

LØPENDE FORVALTNINGSREVISJON

Sluttrapport: Investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter

Tromsø kommune



Rapport 2020

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD gjennomført en løpende forvaltningsrevisjon av tre investeringsprosjekter. Ett av disse er Otium bo- og velferdssenter som Tromsø kommune er byggherre for. Vi har rapportert løpende til kontrollutvalget underveis i prosjektet i form av delrapporter. Utover denne sluttrapporten har kontrollutvalget tidligere fått seks delrapporter til behandling. Fire av disse (delrapportene 3, 4, 5 og 6) har kontrollutvalget videresendt til kommunestyret for behandling. Med denne sluttrapporten avsluttes den løpende forvaltningsrevisjonen av investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter.

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

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisor vurdert egen uavhengighet overfor Tromsø kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Tromsø kommune for samarbeidet i gjennomføringen av den løpende forvaltningsrevisjonen.

Tromsø/Harstad, 4.3.2020

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Astrid Indrebø
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Geir-Atle Monsen
*Prosjektmedarbeider,
regnskapsrevisor*

SAMMENDRAG

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD gjennomført en *løpende forvaltningsrevisjon* av tre investeringsprosjekter. Ett av disse er Otium bo- og velferdssenter. Løpende forvaltningsrevisjon innebærer at vi underveis i forvaltningsrevisjonsprosjektet har rapportert våre funn til kontrollutvalget i form av delrapporter. Kontrollutvalget har mottatt og behandlet seks delrapporter. Det er i denne sluttrapporten for den løpende forvaltningsrevisjonen at vi oppsummerer funnene, gjør vurderinger, og tar stilling til problemstillingen om hvorvidt kommunens oppfølging av investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter har vært i henhold til Tromsø kommune sine egne skriftlige rutiner for oppfølging av investeringsprosjekter.

Kommunestyret i Tromsø kommune fattet i sak 132/15 følgende vedtak: *Otium bo- og velferdssenter detaljprosjekteres og bygges innenfor en økonomisk ramme på 785,50 millioner kroner. Dette finansieres av statlige ordninger slik redegjort for i saken og et kommunalt lån på 370 millioner kroner.*

Investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter omfatter 137 plasser for heldøgns omsorg. Av disse er 130 plasser fordelt på 13 bokollektiv med ti boenheter i hver, mens syv plasser er i bofellesskap for yngre demente. Prosjektet omfatter også dagtilbud og hjemmebaserte tjenester samt personalfasiliteter til hjemmebaserte tjenester.

Investeringsprosjektet er gjennomført som et samspillsprosjekt. Det innebærer tidlig medvirkning fra byggherre, brukere, prosjekterende og entreprenører for å oppnå tidlig samhandling med de aktørene som i størst mulig grad påvirker prosjektforløpet og prosjektresultatet. I samspillskonseptet har byggherre, brukere, arkitekt, rådgivere, entreprenører og leverandører dannet en allianse som forplikter seg til å gjennomføre prosjektet sammen. Econor AS er hovedentreprenør for Otium bo- og velferdssenter. Kontrakten mellom Tromsø kommune og Econor AS har en målsum som tilsvarer P85-rammen for prosjektet. Dette betyr at det er 85 % sannsynlighet for at prosjektet ferdigstilles innenfor målsummen. Dersom prosjektet ferdigstilles over eller under målsum, fordeles avviket mellom Tromsø kommune og hovedentreprenør i en 50/50 delingsmodell.

Tromsø kommune har overtatt og tatt i bruk Otium. Byggene og tekniske anlegg ble overtatt 19.4.2018. Overtakelsen var i utgangspunktet planlagt 12.3.2018, men ble forskjøvet for å gi entreprenøren tid til å lukke de fleste manglene. I mai 2018 tok hjemmetjenesten i bruk sine lokaler. I oktober 2018 flyttet de første beboerne inn. Partene ble omforent om sluttoppgjør 8.1.2020.

Per 12.02.2020 er det bokført kr 809 064 050 i påløpte kostnader i prosjektet. Per februar 2020 var forventet sluttsum for prosjektet kr 810 000 000.

Vi har gjennomført forvaltningsrevisjonen med utgangspunkt i følgende hovedproblemstilling: *Gjennomføres prosjektoppfølgingen av investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter i henhold til Tromsø kommune sine egne skriftlige rutiner for oppfølging av investeringsprosjekter?*

Problemstillingen er besvart ved å undersøke blant annet rapporteringer, arkivering av prosjektdokumentasjon, endringer og tillegg og bokførte utgifter.

Vår konklusjon er at Tromsø kommune *til dels* har gjennomført prosjektoppfølgingen av investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter i henhold til kommunens egne skriftlige rutiner for oppfølging av investeringsprosjekter.

Nedenfor følger våre vurderinger og oppsummerte funn som konklusjonen bygger på.

- Revisors vurdering er at Tromsø kommune *i liten grad har oppfylt* revisjonskriteriet om å arkivere prosjektdokumentasjon i tråd med føringer i styringsdokumentet. I styringsdokumentet er det angitt hvilket saksbehandlingssystem kommunen har innført og som skal brukes i prosjektet, og dette er ikke benyttet i prosjektet. Tromsø kommune har underveis i prosjektet oppbevart prosjektdokumentasjon på ulike måter. Vi presiserer at vi har vurdert Tromsø kommune opp mot sine egne skriftlige rutiner (jf. problemstillingen) og ikke mot andre krav som følger av blant annet arkivloven.
- Revisors vurdering er at administrasjonen i Tromsø kommune *delvis har oppfylt* revisjonskriteriet om å rapportere månedlig til formannskapet om økonomi og fremdrift. Vurderingen er begrunnet i at det for flere måneder ikke er fremlagt rapportering fra administrasjonen for formannskapet, slik at rapporteringen ikke er gjort månedlig.
- Revisjonskriteriet om at rapporteringen skal være gjort til formannskapets siste møte hver måned er *i liten grad oppfylt*. Som det fremgår av forrige vurdering, er det flere måneder ikke lagt frem rapportering. Videre er mange av de fremlagte rapporteringene lagt frem til andre tidspunkt enn formannskapets siste møte i måneden.
- Revisjonskriteriet om at administrasjonen skal ha sendt kopi av alle rapporteringer til kontrollutvalget *er delvis oppfylt*. Kontrollutvalget mottok ikke kopi av de første seks rapporteringene. Rapporteringene som er gjort fra og med mars 2018 og til og med juni 2019 har kontrollutvalget mottatt kopi av. Rapporteringene som er gitt etter dette har kontrollutvalget ikke fått kopi av.
- Administrasjonen i kommunen har underveis i prosjektet mottatt månedsrapporter fra hovedentreprenør Econor og økonomioppfølgingsrapporter fra WSP. I starten av gjennomføringsfasen mottok ikke Tromsø kommune egne månedsrapporter fra prosjektleder i WSP, og kommunen opplyste at innholdet i slike eventuelle rapporteringer ble ivaretatt gjennom referater fra styringsgruppemøter hvor prosjektleder fra WSP deltar. Underveis i prosjektet har kommunen mottatt egne, skriftlige prosjektstatusrapporteringer fra prosjektleder i WSP.
- Revisjonskriteriet om at faktura skal attesteres og anvises av ansatte i kommunen som har fullmakt til å gjøre det, vurderer vi som *delvis oppfylt*. Flere fakturaer har blitt attestert av kun ekstern prosjektleder, noe som var i strid med kommunens retningslinjer. Rutinene ble endret i september/oktober 2017, i etterkant av revisjonsbrev nr. 27. På dette tidspunktet utgjorde påløpte investeringsutgifter for Otium bo- og velferdssenter i overkant av 60 % av kostnadsrammen, og vi vurderer derfor revisjonskriteriet som kun delvis oppfylt. Vi presiserer imidlertid at kommunens rutiner er endret slik at eksterne konsulenter ikke lengre har attestasjonsmyndighet. Det er nå kun ansatte i kommunen som har attestasjons- og anvisningsfullmakt.
- Vi bemerker at Tromsø kommune innførte en teknisk løsning for tretrinnskontroll i Agresso som medførte en del utfordringer, deriblant økt risiko for forsinkelsesrenter og tap av

momskompensasjon. Etter revisors syn var ikke løsningen tilstrekkelig kvalitetssikret før den ble implementert. Seksjon for utbygging opplyste til revisor at tretrinnsløsningen ikke var tilfredsstillende og at den medførte ekstraarbeid og usikkerhet. Vi presiserer imidlertid at seksjon for utbygging har forholdt seg til tretrinnsløsningen som ble innført, og at våre kontroller viser at de har fulgt gjeldende rutiner, herunder at alle undersøkte faktura etter revisjonsbrev nr. 27 er attestert og anvist av kommunens egne ansatte. Seksjon for utbygging opplyser at de nå har gått over til totrinnskontroll i Agresso.

- Revisjonskriteriet om at Tromsø kommune skal kontrollere at innkomne fakturaer er i henhold til inngåtte kontrakter vurderes som **ikke fullt ut oppfylt**. Flertallet av de undersøkte bilagene er i henhold til inngåtte avtaler. Det er imidlertid også fakturaer som er utbetalt uten at det er inngått, eller før det er inngått, kontrakt med leverandør. Etter revisors oppfatning bør kontraktsforhold med leverandører være klart regulert før utgifter belastes kommunens regnskap.
- Det er i prosjektet avholdt månedlige alliansemøter. I disse er endringer i prosjektet gjennomgått, og det har blitt avklart hva som er byggherreinitierte endringer, og hvordan endringene skal kostnadsfordeles. I økonomirapporteringene fra Econor fremgår også en oversikt over godkjente endringer, uavklarte endringer og endringer som utgår. Endringer legges til målsummen for prosjektet – det vil si at endringer ikke faktureres separat. Vi har gjennom den løpende forvaltningsrevisjonen ikke avdekket endringer som ikke er håndtert i henhold til føringer i styringsdokumentet.

Vi viser for øvrig til nærmere omtale av oppsummerte funn, vurderinger og konklusjon i kapittel 4.

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner, anbefaler vi Tromsø kommune iverksette tiltak for å sikre at kommunens egne rutiner etterleves i gjennomføring av investeringsprosjekter.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	7
2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	7
2.1 Problemstillinger.....	7
2.2 Revisjonskriterier.....	8
3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	11
3.1 Metode og datamateriale.....	11
3.2 Gyldighet og pålitelighet	11
3.3 Avgrensing av prosjektet	12
3.4 Oppbygning av rapporten	12
4 OPPSUMMERING, VURDERINGER OG KONKLUSJON	13
5 UTTALELSE FRA TROMSØ KOMMUNE	20
6 ANBEFALINGER	20
7 VEDLEGG	21
I DELRAPPORT 1	21
I.1 Om prosjektet.....	22
I.2 Rapporteringer	24
I.3 Endringer og tillegg	27
I.4 Arkivering av prosjektdokumentasjon.....	27
I.5 Bokførte utgifter	28
I.6 Andre forhold.....	30
II DELRAPPORT 2	31
II.1 Rapporteringer	32
II.2 Endringer og tillegg	34
II.3 Arkivering av prosjektdokumentasjon.....	35
II.4 Bokførte utgifter	36
III DELRAPPORT 3	38
III.1 Rapporteringer	39
III.2 Endringer og tillegg	42
III.3 Arkivering av prosjektdokumentasjon.....	42
III.4 Bokførte utgifter	43
IV DELRAPPORT 4	44
IV.1 Rapporteringer	45
IV.2 Endringer og tillegg	48
IV.3 Arkivering av prosjektdokumentasjon.....	48
IV.4 Bokførte utgifter	49
V DELRAPPORT 5	51
V.1 Rapporteringer	52
V.2 Endringer og tillegg	54
V.3 Arkivering av prosjektdokumentasjon.....	54
V.4 Bokførte utgifter	55
VI DELRAPPORT 6	57
VI.1 Rapporteringer	58
VI.2 Endringer og tillegg	60
VI.3 Arkivering av prosjektdokumentasjon.....	61
VI.4 Bokførte utgifter	62

1 INNLEDNING

I plan for forvaltningsrevisjon i Tromsø kommune 2016-2020 er *Kommunens gjennomføring av investerings-/utbyggingsprosjekter* prioritert på andre plass. I sak 113/16 vedtok kontrollutvalget KomRev NORDs overordnede projektskisse for løpende forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekter. Forvaltningsrevisjonen omhandlet i utgangspunktet investeringsprosjektene Tromsøbadet, Otium bo- og velferdssenter og Prostneset Havneterminal. Sistnevnte prosjekt er gjennomført i regi av Tromsø Havn KF, mens Tromsø kommune er byggherre for de to øvrige prosjektene.

Kontrollutvalgets formål med prosjektet har vært å bevisstgjøre Tromsø Havn KF og Tromsø kommune om den vesentlige betydningen tilstrekkelig fokus på internkontroll og etterlevelse av egne rutiner har, i forbindelse med gjennomføring av store investeringsprosjekter.

Som det fremgår av den overordnede projektskissen for den løpende forvaltningsrevisjonen, inngår ikke revisors arbeidsoppgaver som en del av kommunens internkontrollsystem. Tromsø kommune og Tromsø Havn er prosjekteiere og har ansvaret for fremdrift og økonomi i prosjektene. Verken revisor eller kontrollutvalget har ansvaret for å påse at prosjektene ferdigstilles innenfor gitte økonomiske rammer eller tidsrammer.

Løpende forvaltningsrevisjon innebærer at revisor har rapportert til kontrollutvalget i form av delrapporter samtidig som investeringsprosjektene var under utførelse. Kontrollutvalget har tidligere mottatt og behandlet seks delrapporter. Denne rapporten er sluttrapport for den løpende forvaltningsrevisjonen av investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter. Det er utarbeidet egen sluttrapport for investeringsprosjektet Prostneset Havneterminal.¹

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende hovedproblemstilling:

Gjennomføres prosjektoppfølgingen av investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter i henhold til Tromsø kommune sine egne skriftlige rutiner for oppfølging av investeringsprosjekter?²

I besvarelsen av problemstillingene undersøkes blant annet følgende:

- Om det rapporteres i rett tid
- Hvilken informasjon rapporteringene inneholder
- Hvordan rapporteringene brukes av Tromsø kommune

¹ Det utarbeides ikke sluttrapport fra den løpende forvaltningsrevisjonen av investeringsprosjektet Tromsøbadet, jf. kontrollutvalgets vedtak i sak 106/18, hvor kontrollutvalget bestilte to forvaltningsrevisjoner av Tromsøbadet.

² Problemstillingen er tilpasset at denne sluttrapporten kun omhandler Otium bo- og velferdssenter. Opprinnelig problemstilling var: «Gjennomføres prosjektoppfølgingen av investeringsprosjektene Tromsøbadet, Otium bo- og velferdssenter og ny passasjerterminal på Prostneset i henhold til Tromsø kommune og Tromsø Havn KF sine egne skriftlige rutiner for oppfølging av investeringsprosjekter?»

- Hvilke rutiner prosjektledere/prosjektgruppe i kommunen har tilknyttet endringer og tillegg i investeringsprosjektene, og hvordan prosjektendringene formidles i økonomirapporteringene
- Utvikling i prosjektregnskapene i forhold til budsjett
- Hvilke rutiner kommunen har for arkivering av dokumenter tilknyttet prosjektet
- Om bokførte utgifter er i henhold til kontrakter og fullmakter

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Vi har i *delrapportene* fra den løpende forvaltningsrevisjonen ikke gjort vurderinger av kommunens praksis opp mot utledete revisjonskriterier. Dette fordi delrapportene er utarbeidet samtidig som byggeprosjektet har pågått. Vi utleder her revisjonskriterier, og i kapittel 4 gjør vi vurderinger basert på funnene som er presentert i delrapportene.

Problemstillingen for forvaltningsrevisjonen viser til Tromsø kommune sine egne skriftlige rutiner. Tromsø kommune har i gjennomføringen av investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter ikke hatt skriftlige rutiner (investeringsinstruks e.l.) som gjelder oppfølgingen av investeringsprosjekter *generelt*. Kommunen har utarbeidet en investeringsinstruks-/modell som implementeres i hele kommunen og er felles for alle investeringsprosjekter som gjennomføres. Denne ble implementert etter at investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter ble igangsatt, og den er ikke benyttet i dette prosjektet. Vi har utledet revisjonskriterier fra andre rutiner/reglementer i Tromsø kommune. Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

- Tromsø kommunes økonomireglement
- Tromsø kommunes reglement for økonomiske fullmakter
- Tidligere gjeldende retningslinjer for innleide prosjektledere; «Velkommen som prosjektleder i Tromsø kommune»
- Styringsdokument for Otium bo- og velferdssenter
- Sakene 163/16 og 320/17 i formannskapet

Styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter angir nærmere krav til prosjektgjennomføringen. Dokumentet beskriver rammebetingelser, mål, organisering av arbeidet samt hvilke krav som gjelder for ledelse og styring i prosjektet. Styringsdokumentet er utarbeidet av prosjektleder (WSP) og godkjent av prosjektansvarlig i Tromsø kommune.

Rutiner for rapporteringer

Om rapportering fremkommer følgende i styringsdokumentet, pkt. 11.1: «*Aktivitetene innenfor hver styringsparameter skal rapporteres hver måned. Det skal utarbeides månedsrapporter for prosjektet. Status for Otium bo- og velferdssenter rapporteres til prosjektansvarlig i avtalt omfang.*»

Av styringsdokumentet fremgår det at Otium bo- og velferdssenter sine styringsparametere er:

- *Kostnader*
- *Fremdrift*
- *Kvalitet*
- *SHA/ytre miljø*

Det fremkommer ikke av styringsdokumentet *hvem* som skal rapportere aktivitetene innenfor hver styringsparameter månedlig, eller hvem som skal *motta* disse rapporteringene. Vi utleder derfor ikke

konkrete revisjonskriterier for dette, men vi omtaler likevel hvilke rapporteringer som er gitt i prosjektet.

Kommunestyret i Tromsø kommune behandlet i møte 23.11.2016 bevilgningssaker til i alt fem investeringsprosjekter. Otium bo- og velferdssenter var ikke blant disse fem investeringsprosjektene. I vedtaket til alle de fem sakene inngikk følgende punkt i vedtaket: *«Det etableres sterkere styring, rapportering og oppfølging av prosjektet, både til administrativt og politisk nivå. Rapporteringen skal inneholde økonomi og fremdrift og skal fremlegges formannskapet til månedlig behandling. Den månedlige rapporten skal sendes kontrollutvalget til orientering, så skal prosjektet underlegges denne.»* Som følge av kommunestyrets vedtak behandlet formannskapet i sak 163/16 *Rutiner for status på investeringsprosjekter til formannskapet*. Rutinene innebærer at formannskapet blir holdt løpende orientert om investeringsprosjekter gjennom en skriftlig orientering som gjøres i en fast mal og sendes ut i forkant av møtet, samt at det gis en fysisk presentasjon. Presentasjonen gjøres i siste møte i måneden. Rutinen begrenser seg *ikke* til å gjelde de fem investeringsprosjektene kommunestyret behandlet sak om i møte 23.11.2016, og er derfor relevant også for Otium bo- og velferdssenter. I formannskapets møte 19.9.17, sak 320/17, ble rutinene endret til at det ikke lenger skulle gis en fysisk presentasjon i møtet. I henhold til de nye rutinene skulle skriftlig rapportering fremdeles gjøres til formannskapets siste møte i måneden. Av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier at:

- *Administrasjonen skal fra og med 1.1.2017 månedlig ha rapportert skriftlig til formannskapet om økonomi og fremdrift*
- *Administrasjonens rapportering skal være gjort til formannskapets siste måned hver måned*
- *Administrasjonen skal ha sendt kopi av alle rapporteringer til kontrollutvalget*

Arkivering av prosjektdokumentasjon

Om dokumentkontroll/-håndtering fremkommer følgende av styringsdokumentet: *«Prosjekt Otium bo- og velferdssenter er underlagt Arkivloven. Tromsø kommune har egne rutiner for dokumenthåndtering og arkivering som ivaretar dette. Det er etablert elektronisk arkiv og kommunen har opprettet det elektroniske saksbehandlingsprogrammet «Doculive www sak». Dermed blir all korrespondanse journalført og arkivert elektronisk. I tillegg til de formelle krav som gjelder skal alle medarbeidere i prosjektet benytte den filstruktur som er etablert på fellesområdet «SharePoint» for elektronisk lagring av prosjektdokumentasjon. Lagring skal utføres i henhold til definert arkiveringsnøkkel.»*

Av ovenstående utleder vi som revisjonskriterium at *Tromsø kommune skal oppbevare og arkivere prosjektdokumentasjon i tråd med føringer i styringsdokumentet.*

Bokførte utgifter

Det følger av flere reglementer og rutiner, blant annet økonomireglementet, i Tromsø kommune at faktura skal attesteres og anvises før utbetaling. Det følger av både någjeldende og tidligere gjeldende økonomireglement at enhetsledere kan gi attestasjonsmyndighet til én eller flere av sine medarbeidere. Attestasjonsmyndighet skal gis skriftlig. Økonomireglementet omtaler ikke delegasjon av attestasjonsmyndighet til eksterne, altså personer som ikke er ansatt i kommunen. I forbindelse med at Tromsø kommune begynte å benytte innleide, eksterne prosjektledere, ble det laget overordnede retningslinjer for innleide prosjektledere; *«Velkommen som prosjektleder i Tromsø kommune»*. I disse inngår informasjon også om økonomiske fullmakter, og her fremgår

følgende: «*Dersom en av oppgavene er å kontrollere rettmessigheten av innkomne fakturaer el; skal disse i tillegg attesteres og anvises av ansatte i Eiendom.*»

I slutten av oktober 2017 fastsatte administrasjonssjefen i Tromsø kommune nytt reglement for økonomiske fullmakter. I pkt. 5 i dette reglementet finnes *rutine for attestasjon og anvisning for eksterne prosjektledere*. Det fremgår av rutinen at den er et supplement til kommunens økonomireglement og øvrige rutiner, og den beskriver arbeidsflyt knyttet til attestasjon og anvisning ved bruk av eksterne prosjektledere. Rutinen gjelder alle bestillere, attestanter og anvisere i Utbyggingstjenesten³. Rutinen innebærer en tretrinns-kontroll. Det følger av rutinen at eksterne prosjektleder skal kontrollere faktura. For å kunne gjøre dette har eksterne prosjektleder tilgang til Agresso Web og attestasjonsmyndighet, men det fremgår at de ikke har anledning til å attestere. Etter å ha kontrollert faktura skal eksterne prosjektleder videresende denne til intern prosjektleder/byggherrerepresentant som skal attestere. Faktura går deretter videre til anviser. Det følger av rutinen at anviser skal sjekke at faktura ikke kommer direkte fra innleid PL. Videre følger det at faktura som er attestert av eksterne attestant (eksterne prosjektleder), ikke skal godkjennes av anviser, men avvises.

