



Bygging av Stokkan ungdomsskole

Følgerevisjon i byggeperioden

Stjørdal kommune

Forvaltningsrevisjon nr 1711-1/2011

Forvaltningsrevisjonsrapporter fra KomRev Trøndelag IKS

Rapportene kan leses på vår hjemmeside www.krt.no

Meråker kommune	Omstillingsmidler. Forvaltning og bruk (2011)
Inderøy kommune	Offentlige anskaffelser (2011)
Namdalseid kommune	Byggesaksbehandling (2011)
Vega kommune	Brukermedvirkning innen pleie og omsorg (2011)
Sømna kommune	Brukermedvirkning innen pleie og omsorg (2011)
Flatanger kommune	Offentlige anskaffelser (2011)
NTFK	Prioriterte grupper i den offentlige tannhelsetjenesten (2011)
NTFK	NTE Holding AS med datterselskaper. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon (2011)
Frosta kommune	Følge byggeprosjekt. Ungdomsskole og Storstuggu (2011)
Brønnøy kommune	Økonomistyring (2011)
Vevelstad kommune	Korrekt saksbehandling (2011)
Bindal kommune	Korrekt saksbehandling (2011)
NTFK	Vedlikehold av bygningsmassen (2011)
Snåsa kommune	Følge byggeprosjekt. Restaurering av basseng og garderober (2010)
Overhalla kommune	Følge byggeprosjekt. Overhalla barne- og ungdomsskole byggetrinn 1 (2010)
Nærøy kommune	Spesialundervisning i grunnskolen. <i>Omfang og praksis</i> (2010)
NTFK	Nye Steinkjer videregående skole. <i>Vedtaketsetterlevelse i planleggingsfasen</i> (2010)
Steinkjer kommune	Økonomistyring (2010)
Verdal kommune	Verdalsøra barneskole, ungdomsskole, flerbrukshall og svømmehall <i>Planleggings- og anbudsprosess</i> (2010)

Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden april 2009 til august 2011 gjennomført en forvaltningsrevisjon av Byggingen av Stokkan ungdomsskole i Stjørdal kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollkomiteen som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Planen ble behandlet i kontrollkomiteen 11.04.08 og i kommunestyret 29.05.08.

Vår kontaktperson i kommunen har vært Arne Fridthjof Venæs.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Levanger

27.10.11


Tove Melgård
Oppdragsansvarlig revisor


Rikke Haave
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

0 Sammen drag	5
1 Innledning.....	7
2 Problemstillinger og metode	7
2.1 Problemstillinger	7
2.2 Avgrensning	7
2.3 Metode.....	7
3 Milepæler fram til høsten 2011	8
4 System for oppfølging	9
4.1 Generelle bestemmelser i Stjørdal kommune.....	9
4.2 Spesielle bestemmelser ved bygging av Stokkan ungdomsskole.....	11
4.3 Kommentar til regelverket	12
5 Økonomistyring, rapportering og framdrift	12
5.1 Revisjonskriterier	12
5.2 Data	13
5.3 Vurdering	16
5.4 Konklusjon	16
6 Håndtering av endringer og avvik	16
6.1 Revisjonskriterier	17
6.2 Data	17
6.3 Vurdering	18
6.4 Konklusjon	18
7 Avslutning og anbefalinger	18
8 Høring.....	19
Litteraturliste	20

0 Sammendrag

Med en total kostnadsramme på 213,5 millioner kroner har bygging av Stokkan ungdomsskole vært en stor investering for Stjørdal kommune. Kontrollkomiteen og kommunestyret ønsket at revisjonen skulle følge prosjektet i gjennomføringsfasen med fokus på økonomistyring og framdrift, håndtering av endringsforslag, og hvordan prosjektet ble fulgt opp.

Følgende problemstillinger ble valgt for prosjektet:

- Hvordan har Stjørdal kommune organisert system for oppfølging av investeringsprosjekter?
- Følges retningslinjer for organisering av økonomistyring, oppfølging og rapportering?
- Følges retningslinjer for håndtering av avvik og endringer i byggeperioden?

Vi har fulgt byggearbeidet siden byggestart våren 2009 til og med tertialrapportering fra 01.09.11.

Stjørdal kommune har bestemmelser om håndtering av investeringsprosjekter både i økonomireglement og delegeringsreglement. I tillegg ble det i 1997 utarbeidet ”Retningslinjer for planlegging, gjennomføring og oppfølging av byggeprosjekt og kommunaltekniske anlegg”. Sentralt i reglementene er bestemmelser om ansvar, organisering og rapportering.

I forkant av anbudsinnhenting for bygging av Stokkan ungdomsskole ble det utarbeidet en Bok 0 ”Totalentreprise Stokkan ungdomsskole anbudskonkurranse” som beskriver prosjektet som skal gjennomføres, prosjektorganisering, kontraktsbestemmelser, administrative bestemmelser og overordnede krav. Bok 0 bygger bl.a. på Stjørdal kommunes byggehåndbok (pr 2008) som gjelder for hele kommunen, men tilpasses hvert enkelt prosjekt.

Gjennom arbeidet med denne følgerevisjonen har det kommet fram at akseptert praksis etter hvert har utviklet seg for forhold som er omtalt i retningslinjene fra 1997. Videre at det ikke er samsvar mellom de ulike reglementene. Vi anbefaler at reglementene oppdateres, og at det tilstrebes samsvar mellom reglene.

Når det gjelder reglene for organisering, økonomistyring og rapportering, mener vi at kommunen ved bygging av Stokkan ungdomsskole i all hovedsak har fulgt egne retningslinjer for oppfølging og rapportering. Det er oppnevnt prosjektleder/byggeleder som har hatt ansvar i byggeperioden. Det er ført eget prosjektregnskap, og det er gitt rapportering til formannskapet tertialvis. Attestasjoner og anvisninger har fulgt gitte fullmakter.

