

FORVALTNINGSREVISJON

Nytt oppvekstsenter – planlegging og offentlige anskaffelser

Røst kommune



Rapport 2022

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Røst kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot investeringsprosjektet «Røst oppvekstsenter».

Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Røst kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til år uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Røst kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø/Narvik/Finnsnes, 10.1.2022

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Susanne Arntzen Langnes og Truls Siri
Prosjektledere, forvaltningsrevisorer

SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt hva kommuneadministrasjonen har gjort i sine utredninger og hvilke saksopplysninger som er presentert kommunestyret i forbindelse med planleggingen av investeringsprosjektet «Røst oppvekstsenter». Videre har vi undersøkt om Røst kommune har fulgt regelverket for offentlige anskaffelser i forbindelse med kjøp som er gjort i planleggingsfasen og i forbindelse med grunnarbeidet.

Forvaltningsrevisjonen har følgende problemstillinger:

1. Har Røst kommunes planlegging av nytt oppvekstsenter vært i samsvar med beste praksis på området?
2. Har Røst kommune i planleggingen av nytt oppvekstsenter etterlevd sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket om konkurranse, likebehandling og etterprøvnbarhet?

Vår konklusjon på problemstilling 1 er at **Røst kommunes planlegging av nytt oppvekstsenter i det alt vesentlige har vært i samsvar med beste praksis på området.**

Konklusjonen er begrunnet i at forprosjektet ikke er kvalitetssikret slik som anbefalt, men at kommunen har oppfylt øvrige revisjonskriterier om at administrasjonen i planleggingen av nytt oppvekstsenter bør ha utredet og presentert for kommunestyret:

- Behov og mål
- Brukermedvirkning
- Ulike konsept / alternativer for å oppfylle prosjektets mål
- Valg av gjennomføringsmodell (entrepriseform)
- Kostnadsramme for prosjektet
 - Kostnadsrammen bør være basert på realistiske anslag
 - Usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres
- Hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen

Behov og mål er redegjort for i tilstandsanalysen utført av innleid konsulent Norconsult, samt i saksutredningene om tilstandsanalysen og forprosjektet presentert for kommunestyret. Det fremkommer tydelig behov for at skolebygningen enten må renoveres eller at det bygges nytt. Når det gjelder målet, fremgår dette blant annet av vedtaket om å igangsette forprosjektet; «ny skolebygning skulle tilfredsstillende dagens byggetekniske krav og fremtidige krav undervisning».

Norconsult utredet i forbindelse med tilstandsanalysen alternativer som nybygg og rehabilitering av eksisterende skole, og dette fremgår informasjon om i utredningen i kommunestyrets sak 21/17.

Innleid konsulent Hamre arkitektkontor AS utredet alternativene for ny skole/oppvekstsenter med eller uten barnehage, presentert i forprosjekt behandlet i kommunestyret i sak 1/19. I saksutredningen til sak 1/19 fremgår blant annet hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet ville ha for kommunen og om gjennomføring av brukermedvirkning. I senere saker har økonomiske konsekvenser for kommunen blitt presentert for kommunestyret i saker om budsjett og økonomiplan.

Det foreligger ikke opplysninger eller dokumentasjon som viser at forprosjektet ble kvalitetssikret.

Valg av gjennomføringsmodell (entrepriseform) ble gjort i byggekomiteen etter anbefaling fra Hamre arkitektkontor. Senere i prosessen behandlet kommunestyret i sak 73/20 notat fra Hamre arkitektkontor om valg av entrepriseform.

Kostnadsrammen ble innledningsvis basert på utredningsarbeidet Norconsult gjorde i forbindelse med tilstandsanalysen, og vedtatt i forbindelse med investeringsbudsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021. Senere utarbeidet Hamre arkitektkontor forprosjekt med oppdatert kalkyle. Kommunestyret vedtok økt kostnadsramme i forbindelse med detaljprosjekteringen og etter anbudskonkurranse om byggearbeidene. Kostnadsrammen må kunne sies å være basert på realistiske anslag fordi kalkylen er gjort i kalkulasjonsprogrammet ISY calcus, som gir kalkyler som stemmer godt med prisene som foreligger i markedet. Når det gjelder usikkerhet i kostnadsrammen, var dette redegjort for i saksutredningene som revisor har redegjort for.

Vår konklusjon på problemstilling 2 er at **Røst kommune i planleggingen av nytt oppvekstsenter har gjort anskaffelser uten å ha etterlevd sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket om konkurranse, likebehandling og etterprøvbarehet.** I planleggingsfasen gjennomførte Røst kommune anskaffelse av tilstandsanalyse, forprosjekt, detaljprosjektering, bistand til engasjering av bygge- og anleggsarbeider og grunnarbeider. Flertallet av kontraktene om disse oppdragene har vært gjenstand for konkurranse og kommunens gjennomføring av anskaffelsene er dokumentert. Det har imidlertid ikke vært kunngjort konkurranse for anskaffelser som har vært av slik art og verdi at revisor finner at kommunen var pliktig å kunngjøre konkurranse.

Tilstandsanalysen ble gjennomført før någjeldende lov og forskrift om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1.1.2017. De grunnleggende kravene som skal ivaretas av oppdragsgiver (kommunen) er imidlertid de samme. Anskaffelsens art og verdi innebærer at vi har lagt til grunn at tidligere forskrift del I gjaldt og at dette var en anskaffelse som ikke måtte kunngjøres. Revisors vurderinger av denne anskaffelsen er at Røst kommune:

- **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører
- **ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften.
- **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig. Begrunnelsen for denne vurderingen er at det er enkelte av de øvrige revisjonskriteriene utledet for denne anskaffelsen som vi ikke har tilstrekkelig grunnlag i kommunens dokumentasjon for å gjøre entydig vurdering av.

Forprosjekt ble gitt til ekstern leverandør på bakgrunn av gjennomført konkurranse. Kommunen har dokumentasjon for anskaffelsen som viser hvordan flere potensielle leverandører ble gitt mulighet til å inngi tilbud om levering av forprosjekt og kommunens vurderinger av leverandører og tilbud er dokumentert. Imidlertid har vi kommet til at kommunen ikke har etterlevd anskaffelsesregelverket. Begrunnelsen er at kontrakten som gjaldt forprosjekt – som hadde verdi på kr 795 000 – ble utvidet til å gjelde også *detaljprosjektering og engasjering av eksterne*. Samlet utbetaling til valgte leverandør er på kr 3,6 millioner. Revisor har lagt til grunn at alle oppdragene knyttet til disse delene av planleggingen skulle vært sett i sammenheng og skulle ha vært gjennomført etter forskrift om offentlige anskaffelser del III. Kommunen valgte del I og informerte noen i markedet om at kontrakten gjaldt forprosjekt. For disse anskaffelsene har revisor vurdert at Røst kommune:

- **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om i forkant av kunngjøring ha foretatt en beregning av anskaffelsens verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i TED-databasen
- **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket.
- **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig.

Flere av de utledete revisjonskriteriene for denne anskaffelsen er ikke relevant å gjøre vurderinger av som følge av vurderingen av at kriteriet om kunngjøring i Doffin ikke er oppfylt. Kontrakt om *grunnarbeider* ble tildelt entreprenør etter gjennomført konkurranse. Revisor legger til grunn at dette er bygge- og anleggskontrakt. Anskaffelsesprosessen ble iverksatt høsten 2019 og vi legger til grunn at nasjonal terskelverdi var kr 1,1 millioner og EØS-terskelverdi på det tidspunktet var kr 51 millioner. Med utgangspunkt i kontraktens verdi legger revisor til grunn at forskriftens del I og del II måtte følges i anskaffelsen. Røst kommune har imidlertid gjennomført anskaffelsen etter del I. Foreliggende opplysninger tilsier at grunnleggende krav til konkurranse, likebehandling og dokumentasjon er ivaretatt i den konkurransegjennomføringen som kommunen valgte. Imidlertid skulle anskaffelsen vært gjennomført etter forskriften del I og del II. Revisors vurderinger er at Røst kommune

- **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha foretatt en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- **har oppfylt** revisjonskriteriene om å beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene i et konkurransegrunnlag
- **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å bruke kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i henhold til forskriften. Det er satt kvalifikasjonskrav og tildelingskrav og det er dokumentert at kommunen har gjort vurderinger av tilbydere og tilbudene opp mot disse. Vurderingen er begrunnet i at anskaffelsen skulle vært gjennomført etter forskriften del II.
- **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverk. Vurderingen er også her begrunnet i at kommunen fulgte forskriften del I.
- **i stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig.
- **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i Doffin
- **i stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket

For kontrakten om grunnarbeider kommer forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter til anvendelse. Revisors vurdering er at Røst kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å sørge for å overholde forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ved:

- å kreve i kontrakten at leverandører og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i forskriften § 5 er oppfylt
- i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene i § 5
- i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften
- å gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at Røst kommune i framtidige investeringsprosjekter bør sikre at forprosjekt blir kvalitetssikret.

Videre anbefaler vi at Røst kommune sikrer at anskaffelser i fremtidige investeringsprosjekter gjøres i tråd med anskaffelsesregelverket, herunder påser at det:

- i planleggingen av prosjekter gjennomføres og dokumenteres beregninger av anskaffelsens verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- gjøres vurderinger av lovligheten opp mot anskaffelsesregelverket ved behov for eventuelle nye eller endrede bestillinger og innkjøp
- føres anskaffelsesprotokoll i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser
- fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1 Bakgrunn og bestilling	8
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	9
2.1 Problemstillinger	9
2.2 Revisjonskriterier	9
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier	9
2.2.2 Innledende om terskelverdier og forskriftens oppbygging	16
2.2.3 Regler som gjelder for anskaffelser som skal følge forskriften del I.....	18
2.2.4 Regler som gjelder for anskaffelser som skal følge forskriften del II og III	19
3 Metode, datamateriale og avgrensning	24
3.1 Metode og datamateriale	24
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	24
3.3 Avgrensninger	25
4 Planleggingsfasen	26
4.1 Bakgrunn for nytt oppvekstsenter	26
4.2 Vedtak om igangsetting av forprosjekt	27
4.2.1 Årsbudsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021	29
4.2.2 Åpent informasjonsmøte	30
4.2.3 Utvidelse av byggekomiteens mandat – «oppvekstsenter»	31
4.2.4 Valg av entreprisform	32
4.2.5 Brukermedvirkning	32
4.2.6 Årsbudsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022.....	33
4.3 Behandling av forprosjekt	34
4.3.1 Valg av byggeteknikk	36
4.4 Økt kostnadskalkyle	37
4.4.1 Ny kostnadskalkyle etter anbudskonkurranse.....	39
4.5 Oppsummering, revisors vurderinger og konklusjon.....	43
5 Etterlevelse av regelverk	46
5.1 Innledning.....	47
5.2 Beregninger av anskaffelsenes verdi	47
5.3 Tilstandsanalyse	48
5.4 Forprosjekt, 1. gangs konkurranse	49
5.5 Forprosjekt 2. gangs konkurranse	50
5.6 Tillegg kontrakt utvidet forprosjekt	53
5.7 Detaljprosjektering	53
5.8 Grunnarbeid.....	55
5.9 Lønns- og arbeidsvilkår i kontrakt	56
5.10 Revisors vurderinger og konklusjon	58
6 Kommunedirektørens uttalelse	62
7 Anbefalinger	63
8 Referanser	64

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024 ble vedtatt i Røst kommunestyre i sak 35/20 den 24. juni 2020. Som første prioritert i oversikten over forvaltningsrevisjoner for gjennomføring i planperioden var «offentlige anskaffelser; ny skole». Kontrollutvalget i Røst kommune besluttet i sak 23/20 den 15. oktober 2020 å bestille forvaltningsrevisjonen «Nytt oppvekstsenter – planlegging og offentlige anskaffelser». Kontrollutvalget behandlet i møte 11.3.2021 i sak 4/21 KomRev NORDs overordnede prosjektskisse. Prosjektskissen ble godkjent og forvaltningsrevisjonen igangsatt.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Røst kommune har gjennomført planleggingen av nytt oppvekstsenter i tråd med egne retningslinjer og rutiner og beste praksis på området, samt om anskaffelsesregelverket er fulgt.

Etter at det var kunngjort konkurranse om bygningsmessige arbeider og tekniske fag¹, vedtok kommunestyret i sak 8/21, 21. april 2021 at det nye oppvekstsenteret skal bygges med et areal på ca. 1200 m². Vedtatt budsjetttramme er 77,1 millioner kroner eks. mva. som inkluderer byggentrepriser, utenomhusarbeid, inventar, rivning samt prosjektledelse. Oppvekstsenteret skal inneholde følgende funksjoner²:

- Barne- og ungdomsskole trinn 1 – 10. (50 elever)
- Barnehage (18 barn)
- Folke- og skolebibliotek
- Tannlege, biklinikk³

¹ Rørteknisk anlegg, luftbehandling, elektroteknisk og tele, automasjon

² Saksutredning kommunestyresak 8/21

³ Mørkved tannklinikk betjener Røst biklinikk og er en del av den offentlige tannhelsetjenesten i Nordland fylkeskommune.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. Har Røst kommunes planlegging av nytt oppvekstsenter vært i samsvar med beste praksis på området?
2. Har Røst kommune i planleggingen av nytt oppvekstsenter etterlevd sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket om konkurranse, likebehandling og etterprøvbarehet?

Problemstilling 1 omhandler planlegging og tidligfasen av investeringsprosjektet hvor vi undersøker hva kommuneadministrasjonen har gjort i sine utredninger og hvilke saksopplysninger som er presentert kommunestyret. Med tidligfasen av et investeringsprosjekt mener vi perioden fra et behov oppstår/det første initiativet til prosjektet tas og fram til byggherre tar beslutning om å igangsette prosjektet gjennom å vedta finansiering. Det er i tidligfasen av et investeringsprosjekt at man kommer med ideer, utfører forstudier/forprosjekter, og dette arbeidet blir førende for gjennomføringen av prosjektet.

Problemstilling 2 innebærer å undersøke om Røst kommune har fulgt regelverket for offentlige anskaffelser, herunder om kommunen har ivaretatt kravet til konkurranse, likebehandling og etterprøvbarehet i forbindelse med kjøp som er gjort i planleggingsfasen av nytt oppvekstsenter.

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området, og utledes med utgangspunkt i kontrollutvalgets vedtatte problemstillinger. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 8.2.2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stord/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept. Ex ante akademisk forlag
- Beste praksis anbefalinger fra Bygg 21
- <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg>

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Den nye kommuneloven trådte i kraft høsten 2019⁴, men i denne forvaltningsrevisjonen bruker vi den foregående kommuneloven fordi det var den som var gjeldende i perioden investeringsprosjektet ble planlagt. Vi bemerker at innholdet reglene som vi henviser til i det følgende i all hovedsak er videreført med den nye kommuneloven.

Det følger av kommuneloven § 23 nr. 2 at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er *forsvarlig utredet*.

Begrepet *forsvarlig* kan ikke gis et strengt konkretisert innhold, og det vil bero på hva saken gjelder. En umiddelbar forståelse av at en sak må være *forsvarlig utredet*, er at det legges fram faktiske og relevante opplysninger om den aktuelle saken slik at det treffes avgjørelse basert på riktig grunnlag. Revisor oppfatter også av bestemmelsens ordlyd at både for- og motargumenter i en sak må legges fram. Selv om ikke forvaltningsloven gjelder direkte, kan det trekkes en parallell til utredningskravene som gjelder for enkeltvedtak; *en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*. Det er et grunnleggende ulovfestet krav til offentlige organer om å treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling.

I forarbeidene til kommuneloven er det presisert at administrasjonssjefen har plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksfremlegget, slik at kommunestyret kan ta hensyn til dette. Videre fremgår det av forarbeidene at ansvaret for å påse at en sak er tilstrekkelig utredet også innebærer at eventuelle rettslige tvilsspørsmål må synliggjøres. Administrasjonssjefen plikter å gi uttrykk for det hvis han/hun mener at det er rettslige mangler ved et forslag til vedtak eller den saksforberedelse som har gått forut for dette. Mener administrasjonssjefen at et truffet vedtak er ulovlig, vil han/hun likeledes ha plikt til å gjøre vedkommende folkevalgte organ oppmerksom på dette.

På områder hvor det finnes nasjonalt eller lokalt regelverk som bestemmer hva som utgjør et forsvarlig beslutningsunderlag, må saksopplysningene og vurderingene som er forelagt kommunestyret vurderes opp mot slike krav. Det finnes i liten grad konkrete lovkrav gjeldende for kommunens planlegging av investeringsprosjekter, herunder hvilken informasjon som må forelegges kommunestyret.

Det finnes imidlertid relevante kilder for utledning av revisjonskriterier for å gjøre vurderinger av om **utredninger om igangsettelse av offentlige investeringsprosjekt er forsvarlig**. Enkelte lov- og forskriftskrav må hensyntas av kommunen i planleggingen av investeringsprosjekter, herunder i utredningsarbeidet, og vi utleder revisjonskriterier fra:

- **Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven/kml)**
- **Forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (budsjettforskriften)**

Røst kommune har ingen skriftlige reglementer eller rutinebeskrivelser som legger føringer for hvordan investeringsprosjekter bør planlegges, eller hvilke opplysninger administrasjonen bør forelegge kommunestyret før vedtak om igangsetting av et investeringsprosjekt. Det finnes imidlertid anerkjent forskningsteori om prosjektstyring som retter seg mot kommunale investeringsprosjekter. Av prosjektstyringsteori kan det utledes en såkalt «beste praksis».

⁴ Ikrafttredelsestidspunktet var fra og med de konstituerende møtene i de enkelte kommunestyre og fylkesting

Revisjonskriterier fra beste praksis formuleres ikke som «skal-krav», men som anbefalinger («bør»). Det er imidlertid viktig å ha med seg at anbefalingene er basert på at det offentlige skal treffe riktig beslutning og at offentlige investeringsprosjekter skal ivareta samfunns- og effektmål, ha realistiske økonomiske rammer, og gjennomføres i henhold til budsjett. Beslutninger og grunnlaget for dem skal også være transparente.

Forskningsprogrammet Concept⁵, som utføres ved NTNU i samarbeid med norske og internasjonale fagmiljøer, viser til at erfaringer fra en rekke store prosjekter har vist at deler av forutsetningene som har ligget til grunn for vedtak og igangsetting ikke har blitt oppfylt. Dette har medført problemer med store overskridelser på kostnadssiden, forsinkelser og lav måloppnåelse⁶.

Relevante kilder for utledning av revisjonskriterier for beste praksis er:

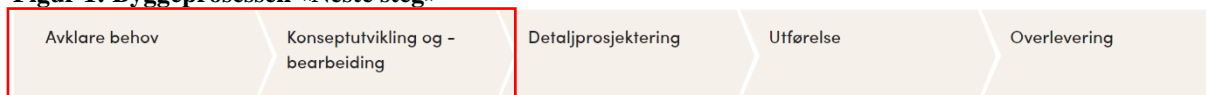
- **Kommunal- og regionaldepartementet (2011): Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (veileder H-2270)**
- **Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stord/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept. Ev ante akademisk forlag**
- **Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klagegg: Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen. Rapport nr. 9 for forskningsprogrammet Concept**
- <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er et statlig fagorgan for økonomistyring, gode beslutningsgrunnlag for statlige tiltak, organisering og ledelse i staten, samt for anskaffelser i offentlig sektor. På DFØ sine nettsider finnes en veileder for innkjøp i byggeprosessen som bygger på Bygg21s⁷ prosjektmodell og rammeverk for byggeprosjekter «Neste steg». Byggeprosessen gir steg for steg veiledning om hvordan man på en god måte bestiller og følger opp et bygg- og anleggsprosjekt. Prosessen er bygget opp rundt seks hovedfaser med ulike underfaser og tema. Disse gir veiledning til å gjøre en god anskaffelse samt innspill til hva man må vurdere i de ulike fasene. Hovedmålgruppen for denne veiledningen er byggherrer i kommunal sektor, spesielt små og mellomstore kommuner. Prosjektmodellen fremgår nedenfor og det er de to første fasene «avklare behov» og «konseptutvikling og -bearbeiding» som omhandler planleggingsfasen eller tidligfasen.

⁵ Forskningsprogrammet Concept ble igangsatt i 2002 for å drive forskning på store statlige prosjekter som kvalitetssikres under Finansdepartementets ordning som startet i 2000 – også kalt Statens prosjektmodell. Concept har undersøkt hvilke ordninger kommunene har for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, og deres erfaringer med disse. Rapporten «Kommunale investeringsprosjekter – Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag» (Welde, Aksdal og Tyholt, 2015) bygger på Concepts studier av kommunal investeringspraksis. I rapporten fokuseres det på praksisen i landets ti største kommuner i tillegg til at fem konkrete og gjennomførte investeringsprosjekter i ulike kommuner drøftes. Concepts viktigste budskap på bakgrunn av deres forskning og internasjonal forskning, er at det er i tidligfasen at prosjektsuksessen legges.