Av ovenstående utleder vi som revisjonskriterium at *alle faktura skal attesteres og anvises av ansatte i kommunen som har fullmakt til å gjøre det.*

Av rutinen for attestasjon og anvisning for eksterne prosjektledere fremgår det at innleid prosjektleder har ansvar for å kontrollere blant annet følgende: «[...] at pris er riktig, at eventuell rabatt og forfallsdato er i henhold til avtale, og utregningskontroll er foretatt.» Også intern prosjektleder har «[...] ansvar for at pris er riktig, at eventuell rabatt og forfallsdato er i henhold til avtale, og at utregningskontroll er foretatt», ved attestasjon av faktura.

Som følge av ovenstående utleder vi som revisjonskriterium at *faktura skal kontrolleres i henhold til inngåtte avtaler.*

Vi vurderer Tromsø kommune opp mot de her utledete revisjonskriterier. Vi har også sett på andre aspekter ved investeringsprosjektet. Disse beskriver vi uten at vi gjør vurderinger opp mot utledete revisjonskriterier.

³ Som følge av omorganisering i Tromsø kommune heter det nå *seksjon for utbygging*.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon⁴.

Datamaterialet rapporten bygger på, består av skriftlige dokumenter, regnskapsinformasjon og muntlig informasjon. Den skriftlige dokumentasjonen består blant annet av rapporteringer, referater fra styringsgruppemøter, politiske saker med mer. I gjennomføringen av prosjektet har vi mottatt dokumentasjon fra Tromsø kommune per e-post og gjennom tilgang til SharePoint⁵. Deler av prosjektdokumentasjonen er lagret på SharePoint. Som kommunens revisor har vi også tilgang til Tromsø kommune sitt regnskapssystem Agresso og har innhentet informasjon fra dette.

I forbindelse med alle delrapportene har vi avholdt møter med Tromsø kommune. I disse møtene har leder for seksjon for utbygging, leder Byggeprosjekt, kommunens prosjektleder for Otium samt controller ved seksjon for utbygging deltatt. Vi har i disse møtene fått informasjon om status i prosjektgjennomføringen, herunder fremdrift og økonomi. Revisor har også vært tilstede på et styringsgruppemøte samt fått omvisning på Otium av kommunens prosjektleder i september 2018. Kommunen hadde da overtatt Otium og deler av bygget var tatt i bruk.

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 problemstillingen(e). Revisor mener at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Dette med bakgrunn i at vi underveis i prosjektgjennomføringen har hatt tilgang til mye av den nødvendige dokumentasjonen gjennom SharePoint og Agresso. I tillegg har vi gjennom forespørsler til leder for seksjon for utbygging, som har vært vår kontaktperson i administrasjonen i prosjektgjennomføringen, mottatt ytterligere dokumentasjon som vi har etterspurt. De muntlige opplysningene vi har benyttet, har vi fått fra de i kommunen som har vært involvert i arbeidet med Otium bo- og velferdssenter. Kommunens prosjektleder har inngående kjennskap til prosjektet, mens leder byggeprosjekt, controller og leder for seksjon for utbygging må forutsettes å ha god kjennskap til både prosjektet, relevante rutiner, økonomiske forhold med videre.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har hver delrapport blitt fremlagt for kommunen, slik at de kunne gjennomgå datamaterialet. Dersom de påpekte eventuelle faktafeil har vi korrigert disse. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

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

⁴ RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1.februar 2011.

⁵ SharePoint er en nettskybasert tjeneste fra Microsoft for deling av dokumenter og informasjon.

3.3 Avgrensning av prosjektet

Den løpende forvaltningsrevisjonen omhandler *gjennomføringen* av investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter. Det vil si at den ikke omhandler planlegging, beslutningsgrunnlag eller andre forhold forut for oppstart av byggeprosjektet. Videre omhandler revisjonen *Tromsø kommunes* etterlevelse av rutiner i gjennomføringsfasen. Den omhandler ikke innleide aktørers utøvelse av arbeidsoppgaver eller etterlevelse av rutiner.

Som nevnt innledningsvis, er ikke revisors arbeidsoppgaver en del av kommunens internkontrollsystem. Tromsø kommune er prosjekteier og har ansvaret for fremdrift og økonomi i prosjektet. Verken revisor eller kontrollutvalget har hatt ansvaret for å påse at prosjektene ferdigstilles innenfor gitte økonomiske rammer eller tidsrammer.

3.4 Oppbygning av rapporten

Kapittel 4 inneholder oppsummering, vurderinger og konklusjon. Vi gjør her vurderinger av Tromsø kommunes praksis opp mot revisjonskriteriene som er utledet i kapittel 2 og konkluderer på problemstillingen. Vurderingene er basert på funnene som er presentert i delrapportene 1 – 6. Delrapport 6 er datert 6.2.2019. På dette tidspunktet hadde Tromsø kommune overtatt og tatt i bruk Otium bo- og velferdssenter. Revisor har i etterkant av dette ikke utarbeidet delrapporter. Investeringsprosjektet var kommet langt og at det var lite aktivitet i prosjektet. I denne sluttrapporten har vi i oppsummeringen i kapittel 4 inntatt enkelte relevante opplysninger fra perioden etter delrapport 6 ble utarbeidet.

Delrapport 1 – 6 er tidligere behandlet av kontrollutvalget. Delrapport 3 – 6 er også behandlet av kommunestyret. Delrapportene følger som vedlegg til denne sluttrapporten. Vi har kun vedlagt de delene av delrapportene som har relevans for Otium bo- og velferdssenter.

4 OPPSUMMERING, VURDERINGER OG KONKLUSJON

Rapporteringer

Seksjon for utbygging har underveis i prosjektgjennomføringen mottatt månedsrapporter fra hovedentreprenør Econor. Disse månedsrapportene inneholder informasjon om hvilket arbeid som er utført i perioden rapporten gjelder samt hvilke arbeider som er planlagt utført neste måned. Rapporteringen inneholder også informasjon om HMS og kvalitet, økonomi og endringer og tillegg. Som vedlegg til månedsrapportene er det egen økonomirapportering med samlet oversikt og egne faner per underleverandør. Oversikt over endringer følger også som eget vedlegg.

I forbindelse med månedsrapportene gjør Econor også indeksreguleringer av målsummen for prosjektet. Indeksreguleringen skjer månedlig i henhold til SSB sin indeks «Boligblokk i alt». Indeksreguleringen gjøres for gjenstående kontraktsmålsum som ikke er fakturert. Econor fakturerer i henhold til gjeldende priser og lønnsvilkår, slik at det kun er målsummen i prosjektet som endres ved indeksregulering.

Tromsø kommune har også mottatt økonomioppfølgingsrapporter fra WSP. I forbindelse med byggestart så kommunen behov for å styrke kontrollen med økonomi og fremdrift i prosjektet, og det ble engasjert controller fra WSP som har forestått dette.

I starten av gjennomføringsfasen mottok Tromsø kommune ikke egne månedsrapporter fra prosjektleder i WSP. Kommunen opplyste at innholdet i slike eventuelle rapporteringer ble ivaretatt gjennom referater fra styringsgruppemøter, hvor prosjektleder fra WSP deltok. Underveis i prosjektet har også prosjektleder fra WSP begynt å gi egne, skriftlige prosjektstatusrapporteringer. Rapporteringene fra prosjektleder i WSP er relativt kortfattede og inneholder oversikt over *hovedutfordringer per i dag, prosjektplan/fremdrift, økonomi, anskaffelser, SHA⁶, behov for bistand fra kommunikasjonsavdelingen og diverse.*

I henhold til kommunestyrets vedtak i flere saker i møte 23.11.16 samt formannskapetets vedtak i sak 163/16 skal formannskapet løpende bli holdt orientert om kommunens investeringsprosjekter. Seksjon for utbygging skal skriftlig rapportere månedlig til formannskapet på status i investeringsprosjektene, herunder Otium bo- og velferdssenter. Rapporteringen skal gjøres til formannskapetets siste møte i måneden og kontrollutvalget skal få kopi av rapporteringer til formannskapet.

Rapporteringene som er gjort til formannskapet omhandler kommunens «vesentlige investeringsprosjekter». I rapporteringen er det informasjon om økonomi; total budsjettamme, påløpte kostnader og gjenstående. Det er også informasjon om risiko, herunder om budsjettert avsetning for tillegg og usikkerhet og hvor mye som er påløpt. Rapporteringen inneholder også informasjon om fremdrift i prosjektene. I rapporteringen benytter administrasjonen fargekoder. Grønn betyr *OK iht. plan*, gul betyr *uavklart/usikkert iht. plan* og rødt betyr *utenfor plan*. Påløpte kostnader for Otium har i mange rapporteringer til formannskapet vært markert med gul farge, med følgende forklaring: *«Det er varslet gult på grunn av at det er usikkerhet vedrørende sluttkostnaden for etablering av nytt kryss på E8. Styringsgruppa har besluttet at det ikke legges frem sak om økt budsjett, men at det behandles med ordinær økonomirapportering og sluttregnskap.»*

⁶ Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.

Tabell 1 nedenfor viser til hvilke møter i formannskapet det er rapportert.

Tabell 1: Administrasjonens rapporteringer til formannskapet om status i pågående investeringsprosjekter

Møtedato	Saksnummer	Kopi til kontrollutvalget
31.1.2017	29/17	Nei
7.3.2017	104/17	Nei
13.6.2017	222/17	Nei
19.9.2017 ⁷	320/17	Nei
7.11.2017	377/17	Nei
30.1.2018	25/18	Nei
13.3.2018	79/18	Ja
3.4.2018	103/18	Ja
8.5.2018	144/18	Ja
28.8.2018 ⁸	260/18	Ja
25.9.2018 ⁹	290/18	Ja
20.11.2018 ¹⁰	344/18	Ja
8.1.2019	1/19	Ja
12.2.2019	34/19	Ja
9.4.2019	105/19	Ja
4.6.2019 ¹¹	183/19	Ja
24.9.2019	289/19	Nei
29.10.2019	312/19	Nei

Per 11.2.2020 foreligger det ikke flere rapporteringer til formannskapet enn dem som fremgår av tabellen ovenfor.

Formannskapet i Tromsø kommune avholdt til og med 15.10.2019 ukentlige møter; tirsdag hver uke. I juli måned ble det ikke avholdt ordinære møter, og var ikke møter i ferier/i forbindelse med helligdager. Etter 15.10.2019 har formannskapet i Tromsø møte annenhver uke. Som det fremgår av tabell 1 er det ikke rapportert *månedlig* til formannskapet om status i pågående investeringsprosjekter. En del av rapporteringene som er gjort, er ikke gitt til formannskapets siste møte i måneden. For enkelte av disse skyldes det at siste møtedag i måneden har sammenfalt med ferie/helligdager, men det gjelder ikke i alle tilfellene. Som det fremgår av tabellen, sendte ikke administrasjonen kopi av rapporteringene til kontrollutvalget før i 2018.

I tilbakemelding på delrapport 1 opplyste seksjon for utbygging at manglende hyppighet på rapporteringer til formannskapet skyldtes prioritering av mer presserende saker og at rutine var endret ved at rapporteringen var tillagt intern controller. I tilbakemelding på delrapport 2 opplyste administrasjonen at manglende hyppighet på rapporteringer skyldtes at rutine for rapportering hadde vært fordelt på flere personer. Videre viste de til at det nå var gjort grep i administrasjonen, og at fremtidige rapporteringer ville bli gjort av controller, som innhenter og kvalitetssikrer alle

⁷ I denne rapporteringen inngikk tidligere manglende rapporteringer. Administrasjonens rapportering inneholdt tall for prosjektet per. 30.2.17 (revisor antar at rett dato er 28.2.2017), 31.3.17, 30.6.17, 31.7.17, 31.8.17 og 30.9.17.

⁸ Også denne rapporteringen inneholdt tall for flere måneder. Den inneholdt tall for prosjektet per 31.5.18, 30.6.18 og 31.7.18.

⁹ Denne rapporteringen inneholdt feil tall. Formannskapet vedtok å utsette saken. Ny rapportering med korrekte tall ble fremlagt til formannskapets møte 2.10.2018.

¹⁰ To rapporteringer ble fremlagt; per 30.9.2018 og per 31.10.2018

¹¹ To rapporteringer ble fremlagt; per 31.3.19 og 30.4.19.

data. I tilbakemelding på delrapport 3 viste administrasjonen til at det var igangsatt tilsettingsprosess for ytterligere en controller ved utbyggingstjenesten for å forbedre kapasiteten med hensyn til blant annet rapporteringer til formannskapet. Når det gjaldt å sende kopi av rapporteringene til kontrollutvalget, opplyste administrasjonen at det hadde vært noen uklarheter rundt ansvaret for dette og at controller for ettertiden ville sette kontrollutvalget på kopi i ESA. ESA er Tromsø kommunes saksbehandlings- og arkivsystem.

Revisors vurdering

Etter revisors vurdering har administrasjonen i Tromsø kommune **delvis oppfylt** revisjonskriteriet om å rapportere månedlig til formannskapet om økonomi og fremdrift. Revisjonskriteriet om at rapporteringen skal være gjort til formannskapets siste møte hver måned er i **liten grad oppfylt**. Revisjonskriteriet om at administrasjonen skal ha sendt kopi av alle rapporteringer til kontrollutvalget er **delvis oppfylt**.

Arkivering av prosjektdokumentasjon

I starten av gjennomføringen av prosjektet Otium bo- og velferdssenter, benyttet Tromsø kommune v/seksjon for utbygging SharePoint til oppbevaring av prosjektdokumentasjon. Prosjekterende, entreprenører og leverandører benyttet *IT-base webhotell* til arkivering og distribusjon av prosjekteringsmateriale.

Av delrapport 1 fremgår det at det mangler en del prosjektdokumentasjon i SharePoint. I forbindelse med delrapport 1 opplyste Tromsø kommune at alt arbeidet med å flytte relevant dokumentasjon fra server til SharePoint ikke var ferdigstilt, men at dette skulle gjøres. Også av delrapport 2 fremkommer det at det mangler prosjektdokumentasjon i SharePoint. I forbindelse med delrapport 2 opplyste kommunen at en ny prosjektplattform, «Prosjektlosen», skulle tas i bruk i oktober 2017, og at det i den forbindelse ville flyttes data fra de ulike plattformene til denne felles plattformen. De opplyste videre at det da ville bli gjort en opprydning for Otium, slik at alt av dokumenter ville være ajour.

I forbindelse med delrapport 3 opplyste kommunen at Prosjektlosen ikke ville bli tatt i bruk for prosjektet Otium bo- og velferdssenter, med bakgrunn i at prosjektet var kommet så langt. Det manglet på dette tidspunktet fremdeles dokumentasjon på Sharepoint. I sin tilbakemelding på delrapport 3 opplyste kommunen at de aktuelle dokumentene finnes i Outlook og på server. Videre opplyste de at de jobbet med å implementere en ny løsning for e-post slik at disse er tilgjengelige for alle og implementeres i ESA.¹² Kommunen opplyste i tillegg at de jobbet med å utarbeide ansvarsrutiner for arkivering.

Av delrapport 4 fremkom følgende: «Revisor har i forbindelse med utarbeidelse av denne delrapporten etterspurt ønsket prosjektdokumentasjon fra utbyggingssjef i Tromsø kommune. Det har tatt tid å få tilgang til etterspurt dokumentasjon, og utbyggingssjef har forklart dette bl.a. med fravær blant personer som sitter på dokumentasjonen. Ut fra dette oppfatter vi at utbyggingssjef, som også sitter i styringsgruppen, ikke har enkel tilgang til all relevant dokumentasjon. I møte med revisor har seksjon for utbygging opplyst at de ikke benytter SharePoint til oppbevaring av all prosjektdokumentasjon. De opplyste at de benytter IT-base, og at det er prosjektleder hos WSP som har mesteparten av prosjektdokumentasjonen. Dersom kommunen har behov for dokumentasjon de

¹² ESA er Tromsø kommunes saksbehandlings- og arkivsystem.

selv ikke har, henvender de seg til prosjektleder i WSP og får tilsendt dette. På spørsmål fra revisor om de opplever dette som et tilfredsstillende system, svarte *seksjon for utbygging* at det egentlig ikke er et tilfredsstillende system og at dette er noe de har slitt med i prosjektet.» Videre opplyste kommunen at de likevel ville benytte Prosjektlosen også for prosjektet Otium bo- og velferdssenter og at arbeidet med å overføre data til denne prosjektplattformen var igangsatt. Kommunen opplyste også at de har tilgang til WSP sitt prosjektområde. I sin tilbakemelding på delrapport 4 opplyste kommunen at all prosjektadministrativ dokumentasjon og korrespondanse ville bli overført til kommunens arkiv ved prosjektavslutning.

I forbindelse med delrapport 5 opplyste Tromsø kommune at Prosjektlosen ikke var tatt i bruk for prosjektet Otium bo- og velferdssenter.

Av delrapport 6 fremkommer det at kommunen tidligere har hatt tilgang til SharePoint hos WSP hvor dokumentasjon i prosjektet lagres. Høsten 2018 mistet de denne tilgangen. Styringsdokumentet viser til at kommunen har innført et saksbehandlingssystem kalt «Doculive www sak». Seksjon for utbygging opplyste at de ikke kjenner til dette systemet og at det ikke har blitt benyttet i prosjektet. På IT-base, som kommunen også har tilgang til, finnes overordnede dokumenter som styringsdokumenter og PA-håndbok. På spørsmål fra revisor om hvor kommunen oppbevarer annen prosjektdokumentasjon som rapporteringer fra entreprenør og prosjektleder samt referater fra møter i styringsgruppen, opplyste seksjon for utbygging at en del ligger på Outlook.

Revisors vurdering

Etter revisors vurdering har Tromsø kommune *i liten grad* oppfylt revisjonskriteriet om å arkivere prosjektdokumentasjon i tråd med føringer i styringsdokumentet. Vi har i dette prosjektet vurdert Tromsø kommune opp mot deres egne skriftlige rutiner. Vi bemerker imidlertid at Tromsø kommune er underlagt arkivloven, slik det også fremgår av styringsdokumentet. Det følger av arkivloven § 6 at offentlige organer plikter å ha arkiv og at arkivet skal være innrettet slik at dokumentene er trygget som informasjonskilder for sanntid og ettertid. Arkivforskriften angir nærmere bestemmelser om hvilken type dokumenter som skal registreres og arkiveres. Etter revisors oppfatning faller en stor del av prosjektdokumentasjonen innunder denne bestemmelsen. Vi bemerker også at selv om prosjektleder er engasjert av kommunen og kommunen kan etterspørre ønsket dokumentasjon fra denne, er det risiko forbundet med at byggherre selv ikke har direkte tilgang til all dokumentasjon i prosjektet.

Endringer og tillegg

Som vedlegg til styringsdokumentet følger fullmaktsmatrise med oversikt over hvilke fullmakter styringsgruppe, prosjektansvarlig, prosjektleder, brukerkoordinator og prosjektsekretær har i prosjektet. I forbindelse med delrapport 1 påpekte revisor at det var mangelfulle opplysninger om avtalefullmakt og avropsfullmakt i fullmaktsmatrisen; det var ikke angitt hvem som hadde fullmakt til å inngå avtaler til henholdsvis inntil 0,1 mill., 5 mill., 50 mill. eller over 50 mill. Tromsø kommune reviderte etter dette fullmaktsmatrisen slik at dette fremgår.

I fullmaktsmatrisen inngår også oversikt over hvem som har fullmakter til å godkjenne endringer i prosjektet. Det er styringsgruppe og prosjektansvarlig som har fullmakter til å godkjenne endringer i forhold til kontrakt.

Det er i prosjektet avholdt månedlige alliansemøter. I disse er endringer i prosjektet gjennomgått, og det har blitt avklart hva som er byggherreinitierte endringer, og hvordan endringene skal

kostnadsfordeles. I økonomirapporteringene fra Econor fremgår også en oversikt over godkjente endringer, uavklarte endringer og endringer som utgår. Endringer legges til målsummen for prosjektet – det vil si at endringer ikke faktureres separat. Også i økonomirapporteringer fra WSP inngår samlet oversikt over beløp knyttet til endringer.

Fjerning av forurensede masser har medført uforutsette kostnader for kommunen på kr 32 millioner, og det har vært stor usikkerhet rundt økonomi som følge av dette arbeidet. Det har tatt lang tid for kommunen å få avklart ansvarsforhold og økonomiske konsekvenser knyttet til denne endringsmeldingen. Etablering av nytt kryss på E8 medførte også uforutsette kostnader. Det er avklart at Tromsø kommune skal dekke ca. 12 millioner kroner av disse kostnadene.