Krav om skriftlig rapportering fra entreprenør er ikke fulgt opp, men når det gjelder kontakt mellom kommunen og entreprenør vises det til jevnlig møter med referater og kontinuerlig dialog.

Når det gjelder håndtering av endringsforslag og avvik i byggeperioden er dette gjort slik det er beskrevet i retningslinjene. Det er benyttet fastlagt skjema, kommunens prosjektleder har behandlet og godkjent endringsforslagene; til dels etter en vurdering fra annen kompetanse i teknisk enhet og innleid kompetanse.

Prosjektleder har hatt god oversikt og styring på økonomiske konsekvenser av endringene.

Oppsummering og anbefalinger

- Stjørdal kommune har bestemmelser om håndtering av byggeprosjekter i flere ulike reglementer. Kommunen utarbeidet også egne retningslinjer for bygging av Stokkan ungdomsskole, Bok 0.
- Ved bygging av Stokkan ungdomsskole har Stjørdal kommune fulgt egne retningslinjer for oppfølging og rapportering for alle viktige områder som framdrift og økonomistyring.
- Ved bygging av Stokkan ungdomsskole har entreprenør og kommune fulgt retningslinjer for behandling av endringsmeldinger og avvik.
- Stjørdal kommune bør gjennomgå, oppdatere og samordne sine reglement og retningslinjer som berører investeringsprosjekter.
- Ved eventuell innføring av nytt rapporteringsregime fra entreprenører, bør rapporteringsform vurderes. Vi mener skriftlig rapportering er viktig når større uforutsette hendelser inntreffer, og samarbeidet med entreprenør ikke er like godt som i dette prosjektet.

1 Innledning

Stjørdal kommune har i perioden 2009/2010 bygget ny Stokkan Ungdomsskole. Prosjektet hadde et budsjett på 213,5 millioner kroner. Byggeperioden startet februar 2009. Bygget ble overlevert 7. juli 2010, og skolen ble tatt i bruk til skolestart 2010. Riving av gammel skole ble gjennomført i august/september 2010 og uteområdet vil bli ferdigstilt høsten 2011. Regnskap og sluttrapport vil trolig ikke foreligge før tidligst i 2012.

Dette har vært en stor investering for kommunen. Kontrollkomiteen og kommunestyret ønsket at revisjonen skulle følge prosjektet i gjennomføringsfasen med fokus på økonomistyring og framdrift, håndtering av endringsforslag, og hvordan prosjektet ble fulgt opp.

Revisjonen har fulgt opp med jevnlige møter med prosjektleder og ut fra det gitt muntlige orienteringer til kontrollkomiteen i løpet av byggeprosessen.

Prosjektplanen ble godkjent av Kontrollkomiteen 17.04.09.

2 Problemstillinger og metode

2.1 Problemstillinger

Som problemstillinger for prosjektet er følgende valgt:

- Hvordan har Stjørdal kommune organisert system for oppfølging av investeringsprosjekter
- Følges retningslinjer for organisering av økonomistyring, oppfølging og rapportering?
- Følges retningslinjer for håndtering av avvik og endringer i byggeperioden?

2.2 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært avgrenset til å se på kommunens håndtering av byggeprosjektet i perioden fra byggestart til 1. september 2011. Fokus har vært på økonomistyring og rapportering.

I samråd med Kontrollkomiteen ble prosjektet avsluttet før sluttrapport og sluttregnskap forelå. Dette er dokumenter som på et senere tidspunkt vil bli lagt fram til politisk behandling.

2.3 Metode

Vi har i denne forvaltningsrevisjonen benyttet flere metoder. I hele byggeperioden har vi gitt jevnlig underveisrapportering i kontrollkomiteens møter. På enkelte av møtene har også prosjektleder for skolebygget deltatt. I tillegg har vi gjennomført dokumentanalyse, intervju med prosjektleder, vært observatører på ulike møter, deltatt på besøk og orientering på byggeplassen og vært med på befaring sammen med kontrollkomiteen september 2010. Rapportens faktadel er gjennomgått og kvalitetssikret av prosjektleder for skolebygget før høring.

De innsamlede opplysningene er vurdert opp mot revisjonskriterier hentet fra retningslinjer, reglement og andre sentrale bestemmelser. Dette er nærmere beskrevet under de enkelte problemstillingene. Den første problemstillingen, om kommunens organisering av

oppfølging av investeringsprosjekter, er beskrivende og den er derfor ikke knyttet mot revisjonskriterier.

Vi mener at innsamlede data gir et tilstrekkelig grunnlag for de vurderingene som er gjort i denne rapporten.

3 Milepæler fram til høsten 2011

I det følgende gis en summarisk oppstilling av milepæler fram til 1. september 2011.