⁶ Jf. Concept- rapport nr. 45 pkt. 1.1

⁷ Bygg21 er et samarbeid mellom bygg- og eiendomsnæringen og statlige myndigheter. Målet for samarbeidet er å realisere bygg- og eiendomsnæringens potensielle innenfor produktivitet og bærekraft. Bygg21 arbeider med å identifisere og spre beste praksis gjennom rapporter, verktøy, råd eller anbefalinger. Bygg21 har mandat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til å utrede og foreslå endringer i næringen og endringer i samspillet mellom næringen og offentlige myndigheter. www.bygg21.no

Figur 1: Byggeprosessen «Neste steg»

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

I de ovennevnte kildene redegjøres det for hvilke utredninger/analyser som bør gjøres i tidligfasen og planleggingen av et offentlig investeringsprosjekt, og hvilken informasjon som bør forelegges kommunestyre som beslutningstaker.

Behovsanalyse og investeringsprosjektets mål

Av Concepts rapport nr. 45 fremgår det at det i alle prosjekters tidligfase som et minimum bør foretas en behovsanalyse, gjøres målformuleringer og analyse av alternative løsninger. Concept viser til at det bør være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning, slik at det er mulig å avvise prosjekter som er uegnet eller som det ikke er behov for.

En *behovsanalyse* innebærer ifølge Concept en kartlegging av interessenter/aktører og vurdering av tiltakets relevans i forhold til brukernes og samfunnets behov. Behovsanalysen har som mål å definere hvorvidt kommunen har et faktisk behov for å gjennomføre en bestemt investering.

Det er viktig å vurdere hvilken status behovet har i forhold til de overordnede politiske målene innenfor den aktuelle samfunnssektoren og dels også på tvers av sektorer. Analysen som skal gjøres innledningsvis må fokusere på samfunnets behov, ikke bare på de mer snevert definerte behovene som knytter seg til en bestemt type løsning.

Ethvert tiltak eller prosjekt skal ha et sett klart definerte *mål*; det vil si hva man ønsker å oppnå med å realisere prosjektet. Concept skriver i rapport nr. 9 at formulering av *hovedmålene* for prosjektet er en konkretisering av hva formålet eller intensjonen betyr for samfunnet og brukerne, samt hvilke sideeffekter det er viktig å oppnå eller unngå/begrense. Hovedmålene bør ifølge Concept være knyttet til virkningen/effekten av det aktuelle prosjektet gjennom en direkte årsak-virkningssammenheng. Målet skal være relevant, det vil si i samsvar med behov og intensjon, for eksempel etterspørsel, brukernes prioriteringer eller prioriterte miljøhensyn. Målet skal ha en viss bestandighet, det vil si ha en langviktig verdi.

Om hovedmål skriver Concept også at det må stilles krav til formuleringen av dem. Detaljeringsgraden må være tilstrekkelig til at man må forstå hva som skal oppnås, hvor mye og når. Formuleringen må være åpen i betydningen at den ikke er forutinntatt med hensyn til løsning. Antall hovedmål bør ikke være for høyt, men må samtidig ikke reduseres så sterkt at viktige hensyn (for eksempel i forbindelse med sideeffekter) blir utelatt. Hovedmålene skal være hensiktsmessige for å etablere en plan for investering og drift for prosjektet. *Delmål* er konkretisering av hva som skal oppnås gjennom prosjektet. Delmålene skal være hensiktsmessige bidrag til realisering av prosjektets hovedmål. Målene må formuleres slik at det blir tydelig hva det skal legges vekt på å oppnå i valget mellom alternative løsningskonsepter.

Behovsanalysen skal ivareta brukernes behov, overordnede mål og økonomisk situasjon. Riktig forståelse av behovet legger grunnlaget for fornøyde brukere.

Behovsanalysen bør inkludere møter med brukerne. Man bør få brukerne til å beskrive behovet i form av sin oppgaveløsning eller målsetningen for aktiviteten. Det bør ikke legges opp til konkrete beskrivelser av sluttproduktet i form av en ny skole.

Behovsanalysen skal ta med økonomisk situasjon, viktige overordnede mål som kommunale mål og reguleringer, og eventuelle mål i eiendomsstrategi og andre strategier.

Konseptutredninger

Når behovet er beskrevet er det videre arbeidet å utrede ulike konsepter som tilfredsstillende behovet og bidrar til å oppnå prosjektmålene. Planlegging på konseptnivå innebærer at prinsipielt ulike måter å dekke behovene og oppfylle målene på, blir belyst. Det er derfor avgjørende at flere forskjellige løsningskonsepter utvikles. Disse må ikke begrense seg til å være varianter over ett og samme hovedtema, men vise genuint forskjellige måter å oppfylle prosjektets formål på. Også nullalternativet (å ikke gjennomføre det aktuelle tiltaket/prosjektet) må beskrives. Det anbefales av Concept å identifisere ytterligere to alternativer.

En viktig avklaring for kommunen som byggherre i denne fasen, er om de selv skal stå ansvarlig for å utarbeide skisseprosjekt/forprosjekt, eller må de anskaffe arkitekt og rådgivere til å hjelpe seg med program og konseptutvikling og senere bearbeiding av valgt konsept.

De løsningene det vil være aktuelt å utvikle i konseptfasen, er prinsippløsninger uten stor grad av detaljering. Det er viktig at alternativene er reelle alternativer, det vil si at de innebærer prinsipielt ulike måter å løse det samme samfunnsbehovet på. I Conceptrapport nr. 9 advares det mot å arbeide seriøst med utviklingen av bare ett av konseptene, mens konkurrerende konsepter behandles overflattisk. Løsningskonseptet ville i så fall i realiteten være valgt på forhånd, og arbeidet på strategisk plannivå ville bli redusert til en pro forma-aktivitet for å legitimere det foretrukne løsningskonseptet.

Det bør gjøres forhåndsvurderinger av de effektene forskjellige løsningskonsepter kan forventes å få. Formålet er å gi grunnlag for prioritering mellom forskjellige konseptalternativer.

Resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen skal benyttes til en rangering mellom alternativene. Basert på dette kan man anbefale ett konsept for videre utredning. Et viktig poeng her er at utredningen kan resultere i at man anbefaler å ikke gå videre med noen av konseptene fordi behovet ikke kan løses gjennom noen av alternativene eller fordi kostnaden ved å gjennomføre det er større enn nytten.

Når konsept og foreløpig skisse foreligger, må det avgjøres hvilken gjennomføringsmodell som skal brukes. Eksempler på noen av de vanligste gjennomføringsmodellene⁸ er:

- *Samspillsentreprise* - I en samspillsentreprise kontraheres en samspillsgruppe bestående av de viktigste prosjekterende og utførende. Samspillsgruppen har i samarbeid ansvaret for prosjekteringen frem mot en omforent målpris.
- *Totalentreprise* - I en totalentreprise utvikler byggherren en funksjonsbeskrivelse for prosjektet.

⁸ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg/konseptutvikling-og-bearbeiding/valg-av-gjennomforingsmodell/utforesesentreprise>

- *Utførelsesentreprise* - I utførelsesentrepriser koordinerer byggherren prosjektering og utførelse. Arkitektkontor og rådgivere utvikler på vegne av byggherren prosjektet gjennom tegninger, beskrivelser og konkurranseregler.

Forprosjekt

Etter at behovet er analysert og kartlagt, er man i prinsippet klar til å sette i gang prosjektarbeidet. Ofte presenteres prosjektet til politikerne gjennom et *forprosjekt* eller gjennom en *prosjektbeskrivelse*. I kommunal sektor vil ofte kommunestyret, formannskap eller eksempelvis en politisk utnevnt byggekomite kunne utføre noen av oppgavene som en styringsgruppe. I forprosjektet videreutvikles funksjonell og fysisk struktur (ofte fra et skisseprosjekt). Brukerkrav og tekniske krav må være på et tilstrekkelig detaljert nivå til at omfang, budsjett og kvaliteter kan defineres. Det lages modeller/tegninger som representerer de viktigste valgene for prosjektet. Prosjekteier skal klarlegge konsekvenser av tiltaket, og bekrefte kontraktstrategien, inkludert valg og prioritering av styringsparametere. Dette gir grunnlag for endelig beslutning om investering, kostnadskalkyle, finansieringsplan, kontrakts- og organisasjonsstruktur og er grunnlag for en oppdatert kontraktstrategi.⁹

I ovennevnte rapport fra Welde m.fl. (2005) vises det til statens og de ti største kommunene i Norge sine prosjektmodeller. Prosjektmodellene inneholder ulike faseinndelinger samt hva et forprosjekt bør inneholde. Forprosjektet danner grunnlaget for beslutning om iverksetting av investeringsprosjektet, og det er derfor særdeles viktig at det innholdsmessig sier noe om hva og hvordan det skal bygges. Forprosjektet bør også inneholde analyser av kompetanse, organisasjon, økonomi m.m. Studier om norske kommuners gjennomføring av investeringsprosjekter viser blant annet at et typisk kjennetegn ved investeringsprosjekter som på en eller annen måte ikke har gått som forventet, er manglende kvalitetssikring. Ifølge rapporten fra Welde m.fl. (2015) kan manglende kvalitetssikring medføre at kostnadsestimat som er preget av overoptimisme, taktisk estimering eller som av andre årsaker holder lav kvalitet, blir benyttet i beslutningsprosessen. I rapporten vises det videre til at «*Det finnes ulike typer kvalitetssikring – fra en enkel sidemannskontroll til et omfattende regime som benyttet i statens prosjektmodell. Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring, burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.*»

Også i byggeprosessen «Steg for steg» anbefales det kvalitetssikring av forprosjektet: «*Et godt prosjekteringsgrunnlag er viktig for en effektiv gjennomføring av detaljprosjektet. Et godt gjennomarbeidet forprosjekt vil også forebygge uforutsette omprosjekteringer, og minske faren for overskridelser senere i prosjektet. Det er derfor meget viktig å følge opp prosjekteringen. For å sikre best mulig resultat engasjerer mange en egen prosjekteringsleder til prosjekteringsgruppen, som er uavhengig av gruppelederen. Det bør sikres en tverrfaglig kontroll av prosjektert materiale. Uavhengig kontroll av en tredjepart anbefales.*»

Økonomiske forutsetninger og kostnadsramme

Et investeringsprosjekt kan igangsettes når byggherren har bevilget midler til investeringen, og prosjektet skal gjennomføres innenfor gjeldende kostnadsramme. Det må derfor legges fram kostnadsrammer for prosjektet. I planleggingen må det gjøres kalkulasjoner av det økonomiske omfanget som prosjektet vil medføre.

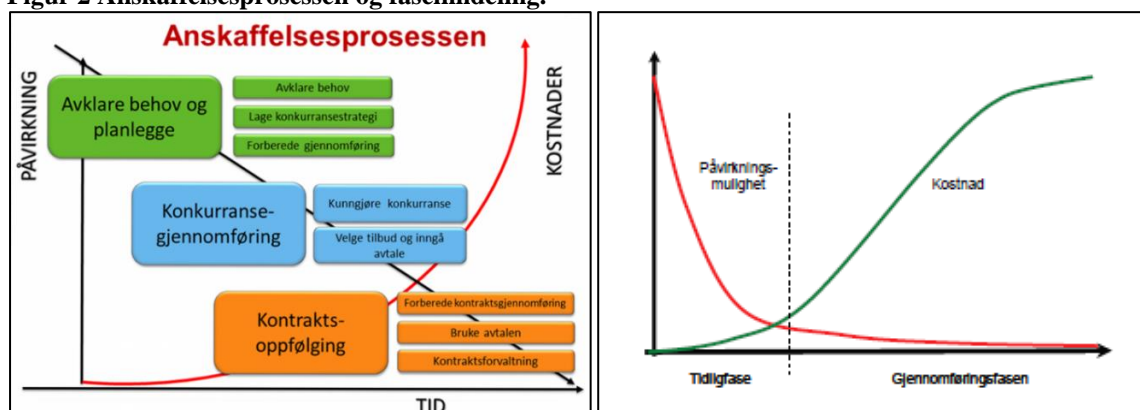
⁹ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg/konseptutvikling-og-bearbeiding/forprosjekt>

Veilederen *Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet* (KRD, 2011) skal gi kommuner rettleiding om budsjettering av investeringer. Det følger av veilederen at det ikke er formelle krav til å utarbeide kostnadsoverslag for investeringsprosjekter, men det er krav til økonomiplanlegging.¹⁰ For økonomiplanen er økonomiske kalkyler et viktig grunnlag. Det følger av veilederen at det bør legges frem sak for kommunestyret om å vedta kostnadsramme for investeringsprosjekter.

Fordi planprosessen ofte er lang med mange usikkerhetsmomenter i starten, vil det være behov for løpende å vurdere kostnadsrammene. Formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter er å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme.

I tidligfasen av prosjektet hvor det jobbes med analyser av behov, mål og effekter, kan det ikke utarbeides detaljerte kostnadsoverslag. Det er flere stadier i planleggingen, og økonomiske estimater blir sikrere utover i prosessen. Samtidig er det viktig å påpeke at påvirkningsmulighetene er størst tidlig i prosessen, se figurene under. Det er i tidligfasen at alle premisser og føringer blir lagt. Det hjelper ikke hvor god man er senere i prosessen, hvis man bommer innledningsvis.¹¹ Kostnadene øker med tiden i gjennomføringsfasen, og eventuelle uklarheter i gjennomføringsfasen vil kunne bli et kostnadsdrivende forhold.

Figur 2 Anskaffelsesprosessen og faseinndeling.



Kilde: www.anskaffelser.no og Concept rapport nr. 3, pkt. 4.1

Det følger av kommuneloven¹² at årsbudsjett og økonomiplan skal omfatte hele kommunens virksomhet og at de skal være realistiske. Årsbudsjettet skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Tilsvarende skal økonomiplanen gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter og forventede utgifter i planperioden.

Av hensyn til at kommunens økonomiplanlegging skal være realistisk, er det naturlig å legge til grunn at en saksutredning som skal *danne grunnlag for beslutning om et investeringsprosjekt*, belyser alle kostnader forbundet med investeringen. Videre bør det være gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l. Kostnadene ved et bygge-/investeringsprosjekt knytter seg ikke til kun selve bygget. Prosjektet kan utløse kostnader til infrastrukturiltak, knyttet til grensesnitt (tilstøtende prosjekter/områder), finanskostnader etc. Det sentrale for saksutredningen er at det synliggjøres hvilke *økonomiske konsekvenser* et prosjekt vil ha. Videre må usikkerhet i kostnadsanslagene synliggjøres.

¹⁰ Jf. kommuneloven § 44 om økonomiplan og § 45 om årsbudsjett.

¹¹ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg>

¹² Jf. kommuneloven §§ 44 og 46.

Uavhengig av hvilke kostnader som inngår i selve kostnadsrammen, og hvilke som holdes utenfor, bør saksutredningen som danner grunnlaget for beslutning av et investeringsprosjekt synliggjøre hvilke *økonomiske konsekvenser* et prosjekt vil ha for kommunen. Dette omfatter også driftsøkonomiske konsekvenser.

På bakgrunn av ovennevnte redegjørelser utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling 1 at:

Administrasjonen bør i planleggingen av nytt oppvekstsenter ha utredet og presentert følgende for kommunestyret:

- Behov og mål
- Brukermedvirkning
- Ulike konsept / alternativer for å oppfylle prosjektets mål
- Valg av gjennomføringsmodell (entrepriseform)
- Kostnadsramme for prosjektet
 - Kostnadsrammen bør være basert på realistiske anslag
 - Usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres
- Hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen

Administrasjon bør ha fremlagt forprosjekt for kommunestyret.

Administrasjonen bør påse kvalitetssikring av forprosjektet.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Anskaffelsesregelverket skal bidra til at offentlige aktører velger sine leverandører på en måte som sikrer mest mulig effektiv ressursbruk samtidig som leverandørene likebehandles. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. De detaljerte reglene for hvordan kommunen skal gå frem ved kjøp følger av forskriftene om offentlige anskaffelser, og det er derfor primært *forskriftene* brukerne av regelverket må forholde seg til.

Tidsperioden for denne forvaltningsrevisjonen er i henhold til bestillingen fra kontrollutvalget anskaffelser som er gjennomført i perioden 2017 - januar 2020. Nytt regelverk om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1.1.2017, og gjelder for anskaffelser iverksatt etter dette tidspunktet. Anskaffelser som Røst kommune har foretatt *før* 1.1.2017 vil derfor vurderes opp mot tidligere gjeldende lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og anskaffelser som er foretatt *etter* dette tidspunktet vil vurderes opp mot på nåværende tidspunkt gjeldende regelverk. Én av anskaffelsene vi skal gjøre vurderinger av må vurderes mot reglene som ble opphevet da ny lov og forskrift trådte i kraft 1.1.2017. Regler som det er relevant å utlede revisjonskriterier fra har ganske likt innhold. Vi redegjør derfor i det følgende for relevante bestemmelser i *gjeldende* lov og forskrift; anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften.

2.2.2 Innledende om terskelverdier og forskriftens oppbygging

Anskaffelsesforskriften er delt inn i tre ulike deler. Forskriftens del I gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, det vil si alle anskaffelser med anslått verdi på 100 000 kroner ekskl. mva. eller mer. Ut over dette er det anskaffelsens art og verdi som avgjør hvilken del av forskriften som kommer til anvendelse jf. §§ 5-1, 5-2 og 5-3. Forskriftens system innebærer at oppdragsgiver må foreta en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi. Reglene om dette finnes i anskaffelsesforskriften § 5-4. Anskaffelsens verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale, ekskl. mva.

for de kontrakter som utgjør anskaffelsen¹³. Beregningen skal være forsvarlig på kunngjøringstidspunktet, eller – for anskaffelser som ikke krever kunngjøring – på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen¹⁴. Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at forskriftens krav blir gjeldende.¹⁵

Det er i utgangspunktet tre typer terskelverdier som gjør seg gjeldende:

- Terskelverdi for når forskriften kommer til anvendelse, jf. ovennevnte beløpsgrense på kr 100 000
- Nasjonal terskelverdi
- EØS-terskelverdi

Ved vedtakelsen av anskaffelsesloven ble den såkalte *nasjonale terskelverdien* endret fra kr 500 000 til kr 1,1 millioner. Anskaffelser med verdi over den nasjonale terskelverdien skal følge forskriften del I og del II. Anskaffelser med verdi over *EØS-terskelverdi* må følge reglene i forskriften del I og del III. Det skilles mellom ulike typer anskaffelser. I tabell nedenfor er informasjon om verdier og hvilke regelverk som gjelder.

Tabell 1: Oversikt terskelverdier og regelverk for undersøkte anskaffelser iverksatt fra og med 1. januar 2017

Anskaffelsens verdi eks. mva.	Regelverk	Krav til kunngjøring
Under kr 100 000	Unntatt regelverket, jf. anskaffelsesforskriften § 1-1	
Under nasjonal terskelverdi (kr 1,1 mill)	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I	Ikke krav om kunngjøring
Kr 1,1 mill – EØS-terskelverdi for <i>vare- og tjenestekontrakter</i>	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I og del II	Doffin
Kr 1,1 mill – EØS-terskelverdi for <i>bygge- og anleggskontrakter</i>		
Over EØS-terskelverdi for <i>vare- og tjenestekontrakter</i> Over EØS-terskelverdi for <i>bygge- og anleggskontrakter</i>	Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I og III	Doffin og TED

I tidsperioden som undersøkes i denne forvaltningsrevisjonen har EØS-terskelverdien blitt justert flere ganger. I våre vurderinger legger vi til grunn de terskelverdiene som var gjeldende på det tidspunktet da den enkelte anskaffelse ble iverksatt. Gjeldende EØS-terskelverdier i den perioden vi undersøker fremgår av nedenstående tabell 2.

Tabell 2: Gjeldende EØS-terskelverdier i den undersøkte tidsperioden

Dato for justering	EØS-terskelverdi
f.o.m 15. juni 2014	Vare- og tjenestekjøp: 1,55 mill Bygge- og anleggskontrakter: 39 mill
f.o.m 9. februar 2016	Vare- og tjenestekjøp: 1,75 mill Bygge- og anleggskontrakter: 44 mill

¹³ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (1) og FOA § 2-3 (1)

¹⁴ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (2) og FOA § 2-3 (2)

¹⁵ Anskaffelsesforskriften § 5-4 (4) og FOA § 2-3 (3)

f.o.m 6. april 2018	Vare- og tjenestekjøp: 2 mill Bygge- og anleggskontrakter: 51 mill
f.o.m 12. februar 2020	Vare- og tjenestekjøp: 2,05 mill Bygge- og anleggskontrakter: 51,5 mill

2.2.3 Regler som gjelder for anskaffelser som skal følge forskriften del I

Dersom anskaffelsens verdi ikke overstiger den nasjonale terskelverdien på kr 1,1 millioner (tidligere kr 500 000) kan oppdragsgiver forholde seg til kun del I av forskriften. I alle tilfeller må oppdragsgiver forholde seg til lov om offentlige anskaffelser.