Vi har gjennom den løpende forvaltningsrevisjonen ikke avdekket endringer som ikke er håndtert i henhold til føringer i styringsdokumentet.

Bokførte utgifter

År	Bokført beløp
2012	2 559 651
2013	4 408 528
2014	11 145 182
2015	20 933 078
2016	237 703 584
2017	359 864 573
2018	134 563 695
2019	36 621 424
2020	1 264 335
Totalsum	809 064 050

Revisor har ved utarbeidelse av delrapportene kartlagt påløpte investeringsutgifter. I delrapport 1 påpekte vi at kostnader til «Riving Otium» på kr 5 999 491 ikke var tatt med i kommunens rapportering av påløpte kostnader til formannskapet eller i WSP sitt prosjektregnskap som fremlegges for styringsgruppen. Etter dette har disse kostnadene inngått begge steder.

Vi har også kontrollert at det foreligger kontrakter med de største leverandørene i prosjektet og foretatt kontroller av enkeltbilag med hensyn til om faktureringen har grunnlag i avtale og om utbetalingen er attestert og anvist.¹³

Av delrapport 1 fremgår det at det ikke forelå kontrakt mellom kommunen og leverandøren HRTB AS Arkitekter. I 2016 fakturerte leverandøren kommunen for ca. kr 3,1 millioner inkl. mva. for prosjekteringstjenester. Kommunen opplyste at tjenesten ble regulert i avtale mellom Econor og HRTB 30.5.2016. Videre forklarte de at denne kontraktsinngåelsen tok noe lengre tid enn forventet. For at det ikke skulle bli stans i prosjekteringen, ble HRTB bedt om å fakturere kommunen inntil kontrakt var på plass. Faktura fra HRTB til kommunen skulle behandles som endringsmelding mellom Econor og HRTB slik at beløpet ble en del av målsummen.

¹³ I utvalget av enkeltbilag for kontroll inngår fakturaer fra Econor AS, WSP, Datamatrix, Atea AS, Nordnorsk Byggekontroll AS og Kjell Arnesen AS.

Det fremgår av delrapport 3 at kommunen opplyste at det jevnlig foretas avstemminger mellom prosjektregnskap som føres av WSP og kommunens regnskap, og at eventuelle differanser følges opp av kommunens controller. I revisjonsbrev nr. 27 påpekte revisor flere forhold ved kommunens interne kontroll med investeringsutgifter. Ett av forholdene var at kommunen ikke har noen dokumentert oppfølging av månedlige kostnadsrapporteringer fra ekstern prosjektleder. En slik kontroll vil kunne avdekke eventuelle avvik mellom prosjektleders rapportering og kommunens regnskap. Per 10.1.2020 var det ifølge økonomioppfølgingsrapport fra WSP til kommunen et avvik mellom prosjektregnskapet til ekstern prosjektleder og Tromsø kommunes regnskap på kr 1 571 021. I økonomioppfølgingsrapporten står det at avviket synes å være relatert til tidlig fase i prosjektet.

Av delrapport 5 fremgår det at avtalen med Atea AS, som er leverandør av pasientvarslingssystem, ble inngått flere måneder etter første delfakturering (50 %) fra leverandøren. Vi fant et avvik mellom opplyst kontraktssum på faktura og signert kontrakt på kr. 404 232. I samme delrapport omtalte vi avtalene med Kjell Arnesen som er leverandør av møbler og inventar i prosjektet. Den ene avtalen omfatter kontor- og møteromsmøbler, mens den andre omfatter helserelaterte møbler. Før avtalene ble signert var det bokført kjøp for kr 4,2 millioner fra selskapet. Kommunen opplyste at kontrakten var av en slik art at den i henhold til kommunens delegasjonsreglement måtte signeres lengre oppe i administrasjonen. Videre viste de til at Kjell Arnesen vant oppdraget gjennom en konkurranse etter lov om offentlige anskaffelser, og at kommunen herunder forpliktet leveransen på tildelingskriterier samt øvrige krav og kontraktsvilkår. Tromsø kommune opplyste at med bakgrunn i at det forpliktende samarbeidet mellom partene ble opprettet gjennom tilbud og forespørsel, så ikke de noen stor risiko i at levering av varer og tjenester starter før kontrahering.

For øvrige faktura vi har kontrollert, er faktura i henhold til inngått kontrakt.

Av delrapport 1 og 2 fremgår det at flere fakturaer er attestert av prosjektleder ansatt i WSP, mens anvisning er utført av kommunens egne ansatte. Skriftlige fullmakter forelå for samtlige som hadde attestert eller anvist. Revisor stilte i brev av 4.4.2017 spørsmål til Tromsø kommune om praksisen ved å gi eksterne konsulenter attestasjonsfullmakter. *Revisjonsbrev 27 – mangelfull kontroll av investeringsutgifter* omhandler blant annet attestasjon av fakturaer for Otium. Fakturaer var kun attestert av eksterne prosjektledere. Kommunens egne ansatte hadde ikke signert for kontroll/attestasjon av de samme fakturaene. Etter revisjonsbrev 27, som er datert 5.9.2017, innførte Tromsø kommune nye rutiner i form av en tretrinnskontroll; ekstern prosjektleder kontrollerer faktura, ansatte i kommunen attesterer og anviser. Etter hvert ble denne tretrinnsløsningen implementert i kommunens økonomisystem Agresso. I vår kontroll av investeringsutgiftene har vi sett utfordringer med fakturaflyten. Det er flere faktura som må følges opp manuelt av systemansvarlig på grunn av at fakturaflyten stopper opp. Som det fremgår av delrapport 6 spurte vi i møte med seksjon for utbygging hvordan de opplever at tretrinnsløsningen fungerer. De opplyste at de opplever at løsningen ikke fungerer tilfredsstillende. De er enige i at det bør være en tretrinnskontroll av faktura, og det er den tekniske/praktiske utformingen av løsningen de ikke er fornøyde med. De fortalte at det oppstår problemer ved videresending av faktura i systemet. Dette medfører at faktura blir «borte» i systemet – de kommer ikke videre til neste ledd. I slike tilfeller må faktura legges inn i fakturaflyten på nytt av systemansvarlig, og hele prosessen starter på nytt. Seksjon for utbygging fortalte at dette medfører en del ekstraarbeid og usikkerhet. Både den som kontrollerer, attesterer og anviser kan få tilbake hele eller deler av faktura de har behandlet tidligere, og bli usikker på om de skal behandles på nytt. Det medfører også forsinkelser og risiko for forsinkelsesrenter. Revisor har også sett eksempel på at faktura har blitt «flyttet over» til tottrinnskontroll for å rekke fristene for momskompensasjon. Vi presiserer at det i slike tilfeller er kontrollen i første trinn, altså mottakskontroll av innleid konsulent, som forbigås i den elektroniske

fakturabehandlingen. Kommunen opplyser at denne kontrollen har blitt verifisert manuelt der det har vært nødvendig, og at alle faktura er attestert og anvist av kommunens ansatte i henhold til gjeldende reglement. De fakturaene revisor har undersøkt gjennom stikkprøvekontroll, er attestert og anvist av ansatte som har fullmakt til det. I forbindelse med delrapport 6 opplyste fagleder regnskap i Tromsø kommune at de fremdeles jobbet med å rette opp i de tekniske løsningene og at det skulle vurderes om tretrinnsløsningen i Agresso skal avvikles på sikt. Seksjon for utbygging opplyser i februar 2020 at de har gått over til tottrinnsløsning i Agresso.

Det har påløpt merkostnader i prosjektet i tilknytning til ombygging av E8 og ny overvannstrase. Administrasjonen har, som tidligere nevnt, i rapporteringer til formannskapet gjort oppmerksom på at det er usikkerhet knyttet til sluttkostnaden for kryssløsningen for E8. Det er i disse rapporteringene opplyst at det ikke vil bli fremlagt egen sak om dette, men at dette løses gjennom vanlige økonomirapporteringer og sluttregnskap. Det er i disse rapporteringene ikke fremlagt tall som sier noe om eventuell kostnadskonsekvens. Dette fremkom imidlertid av økonomirapport 1 - 2018:

«Når det tas høyde for merkostnadene til ombygging av E8 samt ny overvannstrase, antas samlede kostnader til prosjektet om lag 840 millioner kroner, ei økning på om lag 54,5 millioner kroner. Det foreligger foreløpig ikke et endelig oppsett på disse kostnadene og det er tett dialog med entreprenør om hvordan kostnader skal fordeles. I forhold til påløpte kostnader på ca. 630 millioner kroner, gjenstår å bevilge om lag 210 millioner. Årets prognose er på 200 millioner kroner. Samlet økonomisk gjennomgang og endelig sluttregnskap vil legges til egen avslutningssak om Otium.»

Administrasjonen har gjennom rapporteringer til formannskapet samt økonomirapporter – som også behandles av kommunestyret – opplyst om mulig kostnadsøkning for Otium. Det er gjennom årsbudsjettene også bevilget penger til prosjektet. Etter revisors syn burde det også vært fremlagt egen sak om økning av kostnadsrammen for prosjektet.

Husbanken har i brev av 13.06.2016 innvilget kommunen et investeringstilskudd på kr 270,3 millioner til Otium. Beløpet er inntektsført og innbetalt i desember 2018.

I tiden etter delrapport 6 er det totalt påløpt kostnader på kr 42,7 millioner i prosjektet. Av dette utgjør kr 27,4 millioner betalinger til totalentreprenør Econor. Totalentreprenøren har i hovedsak fakturert kommunen for utført arbeid i avdragsnota 33-35, men også slutfaktura på kr 5 000 000 og forsinkelsesrenter på kr 3 019 364. Vi stiller spørsmål ved om forsinkelsesrentene kunne vært begrenset ved en mer effektiv prosjektoppfølgning. I prosjektet er forsinkelsesrentene totalt på ca. kr 3,5 millioner.

Revisors vurderinger

Revisjonskriteriet om at faktura skal attesteres og anvises av ansatte i kommunen som har fullmakt til å gjøre det vurderer vi som **delvis oppfylt**. Flere fakturaer har blitt attestert av kun eksterne prosjektleder, noe som var i strid med kommunens retningslinjer. Rutinene ble endret i september/oktober 2017, i etterkant av revisjonsbrev nr. 27. På dette tidspunktet utgjorde påløpte investeringsutgifter for Otium bo- og velferdssenter i overkant av 60 % av kostnadsrammen, og vi vurderer derfor revisjonskriteriet som kun delvis oppfylt. Vi presiserer imidlertid at kommunens rutiner er endret slik at eksterne konsulenter ikke lengre har attestasjonsmyndighet. Det er nå kun ansatte i kommunen som har attestasjons- og anvisningsfullmakt.

Vi bemerker at Tromsø kommune innførte en teknisk løsning for tretrinnskontroll i Agresso som medførte en del utfordringer, deriblant økt risiko for forsinkelsesrenter og tap av momskompensasjon. Seksjon for utbygging opplyste til revisor at løsningen ikke var tilfredsstillende og at den medførte ekstraarbeid og usikkerhet. Etter revisors syn var ikke løsningen tilstrekkelig kvalitetssikret før den ble implementert. Vi presiserer at seksjon for utbygging har forholdt seg til tretrinnsløsningen som er innført og at våre kontroller viser at de følger gjeldende rutiner.

Revisjonskriteriet om at Tromsø kommune skal kontrollere at innkomne faktura er i henhold til inngåtte kontrakter vurderes som **ikke fullt ut oppfylt**. Flertallet av de undersøkte bilagene er i henhold til inngåtte avtaler. Det er imidlertid også faktura som er betalt uten at det er inngått, eller før det er inngått, kontrakt med leverandør. Etter revisors oppfatning bør kontraktsforhold med leverandører være klart regulert før utgifter belastes kommunens regnskap.

Konklusjon

På bakgrunn av våre funn og vurdering er revisors konklusjon at prosjektoppfølgningen av investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter *til dels* er gjennomført i henhold til kommunens egne skriftlige rutiner for oppfølging av investeringsprosjekter.

5 UTTALELSE FRA TROMSØ KOMMUNE

Rapporten ble sendt til Tromsø kommune v/fungerende kommunedirektør 18.2.20 for eventuell uttalelse. Vi fikk 4.3.20 tilbakemelding fra Tromsø kommune om at de ikke har kommentarer til sluttrapporten.

6 ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner, anbefaler vi Tromsø kommune iverksette tiltak for å sikre at kommunens egne rutiner etterlevs i gjennomføring av investeringsprosjekter.

7 VEDLEGG

I DELRAPPORT 1

Delrapport 1

Behandlet av kontrollutvalget i sak 65/17 og 73/17.

Innledning

I møte med Tromsø kommune v/utbyggingstjenesten har revisor fått opplyst at utbyggingstjenesten opplever å ikke ha tilstrekkelig intern kapasitet til å følge opp investeringsprosjektene i kommunen så tett som de ønsker. Revisor oppfatter at dette gjelder også de to investeringsprosjektene som inngår i denne løpende forvaltningsrevisjonen; *Tromsøbadet* og *Otium bo- og velferdssenter*.

1.1 Om prosjektet

Kommunestyret i Tromsø vedtok i sak 108/12 igangsetting av skisseprosjekt med kostnads kalkyle for nytt bo- og velferdssenter på Otium. I juli 2015 ble forprosjektet ferdigstilt, og i august gjorde kommunestyret slikt enstemmig vedtak i sak 132/15 *Investeringsbeslutning: Otium bo og velferdssenter detaljprosjekteres og bygges innenfor en økonomisk ramme på 785,50 millioner kroner. Dette finansieres av statlige ordninger slik redegjort for i saken og et kommunalt lån på 370 millioner kroner.*

Otium bo- og velferdssenter omfatter 137 plasser for heldøgns omsorg. Av disse er 130 plasser fordelt på 13 bokollektiv med 10 boenheter i hver, mens syv plasser er i bofellesskap for yngre demente. Grunntanken med bokollektivene i bo- og velferdssenteret er at man skal bort fra institusjonspreg i de tradisjonelle sykehjemmene, og dreie mer mot bolig/hjemliggjøring. Videre inneholder prosjektet dagtilbud, hjemmebaserte tjenester samt personalfasiliteter til hjemmebaserte tjenester, boligdel og dagtilbud.

Otium bo- og velferdssenter gjennomføres som et samspillsprosjekt. Det innebærer tidlig medvirkning fra byggherre, brukere, prosjekterende og entreprenører for å oppnå tidlig samhandling med de aktørene som i størst grad påvirker prosjektforløpet og prosjektresultatet. I samspillkonseptet har byggherre, brukere, arkitekt, rådgivere, entreprenører og leverandører dannet en allianse som forplikter seg til å gjennomføre prosjektet sammen i henhold til et sett bestemmelser.

Finansieringen av Otium bo- og velferdssenter er som følger:

Låneopptak	363,3 mill. kr
Mva. kompensasjon	152 mill. kr
Husbankfinansiering	270,2 mill. kr
Totalt	785,5 mill. kr

I totalbudsjettet for prosjektet inngår også nødvendige infrastrukturiltak som følge av prosjektet, eksempelvis tilpasning av vei/veikryss. Econor AS er hovedentreprenør for Otium bo- og velferdssenter. Kontrakten mellom Tromsø kommune og Econor AS har en målsum som tilsvarende P85-rammen for prosjektet. Dette betyr at det er 85 % sannsynlighet for at prosjektet ferdigstilles innenfor målsummen. Dersom prosjektet ferdigstilles over eller under målsum, så fordeles avviket mellom Tromsø kommune og hovedentreprenør i en 50/50 delingsmodell.

Utklipp på neste side viser den overordnede organisasjonsstrukturen i prosjektet.

Utklipp 1: Overordnet organisasjonsstruktur Otium bo- og velferdssenter



Kilde: Styringsdokument for Otium bo- og velferdssenter (oppdatert med endringer påpekt av Tromsø kommune 10.5.2017)

1.2 Rapporteringer

Styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter beskriver rammebetingelser, mål og organisering av arbeidet samt hvilke krav som gjelder for ledelse og styring i prosjektet. Styringsdokumentet, gjeldende rutiner og prosedyrer samt dokumentmaler utgjør det dokumenterte styringssystemet for Otium bo- og velferdssenter.

I styringsdokumentets pkt. 11.1 om rapportering står følgende: «*Aktivitetene innenfor hver styringsparameter skal rapporteres hver måned. Det skal utarbeides månedsrappporter for prosjektet. Status for Otium bo- og velferdssenter totalt sett rapporteres til prosjektansvarlig i avtalt omfang.*» Videre står det om kostnadsstyring at «*Prosjektledelsen skal foreta fakturabehandling på alle ytelser i prosjektet, føre attestasjonsregnskap og rapportere månedlig til oppdragsgiver på økonomi og fremdrift. Fakturaene skal behandles og attesteres innen 3 virkedager, dersom de ikke er omtvistet.*»

Kommunestyret behandlet i møte 23.11.16 flere bevilgningssaker til i alt fem investeringsprosjekter, deriblant Tromsøbadet. I alle sakene inngikk følgende punkt i vedtaket: «*Det etableres sterkere styring, rapportering og oppfølging av prosjektet, både til administrativt og politisk nivå. Rapporteringen skal inneholde økonomi og fremdrift og skal fremlegges formannskapet til månedlig behandling. Den månedlige rapporten skal sendes kontrollutvalget til orientering. Når Tromsø kommune har etablert felles prosjektmetodikk for byggeprosjekter, så skal prosjektet underlegges denne.*» Formannskapet behandlet i sak 163/16 *Rutiner for status på investeringsprosjekter til formannskapet*. Rutinene innebærer at formannskapet blir holdt løpende orientert om investeringsprosjektene gjennom en skriftlig rapportering som gjøres i en fast mal og sendes ut i forkant av møtet, samt at det gis en fysisk presentasjon. Presentasjonen skal gjøres i siste møte i måneden.

Revisors funn

Revisor har gjennomgått prosjektlederrapporter fra Econor til prosjektledere for Otium i WSP, prosjektleder i Tromsø kommune og controller i Tromsø kommune. Det er utarbeidet prosjektlederrapporter for:

- april 2016
- mai 2016
- fellesrapport for juni/juli/august 2016
- september/oktober 2016
- oktober/november 2016
- november/desember 2016
- desember/januar 2017
- januar/februar 2017
- februar/mars 2017

Av rapportene fremgår:

- Hvilket arbeid som er utført i perioden det rapporteres for
- Hvilket arbeid som er planlagt i kommende periode
- HMS og kvalitet
- Økonomi
- Endringer og tillegg
- Fremdrift i prosjektet

Økonomirapporten er eget vedlegg til prosjektlederrapporten og er et excel-dokument med oversikt over bokførte utgifter og fakturerte utgifter. Det har egen fane for endringer og avvik i prosjektet

hvor det fremgår hvilke endringer og avvik som er godkjent og hvilke som utgår. Videre er det egne faner i Excel-arket for de ulike delene av arbeidet¹⁴ og oversikt over kostnader tilknyttet disse.

Econor gjør også indeksreguleringer av målsummen i forbindelse med månedsrapportene. Indeksreguleringen skjer månedlig i henhold til SSB sin indeks «Boligblokk i alt». Indeksreguleringen gjøres for gjestående kontraktsum som ikke er fakturert. Econor fakturerer i henhold til gjeldende priser og lønnsvilkår, slik at det kun er målsummen i prosjektet som endres ved indeksregulering. Dette gjøres ved at den delen av målsummen som ikke er brukt reguleres hver måned etter gjeldende indeks.

Tromsø kommune mottar økonomioppfølgingsrapporter også fra WSP. I forbindelse med byggestart så kommunen behov for å styrke kontrollen med økonomi og fremdrift i prosjektet, og det ble engasjert en controller fra WSP som forstår dette. Prosjektcontroller er engasjert i ca. 50 % stilling, og arbeidsoppgavene er blant annet å sjekke alle inngående fakturaer på byggeplass, kontere fakturaer og føre byggeregnskap, avstemme regnskap mot entreprenørens regnskap, føre endringslogg og sjekke reelt produsert mot fremdriftsplan og fakturering. Prosjektcontroller har tilgang til økonomisystemet til Econor og kan gå inn og kontrollere bilag. Det er prosjektcontroller som utarbeider økonomioppfølgingsrapportene, som omhandler status med hensyn til fakturerte kostnader og fremdrift i prosjektet. I rapportene gjengis også forhold hvor Econor og WSP er uenige om kostnadsfordelingen. Det er avgitt fem slike rapporter, og disse er datert 11.11.16, 5.12.17, 9.1.17., 17.2.17 og 16.3.17.

Nedenfor er rapporteringer fra administrasjonen v/utbyggingstjenesten til formannskapet vedrørende påløpte kostnader for Otium bo- og velferdssenter gjengitt:

	Total budsjetttramme	Prognose	Påløpte kostnader	Gjenstående
Per 31.12.16	785 500 000	785 500 000	242 146 973 (31 %)	543 353 027 (69 %)
Per 31.01.17	785 500 000	785 500 000	277 758 384 (35 %)	507 741 616 (65 %)

Etter det revisor kan se er kostnader på 6 millioner kroner fra 2014 for «Riving Otium» ikke tatt med i oversikten ovenfor. I tilbakemelding til delrapporten viser Tromsø kommune til at posten «Riving Otium» blir tatt med i rapportering for mars/april til formannskapet. Neste rapportering til formannskapet vil ifølge Utbyggingstjenesten gjøres til møte 23.5.2017.

	Margin		Reserve		Sum margin + reserve	
	Budsjett	Påløpt	Budsjett	Påløpt	Budsjett	Påløpt
Per. 31.12.16	11 100 000	10 500 000 (95%)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 31.1.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 00	10 500 000 (38 %)

I rapporteringen til formannskapet inngår også oversikt over risiko, dvs. hvor stor andel av margin og reserve i prosjektet som er brukt. *Marginen* i prosjektet disponeres av styringsgruppen. *Marginen* benyttes til utvikling/endringer i prosjektet. *Reserven* i prosjektet disponeres av prosjektledelsen og brukes til nødvendige endringer innenfor rammene.