- 01.02.07 Arealramme for bygging av ny Stokkan ungdomsskole ble vedtatt av kommunestyret i K-sak 5/07.
- 27.09.07 Rådmannen foreslo til møte i formannskapet å gjennomføre en plan- og designkonkurranse med påfølgende utlysning av delte entrepriser. Formannskapet vedtok i sak F-sak 140 /07 at arbeidene ved Stokkan ungdomsskole skulle gjennomføres som prosjektkonkurranse.
- 28.02.08 Formannskapet godkjente i sak F-sak 42/08 prosedyre og fremdriftsplan for gjennomføring av prosjektkonkurransen.
- 06.03.08 Reguleringsplan for området ble vedtatt av Kommunestyret (PS14/08).
- 02.04.08 Frist for innlevering av prekvalifiseringsdokumenter, publisert 03.03.08.
- 17.04.08 Formannskapet foretok valg av prekvalifiserte deltagere i konkurransen om entreprisen i møte, F-sak 74/08.
- 24.04.08 Etter at formannskapet valgte prosjektkonkurranse som entrepriseform, ble det utarbeidet en detaljert funksjonsbeskrivelse som ble vedtatt av kommunestyret sammen med revidert romprogram (PS 38/08). En bredt sammensatt gruppe, som også fikk innspill fra brukere, stod for dette arbeidet. Målet var å få beskrivelsen så detaljert og entydig som mulig, slik at de som skulle utarbeide tilbud fikk tilstrekkelige opplysninger til å kunne utforme et skoleanlegg som var i tråd med byggherrens ønsker. Under dette arbeidet kom det fram at romprogrammet fra 01.02.07 manglet 485 m². Samtidig ble konkurranseprogrammets oppbygging og innhold beskrevet. I tillegg til funksjonsbeskrivelse og romprogram var det viktig at entreprenøren fikk opplysninger om hva slags nivå kommunen ønsket på alt fra materialkvaliteter, behov i forhold til drift-/vedlikeholdsaspektet oa. Hva tilbudet skulle inneholde var definert i tilbudsinnbydelsen (med konkurranseregler), Bok 0, tilbudsskjema og HMS-plan. Avslutningsvis i saksframlegget presiserte Rådmannen viktigheten av at *”Den løsning som endelig blir valgt må kunne justeres, dersom det er nødvendig for å få et optimalt bygg, men større endringer som å legge til ”avglemte” funksjoner / rom bør være uaktuelt, da slike tillegg alltid vil være svært kostbare på et så sent stadium i prosessen”*.
- 22.05.08 Etter april møtet ble det oppdaget en feil som gjorde at formannskapet vedtok å invitere alle 8 firmaene som hadde meldt sin interesse til å bli med, (PS101/08).
- 28.10.08 HENT AS /Lusparken Arkitekter AS ble formelt valgt som leverandør av totalentreprise av formannskapet i møte (PS 187/08). Rådmannen fikk fullmakt til å gjennomføre nødvendige avklaringer og inngå kontrakt med totalentreprenøren HENT AS om detaljplanlegging, prosjektering og utførelse av totalprosjektet Stokkan Ungdomsskole – Nytt skoleanlegg.

- 13.11.08 Kommunestyret vedtok kostnadsrammen for prosjektet til 213,5 millioner kroner¹ (PS 111/08). I rådmannens vurdering til saken står følgende: ”Uavhengig av valg av entreprenør/prosjekt må administrasjonen gå inn i en samspillfase/dialog for å gjøre nødvendige avklaringer før endelig kontrakt skrives. Dette er et stort prosjekt, som også vil kreve avklaringer i gjennomføringsfasen. Det er derfor viktig at budsjettets rammer er tilstrekkelige med hensyn på dette.”
- 13.11.08 Kommunestyret vedtok avtale om grunnerverv (PS 119/08).
- 06.03.09 Kontrakt inngått mellom Stjørdal kommune og med HENT AS som totalentreprenør inngått (kontraktssum 159 millioner inkl mva, inkl fastpris for lønns- og prisstigning).
- 23.02.09 Reell byggestart (igangsettingstillatelse datert 18.02.09).
- 17.03.09 Formell byggestart
- Vår 2010 Anskaffelse av nytt inventar sendt på anbud. Møter med brukere i forkant.
- 07.07.10 Overtakelse
- Høst 2010 Riving av gammel skole
- Sommer 2011 Ettårsbefaring
- Høst 2011 Uteområdet ferdigstilles

Skolen ble tatt i bruk og innviet ved skolestart i august 2010.

Garantiperioden for bygget og utearealet vest for skolen er 3 år fra overtakelse, til 07.07.13. Deler av utearealet (øst og nord for skolen) overtas høsten 2011, og garantiperioden for disse arealene løper i 3 år til høst 2014.

Sluttrapport og regnskap blir ferdigstilt når garantiperiodene er utløpt. Prosjektleder for byggingen sier en naturlig endelig regnskapsavslutning vil skje ikke senere enn sommer/høst 2013, sannsynligvis før.

4 System for oppfølging

Vi vil i dette kapittelet gi en oversikt over regler og retningslinjer som gjelder generelt i Stjørdal kommune for investeringsprosjekter. Videre gir vi en oversikt over spesielle forhold som gjaldt ved bygging av Stokkan ungdomsskole. Oversikten er laget med utgangspunkt i det som er vurdert som mest relevant i forhold til valgt problemstilling:

Hvordan har Stjørdal kommune organisert system for oppfølging av investeringsprosjekter?

4.1 Generelle bestemmelser i Stjørdal kommune

Stjørdal kommune har generelle reglementer og retningslinjer som har bestemmelser om håndtering av ulike spørsmål i forbindelse med investeringsprosjekter. I dette avsnittet refereres det som er aktuelt for oppfølging og framdrift i byggeperioden.

¹ Dette inkluderer: Prisstigning, sikkerhetsmargin/uforutsett/reserve, entreprisekostnader, anleggsbidrag El-inntak/Vann- og avløp, komplette prosjekteringskostnader, prosjekt- og byggeledelse, rådgiverbistand, administrative kostnader/samlede konkurransekostnader, gebyrer og avgifter, grunnerverv, inventar

I ”Retningslinjer for planlegging, gjennomføring og oppfølging av byggeprosjekt og kommunaltekniske anlegg”² er det listet opp ansvar og myndighet i slike prosesser.

