Gjennomgangen viser at det for gjennomgåtte anskaffelser i all hovedsak er inngått skriftlige og signerte kontrakter og at kontraktene er basert på kontraktstandarter i samsvar med den felles innkjøpsrutinen og økonomireglementet.

Vi så på noen anskaffelser som var basert på basert på bestilling på rammeavtaler. Det er da et krav i rammeavtalene om at det skal foreligge et bestillingsdokument. I dette dokumentet skal konkrete vilkår for oppdraget, blant annet en ramme for omfanget av oppdraget avtales. Det manglet bestillingsdokument for en av anskaffelsene og for flere av bestillingene var ikke omfanget av bestillingen/oppdraget spesifisert i bestillingen/avropsskjemaet.

Enkelte av kontraktene og avropene/bestillingene er underskrevet av virksomhetsledere eller andre personer der revisjonen ikke kan se at det foreligger fullmakter til å forplikte kommunen.

7.1.2 PROBLEMSTILLING 2 – RETNINGSLINJER /RUTINER

Den andre problemstillingen er:

Har Jevnaker kommune tilfredsstillende retningslinjer/rutiner for oppfølging av kontrakter?

Den felles innkjøpsrutinen for Hadeland og kommunens økonomireglement omtaler kontraktsoppfølging. Etter revisjonens vurdering er omtalen av kontraktsoppfølging for generell. Det burde vært gitt flere konkrete krav eller anbefalinger til hvordan kontraktsoppfølgingen bør eller kan gjennomføres. Selv om det eksisterer mange ulike typer kontrakter, mener revisjonen at det likevel er en del elementer som skal være på plass i oppfølgingen av alle typer kontrakter og som kunne vært utdypet i en felles retningslinje. Dette gjelder f.eks krav til dokumentasjon, ansvar for kontraktsoppfølgingen, endringer i kontrakten og godkjenning av leveransen og avslutning av kontrakter.

7.1.3 PROBLEMSTILLING 3 – OPPFØLGING I PRAKSIS

Den tredje problemstillingen er:

Har Jevnaker kommune en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i praksis?

Revisjonen vurderer at kommunen i hovedsak har hatt en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i de anskaffelsene/kontraktene vi har sett på.

En forutsetning for en god kontraktsoppfølging er at det foreligger gode kontrakter, noe det gjør i de anskaffelsene vi har sett på. Vi vil særlig vise til de store anskaffelsene Bergerbakken skole og idrettshall og Acos Websak der kontraktsoppfølgingen er basert på planer for gjennomføringen der prosjektadministrative bestemmelser inngår og ansvar stort sett er plassert. For begge disse prosjektene foreligger det også stort sett dokumentasjon på kontraktsoppfølging av anskaffelsene.

Revisjonen mener at kontraktsoppfølgingen av prosjektleder/byggeleder i byggeprosjektene og kontraktsoppfølgingen av de to løpende tjenesteavtalene kunne vært bedre formalisert og dokumentert, men viser til at det ikke er satt krav i kommunens retningslinjer til hva som skal dokumenteres.

Ansvar for kontraktsoppfølgingen er stort sett plassert i de anskaffelsene vi har sett på, men det er noen eksempler på at eieransvaret for avtalen er plassert hos en annen kommunalsjef enn hvor budsjett- og anvisningsansvaret er plassert. Etter revisjonens vurdering kan dette gi uklarhet i forbindelse med beslutningsprosesser. Revisjonen er usikker på hvordan prosjektet Bergerbakken skole og kontraktsoppfølgingen i den forbindelse var forankret hos prosjekteier da det ikke var opprettet styringsgruppe og vi kan ikke se at det var noen formell rapportering fra byggherrerepresentanten til prosjekteier.

Som det går fram av sak til politisk behandling i mai 2020 om kostnader for og gjennomføring av Ljungberggården og Nesbakken barnehage viste det seg at planleggingen av disse prosjektene var urealistiske sett opp mot budsjetttrammene. Forut for igangsettingen av prosjektene var det flere utskiftninger av virksomhetsledere. Innleid prosjektleder/byggeleder ble dessuten skiftet ut på grunn av manglende kompetanse. Revisjonen har ikke vurdert hva som sviktet i planleggingsfasen og om kontraktsoppfølgingen av prosjektleder/byggeleder var tilfredsstillende i denne fasen av prosjektet. Revisjonen mener at det er viktig med kontraktsoppfølging av slike konsulenter da de har en viktig rolle i kommunens investeringsprosjekter.