¹⁴ Rigg og drift, grunn og fundamentering, bæresystemer, yttervegger, innervegger, dekker, yttertak, fast inventar, trapper, balkonger med mer, rør, ventilasjon, elektro, prefabrikerte baderom, heiser, nedfallsjakt, søppelsug, utendørsanlegg, prosjektering, generelle kostnader.

Som det fremgår av tabellen ovenfor, er 95 % av marginen i prosjektet brukt. Styringsgruppen har brukt marginen på å ta inn velferdsteknologi i prosjektet. Tromsø kommune sin prosjektleder for Otium har forklart til revisor at velferdsteknologi er en egen utfordring i prosjektet. Kommunen inngikk høsten 2016 rammeavtale med Atea¹⁵ og skal benytte Atea sitt system for velferdsteknologi. Ifølge kommunens prosjektleder er velferdsteknologi et område i stadig utvikling, og det er litt komplisert blant annet med tanke på kostnadsberegninger. I Otium har styringsgruppen vedtatt at 20 beboerrom skal få «toppteknologi», det vil si alle utviklede systemer innenfor velferdsteknologi. Imidlertid legges det inn infrastruktur for velferdsteknologi på alle beboerrom slik at dette kan utvides etter hvert. Ifølge prosjektleder i Tromsø kommune ligger dette innenfor budsjettammen.

Det gjenstår altså 600 000 kroner av marginen i prosjektet. Når marginen er brukt opp, må kommunestyret vedta eventuelle utvidelser/endringer i prosjektet, eventuelt må det omdisponeres innenfor budsjettammen. Prosjektansvarlig for Otium og Utbyggingssjef opplyste i møte 3.2.17 at det var mindre usikkerhet i prosjektet nå, og det var sannsynlig at marginen er tilstrekkelig. Reserven i prosjektet var ikke rørt, og de opplyste at det er sannsynlig at også denne vil være tilstrekkelig. Av referat fra styringsgruppemøte 30.3.2017 fremgår det at «Økonomien innenfor målprisen ser fortsatt bra ut, og vi styrer mot et mindre underforbruk. Men totaløkonomien begynner å bli anstrengt. Det er ca. 9 millioner i reserve igjen utenfor målprisen. Det betyr at vi ikke tåler noen endringer i prosjektet fremover.» Referatet sier følgende om økonomisk usikkerhet: «Usikkerheten knyttet til økonomi i de igangsatte prosesser er knyttet til kryssløsningen på E8. Et annet tema som er kommet opp er opparbeidelse av parken utenfor vårt entreprisområde. Her er det ikke satt av penger til opparbeidelse. Dersom det skal gjøres en oppgradering må det følge penger med. Vi kommer tilbake til egen sak neste møte.»

Figuren nedenfor viser rapporteringen fra Utbyggingstjenesten til formannskapet når det gjelder fremdrift i prosjektet. Den blå pilen viser at bygget ved denne rapporteringen var tett og at bygget skal være klart til prøvedrift 30.6.2018.

Framdrift	31.12.2016	Prosjektering			Byggefase						
		Prosjekt navn	Prosjekt nr	Skisse	Forprosjekt	Detaljprosjekt	Oppstart	Tett bygg	Innflytting	Start prøvedrift	Overtakelse
Otium BoV	300101*						18.04.2016	→			30.06.2018

Kommuneadministrasjonen v/utbyggingstjenesten har per 2.5.17 gitt to rapporteringer til formannskapet; i møte 31.1.17 (sak 29/17) og i møte 7.3.17 (sak 104/17). Formannskapet har dermed ikke mottatt månedlige rapporter, og det er ikke gitt presentasjon i månedens siste møte. Rapportene er ikke sendt kontrollutvalget til orientering. Kommunestyrets og formannskapets vedtak er dermed ikke fullt ut fulgt. I tilbakemelding til revisor har Tromsø kommune opplyst at dette skyldes prioritering av mer presserende saker. Rutinene er nå endret slik at rapporteringen nå er tillagt intern controller.

I henhold til de referatene revisor har fått tilgang til, har det vært fire møter i styringsgruppen etter at byggingen av Otium ble igangsatt; 21.9.16, 31.10.16, 29.11.16 og 30.3.17. Neste møte i styringsgruppen er berammet til 1.6.2107. Tromsø kommune har i sin tilbakemelding til revisor vist til at det etter ferdigstilt forprosjekt juli 2015 er avviklet styringsgruppemøte 3.9.15 og 2.12.15. Etter kontraktssignering med Econor er det avviklet styringsgruppemøter på følgende datoer i 2016: 13.1, 24.2, 6.4, 11.5, 29.6 og 22.8. Ifølge kommunen er ikke all dokumentasjon flyttet over til SharePoint, og referatene fra disse møtene har derfor ikke vært tilgjengelige for revisor.

¹⁵ Atea er den tredje største leverandøren av IT-infrastruktur i Europa.

1.3 Endringer og tillegg

Vedlagt styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter er det fullmaktsmatrise som viser hvilke fullmakter styringsgruppe, prosjektansvarlig, prosjektleder, brukerkoordinator og prosjektsekretær har i prosjektet. I møte med Utbyggingstjenesten påpekte revisor at det er mangelfulle opplysninger om avtalefullmakt og avropsfullmakt i fullmaktsmatrisen; det er ikke angitt hvem som har fullmakt til å inngå avtaler til henholdsvis inntil 0,1 mill., 5 mill., 50 mill. eller over 50 mill. Utbyggingstjenesten tok med seg innspillet om dette. Tromsø kommune har opplyst at fullmaktsmatrisen er revidert, og det fremgår nå av denne at prosjektleder kan inngå avtaler inntil NOK 0.1 mill og prosjektansvarlig kan inngå avtaler inntil NOK 5 mill. Avtaler av større omfang skal inngås av styringsgruppen.

Når det gjelder endringer i prosjektet, viser revidert fullmaktsmatrise følgende:

- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektadministrasjon. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektansvarlig
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektering. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – entrepriser. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder

Det avholdes ifølge prosjektansvarlig i Tromsø kommune månedlige alliansemøter. I disse gjennomgås endringer i prosjektet, og det avklares hva som er byggherreinitierte endringer og hvordan endringene skal kostnadsfordeles. Som nevnt i kapittel 5.1 inngår det egen oversikt over endringer i prosjektet i økonomirapportering fra Econor. Av denne fremgår beskrivelse av endringen, pris, godkjent beløp, hvordan endringen er behandlet i alliansen samt kommentar. I oversikten er godkjente endringer merket i grønt, uavklarte endringer er merket i oransje og endringer som utgår, er merket i rødt. Per 2.3.17 var det registrert 84 endringer i prosjektet¹⁶. Av disse var 40 grønnerket, 18 var rødmeket og utgikk, mens de resterende endringene ikke var avklarte. Per 2.3.17 summerte endringene seg til 19 484 531 ekskl. mva. Endringene legges til målsummen for prosjektet, det vil si at endringer ikke faktureres separat.

1.4 Arkivering av prosjektdokumentasjon

Styringsdokumentet sier følgende om dokumentkontroll/håndtering:

«Prosjekt Otium bo- og velferdssenter er underlagt Arkivloven. Tromsø kommune har egne rutiner for dokumenthåndtering og arkivering som ivaretar dette. Det er etablert et elektronisk arkiv og kommunen har innført det elektroniske saksbehandlingsprogrammet «Doculive www sak». Dermed blir all korrespondanse journalført og arkivert elektronisk. (tilpasses prosjektet).

I tillegg til de formelle krav som gjelder skal alle medarbeidere i prosjektet benytte den filstruktur som er etablert på fellesområdet «Sharepoint» for elektronisk lagring av prosjektdokumentasjon. Lagring skal utføres i henhold til definert arkiveringsnøkkel.»

Revisors funn

Tromsø kommune opplyser at prosjekterende, entreprenører og leverandører benytter IT-base webhotell til arkivering og distribusjon av prosjekteringsmateriale. Utbyggingstjenesten benytter SharePoint til å oppbevare prosjektdokumentasjon. SharePoint beskrives av Microsoft som en sikker nettløsning for å lagre, organisere, dele og få tilgang til informasjon fra ulike enheter.

¹⁶ Fem av endringene bestod av endring a og endring b.

Gjennom Sharepoint kan dokumenter og informasjon deles med kolleger, partnere og kunder. Alle ansatte som har behov for tilgang til prosjektdokumentasjonen, kan få tilgang via SharePoint.

Revisor har fått tilgang til SharePoint og kan til enhver tid gå inn i systemet og se hvilken prosjekt-dokumentasjon som finnes der. Det er 14 mapper med følgende navn for Otium i SharePoint: Administrativt, kontrakter, skisseprosjekt, forprosjekt, detaljprosjekt, myndighetsbehandling, kunstnerisk utsmykking, inventar, fremdrift, SHA¹⁷, grunnlag_basis, anskaffelser og prosjekt-avslutning. Enkelte av disse mappene er foreløpig tomme. Utbyggingstjenesten har opplyst at arbeidet med å flytte all relevant dokumentasjon fra server til SharePoint ikke er ferdigstilt, men at dette skal gjøres.

I.5 Bokførte utgifter

Regnskap mot budsjett

Vedtatt budsjettramme for prosjektet er på 785 500 000. Revisor har foretatt uttrekk fra kommunens regnskapssystem som viser følgende tall i perioden 2012-2017:

Summer av Beløp				
År	Prosjekt	Prosjekt (T)	Totalt	
2012	300101	Otium tidlig fase	2 559 651	
2013	300101	Otium tidlig fase	4 408 528	
2014	300101	Otium tidlig fase	5 145 691	
	300104	Riving Otium	5 999 491	
2015	300101	Otium tidlig fase	11 372 133	
	3001011	Otium forprosjekt	5 568 265	
	3001012	Otium byggeperiode	4 000 531	
	300104	Riving Otium	- 7 852	
2016	300101	Otium tidlig fase	123 230	
	3001011	Otium forprosjekt	1 222 004	
	3001012	Otium byggeperiode	236 358 350	
2017	3001012	Otium byggeperiode	112 032 403	pr. april
Totalsum			388 782 426	

Påløpte investeringsutgifter utgjør pr. april 2017 kr 388,7 mill. som utgjør 49,5 % av den totale budsjettrammen. For 2017 er vedtatt budsjett 267 000 000. Ved utgangen av april er 42 % av årets budsjett brukt.

Kostnader til «Riving Otium» i 2014 på kr 5 999 491 er ikke tatt med i kommunens rapportering av påløpte kostnader til formannskapet.¹⁸ Rapporteringen er nærmere omtalt i kapittel 4.2. Kostnaden er heller ikke tatt inn i WSP sitt prosjektrengskap som legges frem for styringsgruppen. Etter

¹⁷ SHA er forkortelse for «sikkerhet, helse og arbeidsmiljø». Byggherreforskriften § 7 fastslår at det før oppstart av bygge- eller anleggsarbeid skal foreligge en skriftlig plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø som beskriver hvordan risikoforholdene i prosjektet skal håndteres. En SHA-plan er en unik sikkerhet,- helse- og arbeidsmiljøplan for et spesifikt bygge- eller anleggsprosjekt. Fordi hver arbeidsplass har sine spesielle sikkerhetsmessige utfordringer, vil det være behov for en spesifikk SHA-plan for hvert prosjekt. (Arbeidstilsynet 2017)

¹⁸ Som vist til under pkt. 4.2 har Tromsø kommune v/Utbyggingstjenesten gitt tilbakemelding om at beløpet tas med i rapportering til formannskapet for mars/april.

revisors vurdering bør denne utgiften innarbeides i prosjektrengskapet og måles mot den totale budsjetttrammen for prosjektet. I referat fra styringsgruppemøte 30.3.17 rapporteres det at totaløkonomien i prosjektet begynner å bli anstrengt og at det ikke tåles noen endringer i prosjektet fremover.

Kommunen opplyser at det jevnlig foretas avstemminger mellom prosjektrengskap som føres av WSP og kommunens regnskap. Eventuelle differanser følges opp av kommunens controller.

Revisor har kontrollert om det foreligger kontrakter med de tre største leverandørene i prosjektet; Entreprenørkompaniet Nord AS, Hrtb AS Arkitekter og WSP Norge AS. Leverandører er valgt ut med grunnlag i bokførte utgifter i 2016. Det er også foretatt kontroll av enkeltbilag med hensyn til om faktureringen har grunnlag i avtale og om utbetalingen er attestert og anvist.

Entreprenørkompaniet (Econor).

Kontrakt er inngått etter forutgående kunngjøring og konkurranse. Fakturering skjer løpende etter selvkost med et fast påslag. Ajourført betalingsplan følger gjerne som vedlegg til faktura. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist. Attestasjonen er gjerne foretatt av prosjektleder som er ansatt i WSP, mens anvisning er foretatt av kommunens egne ansatte. Skriftlige fullmakter foreligger for samtlige som har attestert eller anvist. Revisor ser en viss risiko for svakere kontroll med utgiftene ved å overlate attestasjonsfunksjonen til personer som ikke er ansatt i kommunen. Revisor har tidligere i brev av 4.4.17 stilt spørsmål ved kommunens praksis ved tildeling av attestasjonsmyndighet til eksterne konsulenter. Kommunen har foreløpig ikke svart på denne henvendelsen. Imidlertid opplyste kommunen 10.5.17 at det p.t. utarbeides en egen besvarelse på dette.

Revisor har registrert at det har vært uenighet mellom kommunen og Econor om enkelte punkter i avtalen. I notat 20.2.2017 til Econor har WSP vist til en rekke bilag som er viderefakturert kommunen, og som de mener ikke har dekning i avtalen. Notatet viser at det er foretatt en grundig gjennomgang av underbilagene. Enkelte av bilagene som det er uenighet om, er fra tilbake til august 2016. Revisor stiller spørsmål ved om uenigheten om kontraktsforståelsen burde vært fanget opp allerede ved attestasjon og anvisning av fakturaene. Revisor vil holde seg orientert om hvordan kommunen følger opp notatet av 20.2.2017.

HRTB AS Arkitekter

Det foreligger ikke kontrakt mellom kommunen og leverandøren for levering av prosjekterings-tjenester. I 2016 har leverandøren fakturert kommunen for ca. 3,1 mill inkl. mva for slike tjenester. Kommunen har opplyst at denne tjenesten nå er regulert i avtale mellom Econor og HRTB av 30.05.16. Videre forklares det at denne kontraktsinngåelsen tok noe lenger tid enn forventet, og for at det ikke skulle bli stans i prosjektering, ble HRTB bedt om å fakturere kommunen frem til kontrakt mellom Econor og HRTB var signert.

Revisor har etterspurt avtale med HRTB AS før mai 2016 samt anskaffelsesprotokoll og har ikke blitt forelagt dette. Etter revisors oppfatning bør kontraktsforholdet med leverandøren være klart regulert før utgiften belastes i kommunens regnskap. Dette kan få betydning for både ansvarsforholdet ved eventuelle tvister og muligheter til å kontrollere at riktig pris og riktig kvalitet er levert. I Tromsø kommunes tilbakemelding etter gjennomgang av delrapporten viser de til e-post av 24.3.17 til revisor fra leder prosjektkontoret, Utbyggingstjenesten, vedrørende dette. E-posten fra leder for prosjektkontoret er videresendt fra prosjektleder i WSP. Vi gjengir her innholdet i e-posten:

«Angående HRTB så ble det med Econor avklart i møte for samspillsavtale del 2 at HRTB tiltransporteres Econor. Forprosjekt med endelig kalkyle var ferdigstilt juli 2015 og i denne kalkyle hadde Econor tatt med arkitekthonorar. Kontraktsinngåelsen med HRTB tok noe mer tid enn forventet og for at vi ikke skulle få stans i prosjektering ble HRTB bedt om å fakturere kommunen frem til kontrakt mellom Econor og HRTB var signert. Faktura fra HRTB som det vises til i pkt. 6 skal behandles som endringsmelding mellom byggherre og Econor, slik at fakturert beløp fra HRTB til kommunen blir en del av målsummen i kontrakt mellom kommunen og Econor. Alternativet er å be HRTB om å kreditere disse faktura og sende ny faktura på samme beløp til Econor, men vi i prosjektledelsen mener at vi godt kan løse det som endringsmelding.»

Revisor har hensyntatt opplysningene i denne e-posten før Tromsø kommune ga sin tilbakemelding på delrapporten. Vår vurdering er fremdeles at kontraktsforholdet med leverandøren bør være klart regulert før utgiften belastes i kommunens regnskap.

Alle kontrollerte bilag er attestert og anvist av ansatte i kommunen.

WSP Norge AS

Kontrakt er inngått etter forutgående kunngjøring og konkurranse. Kontrakten bygger på NS 8402 Alminnelige kontraktsbestemmelser for rådgivningsoppdrag honorert etter medgått tid. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist av kommunens egne ansatte. Kontrollen har ikke avdekket faktureringer som ikke er iht. kontrakt.

1.6 Andre forhold

- Vedlagt styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter er matrise med oversikt over fullmaktene til styringsgruppe, prosjektansvarlig, prosjektleder, brukerkoordinator og prosjektsekretær. Av fullmaktsmatrisen fremgikk det at prosjektleder var den eneste med attestasjons- og anvisningsmyndighet i prosjektet. Tromsø kommune har engasjert WSP som prosjektleder for Otium. Kommunen har opplyst til revisor at fullmaktsmatrisen er revidert, og at det ikke er prosjektleder fra WSP som har anvisningsfullmakt, men prosjektansvarlig i Tromsø kommune.
- Utbyggingstjenesten har opplyst at det ble gjennomført usikkerhetsanalyse før prosjektet startet opp, men det er ikke utført usikkerhetsanalyser underveis.
- Ifølge Utbyggingstjenesten er det ingen utfordringer i prosjektet Otium når det gjelder mva. Kaféen er innenfor avgiftsområdet, men godt under 5 %-regelen for ubetydelig bruk.¹⁹
- Ifølge Utbyggingstjenesten kan repetitiv bygging av blokkene A-E bidra til å redusere usikkerheten i prosjektet og øke effektiviteten. Ved bygging av den første blokken brukes det tid på blant annet brukerinvolvering og gjennomgang med alle fagene. Deretter kan denne blokken «kopieres» når de neste skal bygges.

¹⁹ Etter kompensasjonsforskriften § 9 skal det, dersom bruken av en merverdiavgiftspliktig anskaffelse utenfor kompensasjonsberettiget virksomhet er ubetydelig i forhold til bruken innenfor kompensasjonsberettiget virksomhet, ytes full kompensasjon for merverdiavgift uten fordeling av inngående merverdiavgift på anskaffelsen. Som ubetydelig anses bruken når det ikke overstiger 5 % av den totale bruk (Sticos 2017)

II DELRAPPORT 2

Delrapport 2

Behandlet av kontrollutvalget i sak 93/17. Vedtak: *Kontrollutvalget ber om redegjørelse fra administrasjonssjefen om hvilke tiltak som er eller vil bli iverksatt som følge av de funn som fremkommer i delrapport 2 – Oppfølging av investeringsprosjekter. Svarfrist 1.11.17. Kontrollutvalget tar delrapport 2 – Oppfølging av investeringsprosjekter – for øvrig til orientering.*

I tråd med kontrollutvalgets ønske var avtaler med WSP vedlegg til delrapport 2. Disse er unntatt offentlighet jf. offentleglova § 13 første ledd nr. 2. Med bakgrunn i at kontraktene allerede er forelagt kontrollutvalget, at de er unntatt offentlighet og at de ikke har relevans for vurderinger og konklusjon, inngår ikke disse som vedlegg i denne sluttrapporten.

II.1 Rapporteringer

Styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter beskriver rammebetingelser, mål og organisering av arbeidet samt hvilke krav som gjelder for ledelse og styring i prosjektet. Styringsdokumentet, gjeldende rutiner og prosedyrer samt dokumentmaler utgjør det dokumenterte styringssystemet for Otium bo- og velferdssenter.

I styringsdokumentets pkt. 11.1 om rapportering står følgende: «*Aktivitetene innenfor hver styringsparameter skal rapporteres hver måned. Det skal utarbeides månedssrapporter for prosjektet. Status for Otium bo- og velferdssenter totalt sett rapporteres til prosjektansvarlig i avtalt omfang.*» Videre står det om kostnadsstyring at «*prosjektledelsen skal foreta fakturabehandling på alle ytelser i prosjektet, føre attestasjonsregnskap og rapportere månedlig til oppdragsgiver på økonomi og fremdrift. Fakturaene skal behandles og attesteres innen 3 virkedager, dersom de ikke er omtvistet.*»

Kommunestyret behandlet i møte 23.11.16 flere bevilgningssaker til i alt fem investeringsprosjekter, deriblant Tromsøbadet. I alle sakene inngikk følgende punkt i vedtaket: «*Det etableres sterkere styring, rapportering og oppfølging av prosjektet, både til administrativt og politisk nivå. Rapporteringen skal inneholde økonomi og fremdrift og skal fremlegges formannskapet til månedlig behandling. Den månedlige rapporten skal sendes kontrollutvalget til orientering. Når Tromsø kommune har etablert felles prosjektmetodikk for byggeprosjekter, så skal prosjektet underlegges denne.*» Formannskapet behandlet i sak 163/16 *Rutiner for status på investeringsprosjekter til formannskapet*. Rutinene innebærer at formannskapet blir holdt løpende orientert om investeringsprosjektene gjennom en skriftlig rapportering som gjøres i en fast mal og sendes ut i forkant av møtet, samt at det gis en fysisk presentasjon. Presentasjonen skal gjøres i siste møte i måneden.

