

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT
PROSJEKTSTYRING

NORD-ODAL KOMMUNE 2021

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no
Org. nr.: 974 644 576 MVA

Forord – om rapporten

Denne rapporten er bygget opp pedagogisk med et kort sammendrag i første kapittel som går gjennom hovedfunnene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsprosjektet.



Vi har valgt å benytte en «trafikklysmoell» for å illustrere hva vi mener er i henhold til krav på området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav på området. Hver vurdering blir merket med henholdsvis grønt, gul/oransje og rødt.

Vi gjør oppmerksom på at vurderinger med gul/oransje og rødt vil følge av beskrivelser av de mangler og/eller forbedringsmomenter vi mener at tjenesten har. For

leseren vil det derfor være nyttig å lese gjennom vurderingene som fremgår av underkapitlene for hver problemstilling, i tillegg til den informasjonen leseren får i sammendraget.

Rapporten er for øvrig utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

Rapporten er bygget opp etter Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) sine krav til sluttrapport i [standard for forvaltningsrevisjon \(RSK 001\)](#). Dette innebærer minstekravene til

- sammendrag ([kap. 1](#)),
- informasjon om bestillingen ([kap. 2](#)),
- problemstillingene og presentasjon av data ([kap. 6.2](#)),
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag ([kap. 5](#)),
- revisjonskriterier ([kap. 6.1](#) (i kortform)),
- vurderinger ([kap. 6.3](#)),
- konklusjon ([kap. 7](#)),
- anbefalinger ([kap. 8](#)),
- referanser ([kap. 10](#)) og
- rådmannens uttalelse ([kap. 9](#)).

I tråd med RSK 001, ønsker vi å fremheve at vi vektlegger at forvaltningsrevisjoner skal «bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgtes styring og kontroll, og å bidra til læring».

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven.

Vi håper at leseren finner nytte i rapporten og vil benytte denne videre i forbindelse med en trygg og god forvaltning av tjenestområdet.

Løten, den 20. august 2021

Lina Kristin Høgås Olsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Magnus Michaelson
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	3
2	Bakgrunn for prosjektet	8
3	Formål og aktualitet	9
4	Avgrensninger.....	9
5	Metode for revisjonen.....	9
5.1	Dokumentstudier	9
5.2	Intervjuer	10
6	Hovedproblemstilling – Prosjektstyring	11
6.1	Revisjonskriterier for problemstillingen.....	11
6.2	Innhentet data.....	13
6.3	Revisors vurdering.....	35
7	Konklusjon.....	42
8	Anbefalinger	44
9	Rådmannens uttalelse	46
10	Kommentarer til uttalelsen	50
11	Referanser	51

1 Sammendrag

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har hatt til formål å kontrollere om investeringsprosjektet «Samling» er gjennomført i samsvar med føringer for investeringsprosjekter og for å finne eventuelle forbedringsmomenter som kommunen kan bygge videre på for investeringsprosjekter rent generelt.

Vår hovedproblemstilling har vært:

- Hvordan har prosjektstyring av investeringsprosjektet «Samling» foregått?

I prosjektet har vi snakket med rådmann, assisterende rådmann, leder av økonomikontoret, biblioteksjef, etatsleder for Eiendom og samfunn, byggeleder og prosjekteringsgruppeleder fra PRIAS.

Det har blitt utledet vurderingskriterier for hver problemstilling (utledningen fremgår av eget vedlegg). Kriteriene har vært til gjennomsyn hos administrasjonen. Administrasjonen har hatt anledning til å komme med tilbakemeldinger på om de mener kravene er rimelige å stille for tjenesteområdet. Samtlige kriterier har blitt godkjent. Vi har for øvrig valgt å ta ut et av kriteriene, som oppleves som irrelevant for problemstillingen. Vi har også valgt å legge til et kriterium som oppleves som mer relevant for problemstillingen. Administrasjonen har blitt orientert om tillegget i e-post av 18. juni 2021.

Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune fikk seg forelagt sluttrapport til behandling i møte den 26. mai. Administrasjonen fremla sin uttalelse til rapporten i kontrollutvalgsmøtet. Som følge av uenighet mellom revisjonen og administrasjonen, ønsket kontrollutvalget at revisjonen gjennomgikk en ny runde med sine vurderinger. Kontrollutvalget bevilget ytterligere 75 timer til prosjektet, og revisjonen informerte om at vurderingene som administrasjonen var mest uenige i ville bli oversendt en eksternt part for en såkalt «second opinion».