7.2 ANBEFALINGER

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Kommunen må sørge for at de som skriver under kontrakter har nødvendige fullmakter til å forplikte kommunen.
- Ved bestilling på rammeavtaler må kommunen sørge for at det foreligger et skriftlig bestillingsskjema der de konkrete vilkårene for oppdraget avtales i samsvar med rammeavtalens bestemmelser.

- Kommunen bør revidere sine retningslinjer og rutiner for kontraktsoppfølging slik at de gir mer konkrete anvisninger for hvilke elementer som skal følges opp og hvordan dette kan gjøres på en systematisk måte.
- Det bør settes krav til hvordan kontraktsoppfølgingen skal dokumenteres.
- Ansvar for kontraktsoppfølgingen må plasseres og oppfølgingen bør forankres hos avtaleeier.
- For byggeprosjekter bør kommunen vurdere å etablere egne retningslinjer slik at også kontraktsoppfølging av eksterne prosjektledere og rutiner for rapportering fra byggherrerepresentanten til prosjekteier/styringsgruppe dekkes.

8 REFERANSER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021. *Veileder. Internkontroll i kommunesektoren.*

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). LOV-2016-06-17-73.

Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). FOR-2016-08-12-974

Nærings- og fiskeridepartementet 07.12.2017: *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.*

Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2013: *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.*

KS Orden i eget hus. *Kommunedirektørens internkontroll.*

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) desember 2016: *Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser.*

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ):

<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ):

<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg>

Kommunale dokumenter:

Vedlegg 2 Delegeringsreglement i Sluttrapport Politisk organisering. Vedtatt i kommunestyret sak 63, 31.8.17, oppdatert etter k-sak 105/17.

Delegeringsreglement, 18.9.2020, vedtatt av kommunestyret i sak 91/20, 15.10.20.

Administrativt videre delegeringsreglement – videre delegering av rådmannens myndighet – gjeldende fra 1.7.2018.

Videre delegeringsreglement, sist revidert 30.11.2021.

Økonomi og finansreglement for Jevnaker kommune, vedtatt i Kommunestyret 09.02.2017 sak 2/17

Avtale om interkommunalt innkjøpssamarbeid for Hadeland, datert 3.januar 2012

Felles anskaffelsesstrategi for kommunene på Hadeland 2020-2024, oppdatert 27.01.2021

Innkjøpsrutine – Innkjøpssamarbeidet på Hadeland (15.05.2020)

Styringsdokumenter:

Budsjett 2018. Handlingsplan og økonomiplan 2018-21

Økonomi- og handlingsplan 2019-2022

Budsjett 2020. Økonomi- og handlingsplan 2020-2023.

Budsjett 2021. Økonomi- og handlingsplan 2021-2024.

Årsmeldinger for 2018 og 2019 og årsmelding, årsberetning og regnskap for 2020

ACOS:

Utviklings- og tilpasningsavtalen. SSA-T2018. Avtale om levering av programvare som utvikles eller tilpasses for Kunden. 11.2.19, med vedlegg.

«Implementering av nytt sak-arkivsystem med driftsstart 2.12.2019». Prosjektplan versjon 4, pr.10.10.19.

Godkjent av ledergruppa 19.2.19, sist justert 1.10.19.

Diverse dokumenter vedr. møter og godkjenninger.

Bergerbakken skole:

Rammeavtale 13/01067- Konsulentttjenester BAE – Prosjekt- og byggeledelse. Innkjøpssamarbeidet for Hadelandskommunene.

Avropsskjemaer vedr prosjekt- og byggeledelse.

Kontrakt om utførelse av bygge- og anleggsarbeider 19.9.17 med vedlegg.

Referater fra byggherremøter 01-25.

Fakturaunderlag februar 2018 – desember 2018.

Statusrapportering 01.18 – 11.18

PA-bok revidert 30.11.2017

Dokumenter vedr prøvedrift og ferdigbefaring.

Ljungberggården og Nesbakken barnehage:

Investeringsprosjekter Nesbakken barnehage, Ljungberggården og Plassenveien. Kommunestyret 28.5.20, sak 35/20.

Rammeavtale 17/01105-19. Kjøp av konsulentttjenester BAE: Prosjektledelse og byggeledelse. Innkjøpssamarbeidet for Hadelandskommunene.

Rammeavtale byggentreprenør, 5.12.2019. Gran, Lunner og Jevnaker kommuner, med vedlegg.

Avropsskjema Ljungberggården prosjekt- og byggeledelse 1.7.19.

Avropsskjema Nesbakken barnehage prosjekt- og byggeledelse, 1.7.19.

Kontrakt om utførelse av bygge- og anleggsarbeider, 11.11.2019.