Revisors funn

Utbyggingstjenesten mottar månedssrapporter fra prosjektleder i Econor som er hovedentreprenør for prosjektet. Kommunen mottar ikke månedlige rapporteringer fra prosjektleder i WSP, men opplyser at innholdet i slike rapporteringer er ivare tatt i referat fra styringsgruppemøtene. I forbindelse med månedssrapportene gjør Econor også indeksreguleringer av målsummen for prosjektet. Indeksreguleringen skjer månedlig i henhold til SSB sin indeks «*Boligblokk i alt*». Indeksreguleringen gjøres for gjenstående kontraktsmålsum som ikke er fakturert. Econor fakturerer i henhold til gjeldende priser og lønnsvilkår, slik at det kun er målsummen i prosjektet som endres ved indeksregulering. Dette gjøres ved at den delen av målsummen som ikke er brukt, reguleres hver måned etter gjeldende indeks. Justert målsum i månedssrapport per 16.6.17 var kr 501 263 560, mens sluttprognosen var kr 494 102 121.

Tromsø kommune mottar også økonomioppfølgingsrapporter fra WSP. I forbindelse med byggestart så kommunen behov for å styrke kontrollen med økonomi og fremdrift i prosjektet, og det ble engasjert en controller fra WSP som forestår dette. Prosjektcontroller utarbeider økonomioppfølgingsrapportene som omhandler status med hensyn til fakturerte kostnader og fremdrift i prosjektet. Det fremgår av rapport av 11.8.2017 at totalt utgjør fakturering 79 % av målsum justert for fakturerte endringer/avvik. Faktureringen vurderes av controller å være i tråd med faktisk fremdrift inkludert leveranser til byggeplass. Videre står det: *Som følge av kostnader tilknyttet deponering av forurensede masser, er målsum økt. Sluttprognose ligger over opprinnelig målsum. Econor mener det er potensial, noe som også er min vurdering. [...] I følge mottatt endringsoversikt fra Econor, viser den uavklarte kostander på kr 20 634 807,20 som forventes vil for en stor del bli utløst, disse er ikke hensyntatt i oppstilling i tabell. Mottatte faktura er godkjent.*

Som det fremgår av økonomirapporten fra controller, påløper det ekstra kostnader tilknyttet forurensede masser. Dette var tema også i møte i styringsgruppa 8.6.17, hvor det står følgende i referatet:

«Stor usikkerhet rundt økonomi på grunn av vegløsning samt forurensning i grunn

Det har dukket opp to usikkerhetsmomenter knyttet til økonomi i prosjektet. Dersom disse slår inn med verst tenkelig scenario vil det medføre sprekk på rammen.

1. *Veg løsning*

De kravene som ligger i kryssløsningen nå er langt dyrere enn det som er satt av i forprosjektet. Etter PL sin mening ligger forskjellen til dels i ambisjonsnivået på arbeid i eksisterende veglinje, og i mulig forurensning i massene som skal jobbes i.

2. *Forurensning i grunnen under VA-arbeidet.»*

I møte med Utbyggingssjef og leder for prosjektkontoret fikk vi opplyst at det kunne bli merkostnader, men at dette foreløpig var uavklart. De opplyste at det vurderes ulike tiltak for hvordan dette skal håndteres. I tilbakemeldingen på delrapporten opplyser Tromsø kommune at styringsgruppa i møte 30.8.2017 ble gjort oppmerksom på at det vil bli et merforbruk. Videre opplyser de at administrasjonssjefen fortsatt jobber med å få full oversikt over situasjonen og vil måtte komme tilbake til en redegjørelse for saken når denne foreligger. Når det gjelder økonomi og fremdrift på selve bygget, opplyser utbyggingssjef at dette er i tråd med planene.

Nedenfor gjengis rapporteringer fra administrasjonen v/utbyggingstjenesten til formannskapet vedrørende påløpte kostnader for Otium bo- og velferdssenter. Rapportering gitt til formannskapet etter revisors delrapport 1 er uthevet av revisor.

	Total budsjettramme	Prognose	Påløpte kostnader	Gjenstående
Per 31.12.16	785 500 000	785 500 000	242 146 973 (31 %)	543 353 027 (69 %)
Per 31.01.17	785 500 000	785 500 000	277 758 384 (35 %)	507 741 616 (65 %)
Per 30.04.17	785 500 000	785 500 000	422 845 820 (54 %)	362 654 180 (46 %)

I sin tilbakemelding på delrapport 1 viste Utbyggingstjenesten i Tromsø kommune til at neste rapportering til formannskapet ville bli gjort 23.5.2017. Sak 222/17 *Rapportering og orientering av status på investeringsprosjekter til formannskapet* var satt på sakskart og ble behandlet av formannskapet 13.6.2017. I delrapport 1 påpekte revisor at kostnader på 6 millioner kroner fra 2014 for «Riving Otium» ikke var tatt med i rapporteringen til formannskapet. I rapporteringen pr. 30.04.17 er posten «Riving Otium» tatt med. Revisors gjennomgang viser at tallene som ble rapportert til formannskapets møte 13.6.2017, er per 31.5.17, og ikke 30.4.17 som det står i tabellene i rapporteringen til formannskapet.

	Margin		Reserve		Sum margin + reserve	
	Budsjett	Påløpt	Budsjett	Påløpt	Budsjett	Påløpt
Per. 31.12.16	11 100 000	10 500 000 (95%)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 31.1.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 00	10 500 000 (38 %)
Per 30.4.17	11 1000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)

I rapporteringen til formannskapet inngår også oversikt over risiko, dvs. hvor stor andel av margin og reserve i prosjektet som er brukt. *Marginen* i prosjektet disponeres av styringsgruppen. *Marginen* benyttes til utvikling/endringer i prosjektet. *Reserven* i prosjektet disponeres av prosjektledelsen og brukes til nødvendige endringer innenfor rammene. Som det fremgår av tabellen på forrige side var det per 30.4.17 ikke benyttet ytterligere av margin eller reserve i prosjektet, og utbyggingssjef opplyste i møte med revisor 22.8.17 at dette fremdeles var status.

Kommuneadministrasjonen v/utbyggingstjenesten har per 23.8.17 gitt tre rapporteringer til formannskapet; i møte 31.1.17 (sak 29/17), i møte 7.3.17 (sak 104/17) og i møte 13.6.17 (sak 222/17). I henhold til kommunestyrets og formannskapets vedtak skal formannskapet motta månedlige rapporteringer med presentasjon i månedens siste møte, og rapportene skal sendes kontrollutvalget til orientering. I tilbakemelding til revisor på første delrapport opplyste Tromsø kommune at manglende rapportering til formannskapet skyldtes prioritering av mer presserende saker og at kommunen hadde endret rutine slik at rapporteringen var tillagt intern controller. Formannskapets siste møte i august var 29.8.17. Status for kommunens investeringsprosjekter ble ikke rapportert til dette møtet. Formannskapet har dermed mottatt tre månedlige rapporteringer i løpet av årets første åtte måneder. Rapportene er ikke sendt kontrollutvalget til orientering. Kommunestyrets og formannskapets vedtak er dermed ikke fullt ut fulgt av administrasjonen. I tilbakemelding til revisor på denne delrapporten viser kommunen til at årsaken til dette er at rutine for rapportering har vært delt mellom ulike personer. Videre viser de til at det nå er gjort grep i administrasjonen, og at fremtidige rapporteringer vil gjøres av controller, som innhenter og kvalitetssikrer alle data.

II.2 Endringer og tillegg

Vedlagt styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter er det fullmaktsmatrise som viser hvilke fullmakter styringsgruppe, prosjektansvarlig, prosjektleder, brukerkoordinator og prosjektsekretær har i prosjektet.

Når det gjelder endringer i prosjektet, viser revidert fullmaktsmatrise følgende:

- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektadministrasjon. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektansvarlig
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektering. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – entrepriser. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder

Det avholdes ifølge prosjektansvarlig i Tromsø kommune månedlige alliansemøter. I disse gjennomgås endringer i prosjektet, og det avklares hva som er byggherreinitierte endringer og hvordan endringene skal kostnadsfordeles. I økonomirapporteringen fra Econor er det også egen

oversikt over endringer i prosjektet. Av denne fremgår beskrivelse av endringen, pris, godkjent beløp, hvordan endringen er behandlet i alliansen samt kommentar. Videre gis det oversikt over hva som er godkjente endringer, uavklarte endringer og endringer som utgår.

II.3 Arkivering av prosjektdokumentasjon

Styringsdokumentet sier følgende om dokumentkontroll/håndtering:

«Prosjekt Otium bo- og velferdssenter er underlagt Arkivloven. Tromsø kommune har egne rutiner for dokumenthåndtering og arkivering som ivaretar dette. Det er etablert et elektronisk arkiv og kommunen har innført det elektroniske saksbehandlingsprogrammet «Doculive www sak». Dermed blir all korrespondanse journalført og arkivert elektronisk. (tilpasses prosjektet).

I tillegg til de formelle krav som gjelder skal alle medarbeidere i prosjektet benytte den filstruktur som er etablert på fellesområdet «Sharepoint» for elektronisk lagring av prosjektdokumentasjon. Lagring skal utføres i henhold til definert arkiveringsnøkkel.»

Revisors funn

Tromsø kommune opplyser at prosjekterende, entreprenører og leverandører benytter IT-base webhotell til arkivering og distribusjon av prosjekteringsmateriale. Utbyggingstjenesten lagrer prosjektdokumentasjon i SharePoint. SharePoint beskrives av Microsoft som en sikker nettløsning for å lagre, organisere, dele og få tilgang til informasjon fra ulike enheter. Gjennom SharePoint kan dokumenter og informasjon deles med kolleger, partnere og kunder. Alle ansatte som har behov for tilgang til prosjektdokumentasjonen, kan få tilgang via SharePoint.

Revisor har fått tilgang til SharePoint og kan til enhver tid gå inn i systemet og se hvilken prosjektdokumentasjon som finnes der. Det er 14 mapper med følgende navn for Otium i SharePoint: Administrativt, kontrakter, skisseprosjekt, forprosjekt, detaljprosjekt, myndighetsbehandling, kunstnerisk utsmykning, inventar, fremdrift, SHA²⁰, grunnlag_basis, anskaffelser og prosjektavslutning. Enkelte av disse mappene er foreløpig tomme. Utbyggingstjenesten opplyste i forbindelse med delrapport 1 at arbeidet med å flytte all relevant dokumentasjon fra server til SharePoint ikke er ferdigstilt, men at dette skal gjøres. Det er fremdeles tomme mapper i SharePoint og det er ikke alle månedsrapporter m.v. som fortløpende legges ut.

Tromsø kommune skriver i sin tilbakemelding på denne delrapporten at en ny prosjektplattform, «Prosjektlosen», skal ruller ut i oktober 2017 og det i den forbindelse vil flyttes data fra de ulike plattformene til denne felles plattformen. De opplyser at det da også vil gjøres en opprydning for Otium slik at alt av dokumenter vil være ajour.

²⁰ SHA er forkortelse for «sikkerhet, helse og arbeidsmiljø». Byggherreforskriften § 7 fastslår at det før oppstart av bygge- eller anleggsarbeid skal foreligge en skriftlig plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø som beskriver hvordan risikoforholdene i prosjektet skal håndteres. En SHA-plan er en unik sikkerhet,- helse- og arbeidsmiljøplan for et spesifikt bygge- eller anleggsprosjekt. Fordi hver arbeidsplass har sine spesielle sikkerhetsmessige utfordringer, vil det være behov for en spesifikk SHA-plan for hvert prosjekt. (Arbeidstilsynet 2017)

II.4 Bokførte utgifter

Regnskap mot budsjett

Vedtatt budsjettramme for prosjektet er på 785 500 000. Revisor har foretatt uttrekk fra kommunens regnskapssystem som viser følgende tall i perioden 2012- juli 2017:

2012	2 559 651
2013	4 408 528
2014	11 145 182
2015	20 933 078
2016	237 703 584
2017	215 934 477
Totalsum	492 684 500

Påløpte investeringsutgifter utgjør pr. juli 2017 kr 492,6 mill. som utgjør 62,7 % av den totale budsjettrammen på 785,5 mill.

Revisor har kontrollert et utvalg inngående fakturaer fra de to største leverandørene i prosjektet; Entreprenørkompaniet Nord AS og WSP Norge AS. Det er foretatt kontroll av enkeltbilag med hensyn til om faktureringen har grunnlag i avtale og om utbetalingen er attestert og anvist.

Entreprenørkompaniet (Econor).

Leverandøren har fakturert kr 358,5 millioner pr. juli 2017.

Fakturering skjer løpende etter selvkost med et fast påslag. Ajourført betalingsplan følger som vedlegg til de fleste fakturaene. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist. Prosjektleder som er ansatt i WSP, har attestert i de fleste tilfellene, mens anvisning er foretatt av kommunens egne ansatte. Skriftlige fullmakter foreligger for samtlige som har attestert eller anvist.

Som nevnt i delrapport 1 ser revisor en viss risiko for svakere kontroll med utgiftene ved å overlate attestasjonsfunksjonen til personer som ikke er ansatt i kommunen (ansatte i WSP). Revisor har i brev 4.4.2017 stilt spørsmål ved kommunes praksis ved tildeling av attestasjonsmyndighet til eksterne konsulenter. Kommunen besvarte henvendelsen 9.6.2017. Praksis med at kun eksterne attesterer innkomne faktura er ikke i tråd med kommunens egne retningslinjer. Retningslinjene sier at i tillegg til den eksterne skal også ansatt i kommunen attestere. I svarbrevet fra kommunen av 9.6.2017 vises det til at retningslinjene er modne for revidering. Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor følger opp kommunens tildeling av attestasjonsmyndighet til eksterne konsulenter som en egen sak, og kontrollutvalget vil bli holdt orientert.

I delrapport 1 viste vi til at revisor har registrert at det har vært uenighet mellom kommunen og Econor om enkelte punkter i avtalen. I notat 20.2.2017 til Econor viste WSP til en rekke bilag som er viderefakturert kommunen, og som de mener ikke har dekning i avtalen. Notatet viser at det er foretatt en grundig gjennomgang av underbilagene. Enkelte av bilagene det er uenighet om, er fra august 2016. Uenigheten bestod i om kommunen eller Econor skulle dekke kostnader til bl.a. arbeidsklær og utstyr, og som beløp seg til omtrent 2,7 millioner kroner. Det fremgår av økonomirapportering fra controller i WSP at partene nå har kommet til enighet om dette og at de aktuelle kostnadene dekkes av Econor.

Kontrollen har ikke avdekket faktureringer som ikke er i henhold til kontrakt.

WSP Norge AS

Leverandøren har fakturert for 7,1 mill. pr. juli 2017 og det honoreres etter medgått tid. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist av kommunens egne ansatte som har nødvendige fullmakter. Kontrollen har ikke avdekket faktureringer som ikke er iht. kontrakt.

Datamatrix AS

Leverandøren har fakturert for 2,7 mill. pr. juli 2017. Innkjøpet er foretatt med grunnlag i kommunens rammeavtale om kjøp av varer og tjenester innen IKT og konsulenttjenester. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist av kommunens egne ansatte som har nødvendige fullmakter. Kontrollen har ikke avdekket faktureringer som ikke er iht. kontrakt.

III DELRAPPORT 3

Delrapport 3

Behandlet av kontrollutvalget i sak 6/18. Vedtak: *Kontrollutvalget rår kommunestyret å fatte slikt vedtak: Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten Oppfølging av investeringsprosjekter – delrapport 3 fra KomRev NORD til orientering.*

Behandlet av kommunestyret i sak 60/18. Vedtak: *Kontrollutvalget rår kommunestyret til å fatte slikt vedtak: Kommunestyret tar forvaltningsrapporten «Oppfølging av investeringsprosjekter – delrapport 3 fra KomRev NORD til orientering».*

III.1 Rapporteringer

Styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter beskriver rammebetingelser, mål og organisering av arbeidet samt hvilke krav som gjelder for ledelse og styring i prosjektet. Styringsdokumentet, gjeldende rutiner og prosedyrer samt dokumentmaler utgjør det dokumenterte styringssystemet for Otium bo- og velferdssenter.

I styringsdokumentets pkt. 11.1 om rapportering står følgende: «*Aktivitetene innenfor hver styringsparameter skal rapporteres hver måned. Det skal utarbeides månedsrappporter for prosjektet. Status for Otium bo- og velferdssenter totalt sett rapporteres til prosjektansvarlig i avtalt omfang.*» Videre står det om kostnadsstyring at «*prosjektledelsen skal foreta fakturabehandling på alle ytelser i prosjektet, føre attestasjonsregnskap og rapportere månedlig til oppdragsgiver på økonomi og fremdrift. Fakturaene skal behandles og attesteres innen 3 virkedager, dersom de ikke er omtvistet.*»

Kommunestyret behandlet i møte 23.11.16 bevilgningssaker til i alt fem investeringsprosjekter, deriblant Tromsøbadet. I alle sakene inngikk følgende punkt i vedtaket: «*Det etableres sterkere styring, rapportering og oppfølging av prosjektet, både til administrativt og politisk nivå. Rapporteringen skal inneholde økonomi og fremdrift og skal fremlegges formannskapet til månedlig behandling. Den månedlige rapporten skal sendes kontrollutvalget til orientering. Når Tromsø kommune har etablert felles prosjektmetodikk for byggeprosjekter, så skal prosjektet underlegges denne.*» Formannskapet behandlet i sak 163/16 *Rutiner for status på investeringsprosjekter til formannskapet*. Rutinene innebærer at formannskapet blir holdt løpende orientert om investeringsprosjektene gjennom en skriftlig rapportering som gjøres i en fast mal og sendes ut i forkant av møtet, samt at det gis en fysisk presentasjon. Presentasjonen skal gjøres i siste møte i måneden. I formannskapets møte 19.9.17, sak 320/17, ble rutinene endret. Det gis ikke lengre presentasjon i møtet, men skriftlig rapportering skal gjøres til formannskapets siste møte i måneden.

Revisors funn

Utbyggingstjenesten mottar månedsrappporter fra prosjektleder i Econor som er hovedentreprenør for prosjektet. I revisors delrapport 2 skrev vi at kommunen ikke mottar månedlige rapporteringer fra prosjektleder i WSP, men at de opplyste at innholdet i slike rapporteringer er ivaretatt i referat fra styringsgruppemøtene. Nå mottar kommunen også månedlige rapporter fra prosjektleder i WSP. I forbindelse med månedsrapportene gjør Econor også indeksreguleringer av målsummen for prosjektet. Indeksreguleringen skjer månedlig i henhold til SSB sin indeks «Boligblokk i alt». Indeksreguleringen gjøres for gjenstående kontraktsmålsum som ikke er fakturert. Econor fakturerer i henhold til gjeldende priser og lønnsvilkår, slik at det kun er målsummen i prosjektet som endres ved indeksregulering. Dette gjøres ved at den delen av målsummen som ikke er brukt, reguleres hver måned etter gjeldende indeks. Justert målsum, inkludert godkjente endringer, var i månedsrapport per 16.6.17 kr 532 631 353.

Tromsø kommune mottar også økonomioppfølgingsrapporter fra controller i WSP. Det fremgår av rapport 6.11.2017 at totalt utgjør fakturering 85 % av målsum justert for fakturerte endringer/avvik. I tillegg kommer fakturering for arbeid med forurensete masser. Faktureringen vurderes av controller å være i tråd med faktisk fremdrift inkludert leveranser til byggeplass.

Nedenfor gjengis rapporteringer fra administrasjonen v/utbyggingstjenesten til formannskapet vedrørende påløpte kostnader for Otium bo- og velferdssenter. Rapportering gitt til formannskapet etter revisors delrapport 2 er uthevet av revisor.

	Total budsjetttramme	Prognose	Påløpte kostnader	Gjenstående
Per 31.12.16	785 500 000	785 500 000	242 146 973 (31 %)	543 353 027 (69 %)
Per 31.01.17	785 500 000	785 500 000	277 758 384 (35 %)	507 741 616 (65 %)
Per 30.02.17²¹	785 500 000	785 500 000	326 309 212 (42 %)	459 190 788 (58 %)
Per 31.03.17	785 500 000	785 500 000	353 285 704 (45 %)	432 214 296 (55 %)
Per 30.04.17	785 500 000	785 500 000	422 845 820 (54 %)	362 654 180 (46 %)
Per 30.06.17	785 500 000	785 500 000	452 868 513 (58 %)	332 631 487 (42 %)
Per 31.7.2017	785 500 000	785 500 000	492 684 500 (63 %)	292 815 500 (37 %)
Per 31.8.17	785 500 000	785 500 000	521 872 272 (66 %)	263 627 728 (34 %)
Per 30.9.17	785 500 000	785 500 000	542 038 646 (69 %)	243 461 354 (31 %)

Etter revisors delrapport 2 av 6.9.2017 har administrasjonen avgitt mange rapporteringer til formannskapet. Til møte 19.9.2017 fikk formannskapet framlagt statusrapporter for flere av månedene i 2017 som det tidligere ikke var rapportert for. Formannskapet behandlet disse i sak 320/17. Av saksfremlegget fremgår det at *Rutinene for rapportering har ikke fungert tilfredsstillende. De er fra nå av strammet inn og endret i tråd med at det skal rapporteres til riktig tid. Omleggingen innebærer utarbeidelse av en skriftlig og enkel rapportering til det siste formannskapsmøtet i måneden. Dersom det er behov for utdyping eller muntlig informasjon i møtet hvor rapportene omtales, vil det på forespørsel i forkant av møtet kunne gis av administrasjonssjefen.*

Revisor har i tidligere delrapporter bemerket at det ikke rapporteres til formannskapet i tråd med vedtak i kommunestyret og formannskapet. I administrasjonssjefens tilbakemelding på delrapport 2 til kontrollutvalget står det at seksjon for prosjekt og utbygging har delegert oppgaven med rapportering til staben og rapporterer nå månedlig. Etter at administrasjonen etterrapporterte for flere måneder i møtet 19.9.2017, har det blitt rapportert én gang til formannskapet; i møte 7.11.2017, sak 377/17. Det rapporteres altså ikke til formannskapets siste møte i måneden, slik det fremgår av formannskapets saker 163/16 og 320/16 at skal gjøres. I tilbakemelding på revisors delrapport opplyser Tromsø kommune at de har startet tilsettingsprosess for ytterligere én controller ved utbyggingstjenesten for å forbedre kapasiteten med hensyn til disse oppgavene. Videre fremgår det av administrasjonssjefens tilbakemelding til kontrollutvalget på delrapport 2 at «Når det gjelder videre rapportering fra formannskapet til kontrollutvalget har det ikke blitt gjort noe fra Seksjon for prosjekt og utbygging. Vi skal sette kontrollutvalget som kopimottaker i ESA og sørge for at de mottar saken i ettertids.» Kontrollutvalget har ikke mottatt kopi av administrasjonens rapportering til formannskapet i etterkant av administrasjonssjefens tilbakemelding på revisors delrapport 2. Tromsø kommune opplyser i sin tilbakemelding på delrapport 3 at det har vært noen uklarheter rundt ansvaret for dette og at controller for ettertiden setter kontrollutvalget på kopi i ESA.