Revisjon Øst IKS har benyttet bistand fra advokat med ekspertise på offentlige anskaffelser til å gjennomføre denne «second opinion»-vurderingen. I denne prosessen har vi på vegne av den eksterne parten innhentet ytterligere dokumentasjon fra kommunen, samt kommunens forklaringer på hvorfor den eventuelt ikke har dokumentasjon på hva som er det er forventet at det skal være dokumentasjon på.

«Second opinion» er gjennomført for spørsmålene om hvorvidt anskaffelsen av kontrakten med rådgivningsselskapet Degree of Freedom var i tråd med regelverket for Lov om offentlige anskaffelser. Kontrakten ble inngått i 2017 med en ramme på kr 1 099 999. Kontraktsrammen er kr 1,- under det som på daværende tidspunkt var terskelverdien for om hvorvidt tjenesten skulle ha vært lagt ut på anbud. Det ble i stedet lagt ut en intensjonsmelding i Doffin. En slik intensjonsmelding brukes i de tilfeller hvor oppdragsgiver ønsker transparens rundt en anskaffelse.

Intensjonsmeldinger kan benyttes under helt konkrete forhold. Oppdragsgiver må vurdere om det finnes hjemmel for at anskaffelsen ikke faller inn under andre bestemmelser i anskaffelsesregelverket. En EU-domstol slo i 2014 fast at oppdragsgiver er underlagt et aktsomhetskrav ved bruk av intensjonsmeldinger. Dette innebærer at begrunnelsen for å unnta en kontrakt fra anbudskonkurranse må kunne utvetydig angi betraktningene for at kontrakten ikke legges på anbud.

I intensjonsmeldingen som ble kunngjort på Doffin begrunner Nord-Odal kommune inngåelse av kontrakten på bakgrunn av at tilbudet var særs gunstig og under normal markedsverdi anslått til 1,6-1,7 mill. kr. Normal markedsverdi var på dette tidspunktet over terskelverdiene og ville ha avkrevd en anbudskonkurranse. Beløpet Nord-Odal kommune benyttet i intensjonsmeldingen er for øvrig noe lavere enn hva som står i Degree of Freedom sitt tilbud (kr. 1 099 000). I perioden 2017-2021, har den

aktuelle kontrakten kostet Nord-Odal kommune 6,8 mill. kr. Den opprinnelige rammen for kontrakten ble oversittet allerede i august 2017, dvs. mindre enn et halvt år etter at kontrakten ble inngått.

Nord-Odal kommune kan ikke dokumentere hvordan de har kommet frem til anslått markedsverdi. Det er ikke fremlagt dokumentasjon på at kommunen har gjort undersøkelser og vurderinger knyttet til hva som er å anse som «normalverdi» på tjenestene. Videre viser endringsmelding 1, kommunisert mellom leverandør og kommunen i juli 2017, at tilbudet fra leverandør ikke inkluderte rådgivningstjenester på byggets fasade, som indikerer at kommunen ikke har hatt en gjennomgang av hva de har hatt behov for. Tjenestens pris anslås å være 300 000,- kroner, noe som ville ha fått tilbudet til å ligge over terskelverdiene.

Vi er enige med «second opinion» som vurderer at Nord-Odal kommune ikke har fulgt anskaffelsesregelverket ved inngåelse av kontrakten med leverandør i dette tilfellet. Kommunen har etter anskaffelsesforskriften et krav på å gjøre markedsundersøkelser uavhengig av om det legges ut anbud eller ikke. Dette er ikke oppfylt da kommunen har gått utelukkende til en leverandør.

I intervjuer og i kontrollutvalgsmøtet 26. mai 2021 har Nord-Odal kommune gitt uttrykk for at de mener regelverket er etterlevd fordi kommunen har lagt ut intensjonskunngjøring. Vår og den eksterne partens vurdering, handler om at kommunen har benyttet feil hjemmelsgrunnlag når man har valgt å legge ut et intensjonskunngjøring. Det blir i «second opinion» vist til at «en intensjonskunngjøring medfører kun at det ikke kan ilegges gebyr eller at kontrakten kan kjennes ugyldig ved overtredelse. Intensjonskunngjøringen er ikke dokumentasjon på at vilkårene for direkte anskaffelse er oppfylt». Dette betyr at kommunen har inngått en ulovlig direkte anskaffelse, men også at kommunen i en klagesak ikke ville ha kunne blitt ilagt sanksjoner selv om klager kunne ha fått medhold.