Møtereferater prosjektgruppemøter mv Ljungberggården i perioden februar – mai 2020.

Møtereferater byggemøter Ljungberggården 26.2.20- 15.9.20.

Ferdigbefaringsrapport – mangelliste Ljungberggården 20.11.20, ajourført 4.12.20.

Månedssrapporter Ljungberggården i perioden januar – oktober 2020.

SHA-plan Ljungberggården 18.2.20.

Møtereferater prosjektgruppemøter Nesbakken barnehage i perioden mars- mai 2020.

Månedssrapporter Nesbakken barnehage i perioden januar – oktober 2020.

Dokumenter vedr overtakelse og ferdigbefaring Nesbakken barnehage.

Sykesignalanlegget:

Kontrakt for leveranse av sykesignalanlegg, dect-telfsystem og telefonsentral. 15/764.

Vedlikeholdsavtalen. Avtale om vedlikehold og service av utstyr og programvare, SSA-V 2018. 1.7.2020.

NetNordic Norway Endringer av avtalen etter avtaleinngåelse 1.1.21.

Visma flyt skole:

Avtale om kjøp av driftstjenester. 27.12.16.

Suppleringskjøpsavtale 5.12.18.

(Referanselisten for de ulike anskaffelsene/kontraktene er ikke helt uttømmende.)

9 VEDLEGG

KOMMUNEDIREKTØRENS UTTAELSE

Innlandet Revisjon Iks
Postboks 153

Midlertidig unntatt offentlighet
Offl. § 15 1. ledd første punktum

2626 LILLEHAMMER

Deres ref.:	Vår ref. (saksnr.):	Saksbeh.:	Dato:
	21/651 - 22/1674	Gry B. Munkerud tlf 926 98 376	06.02.2022

Svar vedr. utkast til rapport om kontraktsoppfølging

Det vises til mottatt e-post den 22. januar vedrørende utkast til forvaltningsrevisjonsrapport «Kontraktsoppfølging». Nedenfor følger våre kommentarer til spørsmålene og rapportutkastet, samt eget vedlegg av kapittel 5 der vi har innspill/kommentarer til innhold og fakta. Det er avklart med oppdragsansvarlig revisor at tilbakemeldingen gis fra kommunen senest 7. februar.

1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?

Informasjonen om oppstart av prosjektet, dets formål samt gjennomføring har vært god. Det er også slik at vi som organisasjon ønsker et fokus på kontraktsoppfølging, og har sett et behov for å strukturere opp arbeidet ytterligere. Det var derfor spesielt viktig at administrasjonen innledningsvis sammen med Innlandet Revisjon fikk muligheten til å kunne velge ut anskaffelsesprosjekter vi selv ønsket å revideres på. Dialogen her var meget god.

2. Har dere kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller beskrivelse av fakta?

Metodikken som er benyttet og de anvendte kildene ansees som relevante for denne forvaltningsrevisjonen og dets formål. Angående beskrivelse av fakta i rapporten; se eget vedlegg for kommentarer.

3. Har dere kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?

Revisjonskriteriene ansees som relevante og gode, og er basert på riktige kilder slik vi ser det.

4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Rapporten oppfattes som meget nyttig, og den beskriver en virkelighet vi kjenner oss igjen i. Vi ser frem til å kunne bruke rapportens funn og anbefalinger i det videre arbeidet med å strukturere og profesjonalisere anskaffelsesfaget i kommunen generelt, og kontraktsoppfølging spesielt.

5. Har dere kommentarer til rapportens oppbygning og språk?

Jevnaker kommune
Postadresse:
Postboks 60
3521 Jevnaker

Besøksadresse:
Kirkegt. 6
3520 Jevnaker

Epost: postmottak@jevnaker.kommune.no
Telefon: 61 31 57 00 Org.nr.: 961 381 363 Bankkonto: 2030.19.96102
www.jevnaker.kommune.no



Oppbyggingen oppfattes som logisk og lett å orientere seg i.

6. Hva er kommunedirektørens samlede vurdering av revisjonsrapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Jevnaker kommune samt Innkjøpssamarbeidet for Hadeland har de siste årene i forbindelse med revisjon av anskaffelsesstrategien arbeidet godt med å få på plass nye og bedre rutiner gjeldende for anskaffelser og innkjøp generelt. Innkjøpssamarbeidet er et veldrevet vertskommunesamarbeid og de involverte ressursene fra de respektive kommunene opplever et meget godt arbeids- og samarbeidsklima. Dette nyter vi godt av, og har fått på plass ny anskaffelsesstrategi inklusiv nye rutiner. Strategien er gjeldende for anskaffelser vi gjør i fellesskap med de andre kommunene, samt anskaffelser vi gjennomfører alene. Strategien er ambisiøs og stiller relativt store krav til blant annet kontraktsoppfølging.