Det foreligger få eksplisitte krav til hvordan oppdragsgiver skal foreta en anskaffelse dersom kun del I av forskriften gjelder. Det er for eksempel ingen krav til kunngjøring, og oppdragsgiver har betydelig fleksibilitet med hensyn til hvordan konkurransen kan gjennomføres. Oppdragsgiver plikter imidlertid å opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet, jf. anskaffelsesloven § 4.¹⁶

Det grunnleggende prinsippet om *konkurranse* skal sikre at alle potensielle leverandører har de samme mulighetene til å oppnå kontrakter med det offentlige og bidra til at det offentlige foretar effektive anskaffelser. Prinsippet innebærer at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører. Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) har uttalt at oppdragsgiver som hovedregel bør kontakte minst tre leverandører, men dette kan ikke gjelde absolutt¹⁷. Hvor langt denne plikten strekker seg må vurderes konkret, og *forholdsmessighetsprinsippet*, som vi forklarer nedenfor, vil være avgjørende.

Oppdragsgiver plikter å *likebehandle* leverandører. Dette innebærer at alle potensielle leverandører skal gis samme muligheter og at oppdragsgiver ikke kan diskriminere eller prioritere leverandører på grunnlag av nasjonalitet eller lokal tilhørighet. Prinsippet er til hinder for både direkte forskjellsbehandling (for eksempel at en leverandør blir vurdert foran en annen på bakgrunn av lokal tilhørighet) og indirekte forskjellsbehandling (en tilsynelatende nøytral bestemmelse, for eksempel et kvalifikasjonskrav eller en kravspesifikasjon, utformes sånn at den i praksis avskjærer enkelte leverandører fra å levere tilbud på bakgrunn av for eksempel lokal tilhørighet).

Forutberegnelighetsprinsippet innebærer for anskaffelser etter forskriftens del I at oppdragsgivers angivelse av hvordan anskaffelsen skal gjennomføres, er bindende. Oppdragsgiver må gi informasjon til leverandørene om hva som skal anskaffes, hvilke kriterier som ligger til grunn for valget av leverandør, og hvordan anskaffelsen skal gjennomføres. Kravet om *etterprøvnbarhet* henger tett sammen med prinsippet om forutberegnelighet. Oppdragsgiver må sørge for at viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen begrunnes og dokumenteres. For anskaffelser som kun skal følge forskriftens del I, plikter oppdragsgiver å føre anskaffelsesprotokoll. Protokollen skal inneholde opplysninger om vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1.¹⁸ Vesentlige forhold kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avslysning av konkurransen.

¹⁶ LOA § 5 (2) og FOA § 3-1 (1)

¹⁷ KOFA 2009/6

¹⁸ FOA § 3-2

Forholdsmessighetsprinsippet regulerer gjennomslagskraften til de øvrige prinsippene. Plikter og rettigheter som utledes av andre prinsipper, må tilpasses den enkelte anskaffelsens art og omfang. Jo mindre og enklere en anskaffelse er, jo mindre vidtrekkende prosedyrekrav kan utledes av de øvrige prinsippene. På den annen side innebærer forholdsmessighetsprinsippet at kravene som oppdragsgiver stiller til leverandørene, må stå i forhold til anskaffelsen. Oppdragsgiver skal ikke stille strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen.

2.2.4 Regler som gjelder for anskaffelser som skal følge forskriften del II og III

Anskaffelsesforskriften gir utførlige regler for anskaffelser som omfattes av forskriften del I og II eller del I og III. Flere av reglene er like, og vi redegjør derfor i det følgende samlet for de bestemmelsene som er relevante for denne forvaltningsrevisjonen. På enkelte punkter er kravene etter forskriften del III «strengere» enn kravene for del II.

Anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelser som omfattes av forskriftens del I og II, skal foretas ved åpen tilbudskonkurranse eller begrenset tilbudskonkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 8-3.¹⁹

Anskaffelser som omfattes av forskriftens del I og III, skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, jf. anskaffelsesforskriften § 13-1. På nærmere bestemte vilkår kan det benyttes konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring, konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring, jf. § 13-2 og § 13-3.²⁰

Kunngjøring

Kravet om kunngjøring har som formål å sikre konkurranse ved anskaffelsen ved å nå ut til leverandørene som kan tenkes å inngi tilbud. Anskaffelser etter forskriften del I og II skal kunngjøres i Doffin²¹, jf. anskaffelsesforskriften § 8-17.²² Anskaffelser etter del III skal i tillegg kunngjøres i TED-databasen²³, jf. anskaffelsesforskriften § 21-1²⁴. Dersom kravet til kunngjøring ikke overholdes, er anskaffelsen å betrakte som en ulovlig direkte anskaffelse.²⁵

Konkurransegrunnlag

For anskaffelser som skal gjennomføres etter forskriftens del I og II og del I og III, skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-4²⁶ og 14-1. Konkurransegrunnlagene skal inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

1. hva som skal anskaffes
2. hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget
3. hvorvidt oppdragsgiveren vil inngå en rammeavtale
4. hvordan oppdragsgiveren skal gjennomføre konkurransen
5. hvilke krav som gjelder for innholdet i og utformingen av en forespørsel om å delta i konkurransen, eller for et tilbud

¹⁹ Begge prosedyrene tillater at oppdragsgiver har dialog med leverandørene etter tilbudsfristens utløp. Begrepet «dialog» omfatter all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandørene, dvs. alt fra avklaringer av uklarheter eller retting av avvik til forhandlinger, jf. veileder til reglene om offentlige anskaffelser s. 104-105.

²⁰ FOA § 14-1 jf. §§ 14-2, 14-3 og 14-4

²¹ Database for offentlige innkjøp

²² FOA § 9-1 (3)

²³ Tenders Electronic Daily, EU/EØS-database for kunngjøring av konkurranser

²⁴ FOA § 18-1 (3)

²⁵ Prop. 51 L (2015-2015) s. 86. For anskaffelser iverksatt før 1. januar 2017 fremgår det uttrykkelig av FOA § 4-1 (1) bokstav q.

²⁶ FOA § 8-1

6. andre opplysninger som er av betydning for utarbeidelsen av en forespørsel om å delta i konkurransen, eller for et tilbud.

For anskaffelser som skal gjennomføres etter forskriftens del I og III er det ytterligere krav til innholdet i konkurransegrunnlaget. I tillegg til de kravene som er nevnt ovenfor, skal konkurransegrunnlaget gi en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av følgende:

- a) når det opplyses om hva som skal anskaffes, skal eventuelle kravspesifikasjoner og merkekrav inkluderes samt absolutte krav som alle leverandørene må oppfylle
- b) hvorvidt oppdragsgiver vil inngå et innovasjonspartnerskap eller etablere en dynamisk innkjøpsordning
- c) når det beskrives hvordan oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen, skal det opplyses om hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt, hvilke frister som gjelder, hvilke kvalifikasjonskrav og utvelgelseskriterier som leverandørene må oppfylle, hvilke tildelingskriterier som gjelder, krav til kommunikasjon og hvorvidt elektroniske kataloger eller elektroniske auksjoner vil bli brukt.

Reglene om konkurransegrunnlag i anskaffelsesforskriften del III inneholder endringer fra tidligere regelverk. Etter FOA § 17-1 var oppdragsgiver forpliktet til å utarbeide konkurransegrunnlag, uavhengig av om vilkårene for konkurransen kunne beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen. Bestemmelsen gir en fullstendig liste over samtlige opplysninger som konkurransegrunnlaget skulle inneholde. Det skulle blant annet angi den relative vektningen av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge.

Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. For anskaffelser etter forskriften del I og II har oppdragsgiver en betydelig skjønnsfrihet knyttet til hvilke kvalifikasjonskrav som ønskes benyttet. Kravene kan blant annet knytte seg til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner, og finansielle og økonomiske stilling, jf. anskaffelsesforskriften § 8-7.²⁷ For anskaffelser etter forskriften del I og III er det i § 16-1 opplistet hvilke kvalifikasjonskrav som lovlig kan stilles. Kravene kan bare gjelde registrering, autorisasjoner mv., jf. § 16-2, økonomisk og finansiell kapasitet, jf. § 16-3, og tekniske og faglige kvalifikasjoner, jf. § 16-5.²⁸ Kravene skal i begge tilfeller ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen. Oppdragsgiver skal angi kvalifikasjonskravene sammen med de tilhørende dokumentasjonskravene i anskaffelsesdokumentene.²⁹

Gjennomføring av konkurranse

Dersom anskaffelsen skal følge forskriften del I og II og oppdragsgiver har valgt *åpen tilbudskonkurranse*, jf. anskaffelsesforskriften § 8-3, plikter oppdragsgiver å vurdere og evaluere alle innkomne tilbud. Dersom oppdragsgiver har valgt *begrenset tilbudskonkurranse* kan alle interesserte leverandører levere forespørsel om å delta i konkurransen. Oppdragsgiver må da først foreta en prekvalifisering, hvor han på bakgrunn av de innkomne forespørslene om deltakelse vurderer om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene. Bare de leverandørene som oppfyller kvalifikasjonskravene og deretter blir invitert til å delta i konkurransen, kan gi

²⁷ FOA § 8-4

²⁸ For anskaffelser foretatt før 1. januar 2017 gjelder FOA § 17-4. I bestemmelsen presiseres det at vurderingen av leverandørens tekniske kvalifikasjoner særlig skal baseres på kriterier som faglig kompetanse, effektivitet, erfaring og pålitelighet. Videre at kravene ikke skal diskriminere leverandørene på grunnlag av nasjonal eller lokal tilhørighet.

²⁹ «Anskaffelsesdokumentene» er definert i § 4-2: «fellesbetegnelse for kunngjøringen, konkurransegrunnlaget og det europeiske egenerklæringsskjemaet».

tilbud.³⁰ Etter at tilbudsfristen har utløpt, skal oppdragsgiver beslutte om han skal ha dialog med en eller flere av leverandørene.³¹ En eventuell utvelgelse skal skje i samsvar med likebehandlingsprinsippet. Dette innebærer at oppdragsgiver ikke kan gi opplysninger som kan gi noen av leverandørene en fordel fremfor andre. Oppdragsgiver skal avvise leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene, samt tilbud som lider av vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene eller andre formalfeil.³² Valg av tilbud skal skje på grunnlag av objektive tildelingskriterier som skal angis i prioritert rekkefølge i anskaffelsesdokumentene. Tildelingskriteriene skal ha tilknytning til leveransen og kan for eksempel være pris, kvalitet, livssyklus kostnader, miljø, sosiale hensyn og innovasjon. Tildelingskriteriene skal ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren ubegrenset valgfrihet.³³ Etter forskriften del I og III skal tildeling av kontrakt skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, hvilket tilbud som har den laveste kostnaden eller på grunnlag av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet.³⁴

Meddelelse om valg av leverandør og begrunnelse

Etter forskrift om offentlige anskaffelser §§10-1 og 25-1³⁵ skal oppdragsgiveren, når det er truffet en avgjørelse om valg av leverandør, skriftlig og samtidig gi alle de berørte leverandørene en meddelelse om dette før kontrakten inngås. Oppdragsgiveren skal gi en begrunnelse for valget og angi en karenperiode i meddelelsen. Karenperiode er definert som tidsrommet mellom meddelelsen og det tidspunktet oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt, og kravet om karenperiode har som formål å sikre en effektiv klageadgang.³⁶ Begrunnelsen skal inneholde navnet på den valgte leverandøren og en redegjørelse for det valgte tilbudets egenskaper og relative fordeler i samsvar med tildelingskriteriene.

Anskaffelsesprotokoll og dokumentasjon

Oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å kunne begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene skal dokumentasjon oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten. Kontrakten skal oppbevares gjennom hele kontraktsperioden, jf. anskaffelsesforskriften § 7-1. For anskaffelser etter forskriftens del I og II og del I og III inneholder forskriften detaljerte krav til hvilke opplysninger som skal følge av protokollen i den utstrekning de er relevante, jf. anskaffelsesforskriften §§ 10-5 og 25-5. Det skal blant annet fremgå hva som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, begrunnelse for utvelgelse av leverandører til å delta i konkurransen, begrunnelse for avvisning og begrunnelse for valg av tilbud. Navnene på involverte leverandører skal også dokumenteres i protokollen.³⁷

På bakgrunn av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier at Røst kommune ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggskontrakter under nasjonal terskelverdi skal påse:

- at anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften
- at forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører
- at tilbud tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel
- føre anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften

³⁰ Se «veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)», punkt 12.1

³¹ Anskaffelsesforskriften § 9-2 og 9-3

³² Anskaffelsesforskriften §§ 9-4 – 9-6 og § 23-1, jf. §§ 24-1 – 24-9. det samme følger av FOA §§ 11-10 – 11-12 og §§ 20-12 – 20-14 for anskaffelser foretatt før 1. januar 2017

³³ Anskaffelsesforskriften § 8-11

³⁴ Anskaffelsesforskriften § 18-1

³⁵ FOA §§ 13-3 og 22-3

³⁶ «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» pkt. 16.3.1

³⁷ Det samme følger av FOA § 3-1 (7) og § 3-2 for anskaffelser foretatt før 1. januar 2017

- at det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig

På bakgrunn av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier at Røst kommune ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggskontrakter over nasjonal terskelverdi skal:

- I forkant av kunngjøring ha foretatt en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- Benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket
- Beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene i et konkurransegrunnlag i henhold til forskriften
- Kunngjøre konkurranse i Doffin (eventuelt TED)
- Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til forskriften
- Bruke tildelingskriterier i henhold til forskriften
- Fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig
- Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter pålegger offentlige oppdragsgivere å ta med arbeidsklausuler i offentlige kontrakter om kjøp av tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Krav til kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår, krav til informasjon og kontroll fremgår av henholdsvis §§ 5, 6 og 7. Av forskriften fremgår det at det i kontrakten skal stilles følgende krav:

- Kontraktsfeste krav til lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtale for vedkommende bransje
- Kontraktsfeste krav om at leverandøren og underleverandører på forespørsel dokumenterer at kravene blir oppfylt
- Kontraktsfeste hensiktsmessige sanksjoner dersom leverandøren og underleverandøren(e) ikke oppfyller kravene til lønns- og arbeidsvilkår. Sanksjonene skal være egnet til å påvirke leverandøren og underleverandøren(e) til å oppfylle kravene.

Hvis det benyttes en norsk standardkontrakt (NS), må oppdragsgiver ta inn kontraktsvilkår om krav til lønns- og arbeidsvilkår i et av bilagene til kontrakten.

Oppdragsgiver har plikt til å informere om at det i samsvar med forskriften stilles krav til:

- lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten
- dokumentasjon
- sanksjoner

Dette skal fremgå av kunngjøringen eller av konkurransegrunnlaget. Det er tilstrekkelig å legge ved kontrakten som inneholder krav til lønns- og arbeidsvilkår.

Forskriften gjelder tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter (f.o.m. 12.2.2020) som overstiger 2,05 million kroner eks. mva. Fra 6.4.2018 til 12.2.2020 var beløpet 2 millioner kroner.

Dersom oppdragsgiver ikke tar med en klausul og lønns- og arbeidsvilkår i konkurransegrunnlaget vil det være et brudd på forskriften. Brudd på denne forskriften er sammenlignbare med andre brudd på anskaffelsesregelverket.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at Røst kommune må sørge for å overholde forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ved:

- å kreve i kontrakten at leverandører og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i forskriften § 5 er oppfylt
- i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene i § 5
- i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften
- å gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon³⁸.

Revisjonen v/prosjektledere gjennomførte oppstartsmøte med kommunedirektør, økonomisjef og teknisk sjef via Teams 8.4.2021. I møtet informerte vi om gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, og fikk svar på våre innledende spørsmål om nytt oppvekstsenter. Møtereferatet ble i etterkant sendt til deltakerne for verifisering og eventuelle tilleggsopplysninger. Teknisk sjef har vært kommunens kontaktperson i forbindelse med gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjon.

Revisor har gjennomført intervjuer med teknisk sjef om planleggingsfasen av nytt oppvekstsenter, samt om gjennomføring av anskaffelsene i forbindelse med planleggingen og grunnarbeidet. Disse muntlige opplysningene er i etterkant av intervjuene verifiserte av teknisk sjef.

Revisor har etterspurt og mottatt store mengder med skriftlig dokumentasjon, og vi har gjennomført dokumentanalyse av dette. All dokumentasjon om planleggingen og anskaffelsene i denne forvaltningsrevisjonen er oversendt av teknisk sjef. I tillegg har revisor tatt ut enkelte regnskapstall fra investeringsregnskapet. Den skriftlige dokumentasjonen består av:

- Saksutredninger m/vedlegg og referater fra politiske møter
- Dokumentasjon fra planleggingen og gjennomføringen av forprosjektet
- Møtereferater fra brukergrupper
- Anbudsdokumenter og kontrakter
- Regnskapstall

Dokumentanalyse er valgt for systematisk å gjennomgå dokumentasjon fra planleggingsfasen og anskaffelsene med sikte på å finne relevant informasjon om de forholdene som skal besvares i problemstillingene.

Intervju er benyttet for å innhente ytterligere kunnskap og opplysninger om planleggingen av nytt oppvekstsenter og anskaffelsene, om hvilke vurderinger som er gjort, om beslutninger og tiltak, samt for å supplere den skriftlige dokumentasjonen.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet.

Datamaterialet vi har innhentet er omfattende og etter vårt syn tilstrekkelig som grunnlag for å vurdere kommunen opp imot revisjonskriteriene, og for å svare på problemstillingene. Revisor har etterspurt spesifikk dokumentasjon, og har med noen unntak mottatt det som er etterspurt.

³⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

De skriftlige og muntlige opplysningene er gitt av teknisk sjef, som gjennom sin rolle som prosjektleder og sentral rolle i prosjektorganisasjonen, har hatt inngående kjennskap til planleggingsprosessen. I tillegg har teknisk sjef gjennomført anskaffelsene, med unntak av underrådgivere til arkitekt (som arkitekten selv har innhentet). På bakgrunn av ovenstående betrakter vi datamaterialet som relevant.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg vil vi ha fremlagt datamaterialet for kommunen. Revisor har innarbeidet korrigeringer og supplerende opplysninger fra kommunen i rapporten. Revisor har på denne bakgrunn ingen grunn til å betvile påliteligheten i de muntlige og skriftlige opplysningene i har fått tilgang til.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

3.3 Avgrensninger

Denne forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å gjelde planleggingsfasen i forbindelse med nytt oppvekstsenter, samt de anskaffelser som gjort under planleggingen og frem til og med grunnarbeidene.

4 PLANLEGGINGSFASEN

Har Røst kommunes planlegging av nytt oppvekstsenter vært i samsvar med beste praksis på området?

Revisjonskriterier

Administrasjonen bør i planleggingen av nytt oppvekstsenter ha utredet og presentert følgende for kommunestyret:

- Behov og mål
- Brukermedvirkning
- Ulike konsept / alternativer for å oppfylle prosjektets mål
- Valg av gjennomføringsmodell (entrepriseform)
- Kostnadsramme for prosjektet
 - Kostnadsrammen bør være basert på realistiske anslag
 - Usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres
- Hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen

Administrasjon bør ha fremlagt forprosjekt for kommunestyret.

Administrasjonen bør påse kvalitetssikring av forprosjektet

Revisor har undersøkt hvilke utredninger administrasjonen har gjort i forkant av vedtak om nytt oppvekstsenter. Vi har også undersøkt hvilken informasjon administrasjonen har fremlagt for kommunestyret for vedtak om igangsettelse av prosjektet. Innledningsvis presenteres revisors funn, deretter følger oppsummering samt revisors vurderinger og konklusjon.