²¹ Revisor antar at rapporteringen gjelder per 28.2. som var den siste dagen i februar.

	Margin		Reserve		Sum margin + reserve	
	Budsjett	Påløpt	Budsjett	Påløpt	Budsjett	Påløpt
Per. 31.12.16	11 100 000	10 500 000 (95%)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 31.1.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 30.02.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 31.3.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 30.4.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 30.6.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0%	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 31.7.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 31.8.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 30.9.2017	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)

I rapporteringen til formannskapet inngår også oversikt over risiko, dvs. hvor stor andel av margin og reserve i prosjektet som er brukt. *Marginen* i prosjektet disponeres av styringsgruppen. Marginen benyttes til utvikling/endringer i prosjektet. *Reserven* disponeres av prosjektledelsen og brukes til nødvendige endringer innenfor rammene. Som det fremgår av ovenstående tabell var det per 30.9.2017 ikke brukt mer av margin eller reserve i prosjektet enn det som var brukt per 31.12.2016.

Revisor var tilstede i styringsgruppemøte for Otium 22.11.17. I dette møtet fremkom det at reserver og marginer i prosjektet i realiteten er brukt opp. Som det fremgår av tabell ovenfor er 95 % av marginen i prosjektet allerede brukt. Denne er brukt på velferdsteknologi. Resterende margin og reserve går med til å finansiere merkostnader som påløper i forbindelse med kryssløsning på E8 og uttak/deponering av forurensede masser.

I møte med revisor har utbyggingssjef og prosjektansvarlig opplyst at overordnet fremdrift i prosjektet er i henhold til fremdriftsplan. Det er utgifter tilknyttet uttak av forurensede masser samt kryssløsning for E8 som genererer merkostnader i prosjektet. Vedrørende forurensning i grunnen under E8 og økonomi skrev administrasjonssjefen i tilbakemeldingen på delrapport 2 til kontrollutvalget at «*Seksjon for Prosjekt og Utbygging jobber fortsatt med saken og har konstruktiv dialog med alle parter for å avklare samt kvalitetssikre situasjonen*». Hvor store merkostnadene blir er foreløpig ikke avklart. Det er ingen merkostnader i prosjektet tilknyttet selve byggene; her er kostnadene i henhold til planen. Videre opplyste kommunens representanter at de ikke ser noen store risikofaktorer i prosjektet fremover. Ifølge dem kan det komme noen justeringer/tilpasninger på slutten av prosjektet, men dette vil sannsynligvis være mindre forhold uten vesentlig økonomisk betydning.

I forbindelse med behandling av Økonomirapport 2 (kommunestyresak 242/17) ble det foretatt budsjettregulering for 2017 for Otium. Budsjettet for 2017 ble økt med 50 MNOK, fra 350 MNOK til 400 MNOK. Det er ikke vedtatt endret kostnadsramme for prosjektet totalt sett, og budsjettet på

785,5 MNOK gjelder dermed fremdeles. På grunn av merkostnader i prosjektet ser revisor en fare for at vedtatt total kostnadsramme ikke vil holde.

III.2 Endringer og tillegg

Vedlagt styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter er det fullmaktsmatrise som viser hvilke fullmakter styringsgruppe, prosjektansvarlig, prosjektleder, brukerkoordinator og prosjektsekretær har i prosjektet.

Når det gjelder endringer i prosjektet, viser revidert fullmaktsmatrise følgende:

- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektadministrasjon. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektansvarlig
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektering. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – entrepriser. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder

Revisors funn

Det avholdes ifølge prosjektansvarlig i Tromsø kommune månedlige alliansemøter. I disse gjennomgås endringer i prosjektet, og det avklares hva som er byggherreinitierte endringer og hvordan endringene skal kostnadsfordeles. I økonomirapporteringen fra Econor er det også egen oversikt over endringer i prosjektet. Av denne fremgår beskrivelse av endringen, pris, godkjent beløp, hvordan endringen er behandlet i alliansen samt kommentar. Videre gis det oversikt over hva som er godkjente endringer, uavklarte endringer og endringer som utgår. Endringer legges til målsummen og faktureres dermed ikke separat. Per 30.10.2017 var det godkjente endringer for kr 49 255 532. Endringer som på dette tidspunktet ikke var avklarte, beløp seg til kr 22 929 324.

III.3 Arkivering av prosjektdokumentasjon

Styringsdokumentet sier følgende om dokumentkontroll/håndtering:

«Prosjekt Otium bo- og velferdssenter er underlagt Arkivloven. Tromsø kommune har egne rutiner for dokumenthåndtering og arkivering som ivaretar dette. Det er etablert et elektronisk arkiv og kommunen har innført det elektroniske saksbehandlingsprogrammet «Doculive www sak». Dermed blir all korrespondanse journalført og arkivert elektronisk. (tilpasses prosjektet).

I tillegg til de formelle krav som gjelder skal alle medarbeidere i prosjektet benytte den filstruktur som er etablert på fellesområdet «Sharepoint» for elektronisk lagring av prosjektdokumentasjon. Lagring skal utføres i henhold til definert arkiveringsnøkkel.»

Revisors funn

Tromsø kommune opplyser at prosjekterende, entreprenører og leverandører benytter IT-base webhotell til arkivering og distribusjon av prosjekteringsmateriale. Utbyggingstjenesten lagrer prosjektdokumentasjon i SharePoint. SharePoint beskrives av Microsoft som en sikker nettløsning for å lagre, organisere, dele og få tilgang til informasjon fra ulike enheter. Gjennom SharePoint kan dokumenter og informasjon deles med kolleger, partnere og kunder. Alle ansatte som har behov for tilgang til prosjektdokumentasjonen, kan få tilgang via SharePoint.

Revisor har fått tilgang til SharePoint og kan til enhver tid gå inn i systemet og se hvilken prosjektdokumentasjon som finnes der. I tidligere delrapporter har vi skrevet at ikke all relevant

prosjektdokumentasjon finnes i SharePoint. Tromsø kommune har tidligere opplyst at de har et etterslep på overflytning av dokumentasjon til SharePoint samt at en ny prosjektplattform, «Prosjektlosen», skulle implementeres i oktober og at dokumentasjon fra ulike plattformer skulle inn her. Kommunen har også opplyst at det i denne forbindelse ville gjøres en opprydning for Otium, slik at alt av dokumenter ville være ajour. I administrasjonssjefens tilbakemelding på revisors delrapport 2 til kontrollutvalget står det «Systemet er nå på plass og de ulike enhetene som skal bruke dette kursenes fortløpende fremover. I første omgang kjøres et fåtall prosjekter som en pilot, for å se at systemet virker etter sin hensikt og at brukergrensesnittet fungerer tilfredsstillende. Overflytting av data for andre prosjekter, herunder Otium, vil derfor skje fortløpende etter at en testfase er unnagjort. I tillegg må prosjektledere kursenes før de tar i bruk prosjektlosen.» I møte med revisor 17.11.17 opplyste Utbyggingssjef at de har begynt å bruke Prosjektlosen. Imidlertid vil de ikke benytte Prosjektlosen for Otium eller Tromsøbadet fordi disse prosjektene har kommet så langt. De vil derfor fortsette å bruke eksisterende arkiveringsplattformer; SharePoint, IT-base og Projectplace, for disse to prosjektene. Det er fremdeles prosjektdokumentasjon som mangler i SharePoint, og SharePoint oppdateres ikke fortløpende etter hvert som nye dokumenter produseres.

I sin tilbakemelding på revisors delrapport har Tromsø kommune opplyst at dokumentene finnes i Outlook og på fellesområde på server. Kommunen opplyser videre at de jobber med å implementere en ny løsning for e-post, slik at disse er tilgjengelige for alle og implementeres i ESA, i tillegg til å utarbeide ansvarsrutiner for arkivering.

Revisor presiserer at i henhold til styringsdokumentet skal dokumentasjon lagres i SharePoint, og det er det vi har undersøkt; hvorvidt prosjektdokumentasjon lagres i henhold til retningslinjene i styringsdokumentet.

III.4 Bokførte utgifter

Revisors funn

Prosjekt	Regnskap pr. 30.11.17	Regulert budsjett 2017	Avvik
Otium	316 026 535	400 000 000	90 064 870

For Otium er det hittil i år bokført investeringsutgifter på 316 millioner. Foreløpig er mindre-utgiftene for inneværende år på 90 millioner.

Entreprenørcompaniet (Econor).

Revisor har kontrollert et utvalg av inngående fakturaer fra Econor for perioden juli – november 2017. Fakturering har skjedd fortløpende a-konto med kr 15 millioner pr måned. Dette er i tråd med betalingsplanen.

Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist. Prosjektleder som er ansatt i WSP, har attestert på enkelte fakturaer. Fra september er fakturaene attestert av kommunens egne ansatte. Dette er i tråd med ny rutine for elektronisk fakturabehandling i Utbyggingstjenesten.

WSP Norge AS

Leverandøren fakturerer medgått tid. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist av kommunens egne ansatte som har nødvendige fullmakter. Kontrollen har ikke avdekket faktureringer som ikke er iht. kontrakt.

IV DELRAPPORT 4

Delrapport 4

Behandlet av kontrollutvalget i sak 65/18. Vedtak:

1. *Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten Oppfølging av investeringsprosjekter – delrapport 4 fra KomRev NORD til orientering.*
2. *Forvaltningsrevisjonsrapporten oversendes kommunestyret til orientering.*
3. *Kontrollutvalget rå kommunestyret treffe følgende vedtak:
Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport Oppfølging av investeringsprosjekter – delrapport 4 til orientering.*

Behandlet av kommunestyret i sak 162/18. Vedtak: **Kontrollutvalget rå kommunestyret til å treffe følgende vedtak:** *Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport Oppfølging av investeringsprosjekter – delrapport 4 til orientering.*

IV.1 Rapporteringer

Styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter beskriver rammebetingelser, mål og organisering av arbeidet samt hvilke krav som gjelder for ledelse og styring i prosjektet. Styringsdokumentet, gjeldende rutiner og prosedyrer samt dokumentmaler utgjør det dokumenterte styringssystemet for Otium bo- og velferdssenter.

I styringsdokumentets pkt. 11.1 om rapportering står følgende: «*Aktivitetene innenfor hver styringsparameter skal rapporteres hver måned. Det skal utarbeides månedssrapporter for prosjektet. Status for Otium bo- og velferdssenter totalt sett rapporteres til prosjektansvarlig i avtalt omfang.*» Videre står det om kostnadsstyring at «*prosjektledelsen skal foreta fakturabehandling på alle ytelser i prosjektet, føre attestasjonsregnskap og rapportere månedlig til oppdragsgiver på økonomi og fremdrift. Fakturaene skal behandles og attesteres innen 3 virkedager, dersom de ikke er omtvistet.*»

Kommunestyret behandlet i møte 23.11.16 bevilgningssaker til i alt fem investeringsprosjekter, deriblant Tromsøbadet. I alle sakene inngikk følgende punkt i vedtaket: «*Det etableres sterkere styring, rapportering og oppfølging av prosjektet, både til administrativt og politisk nivå. Rapporteringen skal inneholde økonomi og fremdrift og skal fremlegges formannskapet til månedlig behandling. Den månedlige rapporten skal sendes kontrollutvalget til orientering. Når Tromsø kommune har etablert felles prosjektmetodikk for byggeprosjekter, så skal prosjektet underlegges denne.*» Formannskapet behandlet i sak 163/16 *Rutiner for status på investeringsprosjekter til formannskapet*. Rutinene innebærer at formannskapet blir holdt løpende orientert om investeringsprosjektene gjennom en skriftlig rapportering som gjøres i en fast mal og sendes ut i forkant av møtet, samt at det gis en fysisk presentasjon. Presentasjonen skal gjøres i siste møte i måneden. I formannskapets møte 19.9.17, sak 320/17, ble rutinene endret. Det gis ikke lengre presentasjon i møtet, men skriftlig rapportering skal gjøres til formannskapets siste møte i måneden.

Revisors funn

Tromsø kommune og WSP mottar månedlige rapporteringer fra Econor som er hovedentreprenør. Som fast vedlegg til rapporteringene følger økonomirapportering, endringsoversikt og indeksregulering. Indeksregulering i henhold til indeks fra SSB gjøres månedlig på gjenstående, ikke-fakturert, kontraktsmålsom. Tromsø kommune mottar også månedlige rapporter fra prosjektleder i WSP.

Det fremgår av prosjektstatusrapport 26.4.2018 fra prosjektleder i WSP til Tromsø kommune at byggene og tekniske anlegg ble overtatt 19.4.2018. Overtakelsen var i utgangspunktet planlagt 12.3.2018, men ble forskjøvet for å gi entreprenøren tid til å lukke de fleste manglene. Kommunens prosjektleder for Otium har i møte med revisor fortalt at byggene ble overtatt med en rekke feil og mangler, og det arbeides med utbedringer. Tromsø kommune holder igjen utbetalingene til entreprenør inntil feil og mangler er rettet opp. Selv om overtakelse var gjennomført, pågikk det i mai mye arbeid i hele bygningsmassen, ifølge kommunens prosjektleder. Arbeid innenfor rør, elektro og bygg var fremdeles ikke ferdigstilt i deler av bygget. Kommunen har foreløpig ikke overtatt tak og utvendige flater eller utomhus-arbeidene. Utomhusarbeidene skal være ferdig 1.8.2018, og full overtakelse er planlagt 8.8.2018. Hjemmetjenesten skal flytte inn og ta i bruk sine lokaler 28.5.2018, mens beboere på Otium vil flytte inn fra og med 3.9.2018.

Prosjektleder i Tromsø kommune opplyste i møte med revisor at budsjettet for inventar er relativt stramt. Det er mye inventar som skal inn i bygget; senger, dyner, medisinsk utstyr, TV-skjermer osv. Av prosjektstatusrapport fra april fremgår det at det kom inn klage på tildeling av leveranse av helserelevante møbler, og at dette resulterte i at tildelingen måtte trekkes tilbake og nytt anbud lyses

ut med frist 28.5.2018. Videre står det: «Vi kan risikere at denne leveransen blir forsinket i forhold til innflytting. Konsekvens er ikke utredet, men det må gjøres.» Det er WSP som gjennomfører anbudsprosessene på vegne av Tromsø kommune, mens innkomne tilbud ifølge prosjektleder i Tromsø kommune vurderes av kommunen og WSP i fellesskap.

I prosjektstatusrapport fra april 2018 fremkommer det også at det jobbes med saken når det gjelder merkostnader tilknyttet lyskryss på E8. Ifølge rapporten foreligger det uenighet om forståelsen av hva som var grunnlaget for å sette kostnader i forprosjektet. Prosjektleder i Tromsø kommune har i møte med revisor også fortalt at det jobbes med fordeling av kostnadene, og at kommuneadvokaten er involvert i denne saken. Når det gjelder merkostnader som følge av økt uttak av avfall (forurensede masser) i forbindelse med lyskrysset, er saken avsluttet. Kommunen må dekke disse kostnadene som utgjør i overkant av 32 millioner kroner.

Nedenfor gjengis rapporteringer fra administrasjonen v/seksjon for utbygging til formannskapet vedrørende påløpte kostnader for Otium bo- og velferdssenter. Revisor har i tabellen uthevet rapporteringer som er avgitt til formannskapet etter revisors delrapport 3.

	Total budsjetttramme	Prognose	Påløpte kostnader	Gjenstående
Per 31.12.16	785 500 000	785 500 000	242 146 973 (31 %)	543 353 027 (69 %)
Per 31.1.17	785 500 000	785 500 000	277 758 384 (35 %)	507 741 616 (65 %)
Per 30.2.17 ²²	785 500 000	785 500 000	326 309 212 (42 %)	459 190 788 (58 %)
Per 31.3.17	785 500 000	785 500 000	353 285 704 (45 %)	432 214 296 (55 %)
Per 30.4.17	785 500 000	785 500 000	422 845 820 (54 %)	362 654 180 (46 %)
Per 30.6.17	785 500 000	785 500 000	452 868 513 (58 %)	332 631 487 (42 %)
Per 31.7.17	785 500 000	785 500 000	492 684 500 (63 %)	292 815 500 (37 %)
Per 31.8.17	785 500 000	785 500 000	521 872 272 (66 %)	263 627 728 (34 %)
Per 30.9.17	785 500 000	785 500 000	542 038 646 (69 %)	243 461 354 (31 %)
Per 31.12.17	785 500 000	-	635 140 818 (81 %)	150 359 182 (19 %)
Per 31.1.18	785 500 000	-	660 450 202 (84 %)	125 049 798 (16 %)
Per 28.2.18	785 500 000	-	666 576 877 (85 %)	118 923 123 (15 %)
Per 31.3.18	785 500 000	-	681 690 801 (87 %)	103 809 199 (13 %)

Rapporteringene til formannskapet er behandlet i møter 30.1.18, 13.3.18, 3.4.18 og 8.5.18²³. Revisor har i tidligere delrapporter bemerket at administrasjonen ikke rapporterer til formannskapet i tråd med vedtak i kommunestyret og formannskapet. I henhold til fastsatte rutiner skal det rapporteres månedlig til det siste møtet i måneden i formannskapet, og enkelte av de ovennevnte rapporteringene kan derfor fremstå som forsinkede. Revisor legger imidlertid til grunn at dette har sammenheng med møtedatoene i formannskapet, hvor det verken i februar eller mars var møte siste tirsdag i måneden. Heller ikke 1.mai var det formannskapsmøte. Administrasjonen sender nå kopi av rapporteringene til kontrollutvalget. Vi anser at administrasjonen, for rapporteringene som er avgitt etter revisors delrapport 3, har rapportert til formannskapet i henhold til kommunestyrets og formannskapets vedtak.

I rapporteringen til formannskapet inngår også oversikt over risiko, dvs. hvor stor andel av margin og reserve i prosjektet som er brukt. *Marginen* i prosjektet disponeres av styringsgruppen. *Marginen* benyttes til utvikling/endringer i prosjektet. *Reserven* disponeres av prosjektledelsen og brukes til

²² Revisor antar at rapporteringen gjelder per 28.2. som var den siste dagen i februar.

²³ Formannskapet besluttet å utsette saken til møte 15.5.2018.

nødvendige endringer innenfor rammene. Som det fremgår av ovenstående tabell var hele marginen og hele reserven brukt opp per 31.12.17.

	Margin		Reserve		Sum margin + reserve	
	Budsjett	Påløpt	Budsjett	Påløpt	Budsjett	Påløpt
Per 31.12.16	11 100 000	10 500 000 (95%)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 31.1.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 30.02.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 31.3.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 30.4.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 30.6.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0%	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 31.7.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 31.8.17	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 30.9.2017	11 100 000	10 500 000 (95 %)	16 310 000	0 %	27 410 000	10 500 000 (38 %)
Per 31.12.17	11 100 000	11 100 000 (100 %)	16 310 000	16 310 000 (100 %)	27 410 000	27 410 000 (100 %)
Per 31.1.18	11 100 000	11 100 000 (100 %)	16 310 000	16 310 000 (100 %)	27 410 000	27 410 000 (100 %)
Per 28.2.18	11 100 000	11 100 000 (100 %)	16 310 000	16 310 000 (100 %)	27 410 000	27 410 000 (100 %)
Per 31.3.18	11 100 000	11 100 00 (100 %)	16 310 000	16 310 000 (100 %)	27 410 000	27 410 000 (100 %)

I de siste rapporteringene til formannskapet har det inngått kommentarer om påløpte kostnader for og risiko i prosjektet Otium. Som det fremkommer av tabellen overfor er hele avsetningen til margin/reserve brukt opp, men det foreligger usikkerheter og gjenstående avklaringer vedrørende kostnadene i forbindelse med nytt kryss på E8, noe som medfører usikkerhet vedrørende sluttkostnaden for etablering av nytt kryss på E8. For øvrig fremgår det av rapporteringene at styringsgruppa har besluttet at det ikke legges frem sak om eventuell justering av kostnadsrammen før usikkerhetene er klarlagt.