Kommunen har per i dag ingen egen innkjøps/anskaffelsesressurs. I rådmannens overordnede ROS så er dette pekt på som et område vi er sårbare på i dag. Risikoen for brudd er på såkalt gult nivå (jfr. trafikklysmodellen). Organisering av innkjøp og anskaffelser i kommunen er derfor noe som bør ses nærmere på. I påvente av det er det gjort interne grep som har strukturert og profesjonalisert oss ytterligere. Det er blant annet etablert en intern innkjøpsgruppe med representanter fra hvert kommunalsjefområde. Det gjennomføres minimum et møte i kvartalet for å ivareta informasjonsflyt, kompetansedeling og behovskartlegging av anskaffelser. Det er utfordrende å ivareta anskaffelsesstrategien med dagens organisering. Rapportens funn og anbefalinger knyttet til rutiner om kontraktsoppfølging vil også bli behandlet i innkjøpsrådet i Innkjøpssamarbeidet for Hadeland, og være grunnlag for revisjon av felles strategi og rutiner der.

Det er besluttet nytt videredelegeringsreglement (Rådmannens videredelegeringsreglement av 30.09.21 (revidert 14.12.21). Her er det blant annet endringer når det gjelder delegering knyttet til anskaffelser. Nytt reglement gir kommunalsjef sentraladministrasjonen myndighet på hele anskaffelsesområdet, og hun kan overprøve alle anskaffelser som gjennomføres av alle kommunens virksomheter, samt vedtak etter innkjøp og anskaffelsesreglementet (jfr. reglementets § 3). Dette muliggjør en mer helhetlig ivaretagelse av anskaffelsesregelverket. I kraft av rapportens funn angående fullmakter knyttet til signering av kontrakter, er dette noe vi kommer til å se nærmere på, og eventuelt få inn i delegeringsreglementet. Når det er sagt så pågår det et arbeid knyttet til fullmakter, der vi legger opp til en fullmaktsmatrise og egne skjemaer for å ivareta fullmakter i særlovgivning på saksbehandlernivå.

For å systematisere, effektivisere og kvalitetssikre innkjøpsprosessen, er det i årsbudsjett, økonomi- og handlingsplan 2021 – 2024, k-sak 140/20, vedtatt å investere i et digitalt innkjøpsverktøy (eHandel). Arbeidet er organisert som et prosjekt, og prosjektgruppen er godt i gang med behovskartlegging og planlegging av anskaffelsen. Anskaffelsen gjennomføres i år, og implementering vil strekke seg inn i 2023. Et digitalt innkjøpssystem vil benyttes i planlegging, gjennomføring og oppfølging ved kjøp av varer og tjenester. Et innkjøpssystem vil øke kvalitet i form av mer profesjonalitet i hele prosessen og lojalitet til rammeavtaler, budsjett, fullmakter og gjeldende lover og forskrifter. Prosjektgruppen har også fått mandat til å foreslå framtidig intern organisering i forbindelse med innkjøpsprosessen.

Økonomi- og finans og gjeldsreglement skal revideres inneværende år. Her vil vi kunne innarbeide flere av anbefalingene rapporten gir.

Det pågår også et arbeid for å få på plass en helhetlig styringsmodell for gjennomføring av ulike prosjekter i kommunen. Dette innebærer blant annet å etablere rutiner og maler. Flere sentrale nøkkelpersoner har gjennomført kurs i prosjektmetodikk i 2021.

Under problemstilling 2 på side 38 i rapporten hvor det fremgår at revisjonen ikke kan se at det foreligger krav til hva som skal dokumenteres, så kan det nevnes at vi har egen arkivrutine for anskaffelsessaker som ligger i Compilo. Rutinen er ikke spesifikk på kontraktsoppfølging, men vi ønsker likevel å nevne den.

Samlet sett vurderes det at det allerede er igangsatt flere tiltak som vil kunne bedre rutinene knyttet til kontraktsoppfølging. Flere av funnene er helt i tråd med våre ambisjoner i felles anskaffelsesstrategi, spesielt knyttet til hovedmål 1: «Anskaffelser skal være organisert med klare ansvarslinjer og kontrollmekanismer». Vi tar med oss anbefalingene som fremkommer i rapporten i det videre arbeidet.

Med hilsen

Gry B. Munkerud
Konstituert rådmann
Rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg

Kapittel 5 til faktasjekk Jevnaker kommentarer - rapport

63118

06.02.2022