- Etat Teknisk Drift ivaretar byggherrefunksjonen for alle kommunale byggeprosjekter inklusive kommunaltekniske anlegg.
- Etatssjef Teknisk Drift delegeres følgende myndighet fra rådmannen:
 - Anta tilbud og inngå kontrakter med entreprenører for leveranse av varer og tjenester i samsvar med kommunens vedtatte retningslinjer og reglementer når samlet tilbudssum ligger innenfor kostnadsramme vedtatt av kommunestyret.
 - Undertegne kontrakter/tilbud på vegne av kommunen som byggherre.
- Etatssjef Teknisk Drift er ansvarlig for følgende:
 - At hvert prosjekt har prosjektansvarlig som ivaretar planlegging, gjennomføring og oppfølging
 - At byggherrens HMS-ansvar ivaretas og følges opp på den enkelte byggeplass.
 - Sørge for månedlig skriftlig statusrapport på økonomi og framdrift for prosjektene til rådmannen. Avvik skal rapporteres, vesentlige avvik skal rapporteres umiddelbart.
 - Ansvarlig for månedlig rapport fra prosjektansvarlig til berørt etat
 - Ansvarlig for at informasjon av betydning går til berørt etat
 - Ansvarlig for at sluttregnskap utarbeides og legges fram for behandling
 - Ansvarlig for at det utarbeides evalueringsrapport
 - Ansvarlig for at det legges fram sak til rådmannen om eventuelt behov for tilleggsfinansiering
- Prosjektansvarlig er kontaktleddet mellom den etat byggeprosjektet vedrører og arkitekt/konsulent/entreprenør.

Økonomireglementet³ har følgende bestemmelser om investeringsprosjekter som er relevante for dette byggeprosjekter:

- Investeringsprosjektene skal være gjenstand for løpende vurdering, herunder om det har oppstått uforutsette forhold, om framdriftsplanene bør justeres, om kostnadsoverslaget må revideres, og om den finansielle dekningen er tilstrekkelig.
- For investeringene skal det utarbeides egne prosjektregnskap som går over prosjektets levetid uavhengig av budsjettermin.
- Formannskapet gis fullmakt til å styrke en post i investeringsbudsjettet ved tilsvarende reduksjon i en annen post i investeringsbudsjettet. Forutseningen er at dette kan gjøres uten at finansieringsplanen for de to postene sett under ett må endres.
- Kommunestyret skal behandle eventuelle budsjettoverskridelser og vedta omprioritering innen de investeringene kommunestyret har vedtatt for inneværende år
- Regnskapsavslutning skal skje snarest mulig etter at bygget/anlegget er ferdigstilt og overtatt av kommunen. Regnskapsavslutningen skal normalt skje innen 6 mnd etter at arbeidet er ferdig.
- Økonomireglementets bestemmelser om rapportering er tatt inn i kapittel 2 og beskriver tertialvis rapportering til formannskapet.

² Sentraladministrasjonen 08.01.97

³ Vedtatt av kommunestyret 25.04.02. Nytt økonomireglement vedtatt 24.06.10.

Delegeringsreglementet⁴ har følgende bestemmelser om formannskapetets ansvar ved oppføring av kommunale bygg:

- Formannskapet har ansvar for å påse at planlegging og oppføring av kommunale bygg skjer i henhold til vedtatte planer og godkjente kostnader. I mandatet inngår følgende:
 - Behandle statusrapporter med vekt på økonomi og framdrift for de enkelte prosjektene kvartalsvis.
 - Rapportere til kommunestyret dersom det er avvik både i forhold til kostnader og framdrift.
 - Fremme sak om tilleggsbevilgning til kommunestyret dersom det enkelte prosjekts kostnad vil overstige kommunestyrets godkjente kostnadsramme.
 - Behandle sluttregnskap for byggeprosjektene før disse oversendes kommunestyret

Etatssjef teknisk drift har fullmakter i henhold til stillingsbeskrivelse og gjeldende delegasjoner. Det er ikke foretatt skriftlig oppnevning av prosjektleder for dette prosjektet. Prosjektlederansvar for byggeprosjekter tildeles etter samlet vurdering av oppgaver på enheten, og prosjektleders oppgaver og ansvar følger av stillingsbeskrivelsen.

4.2 Spesielle bestemmelser ved bygging av Stokkan ungdomsskole

Bok 0 "Totalentreprise Stokkan ungdomsskole anbudskonkurranse" fra april 2008 er et dokument som ble utarbeidet i forkant av anbudsinnhenting og beskriver prosjektet som skal gjennomføres, prosjektorganisering, kontraktsbestemmelser, administrative bestemmelser og overordnede krav. Bok 0 bygger bl.a. på Stjørdal kommunes byggehandbok (pr 2008) som gjelder for hele kommunen, men tilpasses hvert enkelt prosjekt. Det henvises i Bok 0 til kontraktsformuleringer i "NS 3431 generelle kontraktsbestemmelser", bok 0 har noen tillegg til enkelte punkter i standarden.

Om spesielle kontraktsbestemmelser⁵

- Totalentreprenøren skal utarbeide detaljert framdriftsplan for egne og underentreprenørers arbeider senest 14 dager etter kontrahering.

Om administrative bestemmelser⁶

- Det skal etableres gode møterutiner. Kontinuerlig møtevirksomhet skal etableres med tanke på overordnede beslutninger, prosjektering og produksjon, samt å ivareta prosjektets framdrift, økonomi og kvalitet. Det skal føres referat fra alle møter, kopi sendes alle saken gjelder.
- Formell korrespondanse skal i tillegg til e-post også sendes pr brev. Spesielt viktig informasjon, for eksempel vedrørende fremdrift, kostnad og kvalitet, bør også refereres i rutinemessige møter eller særmøter. Prosjektleder (PL) og byggeleder/byggherreombud (BHO) skal alltid ha kopi av brev eller annen korrespondanse som har betydning for kontraktsforholdet eller som på annen måte berører forholdet mellom byggherren og totalentreprenøren.
- Totalentreprenøren skal utforme og sende månedlige rapporter hvor han i klartekst redegjør for eventuelle avvik av overordnet krav i forhold til grunnlag med hensyn på

⁴ Sist vedtatt av kommunestyret 24.09.09

⁵ Pkt 5.2.9, tillegg til pkt 24 i kontrakten

⁶ Pkt 6.1, 6.2, 6.3, 6.4

framdrift, økonomi og kvalitet. Rapporten skal foreligge hos byggeleder/byggherreombud innen den 8. i hver måned.