Vi har også fått en «second opinion» på om Nord-Odal kommune har fulgt EØS-regelverket for offentlige støtte i forbindelse med salg av næringsseksjonen i bygget. Nord-Odal kommune inngikk en fastpris kontrakt med Odal Sparebank den 6. april 2018 for salg av næringsseksjon pålydende 28,8 mill. kr. Beløpet ble fastsatt ut i fra bankens areal og innhentet anbud fra entreprenørene. I saksfremstillingen til kommunestyret i desember 2017 blir det vist til at Nord-Odal kommune løper risikoen ved oppføringen dersom det skulle påløpe ekstra kostnader, selv om avtalen med banken innebærer at Odal Sparebank vil stå ansvarlig for ekstrakostnader som følge av tilleggsbestillinger.

EØS-regelverket for offentlig støtte ved salg av fast eiendom er forholdsvis tydelig. Nærings- og fiskeridepartementets veileder inneholder et eget kapittel for det offentliges salg av fast eiendom. På side 11 fremgår det at:

«der en kommune selger en fast eiendom vil det måtte vurderes om vederlaget tilsvarer den reelle markedsverdien for eiendommen. Dersom salgssummen ligger under markedsverdien, vil differansen i utgangspunktet utgjøre en økonomisk fordel til kjøperen av eiendommen, som kan utgjøre offentlig støtte dersom alle vilkårene i artikkel 61 (1) er oppfylt».

Veilederen er fra 2019 og er justert opp imot at ESA har endret på sine krav til prosedyrer for å sikre at eiendom blir solgt til markedspris. De to prosedyrene var 1) åpen budrunde, og 2) uavhengig vurdering av markedsverdien. Nord-Odal kommune har ikke brukt noen av disse prosedyrene.

I saksfremstillingen som ble lagt frem til kommunestyret i desember 2017 er det omtalt at kommunen og banken har brukt hver sin advokat i utarbeidelsen av kontraktene mellom de to partene. Det fremgår ikke hva advokatbistanden har bestått av, men vi har fått bekreftet at det ikke ble benyttet bistand og gjort vurderinger av en slik kontrakt opp imot EØS-regelverket.

En oppdatert kalkyle på hvor mye hver del har kostet å oppføre, viser at næringsseksjonen som Odal Sparebank har kjøpt har kostet ca. 38 mill. kr. Sluttoppgjøret med banken, hvor fastprisen lå til grunn pluss et tillegg på ekstra bestillinger, endte på ca. 31 mill. kr. Differansen på 7 mill. kr. utgjør en økning på 22 %. Tidligere retningslinjer for salg av fast eiendom har operert med en margin på 10 % ved vurdering av over- og underprising av eiendommen. Denne marginen er nå erstattet med en skjønnsmargin. I Nærings- og fiskeridepartementets veileder står det at markedsaktørprinsippet er sentralt ved vurdering av såkalt *investorskjønn*:

«Markedsaktørprinsippet er likevel basert på en rasjonell og forsiktig markedsaktør som tar fornuftige beslutninger. En sann markedsaktør tar ikke en stor risiko med mindre det er velbegrunnet ut fra en helhetlig analyse av investeringen, og spesielt den forventede fortjenesten. Selv om ESA anerkjenner statens investorskjønn, legger de til grunn at tiltaket ikke er markedsmessig hvis det ikke finnes objektive grunner for å kunne vente like god avkastning som en privat investor ville krevd».

I veilederen står det helt klart og tydelig at overordnede, samfunnsmessige hensyn og andre ting som kan være samfunnsmessig lønnsomt er helt irrelevant i vurderingen av om det offentlige har opptrådt som en markedsaktør gjennom investeringen.