I revisors delrapport 3 skrev vi at årsbudsjettet for 2017 ble regulert i forbindelse med behandling av Økonomirapport 2-2017 (kommunestyresak 242/17); årsbudsjettet ble økt fra 350 MNOK til 400 MNOK. Det ble imidlertid ikke vedtatt endret kostnadsramme for prosjektet totalt sett, slik at kostnadsrammen på 785,5 MNOK²⁴ fremdeles var gjeldende. I økonomirapport 1-2018 står følgende om Otium Bo- og velferdssenter under *økonomi status*:

«Når det tas høyde for merkostnadene til ombygging av E8 samt ny overvannstrase, antas samlede kostnader til prosjektet om lag 840 millioner kroner, ei økning på om lag 54,5 millioner kroner. Det

²⁴ Kostnadsramme for Otium ble vedtatt av kommunestyret i sak 132/15.

foreligger foreløpig ikke et endelig oppsett på disse kostnadene og det er tett dialog med entreprenør om hvordan kostnader skal fordeles. I forhold til påløpte kostnader på ca. 630 millioner kroner, gjenstår å bevilge om lag 210 millioner kroner. Årets prognose er på 200 millioner kroner. Samlet økonomisk gjennomgang og endelig sluttregnskap vil legges til egen avslutningssak om Otium.»

Revisor oppfatter ovennevnte sitat fra Tromsø kommunes økonomirapport 1-2018 som at det er kjent at den vedtatte kostnadsrammen ikke vil holde og at det likevel ikke vil bli fremlagt egen sak om utvidet kostnadsramme for prosjektet før endelig sluttregnskap foreligger.

IV.2 Endringer og tillegg

Vedlagt styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter er det en fullmaktsmatrise som viser hvilke fullmakter styringsgruppe, prosjektansvarlig, prosjektleder, brukerkoordinator og prosjektsekretær har i prosjektet.

Når det gjelder endringer i prosjektet, viser revidert fullmaktsmatrise følgende:

- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektadministrasjon. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektansvarlig
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektering. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – entrepriser. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder

Revisors funn

Det avholdes månedlige alliansemøter hvor endringer i prosjektet gjennomgås og det avklares hva som er byggherreinitierte endringer og hvordan endringene skal kostnadsfordeles. I økonomirapporteringen fra Econor er det egen oversikt over endringer i prosjektet. Av denne fremgår beskrivelse av endringen, pris, godkjent beløp, hvordan endringen er behandlet i alliansen samt kommentar. Videre gis det oversikt over hva som er godkjente endringer, uavklarte endringer og endringer som utgår. Endringer legges til målsummen og faktureres dermed ikke separat. Per 15.3.2018 var det godkjente endringer for kr 52 554 62 eks. mva. Endringer som på dette tidspunktet ikke var avklarte, beløp seg til kr 22 024 289 eks. mva.

IV.3 Arkivering av prosjektdokumentasjon

Styringsdokumentet sier følgende om dokumentkontroll/håndtering:

«Prosjekt Otium bo- og velferdssenter er underlagt Arkivloven. Tromsø kommune har egne rutiner for dokumenthåndtering og arkivering som ivaretar dette. Det er etablert et elektronisk arkiv og kommunen har innført det elektroniske saksbehandlingsprogrammet «Doculive www sak». Dermed blir all korrespondanse journalført og arkivert elektronisk. (tilpasses prosjektet).

I tillegg til de formelle krav som gjelder skal alle medarbeidere i prosjektet benytte den filstruktur som er etablert på fellesområdet «Sharepoint» for elektronisk lagring av prosjektdokumentasjon. Lagring skal utføres i henhold til definert arkiveringsnøkkel.»

Revisors funn

Tromsø kommune opplyser at prosjekterende, entreprenører og leverandører benytter IT-base webhotell til arkivering og distribusjon av prosjekteringsmateriale. Seksjon for utbygging har tidligere lagret prosjektdokumentasjon i SharePoint. SharePoint beskrives av Microsoft som en

sikker nettløsning for å lagre, organisere, dele og få tilgang til informasjon fra ulike enheter. Gjennom SharePoint kan dokumenter og informasjon deles med kolleger, partnere og kunder.

Revisor har fått tilgang til SharePoint og kan til enhver tid gå inn i systemet og se hvilken prosjektdokumentasjon som finnes der. I tidligere delrapporter har vi skrevet at ikke all relevant prosjektdokumentasjon finnes i SharePoint og ikke fortløpende legges ut i Sharepoint. Vi har i forbindelse med utarbeidelse av denne delrapporten etterspurt ønsket prosjektdokumentasjon fra utbyggingssjef i Tromsø kommune. Det har tatt tid å få tilgang til etterspurt dokumentasjon, og utbyggingssjef har forklart dette bl.a. med fravær blant personer som sitter på dokumentasjonen. Ut fra dette oppfatter vi at utbyggingssjef, som også sitter i styringsgruppen, ikke har enkel tilgang til all relevant dokumentasjon. I møte med revisor har seksjon for utbygging opplyst at de ikke benytter SharePoint til oppbevaring av all prosjektdokumentasjon. De opplyste at de benytter IT-base, og at det er prosjektleder hos WSP som har mesteparten av prosjektdokumentasjonen. Dersom kommunen har behov for dokumentasjon de selv ikke har, henvender de seg til prosjektleder i WSP og får tilsendt dette. På spørsmål fra revisor om de opplever dette som et tilfredsstillende system, svarte *seksjon for utbygging* at det egentlig ikke er et tilfredsstillende system, og at dette er noe de har slitt med i prosjektet. Revisor har tidligere fått opplyst at Tromsø kommune har tatt i bruk en ny prosjektplattform; *Prosjektlosen*, men at denne ikke benyttes for verken Otium bo- og velferdssenter eller Tromsøbadet fordi disse prosjektene var kommet langt da kommunen begynte å ta i bruk *Prosjektlosen*. I tilbakemelding på revisors delrapport 4 har imidlertid Tromsø kommune opplyst at det er opprettet eget prosjektområde i *Prosjektlosen* for prosjektet, og at arbeidet med å overføre data til denne prosjektplattformen er igangsatt. Videre opplyser Tromsø kommune at *seksjon for utbygging* har tilgang til WSP sitt SharePoint-område.

Selv om prosjektleder er engasjert av kommunen og kommunen kan etterspørre ønsket dokumentasjon fra denne, er det en viss risiko forbundet med at byggherre selv ikke har egen oversikt over all dokumentasjon i prosjektet. I sin tilbakemelding på revisors delrapport har Tromsø kommune opplyst at all prosjektadministrativ dokumentasjon og korrespondanse vil bli overført til kommunens arkiv ved prosjektavslutning.

IV.4 Bokførte utgifter

Revisors funn

Prosjekt	Regnskap pr. 30.04.18	Opprinnelig budsjett 2018	Avvik
Otium	60 216 231	215 000 000	

I 2018 er det pr. 30.4.18 bokført 60 216 231 i prosjektet, inkl. 537 449 for underprosjektet Otium kunstprosjekt.

Entreprenørcompaniet (Econor).

Revisor har kontrollert et utvalg av inngående fakturaer fra Econor for perioden januar – april 2018. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist av ansatte i kommunen, og det opplyses i tekstfeltet i regnskapet at faktura er kontrollert av en ansatt i WSP. Avdragsnota 27 er verken bokført eller betalt på kontrolltidspunktet, noe kommunen opplyser er en sanksjon for gjenstående feil og mangler. For øvrig er bokførte fakturaer i henhold til betalingsplanen.

WSP Norge AS

Leverandøren fakturerer medgått tid. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist av kommunens egne ansatte som har nødvendige fullmakter. Kontrollen har ikke avdekket faktureringer som ikke er i henhold til kontrakt.

NNBK

Kommunen har inngått avtale med NNBK om byggeledelse, etter forutgående kunngjøring i Doffin. Leverandøren fakturerer etter medgått tid iht. NS 8403. Leverandøren har fakturert i tråd med avtalt timepris. Kontrollerte fakturaer er attestert og anvist av ansatt i kommunen.

ATEA AS

Kommunen har inngått avtale med Atea AS om Pasientvarslingssystem. Faktura er attestert og anvist av ansatte i kommunen. Det er påløpt forsinkelsesrenter som følge av at faktura er behandlet og utbetalt etter forfallsdato. Vi har etterspurt, men ikke mottatt avtalen fra kommunen.

V DELRAPPORT 5

Delrapport 5

Behandlet av kontrollutvalget i sak 107/18. Vedtak:

1. *Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten Oppfølging av investeringsprosjekter – delrapport 5 fra KomRev NORD til orientering.*
2. *Forvaltningsrevisjonsrapporten oversendes kommunestyret til orientering.*
3. *Kontrollutvalget råar kommunestyret treffe følgende vedtak:
Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport Oppfølging av investeringsprosjekter – delrapport 5 til orientering.*

Behandlet av kommunestyret i sak 193/18. Vedtak: *Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport Oppfølging av investeringsprosjekter – delrapport 5 til orientering.*

V.1 Rapporteringer

Styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter beskriver rammebetingelser, mål og organisering av arbeidet samt hvilke krav som gjelder for ledelse og styring i prosjektet. Styringsdokumentet, gjeldende rutiner og prosedyrer samt dokumentmaler utgjør det dokumenterte styringssystemet for investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter.

I styringsdokumentets pkt. 11.1 om rapportering står følgende: «*Aktivitetene innenfor hver styringsparameter skal rapporteres hver måned. Det skal utarbeides månedsrappporter for prosjektet. Status for Otium bo- og velferdssenter totalt sett rapporteres til prosjektansvarlig i avtalt omfang.*» Videre står det om kostnadsstyring at «*prosjektledelsen skal foreta fakturabehandling på alle ytelser i prosjektet, føre attestasjonsregnskap og rapportere månedlig til oppdragsgiver på økonomi og fremdrift. Fakturaene skal behandles og attesteres innen 3 virkedager, dersom de ikke er omtvistet.*»

Kommunestyret behandlet i møte 23.11.16 bevilgningssaker til i alt fem investeringsprosjekter, deriblant Tromsøbadet. I alle sakene inngikk følgende punkt i vedtaket: «*Det etableres sterkere styring, rapportering og oppfølging av prosjektet, både til administrativt og politisk nivå. Rapporteringen skal inneholde økonomi og fremdrift og skal fremlegges formannskapet til månedlig behandling. Den månedlige rapporten skal sendes kontrollutvalget til orientering. Når Tromsø kommune har etablert felles prosjektmetodikk for byggeprosjekter, så skal prosjektet underlegges denne.*» Formannskapet behandlet i sak 163/16 *Rutiner for status på investeringsprosjekter til formannskapet*. Rutinene innebærer at formannskapet blir holdt løpende orientert om investeringsprosjektene gjennom en skriftlig rapportering som gjøres i en fast mal og sendes ut i forkant av møtet, samt at det gis en fysisk presentasjon. Presentasjonen skal gjøres i siste møte i måneden. I formannskapets møte 19.9.17, sak 320/17, ble rutinene endret. Det gis ikke lengre presentasjon i møtet, men skriftlig rapportering skal gjøres til formannskapets siste møte i måneden.

Revisors funn

Tromsø kommune og WSP mottar månedlige rapporteringer fra Econor som er hovedentreprenør. Som fast vedlegg til rapporteringene følger økonomirapportering, endringsoversikt og indeksregulering. Indeksregulering i henhold til indeks fra SSB gjøres månedlig på gjenstående, ikke-fakturert, kontraktsmålsom. Tromsø kommune mottar også månedlige rapporter fra prosjektleder i WSP. I forbindelse med denne delrapporten har vi etterspurt rapporteringene fra både WSP og Econor fra kommunen. Seksjonsleder for seksjon for utbygging har opplyst at han ville innhente rapporteringene fra Econor fra prosjektleder i WSP. Vi mottok ikke disse før denne delrapporten ble sendt til Tromsø kommune for gjennomgang, men kommunen har oversendt rapporteringene de mottar fra WSP.

Det fremgikk av prosjektstatusrapport 26.4.2018 fra prosjektleder i WSP til Tromsø kommune at byggene og tekniske anlegg ble overtatt 19.4.2018. Overtakelsen var i utgangspunktet planlagt 12.3.2018, men ble forskjøvet for å gi entreprenøren tid til å lukke de fleste manglene. I revisors delrapport 4 skrev vi hjemmetjenesten skulle flytte inn og ta i bruk sine lokaler 28.5.2018, mens beboere på Otium ville flytte inn fra og med 3.9.2018. Hjemmetjenesten har flyttet inn og tatt i bruk lokalene, mens innflyttingen for beboere på Otium er forskjøvet med fem uker; til 8.oktober. Dagsenteret har også tatt i bruk sine lokaler. I møte fortalte seksjon for utbygging at hovedårsaken til forsinket innflytting er at overtakelsen av bygget ble forskjøvet. De presiserte at i et slikt bygg er det viktig at «hele maskineriet» fungerer ved innflytting, fordi dette er et bo- og omsorgssenter og skal være hjemmet til mange eldre. Bygget vil være i bruk hele døgnet, noe som også innebærer at det er begrenset hvilke arbeider som kan utføres, og som er ønskelig å utføre, etter at bygget er tatt i bruk. Kommunen fortalte videre at forsinket innflytting ikke har større økonomiske konsekvenser

for selve prosjektet. Lønnsutgifter for ansatte som skal jobbe ved Otium påløper, og de ansatte bruker disse «ekstra» fem ukene på å bli godt kjent med bygget og å gjennomgå grundig opplæring.

Av referat fra styringsgruppemøte 22.6.2018 fremkommer det at det er mangelfull 4G-dekning på bygget. I møte med seksjon for utbygging fikk revisor utdypende informasjon om hva disse problemene består i. Velferdsteknologien som skal benyttes på Otium kommuniserer via 4G, og denne vil ikke fungere som forutsatt dersom ikke 4G-dekningen utbedres. Også Hjemmetjenesten har behov for god 4G-dekning for å motta alarmer fra hjemmeboende, og Hjemmetjenesten opplever problemer med dette. Det er behov for å styrke signalstyrken og kvaliteten på denne. Det er mye betong og mange vannledninger i bygget, noe som også bidrar til å svekke signalstyrken. Kommunen fortalte at de utførte en dekningsprøve for om lag et år siden, og denne viste såkalte «hvite flekker», altså områder med manglende dekning. I starten av juni 2018 ble det kjent at dette ville utgjøre et problem for velferdsteknologien. Kommuneadministrasjonen fortalte at de jobber for fullt med å finne en løsning på dette. I utgangspunktet er tilstrekkelig 4G-dekning, slik at velferdsteknologien fungerer, en forutsetning for å ta bygget i bruk. Revisor fikk 14.9.2018 omvisning på Otium av kommunens prosjektleder. Det var da gjort utbedringer av dekningen i A- og B-blokken, og det så ut til at utfordringene med 4G-dekning ville være løst innen innflytning. I sin tilbakemelding på denne delrapporten opplyser Tromsø kommune at utfordringene med 4G-dekning nå er løst.

I delrapport 4 skrev vi at prosjektleder i Tromsø kommune hadde opplyst at budsjettet for inventar er relativt stramt. Det er mye inventar som skal inn i bygget; senger, dyner, medisinsk utstyr, TV-skjermer, gardiner osv. Alt inventar som har betydning for liv og helse vil ifølge kommunen være på plass til planlagt innflytting 8.10.2018. Vi har fra kommunen etterspurt en oversikt som viser utgifter til inventar sammenholdt med budsjett for inventar. Vi har ikke mottatt slik oversikt fra kommunen.

Som det fremgår av tidligere delrapporter fra revisor, har kostnadsfordelingen av merkostnader tilknyttet lyskryss på E8 ikke vært avklart. Det fremgår av rapport fra prosjektleder i WSP av 10.7.2018 at dette fremdeles ikke er avklart, og det arbeides fortsatt med denne saken.

I tidligere delrapporter fra revisor har vi i tabeller gjengitt administrasjonens rapporteringer til formannskapet vedrørende påløpte kostnader for Otium. Kontrollutvalget mottar nå kopi av disse rapporteringene, og vi gjengir derfor ikke disse i denne delrapporten. I revisors delrapport 4 fremkom det at slik rapportering ble gjort til formannskapetets møte 8.5.2018. Etter dette har administrasjonen avgitt to rapporteringer til formannskapet, behandlet i møte henholdsvis 28.8.2018 (sak 260/18) og i møte 25.9.2018 (sak 290/18).²⁵

I førstnevnte rapportering inngikk flere tabeller, med tall per 31.5.18, per 30.6.18 og per 31.7.18. Den andre rapporteringen inneholdt tall per 31.8.18. Som tidligere rapporterer administrasjonen med fargekode gul på påløpte kostnader for Otium. Gul fargekode betyr «uavklart/usikkert i henhold til plan». I kommentar i rapporteringen står følgende om dette: «*Det er varslet gult på grunn av at det er usikkerhet vedrørende sluttkostnaden for etablering av nytt kryss på E8. Styringsgruppa har besluttet at det ikke legges frem sak om økt budsjett, men at det behandles med ordinær økonomirapportering og sluttregnskap.*»

²⁵ I denne rapporteringen var det oppgitt feil tall for påløpte kostnader for Otium. Formannskapet vedtok å utsette saken til møte 2.10.2018. Administrasjonen fremla ny rapportering med korrigerte tall per 31.8.2018 til dette møtet.

V.2 Endringer og tillegg

Vedlagt styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter er det en fullmaktsmatrise som viser hvilke fullmakter styringsgruppe, prosjektansvarlig, prosjektleder, brukerkoordinator og prosjektsekretær har i prosjektet.

Når det gjelder endringer i prosjektet, viser revidert fullmaktsmatrise følgende:

- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektadministrasjon. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektansvarlig
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektering. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – entrepriser. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder

Revisors funn

Det avholdes månedlige alliansemøter hvor endringer i prosjektet gjennomgås og det avklares hva som er byggherreinitierte endringer og hvordan endringene skal kostnadsfordeles. I økonomirapporteringen fra Econor er det egen oversikt over endringer i prosjektet. Av denne fremgår beskrivelse av endringen, pris, godkjent beløp, hvordan endringen er behandlet i alliansen samt kommentar. Videre gis det oversikt over hva som er godkjente endringer, uavklarte endringer og endringer som utgår. Endringer legges til målsummen og faktureres dermed ikke separat. I forbindelse med denne delrapporten har revisor ikke blitt forelagt endringsoversikten i rapporteringen fra Econor. Imidlertid fremgår godkjente og uavklarte endringer også av økonomirapporteringen fra WSP. Per 20.9.2018 var det godkjente endringer for kr 52 554 661 eks. mva.

V.3 Arkivering av prosjektdokumentasjon

Styringsdokumentet sier følgende om dokumentkontroll/håndtering:

«Prosjekt Otium bo- og velferdssenter er underlagt Arkivloven. Tromsø kommune har egne rutiner for dokumenthåndtering og arkivering som ivaretar dette. Det er etablert et elektronisk arkiv og kommunen har innført det elektroniske saksbehandlingsprogrammet «Doculive www sak». Dermed blir all korrespondanse journalført og arkivert elektronisk. (tilpasses prosjektet).

I tillegg til de formelle krav som gjelder skal alle medarbeidere i prosjektet benytte den filstruktur som er etablert på fellesområdet «Sharepoint» for elektronisk lagring av prosjektdokumentasjon. Lagring skal utføres i henhold til definert arkiveringsnøkkel.»

Revisors funn

Som redegjort for i tidligere delrapporter har Tromsø kommune tidligere benyttet SharePoint²⁶ for oppbevaring av prosjektdokumentasjon. Prosjekterende, entreprenører og leverandører benytter IT-base webhotell til arkivering og distribusjon av prosjekteringsmateriale. I tillegg benytter prosjektleder hos WSP SharePoint for oppbevaring av prosjektdokumentasjon, og kommunen kan henvende seg til WSP for å få eventuell prosjektdokumentasjon de selv ikke har tilgang til. Tromsø kommune har tatt i bruk prosjektplattformen Prosjektlosen for oppbevaring av prosjektdokumentasjon i andre pågående investeringsprosjekter. Denne er ikke tatt i bruk for Otium,

²⁶ SharePoint beskrives av Microsoft som en sikker nettløsning for å lagre, organisere, dele og få tilgang til informasjon fra ulike enheter.

fordi prosjektet var kommet langt da prosjektplattformen ble implementert i kommunen. Tromsø kommune har tidligere opplyst at all prosjektadministrativ dokumentasjon og korrespondanse vil bli overført til kommunens arkiv ved prosjektavslutning.

V.4 Bokførte utgifter

Revisors funn

År	Bokført beløp
2012	2 559 651
2013	4 408 528
2014	11 145 182
2015	20 933 078
2016	237 703 584
2017	359 864 573
2018	86 997 071
Totalsum	723 611 667

Det er bokført kr 723 611 667 i prosjektet pr. 11.09.18. Revisor har kontrollert et utvalg av inngående fakturaer fra Econor, WSP, ATEA og Kjell Arnesen AS for perioden mai – august 2018. Det er kontrollert om fakturering skjer iht. inngåtte kontrakter, om det er tilfredsstillende arbeidsdeling mellom attestant og anviser, og om merverdiavgift er behandlet korrekt.

Entreprenørcompaniet (Econor).

Revisor har kontrollert et utvalg av inngående fakturaer fra Econor for perioden mai - august 2018. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist av ansatte i kommunen. Avdragsnota 27, 28 og 29 er parkert for utbetaling på kontrolltidspunktet. Det foreligger også faktura og kreditnota fra 2017 som er parkert for utbetaling. I sin tilbakemelding på denne delrapporten opplyser Tromsø kommune at det er enighet mellom partene om at utbetalinger tilbakeholdes frem til alle avvik og mangler er lukket.

WSP Norge AS

Leverandøren fakturerer medgått tid. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist av kommunens egne ansatte som har nødvendige fullmakter. Kontrollen har ikke avdekket faktureringer som ikke er i henhold til kontrakt.