Om endringsrutiner

- Totalentreprenøren skal utarbeide og benytte et på forhånd godkjent system for å melde endringer og/eller avvik som eventuelt måtte oppstå. Endringsmeldinger utarbeides fortløpende etter hvert som behovet melder seg. Meldingene sendes Byggeleder / Byggherreombud fortløpende for registrering og videre behandling.

4.3 Kommentar til regelverket

Gjennom arbeidet med denne følgerevisjonen har det kommet fram at akseptert praksis etter hvert har utviklet seg for forhold som er omtalt i retningslinjene fra 1997. Videre at det ikke er samsvar mellom de ulike reglementene. Vi anbefaler at reglement oppdateres, og at det tilstrebes samsvar mellom reglene. Når vi i senere kapittel har utarbeidet revisjonskriterier har vi tatt hensyn til dette, og ikke lagt til grunn bestemmelser som ikke har vært aktuelle for dette prosjektet.

5 Økonomistyring, rapportering og framdrift

Følgende problemstilling er valgt:

Følges retningslinjer for økonomistyring, oppfølging av framdrift og rapportering?

5.1 Revisjonskriterier

Fra retningslinjer, reglement og andre sentrale bestemmelser presentert i kapittel 4 har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Intern prosjektorganisering i henhold til retningslinjer
 - Det er oppnevnt prosjektleder for bygging av Stokkan Ungdomsskole
 - Det er oppnevnt byggeleder for bygging av Stokkan Ungdomsskole
 - Attestasjon og anvisning er i henhold til fullmakter/gjeldende delegasjoner
- System for løpende vurdering av investeringsprosjektet
 - Det er etablert gode møterutiner med referater
 - Det er informasjonsutveksling som beskrevet i Bok 0; korrespondanse, månedlige rapporter
- Det føres eget prosjektregnskap som går over prosjektets levetid
- Det skal rapporteres tertialvis til formannskapet om økonomi og framdrift

Det er ikke samsvar mellom kommunens reglementer når det gjelder rapportering til formannskapet. Økonomireglementet krever tertialvis rapportering og behandling av formannskapet. Delegeringsreglementet har bestemmelser om at formannskapet skal behandle statusrapporter kvartalsvis. Retningslinjene fra 1997 sier at etatssjefen skal gi rådmannen månedlig skriftlig rapport. Vi har valgt å følge kravet i økonomireglementet om tertialvis rapportering, da en slik rapportering følger regnskapsåret og er den praksis som følges i kommunen.

5.2 Data

Bygging av Stokkan ungdomsskole er gjennomført som en totalentreprise der HENT AS har vært hovedentreprenør. Arne Fridthjof Venæs har vært prosjektleder og byggeleder for kommunen, og har hatt den løpende kontakten med entreprenøren.

Byggeprosjektet

Ny Stokkan ungdomsskole har et budsjett på 213,5 millioner kroner⁷. I totalsummen inngår

- Bygg
- Inventar
- Uteområde
- Vei/parkering
- Riving av gammel skole
- Midlertidige bygg

Totalentreprisen på bygget utgjør i henhold til kontrakt ca 159 millioner kroner, det resterende beløpet utgjøres av bl.a. grunnverv, inventar, administrative kostnader og en reserve for uforutsette kostnader på 12,5 millioner kroner.

Inventarkostnader fordeles som entreprenørleveranse og byggherreleveranse.

Entreprenørleveranse av inventar gjelder alt fastmontert utstyr og tekniske anlegg i bygget som kom fram i funksjonsbeskrivelsen. Inventarposten dekker alt av løst utstyr, eller utstyr som ikke har blitt tatt med funksjonsbeskrivelsen.

Intern organisering og ansvar

Byggherrefunksjonen er gjennom retningslinjer fra 1997 tillagt etat Teknisk Drift. Etatssjefens ansvar er etter gjeldende delegasjoner.

Oppnevning av prosjektleder ble gjort muntlig av etatssjef teknisk drift etter en helhetsvurdering på avdelingen. Funksjonen som byggeleder ble tillagt samme person etter at vedkommende som skulle være byggeleder sluttet. Prosjektleder/Byggeleder har knyttet til seg eksterne rådgivere for de ulike fagene (bygg, vvs, og elektro) for å sikre at byggherren har nok kompetanse. Disse firmaene hadde bistått kommunen med å lage konkurransegrunnlaget, og var opprinnelig tiltenkt en mer perifer rolle som rådgivere. Byggeledelse og teknisk rådgivningsbistand er lagt inn i budsjettet med 2,7 millioner kroner.

Prosjektlederen har annen intern bistand etter behov, men disse er ikke med i den formelle prosjektorganisasjonen.

Framdrift

Følgende tidsfrister ble avtalt gjennom kontrakten mellom kommunen og entreprenør:

Uke 9 09	Igangsetting på byggeplass
01.06.10	Nytt skolebygg med uteareal leveres
30.06.10	Forutsatt levert skolebygg innen 01.06.10 skal eksisterende skolebygg være utflyttet
10.08.10	Sikker midlertidig adkomst etablert

⁷ Budsjett godkjent av kommunestyret i PS 111/08

01.06.11 Resten av kontraksarbeidet ferdig (riving, utendørsanlegg, parkering osv)

Det var avtalt dagmulksatser for eventuelle forsinkelser.