4.1 Bakgrunn for nytt oppvekstsenter

Revisors funn

Røst skole består av to fløyer som er sammenbygd med en samlet grunnflate på ca. 1500 m² BTA (bruttoareal). Den ene fløyen er en trebygning i to etasjer og kjeller som var oppført på 1930-tallet (kalt gammelskolen). Den nyeste fløyen er bygd i betong og var ferdig i 1967 (kalt nyskolen og mellombygg). Skolen benyttes til både bibliotek, svømmehall, tannlegekontor, samfunnssal med offentlige og private arrangement. Teknisk sjef opplyser at det fremkom renoveringsbehov på 1990-tallet, og det ble da gjennomført noe renovering der det ble skiftet vindu og etterisolert. Videre opplyser teknisk sjef at det senere ble stilt spørsmål om kommunen skulle renovere hele bygget for å blant annet oppfylle krav til universell utforming, byggeforskrifter og inneklima. I kommunestyresak 33/13 ble det satt ned en arbeidsgruppe (senere kalt byggekomite) som skulle se nærmere på arealbehovet ved skolen, samt vurdere om skolebygningene skulle rehabiliteres eller om behovet var ny skole. Det ble da startet et prosjekt for å se på rehabilitering, men som det ikke ble noe av den gangen.

4.2 Vedtak om igangsetting av forprosjekt

Revisors funn

I 2014 gjenopptok kommunen v/byggekomiteen utredning av skolebygning med alternativene rehabilitering eller ny skole. I oktober 2016 ble det sendt ut forespørsel til ulike leverandører om å inngi tilbud på utarbeidelse av forprosjekt med forenklet tilstandsanalyse av eksisterende bygning og oppsummering av krav til undervisningsbygg. Videre skulle forprosjektet inneholde kostnadsoversikt over totalrenovering av eksisterende bygg, kostnadskalkyler for nybygg og kostnadsoversikt for rivning av eksisterende bygning.

Norconsult fikk oppdraget. Tilstandsrapporten ble presentert for kommunestyret 29. mai 2017 i forbindelse med sak 21/17 «Ny barne- og ungdomsskole». Av rådmannens saksutredning fremgår det at gammelskolen har dårlig teknisk kvalitet og er preget av fuktskader. Nyskolen og mellombygg beskrives å ha dårlig teknisk kvalitet og er preget av manglende vedlikehold og fuktskader. Bassenget beskrives å ha normal kvalitet på tekniske anlegg og er godt vedlikeholdt, samt at bæresystemet under bassenget må utredes så fort som mulig med hensyn til bæreevne. Saksutredningen inneholdt flere vedlegg som var utarbeidet av Norconsult; *kalkulasjon av rehabilitering betongbygg inkl riving av trebygg, kalkulasjon nybygg og riving av betongbygg inkl mellombygg, bygg tak over basseng, skisse av tak over basseng og kalkulasjon nybygg*. I saksutredningen ble kostnadskalkylene på nybygg og rehabilitering vist som i tabellen under.

Tabell 4: Kostnadskalkyler, rehabilitering og nybygg

Kalkulasjoner:	Kostnad inkl mva	Avrundet	Vedlegg
Rehabilitering betongbygg inkl riving av trebygg	61.128.148,-	61.200.000,-	Vedlegg 1 Kalkulasjon
Nybygg 1150 m2 og riving av betongbygg og gml del, bygge tak over basseng.	46.534.890,-	47.400.000,-	Vedlegg 2.1 Kalkulasjon
Nybygg 1150 m2	39.247.566,-	39.300.000,-	Vedlegg 3 Kalkulasjon
Riving betongbygg, + tak over svømmehall Se skisse i Vedlegg 2.2	7.287.324,-	7.300.000,-	Kalkulert i vedlegg 2
Riving trebygg Ref kalkulasjon	800.000	800.000	Kalkulert i vedlegg 1

Kilde: Røst kommune/Norconsult

Det var en kalkyle som gjaldt rehabilitering og kalkyler for to ulike løsninger for eventuelt nybygg.

Kalkylene var gjort i *Isy Calcus*³⁹, et kalkulasjonsverktøy⁴⁰ utviklet av Norconsult for tidligfasevurderinger, analyser og kostnadsstyrt prosjektutvikling. Verktøyet beskrives som godt for å utarbeide kostnadskalkyler, klimagasskalkyler⁴¹ og LCC-kalkyler⁴², og benyttes av en rekke byggherrer, rådgivere, arkitektkontor og entreprenører.

Administrasjonens anbefaling var at man starter forprosjekt for bygging av *ny skole*. Administrasjonen viser til at kommunen vil inneha en uhensiktsmessig bygning med forholdsvis store driftskostnader hvis rehabilitering velges som alternativ. Eksisterende skole var dimensjonert ut fra et langt høyere elevtall enn hva kommunen har. Videre viser administrasjonen til at utgifter til strøm og renhold vil være høyere, samt at eksisterende bygning i tillegg vil kreve heis for å oppfylle kravet til tilgjengelighet. En ny skole vil kunne bygges på et plan og vil lettere oppfylle kravene til universell utforming. Administrasjonen viser til at dimensjonerende elevtall for de neste årene bør ligge på ca. 60 elever.

Kommunestyrets vedtak i sak 21/17 hvor tilstandsrapporten ble fremlagt og rådmannen argumenterte for ny skole, var i tråd med rådmannens innstilling. Rådmannens innstilling som ble vedtatt var:

- 1. Det startes planleggingsarbeid med å bygge en ny skolebygning som tilfredsstiller dagens byggetekniske krav og fremtidige krav undervisning. Alle behov kartlegges og vurderes i det videre arbeid og det legges opp til bred medvirkning fra berørte. Det utarbeides forprosjekt med tegninger samt tilhørende kostnadskalkyle som legges frem til godkjenning i kommunestyret.*
- 2. Det forutsettes at den gamle skolen rives unntatt svømmehallen med tilhørende garderobes, når ny skole står ferdig.*

Revisor oppfatter vedtaket som det endelige startskuddet for planleggingsarbeidet med ny skole. Kommunestyret ba i vedtaket om å få fremlagt et forprosjekt med tegninger og kostnadskalkyle der alle behov skal kartlegges. Administrasjonens anbefaling var at skolen dimensjoneres for et elevtall på ca. 60. Med utgangspunkt i vedtaket oppfatter revisor at det var alternativet i tilstandsrapporten omtalt som «nybygg 1150 m² og riving av betongbygg og gml del, bygge tak over basseng» kalkulert til kr 39,3 millioner som kommunestyret ønsket å gå videre med.

³⁹ <https://www.nois.no/produkter/prosjektstyring/isy-calcus/>

⁴⁰ Kombinerer 65 kalkylemaler for prosjekttyper i.h.t NS 3457 (Standard brukt i forbindelse med analyser og kalkyler av prosjektkostnader og livsløpskostnader, arealanalyser m.m.), Norsk prisbok (byggebransjens mest anerkjente prisdatabase og oppdateres to ganger i året) og den spesielle Calcus-metoden. (<https://www.nois.no/produkter/prosjektstyring/isy-calcus/>)

⁴¹ ISY Calcus er også et anerkjent verktøy for klimagassberegninger og kan analysere hvilke konstruksjoner og hvilke materialgrupper som gir de største CO₂-utslippene, samt identifisere forbedringstiltak og teste disse.

⁴² Livssyklus kostnader, ofte benyttes 60-års perspektiv.

4.2.1 Årsbudsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021

Revisors funn

I kommunestyrets sak 52/17 «Årsbudsjett 2018 og øk plan 2018-2021» den 12. desember 2017, fremgår det av investeringsbudsjettet at bygging av ny skole på 1150 m², tak over svømmebasseng og rivning av gammelskolen var kostnadsberegnet til 48,1 millioner kroner. Finansiering og driftskonsekvenser for nytt skolebygg fremgår også av investeringsbudsjettet, som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 5⁴³: Investeringsbudsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021

Tiltak	001: Oppvekst: Nytt skolebygg				
Beskrivelse	<p>Det vises til k-sak av 19.05.17. Forprosjekt antas å starte opp i 2017. Resterende del fortsetter i 2018: kr. 600.000</p> <p>I følge tall fra Norconsult er foreløpig kostnad for en ny skole kr. 39,1 mill. Det er forutsatt en bygg på 1150 m². Rivning av nyskolen samt bygging av tak over svømmebassenget er kostnadsberegnet til kr. 7,3 mill. Sum kr. 47 mill. Regner vi 2,5 % prisstigning vil totalsummen være kr. 48,1 mill.</p> <p>Det er ikke foretatt en programmering av bygget og avklaring av behov hos brukerne. Regnestykket under forutsetter bruk av kr 5 500 000 av disposisjonsfond, mens resten finansieres med låneopptak. Regnestykket under forutsetter også besparelser på strømutfgifter og renholdsutfgifter, delvis i 2020 og med mer tyngde i 2021.</p> <p>Endring i forutsetning 16.11.: Må også anta økte utfgifter til serviceavtaler på ca kr 50 000/år fra 2021. Samtidig må det også antas at Enova vil kunne bidra med investeringsstøtte til ENØK-tiltak på ca kr 1 000 000 i 2020.</p>				
	2018	2019	2020	2021	Totalt
Sum investeringer	600 000	24 400 000	23 100 000	0	48 100 000
Sum fond	0	-3 000 000	-2 500 000	0	-5 500 000
Sum lån	-600 000	-21 400 000	-19 600 000	0	-41 600 000
Sum annet	0	0	-1 000 000	0	-1 000 000
Netto finansiering	0	0	0	0	0
Sum renter	6 840	257 383	715 292	917 813	1 897 328
Sum avdrag	0	15 000	550 000	1 040 000	1 605 000
Sum andre driftskonsekvenser	0	0	-309 401	-681 120	-990 521
SUM NETTO DRIFTSKONSEKVENSER	6 840	272 383	955 891	1 276 693	2 511 807

Kilde: Røst kommune

Den anbefalte løsningen for ny skole ble altså tatt inn i investeringsbudsjettet. Administrasjonen skulle derfor sette i gang prosjektet.

⁴³ Det vises til k-sak av 19.5.2017. Revisor antar dette er en skrivefeil da kommunestyremøtet var den 29.5.2017.

4.2.2 Åpent informasjonsmøte

Revisors funn

Den 7. februar 2018 ble det avholdt et åpent folkemøte på Røst. Teknisk sjef opplyser at det var et åpent møte der alle var invitert. Blant annet deltok lærere, foreldre og elever. Det ble gitt bred informasjon om prosjektet, fra administrasjonen og arkitekt. Nedenfor er utdrag fra presentasjonen som viser forprosjektets innhold og byggets funksjoner. Som det fremgår av utklippet nedenfor som er hentet fra kommuneadministrasjonens presentasjon, ønsket kommunen å få utarbeidet et utvidet forprosjekt samt at bygget i tillegg til skole også skulle dekke funksjoner som bibliotek og tannlegekontor.

Oppdragsgiver ønsker å få utarbeidet et utvidet forprosjekt som tar for seg følgende:

- Kartlegging av brukers behov
- Oppsummering av gjeldende krav til undervisningsbygg.
- Utarbeide romprogram i samarbeid med brukerne
- Se på mulig lokalisering
- Utarbeide tegninger og skisser
- Kostnadskalkyle

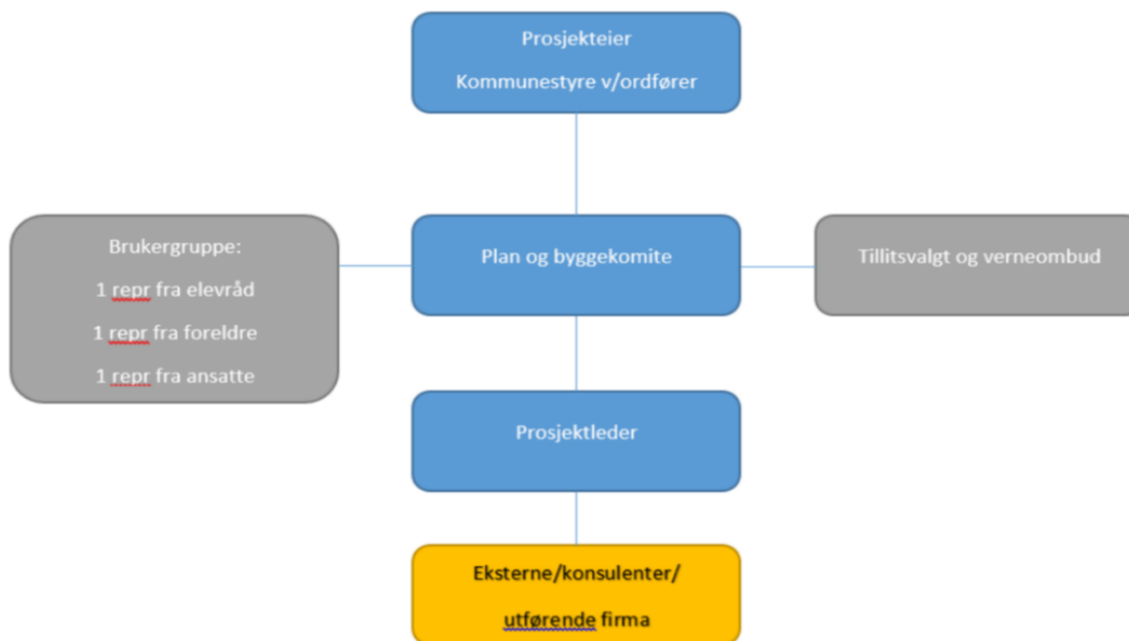
Dagens skole har en del flerbruksområder som også skal ivaretas i et nytt bygg. Disse skal avklares i forbindelse med forprosjektet. Det forventes at de berørte aktørene/brukere bidrar med sine behov underveis i prosessen.

Foreløpig skal bygget dekke følgende funksjoner:

- Undervisning for 1. – 10. trinn.
- Bibliotek (kombinert offentlig og skolebibliotek)
- Arbeidsrom for lærere, personalrom
- Kontor for administrasjon
- Tannlegekontor
- Tekniske rom og lager
- Nødvendige uteområde
- Parkering, adkomst

På nåværende tidspunkt inngår ikke samfunnssal og gymnastikksal i prosjektet.

Administrasjonen presenterte også prosjektorganisasjonen i det åpne folkemøtet, jf. utklippet nedenfor.



Byggekomiteen som det er vist til i prosjektorganisasjonen, bestod av ordfører, rådmann, teknisk sjef, skole- og oppvekstsjef samt to representanter fra kommunestyret. Det opplyses i presentasjonen at det legges opp til bred brukermedvirkning.

Stein Hamre Arkitektkontor AS (SHA) fikk oppdraget med å gjennomføre et utvidet forprosjekt (kommunens konkurransegjennomføring, kontrakten og hva som ble anskaffet fra firmaet omtales nærmere i kapittel 5). Oppdraget var ifølge kontrakten:

- kartlegging av brukers behov
- oppsummering av gjeldende krav til undervisningsbygg
- utarbeide romprogram i samarbeid med brukerne
- se på mulig lokalisering
- utarbeide teninger og skisser til utvidet forprosjekt
- kostnadskalkyle- utredning/programmering tomt, bygg, ol.

Revisor oppfatter av ovenstående at det i begynnelsen av februar 2018 forelå bevilgning i budsjettet til å arbeide med prosjektet. Det forelå også en politisk vedtatt plan om at det nye skolebygget skulle inneholde arealer for elever 1. til 10. trinn, arbeidsrom og personalrom til lærere, teknisk rom og lager, samt lokaler til bibliotek og tannklinikk. I tillegg skulle arealer til uteområde, adkomst og parkering også inkluderes i prosjektet. I informasjon fra folkemøte ser vi at det var tanker eller planer fra administrasjonens side at prosjektet kunne ivareta også noen flere funksjoner enn det; bibliotek og tannlegekontor.

4.2.3 Utvidelse av byggekomiteens mandat – «oppvekstsenter»

Revisors funn

Kommunestyret behandlet i møte den 20. februar 2018 sak 3/18 «Utvidelse av mandat for byggekomiteen». I saksopplysningene fremgår det at arbeidet med forprosjektet er startet, og at det i den forbindelse fremkom idé om å innlemme barnehage slik at byggekomiteens mandat utvides til å utrede muligheten for oppvekstsenter. Av saksutredningen fremgår det videre at en samling av flere funksjoner i samme bygg vil kunne gi besparelser og driftskonsekvenser

som kan være positivt for kommunen. For det videre arbeidet fremgår det at det må gjøres avklaringer om dimensjoneringsgrunnlag (barn og ansatte), arealbehov, ekstra kostnader med utvidelse av prosjekt samt besparelse med å avhende gammelt bygg. Forslaget om å utvide mandatet til byggekomiteen ble vedtatt.

I og med det ble et utvidet mandat for byggekomiteen, ble også utredningsarbeidet til Stein Hamre Arkitektkontor større enn det som opprinnelig var beskrevet i konkurransedokumentene. For Hamre Arkitektkontor innebar det utvidet brukerprosess med flere brukergrupper og prosjektering av større areal sammenlignet med det som lå til grunn etter kommunestyrets vedtak i sakene 21/17 og 52/17 (henholdsvis sak om ny skole og sak om økonomiplan og budsjett). Vi gir flere beskrivelse av dette i rapportens kapittel 5.3.

4.2.4 Valg av entreprisform

Revisors funn

Når det gjelder entreprisform (gjennomføringsmodell), opplyser teknisk sjef at opprinnelig plan var at de skulle ha en totalentreprise, men underveis kom det innspill om andre entreprisformer fra Hamre Arkitektkontor. Utgangspunktet til kommunen var at de ønsket ha én leverandør å forholde oss til, samt at det var én entreprenør som gav en totalpris for et nøkkelferdig bygg, opplyser teknisk sjef.

Av referat fra byggekomitemøte 9. april 2018, fremgår det at Hamre Arkitektkontor anbefalte generalentreprise⁴⁴ eller hovedentreprise⁴⁵ for å sikre kvaliteten i prosjektet frem til ferdig bygg. Teknisk sjef opplyser videre at de fikk råd fra Hamre Arkitektkontor at totalentreprise kunne være kostnadsdrivende for kommunen gjennom at kommunen mistet mulighet til å påvirke løsninger og kvalitet. Kommunen ble presentert modellen med generalentreprise der de lyser ut med beskrivelse av ytelsene og kvaliteten, deretter tiltransporterer kommunen de tekniske fag til entreprenør. På den måten oppnår kommunen mye av det samme med at de får én å forholde seg til, samt det gir større muligheter for påvirkning og lavere priser på de tekniske fagene.

Det fremgår ikke skriftlig at valget av entreprisform ble presentert for kommunestyret tidlig i prosessen og i forkant av at kommunen i september 2020 lyst ut konkurranse om bygningsmessige arbeider. Teknisk sjef opplyser at det muligens ble gitt muntlig orientering. Tidligere ordfører var involvert gjennom sin deltakelse i byggekomiteen, og var kjent med anbefalingene fra Hamre og valget av entreprisform.

4.2.5 Brukermedvirkning

Revisors funn

Det fremgår av saksutredningen til kommunestyrets behandling av forprosjekt i sak 1/19 «Nytt oppvekstsenter – godkjenning av forprosjekt» som omtales nærmere nedenfor, at arbeidet med forprosjektet ble gjort med bred medvirkning blant alle berørte. Ansatte med tillitsvalgte, verneombud, FAU⁴⁶ og elevråd har vært involvert. Revisor har mottatt referater fra

⁴⁴ Byggherren inngår en kontrakt med en entreprenør for alle entreprisene, med rigg og koordinering inkludert, men står selv ansvarlig for prosjekteringen.

⁴⁵ Byggherren samler de bygningsmessige entreprisene i én kontrakt med hovedentreprenøren og har egne kontrakter for de øvrige (tekniske) fagene. Hovedentreprenøren får ansvar for rigg og for koordinering av arbeidene mellom alle (side)entreprenørene.

⁴⁶ Foreldrenes arbeidsutvalg

brukermøtene som Hamre Arkitektkontor gjennomførte, og disse viser at det i perioden mars til september 2018 ble gjennomført møter med de ansatte fra barnehage og skolen, og møter med de ansattes representanter fra barnehage, skole og bibliotek. I tillegg har de ansatte sendt innspill og ønsker til utforming av romprogram og utearealer. Når det gjelder lokalene som skal leies ut til tannhelse, har arkitekten hatt dialog med Nordland fylkeskommune.

Den 24. september 2018 var det avsluttende møter⁴⁷ mellom arkitekt og ansatte fra barnehage og skole. Her ble de siste endringene presentert, og det ble opplyst at dette var siste mulighet for å komme med innspill før endelig planløsning. På begge møtene med de ansatte ble tegninger og inspirasjonsbilder gjennomgått. For skolens ansatte ble elevtall og fremskrevet elevtall gjennomgått for å sikre at det var planlagt tilstrekkelig med rom etter behovene. Tilbakemeldingene fra skolens ansatte var at det var tilstrekkelig med undervisningsrom ut fra elevtall og fremskrevet elevtall. Det ble gitt noen siste innspill fra skolens ansatte. For de barnehageansatte ble barnetall og fremskrevet barnetall gjennomgått for å sikre at det var planlagt tilstrekkelig med rom etter behovene. Tilbakemeldingen var at arealet på ca. 150 m² som var avsatt til barnehage ville dekke behovene. Det ble gitt noen siste innspill også fra de barnehageansatte.