ATEA AS

ATEA er leverandør av pasientvarslingssystem ved Otium. Avtalen var etterspurt, men ikke innsendt fra kommunen i forbindelse med forrige delrapportering. Etter ny henvendelse har vi mottatt avtale av 15.06.18. Tidspunktet for avtaleinngåelse er flere måneder etter første delfakturering (50 %) fra leverandøren, som skjedde i januar 2018. Det er et avvik mellom opplyst kontraktssum på faktura og signert kontrakt med kr 404 232.

Kjell Arnesen AS

Kjell Arnesen er leverandør av møbler og inventar i prosjektet. Hittil er det bokført kjøp for 4,2 millioner fra selskapet. Vi har fra Tromsø kommune etterspurt avtalen med selskapet. Vi mottok

avtalene 28.9.2018. Den ene avtalen omfatter kontor- og møteromsmøbler, mens den andre omfatter helse relaterte møbler. Begge avtalene var signerte av Kjell Arnesen, med datering 29.9.2018. Ingen av avtalene vi har fått oversendt var signerte av Tromsø kommune. Tromsø kommune har opplyst følgende i sin tilbakemelding på denne delrapporten:

«Arnesen har vunnet oppdraget gjennom en konkurranse etter lov om offentlige anskaffelser, og kommunen har herunder forpliktet leveransen på tildelingskriterier samt øvrige krav og kontraktsvilkår. Ihht Tromsø kommunes delegasjonsreglement er kontrakten av en slik art at det må signeres lengre opp i administrasjonen. Vi har mottatt signert avtale fra Arnesen fredag 28. september og avtalen vil bli signert av Tromsø kommune i dag²⁷. Det forpliktende samarbeidet mellom partene er som sådan opprettet gjennom forespørsel og tilbud, mens den formelle kontraktsinngåelsen opprettes i etterkant. Vi ser derfor ingen stor risiko i at levering av varer og tjenester starter før kontrahering. Anskaffelsen er for øvrig iht. LOA/FOA²⁸»

²⁷ Revisor mottok tilbakemelding fra Tromsø kommune 2.10., og «i dag» betyr dermed 2.10.2018.

²⁸ LOA er forkortelse for lov om offentlige anskaffelser og FOA er forkortelse for forskrift om offentlige anskaffelser.

VI DELRAPPORT 6

Delrapport 6

Behandlet av kontrollutvalget i sak 17/19. Vedtak:

1. *Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten Oppfølging av investeringsprosjekter – delrapport 6 fra KomRev NORD til orientering.*
2. *Forvaltningsrevisjonsrapporten oversendes kommunestyret til orientering.*
3. *Kontrollutvalget rå kommunestyret treffe følgende vedtak:
Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport Oppfølging av investeringsprosjekter – delrapport 6 til orientering.*

Behandlet av kommunestyret i sak 64/19. Vedtak: *Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Oppfølging av investeringsprosjekter – delrapport 6» til orientering.*

VI.1 Rapporteringer

Styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter beskriver rammebetingelser, mål og organisering av arbeidet samt hvilke krav som gjelder for ledelse og styring i prosjektet. Styringsdokumentet, gjeldende rutiner og prosedyrer samt dokumentmaler utgjør det dokumenterte styringssystemet for investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter.

I styringsdokumentets pkt. 11.1 om rapportering står følgende: «*Aktivitetene innenfor hver styringsparameter skal rapporteres hver måned. Det skal utarbeides månedsrappporter for prosjektet. Status for Otium bo- og velferdssenter totalt sett rapporteres til prosjektansvarlig i avtalt omfang.*» Videre står det om kostnadsstyring at «*prosjektledelsen skal foreta fakturabehandling på alle ytelser i prosjektet, føre attestasjonsregnskap og rapportere månedlig til oppdragsgiver på økonomi og fremdrift. Fakturaene skal behandles og attesteres innen 3 virkedager, dersom de ikke er omtvistet.*»

Kommunestyret behandlet i møte 23.11.16 bevilgningssaker til i alt fem investeringsprosjekter, deriblant Tromsøbadet. I alle sakene inngikk følgende punkt i vedtaket: «*Det etableres sterkere styring, rapportering og oppfølging av prosjektet, både til administrativt og politisk nivå. Rapporteringen skal inneholde økonomi og fremdrift og skal fremlegges formannskapet til månedlig behandling. Den månedlige rapporten skal sendes kontrollutvalget til orientering. Når Tromsø kommune har etablert felles prosjektmetodikk for byggeprosjekter, så skal prosjektet underlegges denne.*» Formannskapet behandlet i sak 163/16 *Rutiner for status på investeringsprosjekter til formannskapet*. Rutinene innebærer at formannskapet blir holdt løpende orientert om investeringsprosjektene gjennom en skriftlig rapportering som gjøres i en fast mal og sendes ut i forkant av møtet, samt at det gis en fysisk presentasjon. Otium bo- og velferdssenter er et av investeringsprosjektene rapporteringene til formannskapet omfatter. Presentasjonen skal gjøres i siste møte i måneden. I formannskapets møte 19.9.17, sak 320/17, ble rutinene endret. Det gis ikke lengre presentasjon i møtet, men skriftlig rapportering skal gjøres til formannskapets siste møte i måneden.

Revisors funn

Tromsø kommune og WSP har underveis i prosjektet mottatt månedlige rapporteringer fra Econor som er hovedentreprenør. Som fast vedlegg til rapporteringene har vært økonomirapportering, endringsoversikt og indeksregulering. Indeksregulering i henhold til indeks fra SSB gjøres månedlig på gjenstående, ikke-fakturert, kontraktsmålsum. Etter at delrapport 5 ble ferdigstilt er det kun avgitt én rapportering fra Econor, datert 26.9.2018. Dette har sammenheng med at investeringsprosjektet nærmer seg ferdigstillelse og at byggearbeidene i all hovedsak er ferdige.

Tromsø kommune har tidligere også mottatt månedlige rapporter fra prosjektleder i WSP. I forbindelse med denne delrapporten har vi etterspurt hos kommunen rapporteringene fra prosjektleder i WSP. I sin tilbakemelding på revisors delrapport opplyser Tromsø kommune at med bakgrunn i at byggearbeidene i all hovedsak er ferdige, er det ikke behov for denne rapporteringen lengre. Kommunen mottar også økonomioppfølgingsrapporter fra controller i WSP. Hovedmottaker av disse er prosjektleder i WSP, men Tromsø kommune mottar dem også til informasjon. Vi har mottatt disse rapporteringene fra kommunen. Den siste er datert 18.12.2018.

Siste møte i styringsgruppa ble avholdt 22.6.2018. Seksjon for utbygging har fortalt at det etter dette ikke har vært behov for møter i styringsgruppa, fordi det ikke har vært beslutningspunkter for styringsgruppa i denne perioden. Tromsø kommune har opplyst at det i perioden har vært avholdt samarbeidsmøter mellom seksjon for utbygging, seksjon for drift og forvaltning og avdeling for

helse og omsorg for praktisk koordinering. Det vil sannsynligvis bli avholdt møte i styringsgruppa i forbindelse med sluttoppgjøret.

Som følge av at det er avgitt få rapporteringer og ikke er avholdt styringsgruppemøter, bruker vi i denne delrapporten en del muntlig informasjon fra seksjon for utbygging for å beskrive status i prosjektet.

Som nevnt i tidligere delrapporter overtok Tromsø kommune byggene og tekniske anlegg 19.4.2018. Utomhus ble overtatt 6. september. Hjemmetjenesten tok i bruk sine lokaler våren 2018, mens beboere flyttet inn i oktober 2018. Ifølge seksjon for utbygging er nå hele bygget tatt i bruk. På spørsmål fra revisor om hvordan erfaringene med bygget er etter at det ble tatt i bruk, opplyste seksjon for utbygging at erfaringene er relativt gode. Det er et stort og komplekst bygg, og det er nå en slags «innkjøringsperiode» hvor både ansatte og brukere blir kjent med bygget. Seksjon for utbygging fortalte at det ikke er avdekket noen store problemer med bygget som krever større bygningsmessige endringer eller lignende.

Vedrørende prosjektets økonomi er prognosen for prosjektets sluttsum ifølge seksjon for utbygging fremdeles på rundt 840 MNOK. Dette er det samme som ble rapportert i økonomirapport 1-2018: *«Når det tas høyde for merkostnadene til ombygging av E8 samt ny overvannstrase, antas samlede kostnader til prosjektet om lag 840 millioner kroner, ei økning på om lag 54,5 millioner kroner. Det foreligger foreløpig ikke et endelig oppsett på disse kostnadene og det er tett dialog med entreprenør om hvordan kostnader skal fordeles.»* Endelig kostnadsfordeling av merkostnader tilknyttet ombygging av E8 er ennå ikke avklart. Seksjon for utbygging har opplyst at det er jobbet mye med saken. Det er blant annet gjennomført grundige gjennomganger på bilagsnivå.

På spørsmål om hvilke kostnader som vil påløpe i prosjektet fremover, opplyste seksjon for utbygging at det gjenstår en del på inventar. Kontraktene er inngått, men det er ikke fakturert. Det samme gjelder velferdsteknologi. I tillegg gjenstår sluttoppgjøret. Det er imidlertid ikke noe utførelsesmessig som gjenstår.

Når det gjelder inntektene i prosjektet, fortalte seksjon for utbygging at de rettidig har sendt inn nødvendig dokumentasjon for utbetaling av tilskudd fra Husbanken. De er også i gang med prosessen for å få anleggsbidrag fra Vann og avløp.

I etterkant av revisjonsbrev nr. 27 er det innført nye rutiner for attestasjon og anvisning av faktura i seksjon for utbygging. Det er også innført en ny løsning i Agresso, en såkalt tretrinnsløsning. Denne løsningen innebærer at faktura som gjelder Otium først kontrolleres av ekstern prosjektleder, sendes videre til attestasjon hos prosjektleder i kommunen og deretter til anvisning hos ansatt i kommunen. I vår kontroll av investeringsutgiftene ser vi at det er utfordringer med fakturaflyten. Det er flere faktura som må følges opp manuelt av systemansvarlig på grunn av at fakturaflyten stopper opp. I møtet med seksjon for utbygging spurte vi hvordan de opplever at tretrinnsløsningen fungerer. De opplyste at de opplever at denne løsningen ikke fungerer tilfredsstillende. De er enige i at det bør være en tretrinnskontroll av faktura, og det er den tekniske/praktiske utformingen av løsningen de ikke er fornøyde med. De fortalte at det oppstår problemer ved videresending av faktura i systemet. Dette medfører at faktura blir «borte» i systemet – de kommer ikke videre til neste ledd. I slike tilfeller må faktura legges inn på nytt av systemansvarlig for Agresso, og hele prosessen starter på nytt. Seksjon for utbygging fortalte at dette medfører en del ekstraarbeid. Det skaper også usikkerhet; både den som kontrollerer, attesterer og anviser kan få tilbake hele eller deler av faktura de tidligere har behandlet, og bli usikker på om de skal behandles på nytt. Det medfører også forsinkelser og risiko for forsinkelsesrenter. Revisor har også sett eksempel på at faktura har blitt

«flyttet over» til tottrinnskontroll for å rekke fristene for momskompensasjon. Vi presiserer at det i slike tilfeller er kontrollen i første trinn, altså mottakskontroll av innleid konsulent, som forbigås i den elektroniske fakturabehandlingen. Kommunen opplyser at denne kontrollen har blitt verifisert manuelt der det har vært nødvending og at alle faktura er attestert og anvist av kommunens ansatte i henhold til gjeldende reglement. De faktura revisor har undersøkt gjennom stikkprøvekontroll er attestert og anvist av ansatte som har fullmakter til det.

Seksjon for utbygging opplevde at den midlertidige rutinen som ble innført etter revisjonsbrev nr. 27 i påvente av permanente rutiner fungerte bedre. Denne rutinen innebar at ekstern konsulent sin kontroll av faktura skjedde ved at konsulenten påførte kommentar om «OK iht bestilling», og videresendte fakturaen i Agresso til sin byggherrerepresentant (prosjektleder ansatt i kommunen). Konsulenten kontrollerte dermed legitimiteten i fakturaen uten å attestere. Attestasjon og anvisning ble så utført av ansatte i kommunen i henhold til gjeldende reglement. Seksjon for utbygging opplevde denne rutinen som mer fleksibel samt betydelig mer robust enn den gjeldende tretrinnsløsningen.

Tromsø kommune har tidligere opplyst at de jobber med å utbedre de tekniske løsningene for tretrinnsløsningen i Agresso. I forbindelse med denne delrapporten har revisor spurt fagleder regnskap om status i dette arbeidet. Hun har opplyst at det fortsatt arbeides med å rette opp i de tekniske løsningene. For øvrig har både hun og systemansvarlig foreslått at tretrinnsløsningen i Agresso på sikt skal avvikles. Det er ikke tatt endelig stilling til dette forslaget ennå.

Rapporteringer til formannskapet

I tidligere delrapporter fra revisor har vi i tabeller gjengitt administrasjonens rapporteringer til formannskapet vedrørende påløpte kostnader for Otium. Kontrollutvalget mottar nå kopi av disse rapporteringene, og vi gjengir derfor ikke disse i denne delrapporten. I revisors delrapport 5 fremkom det at slik rapportering ble gjort til formannskapets møte 25.9.2018 (sak 290/18)²⁹. Etter dette har administrasjonen avgitt to rapporteringer til formannskapet, behandlet i møte henholdsvis 20.11.2018 (sak 344/18) og i møte 8.1.2019 (sak 1/19). Førstnevnte, sak 344/18, inneholdt rapportering både per 30.9.2018 og 31.10.2018. Den andre rapporteringen inneholdt tall per 30.11.2018. Som tidligere rapporterer administrasjonen med fargekode gul på påløpte kostnader for Otium. Gul fargekode betyr «uavklart/usikkert i henhold til plan». I kommentar i rapporteringene står følgende om dette: «*Det er varslet gult på grunn av at det er usikkerhet vedrørende sluttkostnaden for etablering av nytt kryss på E8. Styringsgruppa har besluttet at det ikke legges frem sak om økt budsjett, men at det behandles med ordinær økonomirapportering og sluttregnskap.*»

VI.2 Endringer og tillegg

Vedlagt styringsdokumentet for Otium bo- og velferdssenter er det en fullmaktsmatrise som viser hvilke fullmakter styringsgruppe, prosjektansvarlig, prosjektleder, brukerkoordinator og prosjektsekretær har i prosjektet.

Når det gjelder endringer i prosjektet, viser revidert fullmaktsmatrise følgende:

²⁹ I denne rapporteringen var det oppgitt feil tall for påløpte kostnader for Otium. Formannskapet vedtok å utsette saken til møte 2.10.2018. Administrasjonen fremla ny rapportering med korrigerede tall per 31.8.2018 til møte 2.10.2018.

- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektadministrasjon. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektansvarlig
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – prosjektering. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder
- Godkjenne endringer i fht kontrakt – entrepriser. Fullmakt: Styringsgruppe og prosjektleder

Revisors funn

Det er underveis i prosjektet avholdt månedlige alliansemøter hvor endringer i prosjektet gjennomgås og det avklares hva som er byggherreinitierte endringer og hvordan endringene skal kostnadsfordeles. Godkjente endringer legges til målsummen og faktureres ikke separat. Av økonomirapportering fra WSP fremgår det at det per 18.12.2018 var godkjente endringer for kr 51 492 327 eks. mva.

VI.3 Arkivering av prosjektdokumentasjon

Styringsdokumentet sier følgende om dokumentkontroll/håndtering:

«Prosjekt Otium bo- og velferdssenter er underlagt Arkivloven. Tromsø kommune har egne rutiner for dokumenthåndtering og arkivering som ivaretar dette. Det er etablert et elektronisk arkiv og kommunen har innført det elektroniske saksbehandlingsprogrammet «Doculive www sak». Dermed blir all korrespondanse journalført og arkivert elektronisk. (tilpasses prosjektet).

I tillegg til de formelle krav som gjelder skal alle medarbeidere i prosjektet benytte den filstruktur som er etablert på fellesområdet «Sharepoint»³⁰ for elektronisk lagring av prosjektdokumentasjon. Lagring skal utføres i henhold til definert arkiveringsnøkkel.»

Revisors funn

Som redegjort for i tidligere delrapporter har Tromsø kommune tidligere benyttet SharePoint³¹ for oppbevaring av prosjektdokumentasjon. Prosjekterende, entreprenører og leverandører benytter IT-base webhotell til arkivering og distribusjon av prosjekteringsmateriale. I tillegg benytter prosjektledelsen hos WSP SharePoint for oppbevaring av prosjektdokumentasjon, og kommunen kan henvende seg til WSP for å få eventuell prosjektdokumentasjon de selv ikke har tilgang til. Kommunen har tidligere selv hatt tilgang til SharePoint hos WSP, men mistet denne tilgangen høsten 2018. Tromsø kommune har tatt i bruk prosjektplattformen Prosjektlosen for oppbevaring av prosjektdokumentasjon i andre pågående investeringsprosjekter. Denne er ikke tatt i bruk for Otium, fordi prosjektet var kommet langt da prosjektplattformen ble implementert i kommunen. Styringsdokumentet viser til et elektronisk saksbehandlingssystem kalt «Doculive www sak». Seksjon for utbygging kjenner ikke til hvilket system dette er, og det har ikke blitt benyttet i prosjektet.

På IT-base, som kommunen også har tilgang til, finnes overordnede dokumenter som styringsdokumenter og PA-håndbok. På spørsmål fra revisor om hvor kommunen oppbevarer annen prosjektdokumentasjon som rapporteringer fra entreprenør og prosjektleder samt referater fra møter i styringsgruppen, opplyste seksjon for utbygging at en del ligger på Outlook. Tromsø kommune

³⁰ Tromsø kommune opplyser at det her menes WSP sin SharePoint, og ikke seksjon for utbygging sin.

³¹ SharePoint beskrives av Microsoft som en sikker nettløsning for å lagre, organisere, dele og få tilgang til informasjon fra ulike enheter.

har tidligere opplyst at all prosjektadministrativ dokumentasjon og korrespondanse vil bli overført til kommunens arkiv ved prosjektavslutning.

VI.4 Bokførte utgifter

Revisors funn

År	Bokført beløp
2012	2 559 651
2013	4 408 528
2014	11 149 496
2015	20 933 078
2016	37 703 584
2017	359 864 573
2018	129 745 739
Totalsum	766 364 649

I Agresso er det bokført kr 766 364 649 i prosjektet pr. 09.01.19. Revisor har kontrollert et utvalg fakturaer for perioden september – desember 2018. Det er kontrollert om fakturering skjer iht. inngåtte kontrakter, om det er tilfredsstillende arbeidsdeling mellom attestant og anviser og om merverdiavgift er behandlet korrekt.

Entreprenørcompaniet (Econor).

Revisor har kontrollert avdragsnota 30 og 31. Betalingsplan som følger som vedlegg til faktura er ikke oppdatert for disse betalingene. Avdragsnota 31 er ikke betalt i sin helhet pga. uenigheter med leverandøren. Fakturaflyten er overstyrt manuelt pga. problemer med tretrinnsløsningen. Alle fakturaer attestert og anvist i tråd med kommunens retningslinjer.

WSP Norge AS

Leverandøren fakturerer medgått tid. For enkelte prosjektmedarbeidere er beskrivelsen av utført arbeid lite spesifisert, noe som svekker kommunens kontrollmulighet med fakturert arbeid. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist i tråd med kommunens retningslinjer.

Kjell Arnesen AS

Kjell Arnesen er leverandør av møbler og inventar i prosjektet. Kontrollerte fakturaer er attestert og anvist i tråd med kommunens retningslinjer.

Helseservice Engros AS

Leverandøren har levert senger med tilbehør i prosjektet. Anskaffelsesprotokoll viser at anskaffelsen har skjedd etter kunngjøring og konkurranse. Kommunen har ikke fremskaffet avtalen med leverandøren. Alle kontrollerte fakturaer er attestert og anvist i tråd med kommunens regelverk.

Notto Tekstil & Solskjerming AS

Leverandøren har levert gardiner med tilbehør. Anskaffelsesprotokoll viser at anskaffelsen har skjedd etter kunngjøring og konkurranse. Kommunen har ikke fremskaffet avtalen med leverandøren. Kontrollert faktura er attestert og anvist i tråd med kommunens regelverk.

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

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

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

Vi har 42 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 ni medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Tromsø kommune:

<i>Kvalitet og ressursbruk i barneverntjenesten,</i>	2008
<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2009
<i>Arbeidsmiljø, sykefravær og skader ved sykehjemmene,</i>	2009
<i>Ressursbruk i forbindelse med OL-søknaden,</i>	2010
<i>Psykisk helsearbeid,</i>	2011
<i>Farlig avfall,</i>	2011
<i>Utbetaling av godtgjøring til folkevalgte,</i>	2011
<i>Tromstun skole,</i>	2012
<i>Kvalitet i eldreomsorgen,</i>	2013
<i>Brann og redning (tre rapporter),</i>	2014
<i>Ressursbruk i grunnskolen,</i>	2014
<i>Kvalitet i grunnskolen,</i>	2014
<i>Barnevern,</i>	2015
<i>Flyktningtjenesten (to rapporter),</i>	2016
<i>Remiks Husholdning AS,</i>	2016
<i>Offentlige anskaffelser Tromsø Havn KF,</i>	2017
<i>Beregning av eiendomsskatt,</i>	2017
<i>Anskaffelse av redningsbåt,</i>	2017
<i>Håndtering av henvendelser fra innbyggere,</i>	2018
<i>Økonomistyring og økonomisk internkontroll i</i>	
<i>Brann og redning,</i>	2018
<i>Bierverv i barneverntjenesten,</i>	2019
<i>Selskapskontroll i Arnestedet Eiendom AS</i>	2019
<i>Investeringsprosjektet Prostneset Havneterminal,</i>	2019
<i>Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet,</i>	2019
<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2019
<i>Internkontroll og ressursbruk i</i>	
<i>Barneverntjenesten,</i>	2020