Prosjektlederen anser at en av de største utfordringene i et så stort prosjekt er framdrift; det er viktig ikke å miste det store bildet og grave seg ned i detaljer. Samtidig må uforutsette tekniske utfordringer håndteres slik at det ikke er behov for tillegg som fører til økte kostnader. Det kan i enkelte tilfeller være nødvendig å ta avgjørelser ganske fort, i henhold til avtaler og for å holde framdrift.

For prosjektet er det etablert en prosjektweb der både entreprenør og kommunen har tilgang. Sentrale dokumenter for prosjektet (tegninger, møtoreferater osv.) legges ut der.

Møter i byggeperioden – kontakt med entreprenør

I Bok 0 er det beskrevet hvordan kontakten mellom entreprenør og byggherre skal sikres i prosjektperioden, se kapittel 4.2.

Det som er relevant for denne rapporten er møtepunktene mellom byggherre og entreprenør (byggherremøter), interne møter i kommunen, og møter med byggherreombudene.

I byggerperioden er det avholdt

22 prosjekteringsmøter

19 byggherremøter⁸ (+ 3 særmøter om uteområdene) mellom entreprenør og byggherre

6 møter for brukere i tillegg til jevnlig befaringer i gjennomføringsfasen.

Når det gjelder brukermøter opplyses det at det både i innledende fase og i gjennomføringsfasen har vært vesentlig flere møter av mer tilfeldig karakter.

I oppstartsfasen ble det holdt ukentlige byggherremøter, men etter hvert hver annen uke. Det var fokus på fremdrift/økonomi og HMS/Kvalitetssikring annen hver gang.

Det er skrevet referat fra møtene. Møtoreferater som ikke har vært tilgjengelige på prosjektweb er lagret på kommunens dataservert i prosjektmappe merket med prosjektets ansvarsnummer.

Prosjektleder vurderte høsten 2009 at den interne kontrollen var god, og fulgte prosjektet tett med egne regneark for oversikt over økonomi, endringer og avvik. Han hadde nesten daglig kontakt med ledelsen på byggeplassen og ulike leverandører, og var videre nøye med å involvere og forklare brukere om detaljer på bygget for å sikre felles forståelse av hva som ble gjort.

Det har vært nøye oppfølging av framdriften i hele byggeperioden. Entreprenør var forsinket med overlevering av skolebygget pga streik, og med utearealet pga konkurs hos underentreprenør. Det har vært tett dialog mellom kommunen og entreprenør om disse forholdene. Forsinkelsene har ikke ført til konsekvenser i form av døgnmulkt.

⁸ Det har ikke vært behov for byggeledermøter. Prosjektleder har hatt byggelederfunksjon, og prosjektlederen har møtt i byggherremøtene.

Det har blitt rapportert om problemer i innkjøringsfasen på skolen, spesielt med ventilasjonsanlegget. I 1. tertialrapport til formannskapet i 2011 står det *”I løpet av første driftsseason har det vært mer oppfølging og reklamasjoner knyttet til ventilasjon og styringsanlegg/SD-anlegg enn hva som bør aksepteres som normalt, og det vil derfor bli fokusert på dette i forbindelse med ettårsbefaringen”*. Pr 1. september 2011 mener prosjektleder at driften av skolen fungerer tilfredsstillende.⁹

Prosjektlederen sier at krav om rapportering fra Bok 0 er ivaretatt gjennom entreprenørens system. Dette mener han tilfredsstillende, eller er bedre enn kommunens egne rapportmal, og ivaretar intensjonene i Bok 0. Jevnlige møter med entreprenør og gjennomgang av entreprenørs kvalitetssystem og føring av hendelser og HMS-logg har, etter prosjektlederens mening, gitt byggherren den nødvendige oversikten. Entreprenøren har loggført alt av små og store hendelser, og dette utgjør sammen med referater fra byggherremøtene rapporteringen fra byggeprosessen.

Prosjektlederen mener at kommunens dokumentasjonskrav er for statisk, og at Bok 0 stadig må endres. Han understreker at det er viktig at det systemet som eventuelt velges ivaretar intensjonene som står i Bok 0. For å ivareta endring i lover og regler revideres Bok 0 for hvert prosjekt.¹⁰

Samarbeidet med entreprenøren har fungert svært godt etter prosjektlederens mening. Arkitekten har også hatt viktige bidrag i samarbeidet, mange avklaringer har blitt tatt mellom entreprenør og arkitekt uten at byggherren har måttet involvere seg.

Rapportering

Formannskapet har i henhold til delegeringsreglementet ansvar for å påse at planlegging og oppføring av kommunale bygg skjer i henhold til vedtatte planer og godkjente kostnader. Det er rapportert om framdrift og økonomi til formannskapet tertialvis i byggeperioden. Formannskapet er å regne som en styringsgruppe, og har i følge prosjektleder overtatt rollen til byggenemnda som er beskrevet i retningslinjene fra 1997. Grunnlaget for rapporteringen legges gjennom møter, møtereferater og annen kontakt mellom prosjektleder og entreprenør.

Regnskap/økonomisk oppfølging

Prosjektleder har attestert på innkomne fakturaer, enhetsleder har anvist. Det er utarbeidet betalingsplan for totalentreprisen, og denne er i hovedsak fulgt i hele perioden. Prosjektleder fører skyggeregnskap på grunnlag av attesterte fakturaer. Dette på grunn av at det tar tid før fakturaene er lagt inn i kommunens regnskapssystem og framkommer på prosjektregnskapet.

Prosjektregnskapet er ført på eget ansvar i investeringsregnskapet.