Teknisk sjef opplyser at innspillene fra brukerne har vært viktig for planløsningen. Arkitekten tok imot innspill og hadde dialog med brukerne. Det ble tegnet underveis som man diskuterte romløsninger. Det ble blant annet diskutert foldevegger mellom klasserom, avstander til forskjellige funksjoner, personalrom, møterom og grupperom.

4.2.6 Årsbudsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022

Revisors funn

I sak 36/18 «Årsbudsjett 2019 og øk plan 2019-2022» den 11. desember 2018, fremgår det av investeringsbudsjettet at det ligger til grunn et bygg på 1265 m² kostnadsberegnet til 45,6 millioner kroner eks. mva. I kalkylen inngår marginer til prisstigning, usikkerhet samt tilleggskostnader. Finansiering og driftskonsekvenser fremgår også som vist i tabellen på neste side.

Som det fremkommer har inkluderingen av arealer til barnehage i nytt oppvekstsenter medført økning i samlet beregnet areal fra 1150 m² til 1265 m². Byggingen av ny skole på 1150 m² var kostnadsberegnet til 48,1 millioner kroner inkl. rivning, prisstigning m.m. Nytt oppvekstsenter på 1265 m² ble kostnadsberegnet og redusert til 45,6 millioner kroner inkl. prisstigning, usikkerhet samt tilleggskostnader. Revisor oppfatter at rivning er inkludert i tilleggskostnadene.

⁴⁷ Byggekomiteen var også representert.

Tabell 6: Investeringsbudsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022

Tiltak	001: Nytt Oppvekstsenter					2019	2020	2021	2022	Totalt
Beskrivelse	Nytt oppvekstsenter i henhold til prosess med byggekomite og ansatte. Det ligger til grunn en bygg på 1265 m2 BTA. I kalkylen ligger det inne marginer til prisstigning, usikkerhet og tilleggskostnader. Sum eks mva.									
Sum investeringer						3 000 000	32 000 000	10 600 000	0	45 600 000
Sum lån						0	-32 000 000	-9 600 000	0	-41 600 000
Sum fond						-3 000 000	0	0	0	-3 000 000
Sum tilskudd						0	0	-1 000 000	0	-1 000 000
Sum renter						0	480 000	1 086 000	1 200 600	2 766 600
Sum avdrag						0	0	800 000	1 040 000	1 840 000
SUM NETTO						0	480 000	1 886 000	2 240 600	4 606 600
DRIFTSKONSEKVENSER										

Kapittel : Oppvekst										
Tiltak	006: Nytt Oppvekstsenter 2020-2021					2020	2021	2022	2023	Totalt
Beskrivelse	Det har vært egne saker i k-styret flere ganger i løpet av de siste årene. Tiltaket videreføres jfr. vedtak. Nytt oppvekstsenter i henhold til prosess med byggekomite og ansatte. Det ligger til grunn en bygg på 1265 m2 BTA. I kalkylen ligger det inne marginer til prisstigning, usikkerhet og tilleggskostnader. Sum eks mva.									
Sum investeringer						32000000	11000000	0	0	43000000
Sum lån						-32000000	-11000000	0	0	-43000000
Netto						0	0	0	0	0
Sum renter						480000	1107000	1241813	1209563	4038376
Sum avdrag						0	800000	1075000	1075000	2950000
SUM NETTO						480000	1907000	2316813	2284563	6988376
DRIFTSKONSEKVENSER										

4.3 Behandling av forprosjekt

Revisors funn

I kommunestyremøte den 7. februar 2019 ble sak 1/19 «Nytt oppvekstsenter – godkjenning av forprosjekt» behandlet. Det vises til i saksutredningen at Hamre Arkitektkontor og byggekomiteen har utredet to alternative løsninger:

- *Alternativ 1: Oppvekstsenter med skole, barnehage, bibliotek og tannklinikk*
- *Alternativ 2: Skole, bibliotek og tannklinikk*

Saksutredningen tar opp behovet for nytt skolebygg og viser til tilstandsanalysen fra Norconsult i 2017. Det fremgår blant annet følgende i saksutredningen: «Skolebygningen har

en rekke avvik fra gjeldende lovverk, både fra opplæringsloven, byggeforskrifter, brannforskrifter, inneklima og helseforskrifter osv. Det samme gjelder kravet om tilgjengelighet og universell utforming». Videre tar saksutredningen opp momenter som fysisk miljø, inneklima, bedre bibliotektilbud og samdriftsfordeler som argumenter for et samlet oppvekstsenter. Vedlegg til saken var plantreninger, illustrasjoner og prosjektbok med kalkyler og prising utarbeidet av Hamre Arkitektkontor basert på *Isy Calcus*.⁴⁸ I kalkylevedleggene fra arkitekten står det at følgende er inkludert; *utendørsarbeider, prisstigning til byggstart/byggeperioden, finanskostnader (byggelån), finansiering og prisstigning*. Løst inventar og tomtekostnader (ervert) var ikke inkludert. I selve saksfremlegget fremgår det at kalkylen inneholder usikkerhet samt at det også var lagt til 3,5 millioner kroner for vei, parkering og inventar etc., samt at mer pålitelige tall vil fremkomme etter anbudsrunder.

Alternativ 1 med oppvekstsenter hvor skole, barnehage, bibliotek og ny tannklinikk inngår, var kostnadsberegnet til 46 millioner kroner eks mva. Alternativ 2 med skolebygg med bibliotek og tannklinikk var kostnadsberegnet til ca. 40 millioner kroner eks mva. Det vises videre til, som vist nedenfor, at et låneopptak på kr 43 millioner vil gi årlige kostnader etter rentesatser:

Rente	Avdrag	Renter (nedtrappes)	Nedbetalingstid	Årlig kostnad
3,2 %	1.075.000	1.367.000	40 år	2.442.000
4,0 %	1.075.000	1.710.000	40 år	2.785.000

Det vises til at kommunestyret i budsjett og økonomiplanen 2019 – 2022 har avsatt midler til oppvekstsenter etter alternativ 1, og at en investering vil påvirke kommuneøkonomien sterkt uansett hvilket alternativ som velges. Alternativ 2 vil gi noe lavere årlige kostnader med renter og avdrag. Det står videre i saksutredningen følgende om driftskonsekvenser:

Selv om et låneopptak vil kunne tilbakebetales over mange år vil de årlige kostnadene med en slik investering påvirke driften av kommunen i årene fremover. Det vil være nødvendig å gjennomgå driftsnivået i kommunen med tanke på innsparinger som kan dekke de økte rente og avdragskostnadene. Investeringen vil også kunne legge begrensninger på andre investeringsbehov som kommunen måtte ha de neste årene. Det vil være opplagt at man kan spare utgifter i forbindelse med strøm, vedlikehold og renhold ved å bygge nytt. Det vil også være naturlig at man tar ut «samdriftsgevinsten» i oppvekstenheten. Parallelt med prosjekteringsarbeidet bør det startes et organisasjonsarbeid i oppvekstenheten hvor man ser på en ny organisering tilpasset de mulighetene et nytt bygg gir.

Det fremgår også av saksutredningen at det vil være behov for å se nærmere på ytterligere forhold som ikke er avklart i forprosjektet:

- *Vurdere kostnader med rivning av «nyskolen» unntatt basseng/garderobe. Eventuell etterbruk av gammelskolen*
- *Vurdere felles fjernvarme for rådhus, oppvekstsenter og basseng*
- *Vurdere etterbruk av barnehagen*
- *Organisering av oppvekstenheten*

Administrasjonens anbefaling var at det bygges oppvekstsenter etter alternativ 1, og rådmannens forslag til vedtak og videre framdrift ble vedtatt.

⁴⁸ Kalkulasjonsverktøy utviklet av Norconsult for tidligfasevurderinger, analyser og kostnadsstyrt prosjektutvikling.

Røst kommunestyre godkjenner forprosjekt for nytt oppvekstsenter, alternativ 1. Kostnadsramme for prosjektet settes til 46,0 mill kroner eks mva. Prosjektet finansieres med bruk av fond 3,0 mill kroner og låneopptak 43,0 mill kroner.

Fremdrift:

Detaljprosjektering/anbud 2019

Grunnarbeid 2019

Byggeperiode 2020/21.

Som en del av prosjekteringsteamet hadde Hamre Arkitektkontor knyttet til seg rådgivere som var; Sweco som RIV (Rådgivende ingeniør varme-, ventilasjons- og sanitærteknikk, VVS) og RIE (Rådgivende ingeniør elektroteknikk), samt Asplan Viak som RIB (Rådgivende ingeniør bygg).

Det fremgår ikke av opplysningene fra teknisk sjef eller av dokumentasjonen at forprosjektet ble kvalitetssikret av eksterne, men teknisk sjef opplyser at han sammenliknet kvadratmeterprisene på lignende bygg som stemte godt. Videre legger han til at Hamre Arkitektkontor har benyttet ISY calcus som program som skal stemme godt med prisene som foreligger.

4.3.1 Valg av byggeteknikk

Revisors funn

I forbindelse med utredningen av nytt oppvekstsenter fremkom det ulike forslag om materialer bygget skal oppføres i. Alternativene som fremstod som mest aktuell var:

- Oppføring av oppvekstsenter ved bruk av massivtre⁴⁹
- Oppføring av oppvekstsenter ved bruk av betongelementer⁵⁰
- Oppføring av oppvekstsenter ved bruk av bindingsverk

Den 27. februar 2019 ble det gjennomført et informasjonsmøte med politikere, ansatte, foreldre, elever og andre interesserte. I møtet ble det gitt informasjon rundt de ulike alternativene gjennom en faglig presentasjon av betongelement og massivtre som byggemetode. Det siste alternativet ble ikke gjennomgått da dette er ansett å være en kjent byggemetode for de fleste (de fleste trehus bygges i dag etter bindingsverk).

Kommunestyret behandlet i sak 11/19 «Valg av byggeteknikk for nytt oppvekstsenter» den 3. april 2019. I saksutredningen presenteres fordeler og ulemper med å bygge i massivtre eller betongelementer. Videre fremgår det av saksutredningen forskjeller i fremtidig vedlikeholdsbehov, samt at massivtre vil ha en lavere byggekostnad enn betongelementer. Vedlegg til saken var presentasjoner fra informasjonsmøtet 27. februar om betongelementer og

⁴⁹ Massivtreelementer er planker som er krysslaminert og sammensatt til elementer for gulv, tak og vegger. Elementene leveres i tilpassende lengder med utfresing for vinduer, dører og åpninger. Massivtreveggen vender inn i bygget og det legges isolasjon på utsiden og deretter kledning. Elementene kan leveres med kanaler for skjult anlegg for ledninger og rør.

⁵⁰ Betongelementer blir produsert i fabrikk og levert til byggeplass som sandwich-element bestående av betong - isolasjon – betong. Elementene blir heist på plass på og montert byggeplass. Fasadene kan behandles på forskjellige måter tilpasset oppdragsgivers ønsker.

massivtre, svar⁵¹ fra Helse- og miljøtilsyn Salten IKS og notat fra Hamre Arkitektkontor om konstruksjonsprinsipp.

Kommunestyret vedtok at det nye oppvekstsenteret skal bygges i massivtre.

I desember 2019 ble det sendt forespørsel om grunnarbeider til to lokale entreprenører.

4.4 Økt kostnadskalkyle

Revisors funn

Teknisk sjef opplyser at det ble stopp i en periode etter at detaljprosjekteringen hadde startet. Han forklarer at kommunen fikk informasjon vinteren 2020 om at prisene ville gå opp. De ba da om ny kalkyle, og denne viste stor økning i prisene. Detaljprosjekteringen var da startet, men kommunen ønsket å se på mulighetene for reduksjon i areal. Teknisk sjef opplyser videre at de fikk redusert arealet, og ga beskjed til arkitekten om at de skulle prosjektere på bakgrunn av det reduserte arealet.

Kommunestyret behandlet i møte den 24. juni 2020 sak 34/20 «Nytt oppvekstsenter – endringer». Her fremkommer det av saksutredningen at kalkylene for prosjektet har økt som en følge av prisstigning, og at formannskapet og kommunestyret i mai 2020 ble orientert om dette. Saken ble fremmet med forslag om å redusere arealet med 100 m², der Hamre Arkitektkontor hadde tegnet om forslaget til nytt oppvekstsenter uten kutt i funksjoner. Det kom blant annet innvendinger fra biblioteksjefen mot reduksjon i arealer for biblioteket.

Administrasjonen viser til behov for å finne dekning til ca. kr 377 000,- i årlige innsparinger for å kunne betjene lån og avdrag for prosjektet. Det var tatt høyde for en økning i kalkylen på grunn av uforutsette forhold i forbindelse med grunnarbeidet. Videre fremgår det at det i kalkylen lå inne rivekostnader for gammelskolen og nyskolen, med unntak av basseng og garderobedelen. Kalkylen inneholdt også utgifter til miljøsanering av miljøfarlig avfall. Det planlegges rivning av betongbygget ned til basseng og garderober, for deretter å bygge nytt tak over denne delen.

Administrasjonen viser til at det utredes en mulig overtagelse av gammelskolen til næringshage, samt at det også er interesse for å overta resterende del av nyskolen, men disse prosjektene er foreløpig ikke fremlagt. Inntil det er avklart om eksterne overtar den gamle bygningsmassen som alternativ til rivning, ligger rivekostandene inne i kalkylen. Nedenfor fremgår kalkylen på 58,9 millioner kroner eks. mva. per 5. mai 2020, samt finansering og driftskonsekvenser slik det fremgikk av saksutredningen til sak 34/20.

<i>Felleskostnader</i>	3 793
<i>Bygning</i>	18 277
<i>VVS-installasjoner</i>	4 569
<i>Elkraft</i>	2 883
<i>Tele og automatisering</i>	1 426
<i>Andre installasjoner</i>	653
<i>Utendørs</i>	2 768
<i>Generelle kostnader</i>	5 044
SUM BYGGEKOSTNADER	39 413

⁵¹ Røst kommune ba om uttalelse fra et helsefaglig ståsted, og svaret var at det ikke var noe grunnlag til å gi spesifikke anbefalinger i valg av bygningstype, massiv tre eller betongelement bygg.

<i>Spesielle kostnader</i>	706
<i>MVA</i>	10 030
SUM BASISKOSTNADER	50 148
<i>Forventet tillegg</i>	3 036
<i>Usikkerhetsavsetning</i>	1 869
<i>Prisregulering</i>	1 555
<i>MVA på tillegg og usikkerhetsavsetninger</i>	1 615
SUM KALKYLEKOSTNADER INKL. MVA	58 224
SUM KALKYLEKOSTNADER EKSKL. MVA	46 579

(D) PROSJEKTLEDELSE

Sum ekskl. MVA	1 376
<i>MVA</i>	344
Sum inkl. MVA	1 720
(3) TOTALKOSTNADER (1)+(2)	
Sum ekskl. MVA	58 924
<i>MVA</i>	14 697
Sum inkl. MVA	73 622

FINANSIERING INVESTERINGSREGNSKAP	Ikke bruk av fond	Med bruk av fond
MVA-kompensasjon	-14 697	-14 697
Sum tilskudd	0	0
Sum bruk av fond/overføring fra drift	-446	-7 446
Bruk av lånemidler (residual)	-58 478	-51 478
Sum inkl. MVA	-73 622	-73 622

KONSEKVENSER FOR DRIFTSREGNSKAP (1. DR.ÅR)	Ikke bruk av fond	Med bruk av fond
(1) FINANSPOSTER		
Økte avdrag	1 462	1 287
Økte renter	807	710
Sum finansposter	2 269	1 997
(2) ANDRE DRIFTSPOSTER		
Økte utgifter til driftsavtaler	50	50 Ikke hensyntatt eksisterende budsjett/øk.plan
Besparelser strøm	-423	-423 Ikke hensyntatt eksisterende budsjett/øk.plan
Besparelser renhold	-667	-667 Ikke hensyntatt eksisterende budsjett/øk.plan
Besparelser annet personell	-580	-580 Ikke hensyntatt eksisterende budsjett/øk.plan
Sum andre driftsposter	-1 620	-1 620
ENDRING ÅRLIG NETTO UTGIFT I DRIFT	649	377

Kommunestyret vedtok at opprinnelig areal skulle opprettholdes.

Revisor oppfatter av vedtaket at kommunestyret implisitt vedtok ny kostnadsramme på 58,9 millioner kroner eks. mva. (73,6 millioner inkl. mva.). Hamre Arkitektkontor og prosjekteringsgruppa var allerede i gang med detaljprosjekteringen ut fra det reduserte arealet, og de måtte på bakgrunn av opprettholdelse av arealet omprosjekttere, som ifølge teknisk sjef medførte økning i kostnadene.

I samme møte ble sak 82/20 «Årsbudsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024» behandlet og vedtatt. Nedenfor fremgår utdrag fra investeringsbudsjettet om Røst oppvekstsenter.

Tiltak	001: 210001 Nytt oppvekstsenter
<p>FORSLAG TIL UTREDNING FRA ADMINISTRASJONEN, ØNSKE OM UTREDNING FRA RØST SAMARBEIDSLISTE</p> <p>UTGANGSPUNKT: Regnestykke fremlagt i K-sak 20/34 i juni 2020. Vær oppmerksom på at dette inkluderer flere elementer enn entreprisekalkyle jf. Hamre og flere elementer enn hva som var tatt med i gjeldende budsjett/økonomiplan.</p> <p>Tallene er høyst foreløpige. Må oppdateres/reguleres når mellom annet anbudstall foreligger, forhandlinger er gjennomført og tilleggsprosjekter er kvalitetssikret.</p> <p>Regnestykke fremlagt mai 2020 kr 73 622 000 inkl. MVA Antar investering 2020 kr 8 000 000 inkl. MVA. (estimat for periodisering) Investering før 2020 kr 2 126 000 inkl. MVA (regnskap) Rest investeringskostnad til 2021 gitt regnestykket fra mai kr 63 496 000 inkl. MVA, dvs. kr 50 797 000 ekskl. MVA</p> <p>Finansiering: MVA-kompensasjon kr 12 699 000 Bruk av fond jf. kalkyle mai 2020 kr 7 000 000 (teknisk bruk av fond i drift 2021 og deretter overføring til inv.) Rest bruk av lånemidler: kr 43 797 000</p> <p>Driftskonsekvenser utover renter/avdrag: Økte utgifter driftsavtale fra og med 2020: kr 50 000/år jf. kalkyle mai 2020 Sparte strømutfgifter fra og med 2022: kr 423 000/år jf. kalkyle mai 2020 Sparte renholdskostnader fra og med 2022: kr 667 000/år jf. kalkyle mai 2020 Andre sparte personellkostnader fra og med 2022: kr 580 000/år jf. kalkyle mai 2020 [NB: reduseres her til det halve for å unngå overlapp med andre driftstiltak i budsjett 2021]</p> <p>Nye forutsetninger renter: Antar rentenivå 1,12 % (10-års SWAP 10.11.) + 0,60 %</p>	

BEVILGNINGSOVERSIKT INV. - DEL B	Regnskap	Budsjett	Budsjett	Budsjett	Budsjett	Budsjett
(Tall i hele 1000 kr)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
210001 Nytt oppvekstsenter	767	40 000	63 496	0	0	0

4.4.1 Ny kostnadskalkyle etter anbudskonkurranse

I september 2020 ble det utlyst konkurranse om bygningsmessige arbeider og tekniske fag. For bygningsmessige arbeider ble det kunngjort at det skulle være generalentreprise. Dette var én av de to alternative byggentrepriseformene som var anbefalt. Det kom ikke inn tilbud på byggentreprisen.

Det ble laget sak til kommunestyret da det ikke innkam tilbud byggentreprisen. Revisor registrerer at kommunestyret i sak 73/20 «Valg av anbudsform for nytt oppvekstsenter» behandlet sak om anbudsform ettersom det ikke kom tilbud på bygningsmessige arbeider ved første utlysning. Flere medlemmer i kommunestyret gav uttrykk for at de ønsket ny behandling

av saken før kommunen gikk videre i prosessen. I notat av 30.11.20 til sak 73/20 fra Hamre Arkitektkontor var det redegjort for valg av entrepriseform, samt fordeler og ulemper med de aktuelle modellene, herunder økonomiske og juridiske vurderinger.