Det sentrale spørsmålet er om kommunen kan inngå en fastpriskontrakt for salg av fast eiendom som ikke enda er bygget, og gjennom dette ta full risiko for sluttkostnadene. Markedsinvestorprinsippet står sentralt i vurderingen av dette spørsmålet. I «second opinion» er det oppgitt at

«prinsippet innebærer at det må foretas en analyse av om investeringer foretatt av det offentlige er gjort på markedsmessige vilkår eller ikke. Dersom det offentlige har tilført midler til en virksomhet på vilkår som ikke ville vært akseptable for en privat investor som handler under normale markedsøkonomiske vilkår, vil det være tale om støtte. Markedsinvestortesten skal på bakgrunn av tillatte markedsøkonomiske hensyn, avgjøre om den konkrete transaksjon er markedskonform. Spørsmålet blir om en privat investor av sammenlignbar størrelse, ville ha overført tilsvarende midler til et foretak i tilsvarende situasjon. Det er ikke tilstrekkelig å påvise at investeringen ikke vil være tapsbringende».

Vi er enige i «second opinion» om at avtalen som ble inngått med Odal Sparebank AS innebar en betydelig økonomisk risiko for Nord-Odal kommune. Det fremstår som lite sannsynlig at en privat investor ville ha tatt tilsvarende risiko. Det som likevel fremstår som mest kritikkverdig er at kommunen ved inngåelse av avtalen ikke har gjennomført en forsvarlig vurdering av markedsinvestorprinsippet, og om hvorvidt avtalen kunne medføre utløsende problemstillinger med hensyn til statsstøttereguleringen. Vi er derfor enige med «second opinion» i at summen av disse forholdene utgjør en risiko for at Nord-Odal kommune kan ha gitt Odal Sparebank AS ulovlig statsstøtte gjennom salg til underpris.

I forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi også gjort undersøkelser av økonomistyringen i prosjektet. Det har vært utfordrende å finne den røde tråden i budsjettvedtak og økonomirapporteringen underveis. Vi mener at økonomistyringen av prosjektet har vært kritikkverdig. Basert på godkjente referater og et fellesmøte mellom revisjonen og administrasjonen, fremstår det som at administrasjonen ikke klarer å forklare om prosjektet har blitt styrt ut i fra en brutto eller netto ramme, det vil si om administrasjonen har holdt budsjetterte inntekter utenfor kostnadsrammen eller ikke når man har rapportert på avvik fra kostnadsrammen underveis.

Økonomirapporteringen i prosjektet har i all hovedsak blitt gjennomført i forbindelse med tertialrapporteringer. Prosjektets ramme ble fastsatt særskilt i egen sak i kommunestyret og deretter justert i kommunestyret etter at kommunen hadde innhentet anbud. Økonomisk status på enkeltprosjekter fremgår i eget vedlegg til tertialrapportene, men endringene i investeringsbudsjettet

knyttet ikke til enkeltprosjekter i vedtakene fra tertialrapportene. Vi mener at det er naturlig at når kommunestyret vedtar budsjett på enkeltprosjektnivå, så er det også naturlig at økonomirapporteringen og -endringene er på prosjektnivå.

I 2019 ble det rapportert inn behov for endringer i investeringsbudsjettet både ved første og andre tertialrapport. Prosjektrammene for «Samling» i vedlegg til begge sakene er feil. Påløpte kostnader er også upresise. Årsaken til at kostnadene er upresise skyldes at tertialrapportene er utarbeidet en god stund før de kommer til behandling. For tertialrapport 1 gikk det ca. halvannen måned fra rapporteringstidspunkt til saken kom til politisk behandling. For tertialrapport 2 gikk det ca. to og en halv måned. Denne praksisen kan ha store følger for den økonomiske situasjonen ved behandlingstidspunktet når investeringsprosjektene er av stort omfang og hvor prosjektkostnadene påløper fortløpende som følge av fremdriften i prosjektet.

I følge kommunens eget økonomireglement skal budsjettoverskridelser meldes inn så snart som mulig og før budsjett er oppbrukt. I andre tertialrapport blir det vist til et merforbruk fra justert budsjett, som ble fastsatt ved behandlingen av første tertialrapport. Siden saken kom til behandling halvannen måned senere, var merforbruket vesentlig større da kommunestyret behandlet tertialrapporten.