Ved regnskapsavslutningen 2009 var det påløpt 125 millioner kroner av vedtatt kostnadsramme på kr 213,5 millioner. Ved regnskapsavslutning 2010 var det påløpt kr 200 millioner kroner, og tertialrapport pr 01.09. 11 viser et forbruk på 201,5 millioner kroner.

Fra tertialrapport 2 2011 siteres følgende:

”Bygningsmessig gjenstår noe reklamasjonsarbeid og mindre kompletterende tilleggsbestillinger som ble ansett nødvendig under ettårs garantibefaringer avholdt 29. og

⁹ Vannlekkasjen som oppstod sommeren 2011 var en teknisk svikt på utstyr og er en forsikrings sak.

¹⁰ Enhet Eiendom sitt kvalitetssikringssystem for prosjektgjennomføring er for tiden under revisjon

30. juni. Budsjettprognosene peker i retning av at disse tilleggsbestillingene kan gjøres uten risiko for overskridelse av totalbudsjettet.

Ved rapporteringstidspunktet er bokførte kostnader 201,5 mill. kr.. Slutfaktura inkl. diverse endringskrav til en samlet sum av ca. 5 mill. kr. gjenstår. Sluttprognosen er på 213,4 mill. kr., dvs. ca. 100.000,- kr. mindre enn vedtatt kostnadsramme på 213,5 mill. kr.”

5.3 Vurdering

Oppnevning av prosjektleder og byggeleder for Stokkan ungdomsskole er i henhold til gjeldende reglement. Kommunen har stilt seg i en sårbar situasjon ved at samme person har hatt begge funksjoner. Faglig har dette blitt kompensert ved at det er knyttet byggherreombud til prosjektet, og hele avdeling teknisk drift har bidratt ved faglige vurderinger ved behov. For omfattende prosjekter bør kommunen vurdere hva som er tilstrekkelig prosjekt- og byggeledelse.

Økonomireglementets bestemmelser om attestasjon og anvisning er fulgt, og er utført etter gjeldende delegasjon.

Kommunens mulighet til å følge byggingen er godt ivaretatt gjennom formell møtevirksomhet mellom prosjektleder og entreprenør i byggeperioden, og også gjennom jevnlig og tett kontakt mellom dem i byggeperioden.

Når det gjelder skriftlig informasjonsutveksling som er beskrevet i Bok 0 med korrespondanse og månedlige rapporter har dette ikke blitt gjennomført som beskrevet. Prosjektlederen mener at jevnlig kontakt gjennom møter har vært tilstrekkelig, og at entreprenørens system har ivaretatt intensjonene om rapportering som er beskrevet i Bok 0. Dette vil vi ikke bestride, men vi mener likevel at det er viktig å følge skrevne rutinebeskrivelser som en forsikring i de tilfellene samarbeidet mellom partene ikke fungerer så godt som i dette tilfellet.

Økonomireglementets bestemmelse om tertialvis rapportering er fulgt. Dette er en innarbeidet rutine, og vi mener at de øvrige reglementene bør tilpasses dette.

Prosjektregnskap er ført i henhold til lov, forskrift og reglement.

5.4 Konklusjon

Vi mener at kommunen ved bygging av Stokkan ungdomsskole i all hovedsak har fulgt egne retningslinjer for oppfølging og rapportering.

Unntaket er skriftlig rapportering fra entreprenør, men her vises det til jevnlig dialog og møtereferater.

6 Håndtering av endringer og avvik

Endringer i byggeperioden kan initieres både av byggherre og entreprenør og føre til tillegg eller fradrag i kostnader. Eksempel kan være kvalitetsendring eller utvikling i tekniske

løsninger. Endringsforslag kan aksepteres eller avslås. Med avvik forstås vanligvis uforutsette forhold som **må** løses; for eksempel behov for ekstraordinær drenering i byggegrøp.

Prosjektleder opplyste at det i utformingen av konkurransegrunnlaget har vært viktig å formulere seg slik at uforutsette tilleggsundersøkelser ikke ville medføre tillegg.

Følgende problemstilling er valgt:

Følges retningslinjer for hvordan endringer og avvik skal håndteres i byggeperioden?

6.1 Revisjonskriterier

Fra retningslinjer, reglement og andre sentrale bestemmelser nevnt i kapittel 4 har vi utledet følgende revisjonskriterier.

- Totalentreprenøren skal utarbeide og benytte et på forhånd godkjent system for å melde endringer og/eller avvik som eventuelt måtte oppstå.
- Endringsmeldinger utarbeides fortløpende etter hvert som behovet melder seg og sendes Prosjektleder/Byggherreombudet (BHO) for registrering og videre behandling.
- Prosjektleder skal godkjenne endringsforslagene
- Etatsjef teknisk drift skal rapportere status til rådmann skriftlig hver måned.

6.2 Data

Kommunens prosjektleder opplyste at endringer ofte tar utgangspunkt i framtidige driftshensyn; man er villige til å ta ekstra kostnad nå for å spare driftsutgifter i framtiden. Han sier også at når det inngås en kontrakt om totalentreprise basert på en funksjonsbeskrivelse, er det vanskelig å unngå endringer underveis i byggeperioden. Det kan skyldes forhold som er oversett, teknisk utvikling eller uforutsette hendelser. Avvik er registrert i entreprenørens avvikslogg.

Det har siden byggestart blitt registrert 58 endringsmeldinger. 52 avviksmeldinger har ført til merkostnader, 6 endringsmeldinger har ført til fradrag eller har ikke hatt kostnadskonsekvenser. Til sammen er det godkjent endringer på kr 12,4 millioner kroner pr 01.09.11 av en totalpost for uforutsette hendelser på 12,5 millioner kroner.