Revisors funn

I kommunestyresak 8/21 «Oppvekstsenter i Røst kommune» 21. april 2021, la administrasjonen frem sak om at resultatet etter anbudsrunder for bygging av oppvekstsenter viser at tekniske fag og oppføring av bygget ligger langt over tidligere vedtatt kalkyle. Saksutredningen inneholder fire alternativer som er nærmere drøftet:

- Alternativ 1: bygge oppvekstsenter ut fra vedtatt areal 1336 m², og ut fra tilbudene i anbudsrunderne, uten endringer.
- Alternativ 2: bygge oppvekstsenter med redusert areal på ca. 1200 m², i tillegg til en del kostnadsreducerende tiltak.
- Alternativ 3: nytt skolebygg, og barnehagen beholdes der den er i dag.
- Alternativ 4: avlyse konkurransen og starte på nytt.

Det vises videre til at anslått avvik for gjennomføring av investeringsprosjektet er kr 27,2 millioner hvis prosjektet gjennomføres i henhold til mottatt tilbud og opprinnelig plan. Dette er illustrert nærmere slik det fremgår av tabellen under.

Tabell 7: Ny kostnadskalkyle, avvik i forhold til vedtatt budsjett

Tall ekskl. MVA	BUDSJETT 2021	ESTIMAT PER 14.04.	DIFFERANSE
Del I – byggkalkyle	kr 46,6 mill.	kr 72,9 mill.	kr 26,3 mill.
Del II – tilleggskostnader	kr 12,3 mill.	kr 15,8 mill.	kr 3,5 mill.
SUM TOTALT	kr 58,9 mill.	kr 88,7 mill.	kr 29,8 mill.
Fradrag utgiftsført -2020	kr 8,1 mill.	kr 10,7 mill.	kr 2,6 mill.
SUM GJENSTÅENDE 2021-	kr 50,8 mill.	kr 78,0 mill.	kr 27,2 mill.

Medgåtte kostnader i perioden 2017-2020 var på 10,7 millioner eks. mva., hvorav 5 millioner kroner til tidligfaseprosjektering og detaljprosjektering, og resterende 5,7 millioner kroner til grunnarbeid.

Saksutredningen inneholder videre redegjørelse for finansiering og driftskonsekvenser. I tillegg har administrasjonen i saksutredningen gjort vurderinger for det økonomiske handlingsrommet for eventuelle fremtidige investeringer som ikke ligger i økonomiplanen. Saksutredningen inneholder ulike scenarioer som gjelder folketallsutvikling, skatteinngang, driftsutgifter, renteutvikling for å nevne noe.

Vedlegg til saken var spesifisert kostnadskalkyle, tegninger over redusert areal samt situasjonsplan som viser byggets plassering. Som det fremgår av kalkylevedlegget på neste side, var byggekostnadene beregnet til 61,264 millioner kroner eks. mva. De totale kostnadene med utenomhusarbeid, inventar, rivning og prosjektledelse er beregnet til 77,109 millioner kroner eks. mva.

(1) BYGGKALKYLE	Per 05.05.2020	Alt. 1	Alt. 2
Felleskostnader	3 793	0	0
Bygning	18 277	43 586	39 100
VVS-installasjoner	4 569	6 384	5 900
Elkraft	2 883	4 742	4 500
Tele og automatisering	1 426	1 266	1 130
Andre installasjoner	653	0	-6 000
Utendørs	2 768	2 768	2 768
Generelle kostnader	5 044	5 741	6 638
SUM BYGGEKOSTNADER	39 413	64 487	54 036
Spesielle kostnader	706	706	706
MVA	10 030	16 298	13 685
SUM BASISKOSTNADER	50 148	81 491	68 427
Forventet tillegg	3 036	5 215	4 379
Usikkerhetsavsetning	1 869	500	500
Prisregulering	1 555	1 956	1 642
MVA på tillegg og usikkerhetsavsetninger	1 615	1 918	1 630
SUM KALKYLEKOSTNADER INKL. MVA	58 224	91 080	76 580
SUM KALKYLEKOSTNADER EKSKL. MVA	46 579	72 864	61 264

(2) TILLEGGSKOSTNADER TIL TOTALPROSJEKTE	Per 10.06.2020	Alt. 1	Alt. 2
(A) NYBYGG - UTE			
Sum ekskl. MVA	4 630	5 730	5 730
MVA	1 124	1 298	1 298
Sum inkl. MVA	5 754	7 028	7 028
(B) NYBYGG - INNE			
Sum ekskl. MVA	1 339	1 539	1 539
MVA	335	385	385
Sum inkl. MVA	1 674	1 924	1 924
(C) EKSISTERENDE BYGG			
Sum ekskl. MVA	5 000	7 200	7 200
MVA	1 250	1 800	1 800
Sum inkl. MVA	6 250	9 000	9 000
(D) PROSJEKLEDELSE			
Sum ekskl. MVA	1 376	1 376	1 376
MVA	344	344	344
Sum inkl. MVA	1 720	1 720	1 720

(3) TOTALKOSTNADER (1)+(2)			
Sum ekskl. MVA	58 924	88 709	77 109
MVA	14 697	22 042	19 142
Sum inkl. MVA	73 622	110 751	96 251

Kommunedirektørens vurdering og anbefaling var at kommunen bygger oppvekstsenteret i henhold til alternativ 2, og legger til grunn følgende punktvis begrunnelse:

- *Det pågår en dialog med rådgiverne og entreprenørene med målsetting om reduksjon i kostnadsrammen.*
- *Selv om arealet reduseres, vurderes funksjonaliteten som god.*

- *Et oppvekstsenter gir mulighet for en forholdsvis stor reduksjon i ledelse og administrering av oppvekstsektoren sammenliknet med alternativ 3.*
- *Muligheten for skjønnsmidler/statstilskudd er til stede.*
- *Et oppvekstsenter gir bedre muligheter enn alternativene for barnas og ungdommenes læring, dannelse og utdanning. Mulighetene som ligger i et oppvekstsenter med barn og ungdommer fra 1 – 16 år, er relativt store da det er forholdsvis få barn i barnehagen og forholdsvis få elever i skolen på Røst.*
- *Et nytt oppvekstsenter kan fungere som et flerbrukshus som kan nyttes både på dagtid og kveldstid. Dette er ikke utredet, men det kan gi muligheter for andre kommunale tilbud ev. frivillige lag/organisasjoners aktiviteter. Det kan også være muligheter for utleie av bygget til private. Noe må gjøres for fremtidens barn og unge på Røst, og det må snarlig bli en avklaring i saken om oppvekstsenter.*

Kommunestyret vedtok kommunedirektørens forslag til vedtak, som også var formannskapetets innstilling til vedtak:

1. *Røst kommune skal bygge oppvekstsenter.*
2. *Planene i alternativ 2 i saksframlegget legges til grunn; med beskrevet arealreduksjon og kostnadsreducerende tiltak.*
3. *Budsjettramme 2021 for investering i varige driftsmidler prosjekt 210001 Nytt oppvekstsenter økes med kr 15 584 000 + MVA*
4. *Overføring fra drift til investering økes med kr 4 755 000. Bruk av disposisjonsfond i driftsbudsjett økes tilsvarende. Bruk av lån økes med kr 10 829 000.*
5. *Låneopptak 2021 til egne investeringer økes med kr 10 829 000. Nedbetalingstid settes til 40 år.*
6. *Det skal jobbes videre med muligheter for reduksjon av låneopptak ved å søke ekstern finansiering til oppvekstsenteret.*
7. *Det er et mål at oppvekstsenteret er innflyttingsklart ved barnehage- og skolestart i august 2022.*
8. *Kommunedirektøren får fullmakt til å gjennomføre reelle forhandlinger med aktuelle leverandører og inngå kontrakt innenfor gjeldende rammer.*

Fra kommunestyrets behandling av forprosjekt 7. april 2019 der det ble vedtatt en kostnadsramme på 46 millioner eks. mva., er vedtatt kostnadsramme to år senere (etter gjennomført anbud) på totalt 77,1 millioner kroner eks. mva. Teknisk sjef opplyser at det er flere forhold som har hatt betydning for denne økningen, og han oppsummerer de slik:

- Prisvekst i byggekostnader
- Massivtre ville ha lik kostnad som tradisjonell bygging med stenderverk og plater. Men massivtre viste seg å bli dyrere etter at kommunen fikk inn tilbud.
- Byggemetode – takkonstruksjon (arkitekt og entreprenør har sett på dette og fått ned kostnadene noe)
- Riggkostnadene med logistikk av personell og utstyr, oppholdsutgifter, brakkerigg m.m. (Teknisk sjef opplyser at entreprenøren anslår at byggingen av oppvekstsenteret vil være 6 til 7 millioner dyrere på Røst enn på Sortland).

I januar 2021 ble det kunngjort ny konkurranse om de bygningsmessige arbeidene.

Byggingen startet i august 2021 med følgende inngåtte kontrakter:

- Bygg - Sortland Entreprenør AS
- Ventilasjon - GK Norge AS

- Rørteknisk anlegg - Caverion AS
- Elektro - Elektro Bodø AS
- Automasjon - GK Norge AS

Teknisk sjef opplyser at pr 1. desember er veggelementer og store deler av taket oppført. I tillegg er betongarbeider for gulvet utført, samt teknisk anlegg i gulvet. Planen er at bygget skal være tett før jul, og planlagt ferdigstillelse er anslått til september 2022.

4.5 Oppsummering, revisors vurderinger og konklusjon

Oppsummering

På bakgrunn av dårlig teknisk kvalitet, fuktskader og manglende vedlikehold, har det over lengre tid vært drøftet om Røst skole skulle renoveres, eller om kommunen skulle bygge ny skole. Etter en tilstandsanalyse fra Norconsult i 2017, vedtok Røst kommune å igangsette forprosjekt for bygging av ny skole på ca. 1150 m² dimensjonert for ca. 60 elever. Bygget skulle etter planen inneholde arealer for elever 1. til 10. trinn, arbeidsrom og personalrom til lærere, teknisk rom og lager, samt lokaler til bibliotek og tannklinikk.

I «Årsbudsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021» den 12. desember 2017, fremgikk det at bygging av ny skole på 1150 m², tak over svømmebasseng og rivning av gammelskolen var kostnadsberegnet til 48,1 millioner kroner. Finansiering og driftskonsekvenser for nytt skolebygg fremgikk av investeringsbudsjettet.

Stein Hamre arkitektkontor AS fikk oppdraget med å gjennomføre et utvidet forprosjekt, og i forbindelse med utredningsarbeidet ble det vedtatt å utvide byggekomiteens mandat slik at det videre utredningsarbeidet inkluderte barnehage i et nytt «oppvekstsenter».

Etter anbefaling fra Hamre Arkitektkontor, ble det besluttet av byggekomiteen at entreprisform (gjennomføringsmodell) skulle være generalentreprise⁵².

Inkluderingen av arealer til barnehage i nytt oppvekstsenter medførte økning i samlet beregnet areal til 1265 m², kostnadsberegnet til 45,6 millioner kroner inkl. prisstigning, usikkerhet samt tilleggskostnader.

I løpet av arbeidet med forprosjektet ble det gjennomført flere brukermøter, og de ansatte sendte innspill og ønsker til utforming av romprogram og utearealer.

Hamre Arkitektkontor og byggekomiteen utredet to alternative løsninger:

- *Alternativ 1: Oppvekstsenter med skole, barnehage, bibliotek og tannklinikk*
- *Alternativ 2: Skole, bibliotek og tannklinikk*

Kommunestyret vedtok i møte 7. april 2019 alternativ 1 med kostnadsramme på 46,0 mill kroner eks mva, finansiert med bruk av fond 3,0 mill kroner og låneopptak 43,0 mill kroner. Oppvekstsenteret skulle oppføres i massivtre.⁵³

Etter gjennomført anbudskonkurranse vedtok kommunestyret 21. april 2021 ny kostnadsramme på 77,1 millioner kroner.

⁵² Byggherren inngår en kontrakt med en entreprenør for alle entreprisene, med rigg og koordinering inkludert, men står selv ansvarlig for prosjekteringen.

⁵³ Massivtreelementer er planker som er krysslaminert og sammensatt til elementer for gulv, tak og vegger. Elementene leveres i tilpassende lengder med utfresing for vinduer, dører og åpninger. Massivtreveggen vender inn i bygget og det legges isolasjon på utsiden og deretter kledning. Elementene kan leveres med kanaler for skjult anlegg for ledninger og rør.

Revisors vurderinger og konklusjon

Revisors vurderinger er at administrasjonen **har oppfylt** revisjonskriteriene om at de i planleggingen av nytt oppvekstsenter bør ha utredet og presentert for kommunestyret:

- Behov og mål
- Brukermedvirkning
- Ulike konsept / alternativer for å oppfylle prosjektets mål
- Valg av gjennomføringsmodell (entrepriseform)
- Kostnadsramme for prosjektet
 - Kostnadsrammen bør være basert på realistiske anslag
 - Usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres
- Hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen

Vurderingene bygger på revisors funn som viser at:

Behov og mål er redegjort for i tilstandsanalysen utført av Norconsult, samt i saksutredningene om tilstandsanalysen og forprosjektet presentert for kommunestyret. Det fremkommer tydelig behovet for at skolebygningen enten må renoveres eller at det bygges nytt. Når det gjelder målet, fremgår dette blant annet av vedtaket om å igangsette forprosjektet; «ny skolebygning skulle tilfredsstillende dagens byggetekniske krav og fremtidige krav undervisning».

Brukermedvirkning er gjennomført og redegjort for i sak 1/19 om forprosjektet til kommunestyret.

Norconsult utredet i forbindelse med tilstandsanalysen alternativer som nybygg og rehabilitering av eksisterende skole, og dette fremgår av saksutredningen i sak 21/17. Hamre arkitektkontor utredet alternativene for ny skole/oppvekstsenter med eller uten barnehage, presentert i saksutredningen i sak 1/19.

Valg av gjennomføringsmodell (entrepriseform) ble gjort i byggekomiteen etter anbefaling fra Hamre arkitektkontor. Senere i prosessen behandlet kommunestyret i sak 73/20 notat fra Hamre Arkitektkontor om valg av entrepriseform.

Kostnadsrammen ble innledningsvis basert på utredningsarbeidet Norconsult gjorde i forbindelse med tilstandsanalysen, og vedtatt i forbindelse med investeringsbudsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021. Senere utarbeidet Hamre arkitektkontor forprosjekt med oppdatert kalkyle. Kommunestyret vedtok deretter ny kostnadsramme i forbindelse med behandlingen av forprosjektet. Som vist til ovenfor vedtok kommunestyret økt kostnadsramme i forbindelse med detaljprosjekteringen og etter anbudskonkurransen. Kostnadsrammen må kunne sies å være basert på realistiske anslag fordi kalkylene er gjort i kalkulasjonsprogrammet ISY calcus, som gir kalkyler som stemmer godt med prisene som foreligger i markedet. Når det gjelder usikkerhet i kostnadsrammen, var dette redegjort for i saksutredningene som revisor har redegjort for.

Hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen, fremgår av saksutredningene om budsjett og økonomiplan samt i forbindelse med sak 1/19 om forprosjekt.

Forprosjekt ble fremlagt og behandlet i kommunestyret i sak 1/19.

Når det gjelder revisjonskriteriet om at forprosjekt bør være kvalitetssikret, vurderer vi det som **ikke oppfylt** da det ikke foreligger opplysninger eller dokumentasjon som viser at forprosjektet ble kvalitetssikret.

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger er vår konklusjon at Røst kommunes planlegging av nytt oppvekstsenter i det alt vesentlige har vært i samsvar med beste praksis på området. Konklusjonen er begrunnet i at forprosjektet ikke er kvalitetssikret slik som anbefalt, men at øvrige revisjonskriterier er vurdert som oppfylt.

5 ETTERLEVELSE AV REGELVERK

Har Røst kommune i planleggingen av nytt oppvekstsenter etterlevd sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket om konkurranse, likebehandling og etterprøvbarehet?

Revisjonskriterier

Røst kommune ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggskontrakter under nasjonal terskelverdi skal påse:

- at anskaffelsens verdi beregnes i tråd med forskriften
- at forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører
- at tilbud tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel
- føre anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften
- at det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig

Røst kommune ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggskontrakter over nasjonal terskelverdi skal:

- I forkant av kunngjøring ha foretatt en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- Benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket
- Beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene i et konkurransegrunnlag i henhold til forskriften
- Kunngjøre konkurranse i Doffin (eventuelt TED)
- Bruke kvalifikasjonskrav i henhold til forskriften
- Bruke tildelingskriterier i henhold til forskriften
- Fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig
- Føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket

Røst kommune må sørge for å overholde forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ved:

- å kreve i kontrakten at leverandører og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i forskriften § 5 er oppfylt
- i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene i § 5
- i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften
- å gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes

5.1 Innledning

Revisor har undersøkt Røst kommunes etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser i et utvalg av anskaffelser gjort i forbindelse med planleggingen og grunnarbeidet i forbindelse med nytt oppvekstsenter.

Revisor har fått oversendt dokumentasjon som viser anskaffelser i planleggingsfasen og i forbindelse med grunnarbeidet. Ut fra den dokumentasjonen revisor har mottatt er det inngått følgende kontrakter (valgte leverandør i parentes):

- Tilstandsanalyse (Norconsult)
- Forprosjekt og utvidet brukerprosess (Stein Hamre)
- Prosjektering (Asplan)
- Forprosjekt og detaljprosjektering (Sweco)
- Grunnarbeid (Johnsen Maskin AS)

I det følgende er revisors funn og vurderinger tilknyttet de aktuelle anskaffelsene.

5.2 Beregninger av anskaffelsenes verdi

Revisors funn

Når det gjelder kommunens beregninger av anskaffelsenes anslåtte verdi, fremgår det ikke av den forelagte dokumentasjonen knyttet til anskaffelsesprosessene hvilke vurderinger kommunen her har gjort, eller hvilke verdier de ulike anskaffelsene ville kunne komme til å ha.

Teknisk sjef opplyser imidlertid til revisor at når det gjelder anslått verdi på prosjektering, fremgår dette av poster i kostnadskalkylene. Revisor har hentet ut disse tallene, og som det fremgår av utklippet nedenfor, viser kalkylene fra Norconsult at prosjekteringen (post 8.1 og 8.2) var anslått til ca. 2,8 millioner kroner eks. mva.⁵⁴

Utklipp 1: Kalkyle fra Norconsult

		Pris	Pris/BIA	Andel	Antall	Side
08	Generelle kostnader					
08.1	Prosjektering/utredninger i tidligfase	77 750	67,6	0,3%	1	012
08.2	Prosjektering	2 771 189	2 409,7	9,6%	6	012
08.3	Administrasjon	620 524	539,8	2,2%	1	012
08.4	Bikostnader	109 863	95,4	0,4%	1	012
08.5	Forsikringer, gebyrer, o.l.	381 256	331,5	1,3%	1	012
	SUM Generelle kostnader	3 960 382	3 443,8	13,7%	10	

For grunnarbeidene opplyser teknisk sjef at kalkylene i forprosjektet utført av Hamre Arkitektkontor viser hva kostnaden med dette var anslått til. Revisor har hentet ut disse tallene, og de fremgår av utklipp 2 på neste side. I tillegg til post 2.1, opplyser teknisk sjef at postene 7.1 «Bearbeidet terreng», 7.2 «Utendørs konstruksjoner», 7.6 «Veier og plasser» og 7.7 «Parker og hager» inngår i grunnarbeidkalkylen. Dette gir en anslått verdi på 4,79 millioner kroner eks. mva.⁵⁵

⁵⁴ Under post 10 i kalkylene fremgår mva. for hele prosjektet

⁵⁵ Under post 10 i kalkylene fremgår mva. for hele prosjektet

Utklipp 2: Kalkyler fra forprosjekt v/Hamre Arkitektkontor

02	Bygning	Pris	Pris/BTA	Andel	Antall
02.1	Grunn og fundamenter	1 308 263	1 014,3	4,2%	12
02.2	Bæresystemer	1 099 830	852,7	3,5%	3
02.3	Yttervegger	3 275 985	2 539,9	10,5%	22
02.4	Innervegger	2 367 777	1 835,8	7,6%	40
02.5	Dekker	3 075 599	2 384,6	9,9%	21
02.6	Yttertak	3 327 143	2 579,6	10,7%	11
02.7	Fast inventar	565 911	438,8	1,8%	2
02.8	Trapper, balkonger, m.m.	454 489	352,4	1,5%	7
02.9	Andre bygningsmessige deler	572 689	444,0	1,8%	4
	SUM Bygning	16 047 685	12 442,0	51,7%	122
07	Utendørs	Pris	Pris/BTA	Andel	Antall
07.1	Bearbeidet terreng	855 793	663,5	2,8%	10
07.2	Utendørs konstruksjoner	772 512	598,9	2,5%	4
07.3	Utendørs VVS	258 576	200,5	0,8%	2
07.4	Utendørs elkraft	278 034	215,6	0,9%	2
07.6	Veier og plasser	326 530	253,2	1,1%	8
07.7	Parker og hager	1 528 053	1 184,7	4,9%	20
	SUM Utendørs	4 019 498	3 116,4	12,9%	46

5.3 Tilstandsanalyse*Revisors funn*

Tilstandsanalysen har blitt gjennomført av Norconsult. Dette arbeidet resulterte i dokumentet som kommunestyret ble forelagt i sak 21/17 «Ny barne- og ungdomsskole». Røst kommune sitt regnskap viser at det fra 2017 ble utbetalt kr 190 905 eks. mva. til Norconsult.