Dokumentasjonen med hensyn til argumentasjon for økte rammer fremstår også som uklar. I selve saksfremstillingene i tertialrapportene er det få vurderinger knyttet til enkeltprosjekt. I vedlegg med investeringsoversikten fremgår det imidlertid kommentarer fra rådmannen i egen kolonne. Her kan det stå viktig informasjon som ikke fremheves i selve saksfremstillingen. I tertialrapport 1 fremgår det at det ble gitt en orientering til formannskapet og kommunestyret i februar 2019. Denne orienteringen er ikke protokollert i noen av møtene, og det fremstår følgelig som uklart hva som er sagt og hvordan informasjonen fra disse møtene har hatt innvirkning på vurderingene om å øke budsjettet ved behandlingen av tertialrapport 1. I saksfremstillingen til tertialrapport fremgår det et behov for økt ramme på 15 mill. kr., men dette fremgår ikke av kommunestyrevedtaket. Kommunestyret har tidligere behandlet prosjektets ramme særskilt, så det fremstår som naturlig at kommunestyret skulle ha gjort tilsvarende senere.

I tertialrapport 2 fremgår det i investeringsoversikten en forholdsvis viktig detalj om at kommunen ikke har justert sin økonomi- og handlingsplan etter at prosjekt Samling fikk oppdatert kostnadsramme i januar 2018. Dette har hatt følger for hvilke tall kommunen har lagt til grunn i investeringsbudsjettet. Feilen ble oppdaget ved rapporteringen i august 2019. Kommunen skal i henhold til eget økonomireglement vurdere hvert enkelt investeringsprosjekt med hensyn til lønns- og prisvekst ved rulleringen av økonomiplanen. Dette kunne ha bidratt til at feilen ble oppdaget tidligere, men vi har fått oppgitt at kommunen ikke har praksis for å gjennomføre slik vurdering av lønns- og prisvekst. Budsjettjusteringene ved tertialrapportene i 2019 viser også at kommunen er i bakkant og tilpasser budsjettvedtakene etter at kostnadene har påløpt. Dette har følger for kommunikasjonen til kommunestyret.

Vi mener også at håndteringen av merforbruket som påløp etter andre tertialrapport i 2019 og budsjettprosessen for 2020 er håndtert på en kritikkverdig måte. I begynnelsen av 2020 mottok kommunen flere fakturaer for utført arbeid i november og desember 2019. Periodiseringsregler tilsier at disse fakturaene skal føres på det regnskapsåret de påløp. Merforbruket ble derfor rapportert som underdekket ved behandlingen av regnskapet for 2019 i september 2020, og dekket ved bruk av ubrukte lånemidler. Budsjettvedtaket fra desember 2020 ble fattet på bakgrunn av at dette merforbruket var ukjent. Budsjettet ble derfor satt uten kjennskap til at 22 mill. kr. av prosjektrammen allerede var benyttet. Det ble ikke reist sak til kommunestyret med informasjon om dette før behandlingen av regnskapet. Dette betyr at budsjettet for 2020 lå 22 mill. kr. høyere enn selve

kostnadsrammen for «Samling». Administrasjonen rapporterte ikke på avvik i 2020 i og med at budsjettammen for året var tilstrekkelig. Vi mener at administrasjonen skulle ha løftet dette som egen sak til kommunestyret for å få et vedtak på at prosjektrammen for «Samling» var økt, i og med at kommunestyret har fastsatt prosjektrammen for «Samling» særskilt.

Vi har også undersøkt andre elementer ved prosjektstyringen, som vi har vurdert som tilfredsstillende. Et av punktene vi imidlertid ønsker å nevne er at vi har kommet over saker som ikke har vært tilstrekkelig hjemlet ved bruk av unntaksregelen for offentliggjøring av saker, og i et tilfelle inkonsistens mellom innkalling, protokoll og digital saksliste i møteportalen.

Vår konklusjon er at investeringsprosjektet Samling har hatt lav grad av økonomistyring og at deler av saksbehandlingsprosessen opp mot prosjekteier har vært mangelfull. Vi mener også at det er mangelfulle vurderinger i både anskaffelsen av tjenester fra Degree of Freedom og i forbindelse med EØS-regelverket for offentlig støtte ved salgavtalen av næringsseksjon. Det er risiko for at kommunen har brutt både Lov om offentlige anskaffelser og at kommunen har tildelt ulovlig offentlig støtte til Odal Sparebank AS.