De fleste endringsforslagene har kommet fra entreprenøren. Prosjektlederen mener at byggets størrelse tatt i betraktning er antall endringer lavere enn forventet. De fleste endringsforslagene er godtatt, dette skyldes at grunnlaget er diskutert i forkant.

Prosjektlederen mener at det vil være vanskelig å unngå tillegg i et så stort prosjekt, noe uforutsett må påregnes. Rådmannen skriver i sitt saksframlegg til kommunestyret (PS 111/08) bl.a. *"Dette er et stort prosjekt, som også vil kreve avklaringer i gjennomføringsfasen. Det er derfor viktig at budsjettets rammer er tilstrekkelige med hensyn på dette."*

Det er utarbeidet skjema for endringskrav i henhold til NS 3431 pkt 33.3. Dette er benyttet for alle endringsmeldingene i prosjektet. I følge prosjektleder har byggherre/kommune innlagt tidsfrister for melding og svar, men han sier at man vært mer fleksible enn kravene i Bok 0

tilsier. Dette på grunn av at prosjektleder har måttet konsultere andre som blir berørt av forslagene før han har kunnet ta beslutning i saken. Kommunens prosjektleder har ført forløpende oversikt over alle innkomne endringsmeldinger, status og økonomisk konsekvens. Revisor har ved flere anledninger fått en gjennomgang av samleoversikten; samtidig som vi er gitt mulighet til å gå nærmere inn på enkeltsaker.

Ved gjennomgang av endringsmeldingene og oppfølging av disse går det fram at disse har blitt håndtert av prosjektleder. Dette skjer etter en vurdering sammen med andre fagfolk på teknisk etat og eventuelt berørt etat ved behov.

Det ligger til funksjonen som prosjektleder å godkjenne endringer. Det er kun hvis det er snakk om å flytte budsjettposter at slike saker må forelegges formannskapet eller kommunestyret. Dette har ikke skjedd.

Prosjektleder rapporterer til etatssjef via enhetslederen. Etatssjefen har jevnlig kontakt med rådmannen, dette er en innarbeidet rutine. Vi får opplyst at det er tertialrapportene som er de viktigste, og danner grunnlaget for annen rapportering. Månedlig rapportering har karakter av at det først og fremst er avvik som skal rapporteres.

6.3 Vurdering

I henhold til regelverket er det utarbeidet skjema for endringsmeldinger, og disse er behandlet slik regelverket krever. Prosjektlederens løpende oversikt over samlede endringer og økonomiske konsekvenser av disse har vært oversiktlig og ajourført til enhver tid.

Vi kan ikke se at bestemmelsene i Retningslinjene fra 1997 om skriftlig månedlig statusrapportering fra etatssjef til rådmannen er fulgt. Innarbeidede rutiner med jevnlig møter i administrasjonen ivaretar trolig rådmannens behov for å holde seg oppdatert på status i byggeprosjekter. En kombinasjon av uproblematisk prosjekt, jevnlig møter i administrasjonen og skriftlig tertialrapportering i henhold til regelverket ser ut til å ha vært tilstrekkelig ved bygging av Stokkan ungdomsskole.

6.4 Konklusjon

Vår gjennomgang viser at entreprenør og kommune har fulgt egne systemer for innmelding og behandling av endringsmeldinger og avvik. Det gjelder bruk av fastsatt meldingsskjema og avgjørelsesmyndighet.

Når det gjelder bestemmelsen fra 1997 om etatssjefers månedlige rapportering til rådmannen om avvik og meldinger, ser det ut til at det er en bestemmelse som ikke lenger er i bruk, og som bør føre til oppdatering av regelverket.

7 Avslutning og anbefalinger

Stjørdal kommune har bestemmelser om håndtering av byggeprosjekter i flere ulike reglementer. Kommunen utarbeidet også egne retningslinjer for bygging av Stokkan ungdomsskole, Bok 0.

Ved bygging av Stokkan ungdomsskole har Stjørdal kommune fulgt egne retningslinjer for oppfølging og rapportering for alle viktige områder som framdrift og økonomistyring.

Ved bygging av Stokkan ungdomsskole har entreprenør og kommune fulgt retningslinjer for behandling av endringsmeldinger og avvik.

Stjørdal kommune bør gjennomgå, oppdatere og samordne sine reglement og retningslinjer som berører investeringsprosjekter.

Ved eventuell innføring av nytt rapporteringsregime fra entreprenører, bør rapporteringsform vurderes. Vi mener skriftlig rapportering er viktig når større uforutsette hendelser inntreffer, og samarbeidet med entreprenør ikke er like godt som i dette prosjektet.

8 Høring

Rapporten er sendt på høring til Stjørdal kommune. Kommunen har valgt å ikke avgi uttalelse til rapporten.

Litteraturliste

Stjørdal kommune 1997: Retningslinjer for planlegging, gjennomføring og oppfølging av byggeprosjekt og kommunaltekniske anlegg

Stjørdal kommune 2002/2010: Økonomireglement

Stjørdal kommune 2008: Totalentreprise Stokkan ungdomsskole anbudskonkurransen Bok 0

Stjørdal kommune 2007/2009: Delegeringsreglement

Stjørdal kommune 2007/2008: Diverse saksdokumenter med vedlegg til formannskap og kommunestyre

Stjørdal kommune: Prosjektregnskap for bygging av Stokkan ungdomsskole

Stjørdal kommune og HENT AS 2009: Kontrakt om bygging av Stokkan ungdomsskole

Framdriftsplan for bygging av Stokkan ungdomsskole

HENT AS 2009: Fakturaplan



Kontaktinformasjon	
Kontaktperson	Rikke Haave
E-postadresse	rikke.haave@krt.no
Telefon	95 94 81 24
Hjemmeside	www.krt.no