Revisor har fått dokumentasjon som belyser kommunens anskaffelse av kontrakten med Norconsult om utarbeidelse av tilstandsanalyse. Det foreligger protokoll fra 9. november 2016 kl. 12.00 fra tilbudsåpning for prosjektet «Forprosjekt Røst skole». Det fremgår av protokollen at det ble sendt ut tilbudsforespørsel til fire foretak. Tilbudsfrist var satt til 21. oktober 2016 kl. 12.00.

Utklipp 3 nedenfor er hentet fra kommunens anskaffelsesprotokoll. Ifølge denne var det to firmaer som leverte tilbud på forespørselen om tilstandsanalyse.

Utklipp 3: Protokoll fra tilbudsåpning 9.11.2016

Tilbud som er innkommet:

Navn på foretak	Innkomet dato	Merknad	Pris eks mva NOK
Norconsult AS	21.10.16		190.000
Multiconsult AS	24.10.16	Utsettelse på frist godtatt	250.000

Kommunens anskaffelsesprotokoll inneholder ellers informasjon om oppdragsgiver og hvem som var til stede under åpningen av tilbudene. Protokollen er datert og signert.

Tilstandsanalysen og vedtaket i kommunestyrets sak 21/17 redegjort for i kapittel 4.2, dannet altså grunnlaget for videre planleggingsarbeid og konkurranse om forprosjekt.

5.4 Forprosjekt, 1. gangs konkurranse

Revisors funn

Revisor finner at det foreligger to konkurransegrunnlag for forprosjekt, et fra september 2017 og et fra desember 2017. Begge konkurransegrunnlagene har tittelen «Forespørsel utvidet forprosjekt for ny barne- og ungdomsskole på Røst». Signert avtale er basert på konkurransegrunnlaget fra desember 2017, jf. våre beskrivelser i kapittel 5.5 nedenfor.

I konkurransegrunnlaget for forprosjekt av september 2017 vises det til at anskaffelsen skal gjennomføres etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser fra henholdsvis 1999 og 2001. Anskaffelsesprosedyre er beskrevet å være «konkurranse med forhandlinger». Og det beskrives at den innebærer at alle interesserte kan levere tilbud.

Oppdraget er beskrevet på følgende måte i konkurransegrunnlaget:

Utklipp 4: Konkurransegrunnlag for forprosjekt

Oppdrag

Oppdragsgiver ønsker å få utarbeidet et utvidet forprosjekt som tar for seg følgende:

- Kartlegging av brukers behov
- Oppsummering av gjeldende krav til undervisningsbygg.
- Utarbeide romprogram i samarbeid med brukerne
- Se på mulig lokalisering
- Utarbeide tegninger og skisser
- Kostnadskalkyle

Dagens skole har en del flerbruksområder som også skal ivaretas i et nytt bygg. Disse skal avklares i forbindelse med forprosjektet. Det forventes at de berørte aktørene/brukere bidrar med sine behov underveis i prosessen.

Foreløpig skal bygget dekke følgende funksjoner:

- Undervisning for 1. – 10. trinn.
- Bibliotek (kombinert offentlig og skolebibliotek)
- Arbeidsrom for lærere, personalrom
- Kontor for administrasjon
- Tannlegekontor
- Tekniske rom og lager
- Nødvendige uteområde
- Parkering, adkomst

På nåværende tidspunkt inngår ikke samfunnssal og gymnastikksal i prosjektet.

I konkurransegrunnlaget oppstilte kommunen kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Tildelingskriterier var tilbudt pris, fremdrift, erfaring og referanser fra lignende oppdrag, skolefaglig kompetanse tilknyttet og oppdragsforståelse samt foretakets evne til å gjennomføre oppdraget.

Frist for levering av tilbud var i konkurransegrunnlaget oppgitt å være 13. oktober 2017.

Kommunens anskaffelsesprotokoll viser at kommunen fikk inn tilbud fra Multiconsult, Norconsult og Stein Hamre Arkitektkontor AS.

Utklipp 5: Anskaffelsesprotokoll, forprosjekt

Tilbud som er innkommet:			
Navn på foretak	Innkomet dato	Tilbud pris (eks mva)	Merknad
Multiconsult AS	11.10.17	-	Kun timepriser angitt
Nordconsult AS	12.10.17	910.000	
Stein Hamre Arkitekter AS	13.10.17	1.019.500	

Anskaffelsesprotokollen er signert og datert 13.10.2017. Foreliggende opplysninger viser at Multiconsult AS ble avvist.

Revisor har fått et dokument av 25.10.2017 med tittelen «Vurdering av tilbud – utvidet forprosjekt for ny skole». Dette belyser kommunens vurderinger etter å ha mottatt tilbudene. Det vises til at den ene tilbyderens tilbud ble forkastet fordi det for ett av kriteriene (pris) ikke var opplysninger. De to øvrige tilbudene ble rangert i forhold til hverandre bedømt etter kriteriene pris, framdrift, erfaring/referanse, skolefaglig kompetanse og oppdragsforståelse.

Videre viser foreliggende dokumentasjon at denne konkurransen ble avlyst. Multiconsult klaget i brev av 30.10.2017 på kommunens avvisning⁵⁶ og tildeling av kontrakt. Det ble vist til blant annet at kommunens konkurransegrunnlag inneholdt mange feil og mangler som ikke kunne rettes.

Kommunen foretok en juridisk vurdering av Multiconsults klage, og mente at den opprinnelige klagebegrunnelsen i forhold til prissetting av tilbudet kunne tilbakevises. Imidlertid oppdaget kommunen at tildelingskriteriet «oppdragsforståelse og foretakets evne til å løse oppdraget» var i strid med regelverket, og at forespørselen av den grunn måtte anses som lovstridig. På denne bakgrunn valgte kommunen å avlyse konkurransen.

Det ble derfor gjennomført en ny konkurranse om forprosjektet, jf. neste kapittel.

5.5 Forprosjekt 2. gangs konkurranse

Revisors funn

Revisor forstår av de opplysninger vi har fått, at det er den andre konkurransen som kommunen igangsatte om forprosjektet som ligger til grunn for avtalen med Stein Hamre Arkitektkontor AS. Anskaffelsesprosessen ble iverksatt i desember 2017. Røst kommune sitt regnskap viser at det fra 2018 og frem til oktober 2021 ble utbetalt totalt kr 3 592 548 eks mva. til firmaet på dette prosjektet.

Det ble 18.2.2020 undertegnet kontrakt⁵⁷ mellom Røst kommune og Hamre Arkitektkontor om rådgivertjenester. Revisor oppfatter av foreliggende informasjon fra planleggingen, jf. informasjon i rapportens kapittel 4 og om anskaffelsesprosessen, at kontrakten ble underskrevet lenge etter at tjenestene om utarbeidelse av et utvidet forprosjekt var levert. Opprinnelig plan, jf. konkurransegrunnlaget var at oppdraget skulle være ferdig mars 2018.

⁵⁶ Tilbudet fra Multiconsult AS ble forkastet på grunn av manglende prissetting og ikke mulig å sammenligne med andre tilbud.

⁵⁷ NS 8401 Alminnelige kontraktsbestemmelser for prosjekteringsoppdrag

Det fremgår av kontrakten at arkitekten ved signering tok på seg å levere:

- kartlegging av brukers behov
- oppsummering av gjeldende krav til undervisningsbygg
- utarbeide romprogram i samarbeid med brukerne
- se på mulig lokalisering
- utarbeide tegninger og skisser til utvidet forprosjekt
- kostnadskalkyle- utredning/programmering tomt, bygg, ol.

Det fremgår av kontrakten at arbeidet skulle gjennomføres for kr 756 000, eks mva. Som det fremkommer av våre redegjørelser i kapittel 4, ble kommunestyret forelagt forprosjektet i møte i februar 2019, i sak 1/19 «Nytt oppvekstsenter – godkjenning av forprosjekt».

Revisor har fått dokumentasjon fra anskaffelsesprosessen. Fra teknisk sjef har vi fått oversendt dokumentasjon som viser at informasjon om konkurranse om oppdraget ble sendt til utvalgte foretak. Av konkurransegrunnlaget fremgår det at valgte anskaffelsesprosedyre var konkurranse med forhandlinger, og at oppdragsgiver etter tilbudene er innlevert og åpnet avgjør om det skal gjennomføres forhandlinger. Kommunen henviste i dette konkurransegrunnlaget til at lov og forskrift om offentlige anskaffelser av 2016 gjaldt.

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag for anskaffelsen. Revisor finner at konkurransegrunnlaget gir følgende informasjon:

- hva som skal anskaffes
- hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- tilbudsfrist (dato og klokkeslett) samt adresse som tilbud skal leveres til
- vedståelsesfrist for tilbud
- tildelingskriterier og vektning av disse

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere. Disse fremgår av konkurransegrunnlaget. Følgende kvalifikasjonskrav er oppstilt:

- Leverandøren skal fremlegge skatteattester
- Leverandøren skal være et lovlig registrert firma
- Det kreves erfaring fra tilsvarende oppdrag
- Det kreves av leverandøren har et kvalitetssikringssystem

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Frist for levering av tilbud var satt til 05.01.2018 kl. 12.00. Revisor har fått oversendt protokoll som viser at det ble avholdt tilbudsåpning 05.01.2018, men det er ikke nærmere spesifisert hvilket klokkeslett. Her fremgår at det etter tilbudsfristens utløp var kommet inn to tilbud. Disse fremgår av nedenstående utklipp.

Utklipp 6 Protokoll fra tilbudsåpning 5.1.2018

Navn på foretak	Innkomet dato	Tilbud pris (eks mva)	Merknad
Norconsult AS	05.01.18	950.000	
Stein Hamre Arkitekter AS	05.01.18	765.000	

Av konkurransegrunnlaget fremgår følgende om tildelingskriterier: «Tildeling skjer etter følgende kriterier:

- Tilbudt fastpris 40 %
- Fremdrift 10 %
- Erfaring og referanser fra lignende oppdrag for tilbudt personell 20 %
- Tilbudt konsept og oppdragsbeskrivelse 30 %»

Revisor har fått oversendt et dokument som viser evaluering av de innkomne tilbudene. I vurderingsdokumentet er det gjort en rangering av de to innkomne tilbudene, der det fremgår at tilbyder nr. 2, Stein Hamre Arkitektkontor AS anses som det tilbudet som er mest fordelaktig og innstilles til oppdraget, se utklippet nedenfor.

Utklipp 7 Evaluering av tilbud, forprosjekt

	Poeng	Vekt	SUM	
Norconsult				
Pris	7,6	40%	2,96	
Fremdrift	10	10 %	1,0	
Erfaring	10	20 %	2,0	
Oppdragsbeskrivelse	10	30 %	3,0	8,96
Stein Hamre Arkitekter				
Pris	10	40%	4	
Fremdrift	7,2	10 %	0,72	
Erfaring	10	20 %	2	
Oppdragsbeskrivelse	8	30 %	2,4	9,12
Ut fra høyeste score innstilles Stein Hamre Arkitekter AS til oppdraget.				

Revisor har fått oversendt dokument om tilbudsavgjørelse som ble sendt til alle tilbyderne i konkurransen. Her fremgår at kommunen har til hensikt å inngå avtale med Stein Hamre Arkitektkontor AS. Av tilbudsevalueringen fremgår begrunnelse for valget. Revisor har mottatt e-post som viser at tilbudsevaluering fra konkurransen om forprosjektet er sendt til ansatt hos Norconsult og ansatt hos Hamre Arkitektkontor den 17.1.2018.

I kontrakten med Hamre Arkitektkontor fremgår det at den prosjekterende (Hamre) skulle benytte følgende underrådgivere:

RIB (Rådgivende ingeniør bygg): Asplan Viak AS

RIV (Rådgivende ingeniør varme-, ventilasjons- og sanitærteknikk): Sweco Norge AS

RIE (rådgivende ingeniør elektro): Sweco Norge AS

Som nevnt ovenfor inngikk det ifølge konkurransegrunnlaget å gjøre kartlegging av brukers behov. Foreliggende opplysninger viser at brukerkartleggingen ble utvidet sammenlignet med det som ble beskrevet av kommunen i 2017, jf. neste kapittel.

5.6 Tillegg kontrakt utvidet forprosjekt

Revisors funn

I forbindelse med utredningsarbeidet for oppvekstsenteret, har byggherren bestilt en utvidet brukerprosess av Hamre Arkitektkontor der personalet i skole og barnehage samt bibliotek er dypere involvert. Dette har gitt et omfang av møter og utredningsarbeid som går utover opprinnelig kontrakt.

Revisor har mottatt faktura vedrørende tilleggskostnader for forprosjektet. Det fremgår av fakturaen at forprosjektet har kostnader ut over opprinnelig avtale på kr 292 665 eks. mva. Utvidelse av forprosjektet medførte at fremdriftsplanen ble forskjøvet. Som redegjort for i kapittel 4.3, ble forprosjektet behandlet i kommunestyret 7.2.2019.

Det inngår ikke vurderinger i den dokumentasjonen som revisor er forelagt av om slike utvidelser var i henhold til opprinnelig kontrakt å gjøre.

5.7 Detaljprosjektering

Revisors funn

Det ble av kommunen 18.02.2020 og av Asplan Viak 02.09.2019 undertegnet kontrakt⁵⁸ mellom partene om utførelse av *prosjektering av konstruksjonssikkerhet*. Det fremgår ikke av kontrakten hva arbeidet skulle gjennomføres for. Røst kommune sitt regnskap viser at det er utbetalt kr 753 460 eks. mva.

Videre ble det av kommunen 18.02.2020 og av Sweco 19.9.2019 undertegnet kontrakt⁵⁹ mellom partene om *forprosjekt og detaljprosjektering inkludert anbudsdokumenter*. Det fremgår ikke av kontrakten hva arbeidet skulle gjennomføres for. Røst kommune sitt regnskap viser at det er utbetalt kr 1 781 251 eks. mva.

Begge anskaffelsene ble iverksatt i juni 2019 og gjennomført av Hamre Arkitektkontor, på vegne av Røst kommune.

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag⁶⁰ for anskaffelsene. Revisor finner at konkurransegrunnlaget gir følgende informasjon:

- Hva som skal anskaffes
- Valgte anskaffelsesprosedyre
- Tildelingskriterier
- Hvordan oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen
- Krav til utforming av og innholdet i tilbud
- Frist for levering av tilbud
- Hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget

Hamre arkitektkontor har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere. Disse fremgår av konkurransegrunnlaget. Følgende kvalifikasjonskrav er oppstilt:

- Det kreves at leverandøren har et lovlig etablert foretak

⁵⁸ NS 8401 Alminnelige kontraktsbestemmelser for prosjekteringsoppdrag

⁵⁹ NS 8401 Alminnelige kontraktsbestemmelser for prosjekteringsoppdrag

⁶⁰ Generell del tilbudskonkurranse prosjektering. Konkurransegrunnlag for rådgivende ingeniører

- Leverandøren skal fremlegge skatteattester for skatt og merverdiavgift
- Det kreves gyldig forsikringsbevis
- Leverandøren skal ha nødvendig kapasitet til å gjennomføre kontrakten
- Leverandøren skal ha sentral godkjenning eller dokumentasjon for kvalifikasjoner tilsvarende tiltaksklasse 2

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Frist for levering av tilbud var satt til 21.6.2019 kl. 14.00. Revisor har ikke fått oversendt protokoll som viser at det ble avholdt tilbudsåpning og hvor mange tilbud som kom inn.

Av konkurransegrunnlaget fremgår følgende om tildelingskriterier:

«Tildeling av kontrakt – det økonomisk og forretningsmessige mest fordelaktige tilbudet:

Tilbudene vil få 1-10 poeng for:

- *Pris (60 %) – vi vurderer estimert pris og timesatser fra forprosjekt as-built (vedl.3.1)*
- *Kompetanse (40%) – vi vurderer tilbud personals utdanning, erfaring og eventuell uttalelse fra referanser. (vedl. 3.2)*

Det skal tilbys 1 faglig ansvarlig for 1 medarbeider pr fag.

Tilbudene rangeres med gitt poengscore multiplisert med relativ vekt.»

Revisor har ikke fått oversendt dokument som viser evaluering av de innkomne tilbudene.

Revisor har heller ikke fått oversendt dokument som viser at tilbudsavgjørelse ble sendt til alle tilbyderne i prosjektet.

Revisor har ikke fått oversendt anskaffelsesprotokoll.

Revisor har heller ikke fått oversikt over hvilke tilbydere forespørselen er sendt til jf. konkurransegrunnlaget punkt 2.3.⁶¹

Revisors kommentarer

Revisor oppfatter av ovenstående at Hamre Arkitektkontor AS har gjennomført konkurransene med å innhente rådgivende ingeniører i de ulike fagene bygg, elektro og VVS i forbindelse med detaljprosjekteringen, og kommunen har inngått avtalene med henholdsvis Asplan Viak og Sweco. Arkitekten har altså gjennomført anskaffelsesprosessene på vegne av Røst kommune.

Revisor oppfatter videre at arkitektens oppdrag har blitt videreført til å omhandle detaljprosjektering etter at arbeidet med forprosjekt var ferdigstilt. Revisor kan imidlertid ikke se at det fremgår av kontrakten mellom Røst kommune og Hamre Arkitektkontor at sistnevnte hadde opsjon på et slikt oppdrag, eller at oppdraget skulle videreføres til å omhandle detaljprosjektering.

Videre finner revisor at Hamre Arkitektkontor på vegne av kommunen har utarbeidet anbudsdokumenter samt gjennomført anbudet til byggingen av oppvekstsenteret. I disse dokumentene er Hamre Arkitektkontor oppført som ARK (arkitekt) og PGL (prosjekteringsgruppelider), og revisor oppfatter av dette at Hamre Arkitektkontor skal være involvert frem til byggingen av oppvekstsenteret er ferdig. Det foreligger ingen annen skriftlig

⁶¹ Direkte forespørsel til tre aktuelle innenfor hvert fag.

avtale som regulerer arkitektens arbeid enn avtalen om forprosjekt, og revisor oppfatter avtalen om forprosjekt som avsluttet da kommunestyret fikk denne til behandling 7.2.2019.

5.8 Grunnarbeid

Revisors funn

Det ble gjennomført befaring i forbindelse med prosjektering av grunnarbeid. Revisor har fått oversendt referat fra befaringen som viser at den ble gjennomført 3.9.2019 og at representant fra Sweco, Asplan Viak og kommunen var til stede. De to lokale maskinentreprenørene ble ifølge referatet innkalt: Johnsen Maskin AS og Maskinentreprenør K Rolandsen AS. Det fremgår videre av møtereferatet at begge er interessert i å få tilsendt forespørsel på grunnarbeidet.

Det ble 06.03.2020 undertegnet kontrakt mellom Røst kommune og Johnsen Maskin om utførelse av grunnarbeider. Det fremgår av kontrakten at arbeidet skulle gjennomføres for kr 2 026 145 eks. mva. Røst kommune sitt regnskap viser at det er utbetalt kr 5 392 399 eks mva. Anskaffelsesprosessen ble iverksatt i høsten 2019. Teknisk sjef opplyser at deler av denne summen er belastet andre regnskapsområder i kommunen. Han viser til at det blant annet ble lagt ca. 100 meter med ny hovedvannledning i tilførselsvegen til oppvekstsenteret. Arbeidet ble besluttet utført ettersom de så det som rasjonelt å utføre dette samtidig som veiarbeidet.

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag for anskaffelsen hvor det blant annet fremgår at «*konkurransen gjennomføres som en lukket tilbudskonkurranse i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser del I*». Ifølge konkurransegrunnlaget har kommunen tatt direkte kontakt med to tilbydere og kun gitt disse anledning til å levere inn tilbud. Det er dokumentert overfor revisor at det 17.12.2019 gikk ut en e-post fra Røst kommune til Johnsen Maskin AS og Knut Rolandsen maskinentreprenør AS. Av e-posten fremgår det at det er en revidert forespørsel om grunnarbeider for Røst oppvekstsenter, og at denne forespørselen erstatter forespørsel sendt fra kommunen 1.11.2019. Revisor har imidlertid ikke dokumentasjon på forespørselen fra 1.11.2019.

Revisor finner at konkurransegrunnlaget blant annet gir informasjon om følgende forhold:

- Hva som skal anskaffes
- Valgte anskaffelsesprosedyre
- Tildelingskriterier
- Hvordan oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen
- Krav til utforming av og innholdet i tilbud
- Frist for levering av tilbud
- Hvilke kontraktsvilkår som gjelder for oppdraget

Kommunen har valgt å oppstille kvalifikasjonskrav til eventuelle tilbydere. Disse fremgår av konkurransegrunnlaget. Følgende kvalifikasjonskrav er oppstilt:

- Det kreves at leverandøren har et lovlig etablert foretak
- Norske leverandører skal fremlegge skatteattester for skatt og merverdiavgift
- Leverandøren skal ha et kvalitetssikringssystem

Av konkurransegrunnlaget fremgår også hvilken dokumentasjon eventuelle tilbydere skal oversende til kommunen for å vise at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

Frist for levering av tilbud var satt til 15.01.2020 kl. 12.00. Revisor har fått oversendt protokoll som viser at det ble avholdt tilbudsåpning 22.01.2020 kl. 12.50. Her fremgår at det etter tilbudsfristens utløp var kommet inn to tilbud. Disse fremgår av nedenstående utklipp.

Utklipp 8 Protokoll, tilbudsåpning grunnarbeid 22.1.2020

Tilbud som er innkommet:		
Navn på foretak	Innkomet dato	Merknad
Maskinentreprenør Knut Rolandsen AS	22.01.20 kl. 09.45	
Johnsen Maskin AS	22.01.20 kl. 11.56	

Av konkurransegrunnlaget fremgår følgende om tildelingskriterier:

Tildeling skjer på grunnlag av hvilket tilbud som har den beste pris:

Vekt	Tildelingskriterium	Dokumentasjon
100 %	Pris	Komplett utfylt tilbudsskjema

Revisor har fått oversendt et dokument datert 24.01.2020 som heter *201805 Røst skole. Grunnarbeider*. I dokumentet vurderer kommunen de to tilbyderne opp mot hverandre. I oppsummeringen vises det til at tilbudet fra Maskinentreprenør Knut Rolandsen inneholder avvik som er av en slik karakter at tilbudet skal avvises, alternativt må begge tilbydere bes inn til forhandlinger/avklarende møte.

Det er dokumentert at det 28.01.2020 gikk ut e-post til de to forespurte leverandørene der Røst kommune informerte om at de hadde valgt Johnsen Maskin AS som leverandør. Dette ble i e-posten begrunnet med at det var det mest prisgunstige, jf. kriterier i forespørselen.

Det foreligger anskaffelsesprotokoll datert 27.01.2020. Protokollen inneholder blant annet informasjon om virksomhetens navn, navn på protokollfører, kort beskrivelse av kontraktsgjenstand og verdi, navn på leverandører som har levert tilbud, samt navn på, og begrunnelse for valgte leverandør. Det fremgår også navn på avvist leverandør og begrunnelsen for avvisning.

Det fremgår at det er en «lukket» tilbudskonkurranse.

Protokollen av 12.01.2020 kl. 12.50 viser at det ble avholdt tilbudsåpning for grunnarbeider Røst oppvekstsenter jf. forespørsel av 17.12.2019.

Tilbudene som var innkommet, var Maskinentreprenør Knut Rolandsen AS og Johnsen Maskin AS – begge levert 22.01.2020 før kl. 12.00.

Protokollen inneholder ikke opplysninger om kommunens valg av anskaffelsesprosedyre.

5.9 Lønns- og arbeidsvilkår i kontrakt

Revisors funn

I konkurransegrunnlaget om grunnarbeider finner revisor at det i kapittel B om kontraktsbestemmelser fremgår nærmere redegjørelser for lønns- og arbeidsvilkår. Disse er gjengitt i sin helhet nedenfor:

Entreprenøren skal på områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale sørge for at egne og eventuelle underleverandørers ansatte som direkte medvirker til å oppfylle entreprenørens forpliktelser under denne avtalen, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av forskriften som allmenngjør tariffavtalen. På områder som ikke er dekket av allmenngjort tariffavtale, skal entreprenøren sørge for at de samme ansatte ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Dette gjelder for arbeid utført i Norge.

Alle avtaler entreprenøren inngår, og som innebærer utførelse av arbeid som direkte medvirker til å oppfylle entreprenørens forpliktelser under denne avtalen, skal inneholde tilsvarende betingelser.

Dersom Leverandøren ikke oppfyller denne forpliktelsen, har Kunden rett til å holde tilbake deler av kontraktssummen, tilsvarende ca. 2 (to) ganger innsparingen for entreprenøren, inntil det er dokumentert at forholdet er bragt i orden.

Oppfyllelse av entreprenørens forpliktelser som nevnt ovenfor skal dokumenteres ved enten en egenerklæring eller tredjepartserklæring om at det er samsvar mellom aktuell tariffavtale og faktiske lønns- og arbeidsvilkår for oppfyllelse av entreprenørens og eventuelle underleverandørers forpliktelser.

Entreprenøren skal på forespørsel fra byggherren legge frem dokumentasjon om de lønns- og arbeidsvilkår som blir benyttet. Byggherren og entreprenøren kan hver for seg kreve at opplysningene skal legges frem for en uavhengig tredjepart som byggherren har gitt i oppdrag å undersøke om kravene i denne bestemmelsen er oppfylt. Entreprenøren kan kreve at tredjeparten skal ha undertegnet en erklæring om at opplysningene ikke vil bli benyttet for andre formål enn å sikre oppfyllelse av entreprenørens forpliktelse etter denne bestemmelsen. Dokumentasjonsplikten gjelder også underleverandører.

Begrensning i antall ledd i leverandørkjeden

Leverandøren kan ikke, uten oppdragsgivers skriftlige samtykke, ha flere enn to ledd underleverandører under seg, jf. FOA § 8-13 (1).

Etter at kontrakten er inngått, kan oppdragsgiver godta flere ledd dersom det på grunn av uforutsette omstendigheter er nødvendig for å få gjennomført kontrakten.

I kontrakten mellom Johnsen Maskin AS og Røst kommune fremgår eget punkt over øvrige dokumenter som skal være tilknyttet kontrakten. Konkurranses grunnlaget er et av disse dokumentene og inngår dermed som en del av selve kontrakten.

5.10 Revisors vurderinger og konklusjon

Tilstandsanalyse

Det første oppdraget som Røst kommune satte ut til eksterne i anledning planleggingen av ny skole, var **tilstandsanalyse**. Kontrakten ble inngått med Norconsult og hadde verdi på kr 190 000. For denne anskaffelsen gjaldt lov og forskrift om offentlige anskaffelser fra 2006. Med utgangspunkt i opplysninger i protokoll om tilbudspris og hva som ble utbetalt, legger revisor til grunn at anskaffelsen kunne gjennomføres etter del I av forskriften. Det vil si at det ikke gjaldt nærmere bestemte prosedyrekra, men grunnleggende prinsipper om blant annet konkurranse, likebehandling og dokumentasjon må etterleves. Det inngår ikke i foreliggende dokumentasjon opplysninger om kommunen gjorde beregninger av verdien av denne anskaffelsen. Da verdien var langt unna den dagjeldende nasjonale terskelverdien for kunngjøringsplikt (kr 500 000), finner vi *ikke grunnlag for å gjøre vurdering* opp mot revisjonskriteriet om at Røst kommune skal påse at det gjøres en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser. Kommunen er pliktig å gjøre en slik vurdering, men vi ser altså ikke grunnlag for å problematisere etterlevelsen av dette for akkurat denne anskaffelsen.

Revisor legger til grunn kommunens opplysninger om at forespørsel om tilbud ble sendt til fire leverandører. Vi legger til grunn at dette er egnet til å sikre ivaretagelse av konkurransekra. At flere fikk tilsendt tilbudsforespørsel er også egnet til å ivareta hensynet til likebehandling. Revisors vurdering er at Røst kommune for denne anskaffelsen **har oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at forespørsel om tilbud sendes til flere potensielle leverandører.

I kommunens dokumentasjon for anskaffelsen var det ikke informasjon om tildelingskriterier. Protokollen tilsier at det var pris som var vektlagt, men revisor har ikke grunnlag for å vite hvorvidt andre kriterier skulle vektlegges. Revisor har derfor *ikke grunnlag for å gjøre entydig vurdering* opp mot revisjonskriteriet om at kommunen skal påse at tilbud tildeles i tråd med tildelingskriteriene satt i forespørsel. Dersom pris var eneste tildelingskriterium, var tildelingen i tråd med det som var formidlet til potensielle leverandører.

Det foreligger en protokoll fra anskaffelsen. I forskriften som gjaldt på tidspunktet anskaffelsen ble gjennomført, var det krav til hva forskriften skulle inneholde informasjon om. Den protokollen som revisor er blitt forelagt inneholder ikke alle de opplysninger som påkrevd, jf. forskriften § 3-2, jf. forskriftens vedlegg 3. Av opplysninger som ifølge vedlegg 3 mangler i protokollen, er kort beskrivelse av hva som skal anskaffes og anslått verdi på kontrakten. I tråd med reglene har kommunen inntatt opplysninger i protokollen om virksomhetens navn, protokollførers navn, tiltak som gjennomføres for å sikre reell konkurranse om kontrakten og navn på leverandører som har levert tilbud. Protokollen inneholder også opplysninger som viser valg av leverandør. Protokollen er datert og signert. Revisors vurdering er at Røst kommune for anskaffelsen av tilstandsanalyse **ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften. Som følge av at vi med utgangspunkt i foreliggende dokumentasjon ikke kan vurdere samtlige av de utledete revisjonskriteriene, er vår vurdering at kommunen **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet at det fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig.

Forprosjekt

Det neste oppdraget som Røst kommune satt ut til eksterne i planleggingsfasen var utarbeidelse av **forprosjekt**. Vi har funnet at Røst kommune signerte kontrakt med firmaet Stein Hamre Arkitektkontor AS i 2020. Anskaffelsesprosessen ble imidlertid igangsatt flere år tidligere. Vi har også funnet at de oppgavene som oppdraget ifølge konkurransegrunnlaget besto i, ble ferdigstilt i løpet av 2019. Oppdraget besto ifølge konkurransegrunnlag og kontrakt av brukerkartlegging, oppsummering gjeldende krav til undervisningsbygg, utarbeidelse av romprogram, se på lokalisering, tegninger og skisser og kostnads kalkyle, utredning/programmering tomt. Revisor vurderer i det følgende anskaffelsen som ble igangsatt desember 2017.

Røst kommune valgte å utvide prosjektet etter 2019 og fortsatte med samme leverandør i den videre prosjekteringen etter at forprosjektet var ferdigstilt. Vi har ikke funnet informasjon i konkurransegrunnlag eller kontrakt om at det inngikk beskrivelser av at oppdraget kunne utvides fra å omfatte *forprosjekt* til å omfatte også *detaljprosjektering og gjennomføring av anskaffelsesprosesser* på vegne av Røst kommune. Sistnevnte innebar å engasjere eksterne til utførelse av bygge- og anleggsarbeider. Kontraktens verdi var angitt til kr 795 000 eks. mva. i 2019. Samlet utbetaling fra Røst kommune til firmaet som fikk kontrakt om utarbeidelse av forprosjekt ved konkurransegjennomføringen i 2019 utgjør kr 3 592 548 eks mva. Det inngår altså mer enn kun honorar for forprosjektet i denne samlede utbetalingen.

For anskaffelsen av konsulent for utarbeidelse av *forprosjektet* gjaldt lov og forskrift om offentlige anskaffelser fra 2016 (loven trådte i kraft 1.1.2017). Som vi kommer til i det følgende er det relevant å vurdere ikke kun anskaffelsen av forprosjektet, men også detaljprosjektering og engasjering av bygge- og anleggsarbeider.

Når det gjelder anskaffelsens verdi, har vi fått informasjon om de kalkylene som har blitt utarbeidet. Norconsult sin kalkyle tilsa prosjekteringskostnader på omtrent kr 2,8 millioner. Det inngår ikke informasjon om kommunen selv gjorde vurderinger av hva verdien av oppdraget som omhandlet kun forprosjekt utgjorde. I forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4 er regler om beregningen av anskaffelsens verdi. Det er ikke dokumentasjon som belyser at det faktisk har blitt gjort vurderinger av anskaffelsens verdi av Røst kommune. Når samlet oppdrag og samlet utbetaling fraviker så mye fra angivelse av oppdrag og verdi i kontrakt, kan ikke revisor legge til grunn at beregningen har vært forsvarlig. Vi viser til forskriftens § 5-4 (1): «Oppdragsgiveren skal beregne kontraktens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva., inkludert enhver form for opsjon som er fastsatt i anskaffelsesdokumentene». Det var ikke opsjon nevnt i dokumentene, men det er gjort bestillinger fra firmaet utover det som var beskrevet opprinnelig. Revisors vurdering er at Røst kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om i forkant av kunngjøring ha foretatt en beregning av anskaffelsens verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser.

Terskelverdiene er bestemmende for hvilken del av forskriften som får anvendelse. Med utgangspunkt i angitt verdi på kontrakten på under kr 800 000, forelå det ikke plikt til å kunngjøre konkurranse om kontrakten. Det var med utgangspunkt i den verdien tilstrekkelig å gi flere potensielle leverandører mulighet til å levere tilbud – og for øvrig tilstrekkelig at kommunen sikret ivaretagelse av grunnleggende krav. Imidlertid har valgte leverandør for forprosjektet fått flere oppdrag av Røst kommune enn det som var beskrevet. Etter revisors syn må vurderingene av Røst kommunes etterlevelse av anskaffelsesregelverket ta utgangspunkt i hva som totalt sett har blitt bestilt av kommunen og utbetalt for leverte tjenester til kommunen. I mangel av forsvarlige beregninger fra kommunen må revisor legge til grunn utbetalt beløp.

Revisor legger til grunn at anskaffelsene som Røst kommune har gjort fra Stein Hamre Arkitektkontor AS totalt sett har oversteget nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi. Ifølge forskrift om offentlige anskaffelser § 5-3 (1) bokstav b er EØS-terskelverdi for vare- og tjenestekjøp kr 2 millioner på tidspunktet anskaffelsen ble gjort. Anskaffelsene skulle dermed vært gjennomført etter forskrift om offentlige anskaffelser del III. Det betyr at konkurranse skulle være kunngjort. Manglende kunngjøring er brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse.

Det er altså gitt oppdrag til firmaet som ikke var omfattet av det opprinnelige tilbudet. Anskaffelsesregelverket setter grenser for oppdragsgivers mulighet til å gjøre endringer i inngåtte kontrakter. Der en endring må betraktes som vesentlig vil det foreligge brudd på anskaffelsesregelverket. Slik revisor ser det, inngår det oppdrag som har et annet innhold enn det som opprinnelig ble forespeilet i tilbudsforespørselen. Det foreligger ikke skriftliggjorte vurderinger fra Røst kommune om at dette kunne gjøres uten kunngjøring.

Slik revisor ser det er det ikke relevant å gjøre vurderinger opp mot alle de utledete revisjonskriteriene. Revisors vurdering er at Røst kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i TED-databasen. Revisors vurdering er også at Røst kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. Røst kommune **har ikke oppfylt** revisjonskriteriet om å fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig.

Grunnarbeider

Kontrakt om **grunnarbeider** ble tildelt entreprenør etter gjennomført konkurranse. Revisor legger til grunn at dette er bygge- og anleggskontrakt. Anskaffelsesprosessen ble iverksatt høsten 2019 og vi legger til grunn at nasjonal terskelverdi var kr 1,1 millioner og EØS-terskelverdi på det tidspunktet var kr 51 millioner. Med utgangspunkt i kontraktens verdi legger revisor til grunn at forskriftens del I og del II måtte følges i anskaffelsen. Røst kommune har imidlertid gjennomført anskaffelsen etter del I. Foreliggende opplysninger tilsier at grunnleggende krav til konkurranse, likebehandling og dokumentasjon er ivaretatt i den konkurransegjennomføringen som kommunen valgte. Imidlertid skulle anskaffelsen vært gjennomført etter forskriften del I og del II.

Våre undersøkelser viser at det ble laget en kalkyle for grunnarbeider. Denne var på til sammen nesten kr 5 millioner. Revisor har ikke opplysninger om hvilke eventuelle beregninger som lå til grunn for at verdien på kontrakten om grunnarbeider var på kr 2 millioner. Basert på foreliggende opplysninger er revisors vurdering at Røst kommune **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha foretatt en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser.

Røst kommune har for denne anskaffelsen **oppfylt** revisjonskriteriene om å beskrive konkurransen og kontraktsvilkårene i et konkurransegrunnlag. Det er satt og brukt kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier og det er dokumentert at kommunen har gjort vurderinger av tilbydere og tilbudene opp mot disse. Imidlertid blir revisjonskriteriet om å bruke kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i henhold til forskriften **ikke oppfylt** da vi har lagt til grunn at anskaffelsen skulle vært gjennomført etter forskriften del II. Revisjonskriteriet om å benytte tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket er heller **ikke oppfylt** som følge av dette.

Anskaffelsen er belyst gjennom kommunens dokumentasjon. Vår vurdering er at Røst kommune **i stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig. At kriterier ikke er fullt ut oppfylt begrunner vi i at det ikke er dokumenterte vurderinger av beregninger av anskaffelsens verdi og av at anskaffelsen ikke måtte kunngjøres. Revisors vurdering at Røst kommune **i stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. Valg av prosedyre er etter revisors syn et vesentlig forhold som skulle vært angitt i protokoll.

Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i Doffin **ikke er oppfylt**.

Lønns- og arbeidsvilkår i kontrakt

Om kontrakten om grunnarbeider er det relevant å gjøre vurderinger av Røst kommune opp mot revisjonskriterier utledet fra forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Revisors undersøkelser gjelder hvorvidt det er gitt de nødvendige opplysninger i kommunens konkurransegrunnlag og/eller kontrakt. I konkurransegrunnlaget fant vi krav fra kommunen til leverandør om at kommunen kan kreve dokumentasjon på oppfyllelse av forskriftens § 5, kan gjennomføre sanksjoner og at det kan gjennomføres kontroll. Revisors vurdering er at Røst kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å sørge for å overholde forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ved:

- å kreve i kontrakten at leverandører og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i forskriften § 5 er oppfylt
- i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene i § 5
- i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften
- å gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes

Revisors konklusjon er at Røst kommune i planleggingen av nytt oppvekstsenter har gjort anskaffelser uten å ha etterlevd sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket om konkurranse, likebehandling og etterprøvbarehet.

6 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Revisor sendte 20.12.2021 rapporten på uttalelse til Røst kommune v/kommunedirektør. Vi mottok uttalelsen den 7.1.2022 og den er gjengitt i sin helhet nedenfor.

Rapporten tas til etterretning. Forvaltningsrevisjon av ulike områder i kommunen er alltid interessant og lærerikt.

Røst kommune vil for fremtiden nytte kunnskaper som er opparbeidet gjennom denne forvaltningsrevisjonen til å etterleve sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket om konkurranse, likebehandling og etterprøvbarhet. Røst kommune vil også planlegge fremtidige prosjekter i samsvar med beste praksis på området.

I en liten kommune som Røst, er det krevende å ha kompetanse og kapasitet på alle områder som kommunene har ansvar for. Røst kommune er takknemlig for å ha fått nyttig erfaring gjennom denne forvaltningsrevisjonen.

Mvh

Vigdis Bolås

Kommunedirektør

Mobil: 907 44 719

Kontor: 760 50 506



Røst kommune

7 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at Røst kommune i framtidige investeringsprosjekter bør sikre at forprosjekt blir kvalitetssikret.

Videre anbefaler vi at Røst kommune sikrer at anskaffelser i fremtidige investeringsprosjekter gjøres i tråd med anskaffelsesregelverket, herunder påser at det:

- i planleggingen av prosjekter gjennomføres og dokumenteres beregninger av anskaffelsens verdi i tråd med forskrift om offentlige anskaffelser
- gjøres vurderinger av lovligheten opp mot anskaffelsesregelverket ved behov for eventuelle nye eller endrede bestillinger og innkjøp
- føres anskaffelsesprotokoll i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser
- fortløpende sikres at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig

8 REFERANSER

Kilder for revisjonskriterier:

- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (foregående kommuneloven brukes fordi det var den som var gjeldende da investeringsprosjektet ble planlagt og vedtatt)
- Forskrift 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 8.2.2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stord/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept. Ex ante akademisk forlag
- Beste praksisanbefalinger fra Bygg 21
- <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg>
- Saksutredninger m/vedlegg og referater fra politiske møter
- Dokumentasjon fra planleggingen og gjennomføringen av forprosjektet
- Møtereferater fra brukergrupper
- Anbudsdokumenter og kontrakter
- Regnskapstall

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Sjøvegan, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