For fremtidige investeringsprosjekter har vi følgende anbefalinger til Nord-Odal kommune:

- Nord-Odal kommune må sikre en praksis hvor økonomireglementet etterleves. Dette gjelder spesielt å reise saker for tilleggsbevilgninger/budsjettreguleringer før budsjettene er overskredet. Ved store investeringsprosjekter bør det legges opp til tettere og raskere skriftlig rapportering av endringer i finansieringsbehov.
- Nord-Odal kommune bør sikre at man tydelig oppgir hva som er prosjektenes brutto kostnadsramme i vedtak og/eller dokumenter som er offentlig tilgjengelig.
- Nord-Odal kommune bør ha rutiner som sikrer at budsjettoppfølgningen i prosjektrekskapene også kontrolleres opp mot vedtatte årsbudsjetter slik at man til enhver tid er sikret at man har budsjettdekning for løpende kostnader i det enkelte budsjettår.
- Nord-Odal kommune bør gjennomføre behovsvurderinger hvor man skiller ut det enkelte behov og behandler de separat. Dette inkluderer såkalte nullpunktsanalyser hvor man gjør vurdering av om behovet kan løses uten å igangsette et investeringsprosjekt.
- Nord-Odal kommune bør utarbeide retningslinjer for kjøp og salg av fast eiendom.
- Nord-Odal kommune bør sikre at man foretar skriftlige og dokumenterbare vurderinger av markedsverdi ved inngåelse av kontrakter og avhending av fast eiendom.
- Nord-Odal kommune bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å innhente kunnskap og informasjon om usikkerhetsanalyser og styring av større investeringsprosjekter til senere. Concept ved NTNU har for eksempel mye materiale om dette.
- Nord-Odal kommune bør gjennomgå og eventuelt endre sine rutiner med hensyn til protokollering av referat- og orienteringssaker. Dette inkluderer hjemmelsgrunnlag i saker som unntas offentlighet.

2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen.

Denne bestillingen har sitt utgangspunkt i kommunestyrets behandling av kontrollutvalgets årsplan for 2020 (sak 005/20). Kommunestyret vedtok å sende to spørsmål videre til kontrollutvalget vedrørende investeringsprosjektet «Samling»:

1. *vurdering av saksgangen fra start og fram til nå*
2. *vurdering av byggeprosess ut ifra byggefaglige objektive vurderinger*

I møte den 15. mai (sak 19/20) fikk kontrollutvalget en redegjørelse fra ordfører om hva kommunestyret la i spørsmålene. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget viser til bestillingen fra kommunestyret og bestiller et forslag til prosjektplan fra Hedmark Revisjon IKS knyttet til en gjennomgang av byggeprosessen rundt «Samling».
2. Forslag til prosjektplanen legges fram i neste møte.

Revisjonen var tilstede i kontrollutvalgsmøtet og ga uttrykk for at det kan være utfordrende for revisjonselskapet å vurdere byggeprosessen ut i fra byggefaglige, objektive vurderinger uten å koble på ekstern kompetanse. Dette ble derfor vurdert som ressurskrevende.

Kontrollutvalget hadde i møtet et ønsket fokus på

- Prosess
- Lovlighet
- Økonomi
- Styringsroller
- Risikovurderinger i prosjektet
- Avviksmeldinger
- Om prosjektet har hatt fremdriftsplaner og om de er overholdt
- Om prosjektet har hatt styringsgrupper

Alle disse punktene omhandler prosjektstyring. Revisjon Øst IKS (da Hedmark Revisjon IKS) la frem en prosjektplan den 4. juni 2020 (sak 24/20) med hovedproblemstillingen:

Hvordan har prosjektstyringen av prosjekt «Samling» foregått?

Problemstillingen var supplert med flere underproblemstillinger som gikk mer inn på detaljene mht. det kontrollutvalget ønsket fokus på. Kontrollutvalget valgte å sende prosjektplanen til behandling i kommunestyret i og med at kommunestyret hadde initiert ønsket om forvaltningsrevisjonsprosjektet. I vedtaket sluttet kontrollutvalget seg til prosjektplanen og foreslåtte problemstillinger.

Kommunestyret hadde prosjektplanen til behandling i møte den 10. juni (sak 50/20) hvor de sluttet seg til kontrollutvalgets innstilling. Bestillingen av et forvaltningsrevisjonsprosjekt ble formelt sluttbehandlet i kontrollutvalgsmøte den 15. juni (sak 36/20). I vedtaket fremgår det, i tillegg til gjennomføring i henhold til prosjektplanen, føringer for:

- Hvis det i løpet av gjennomgangen avdekkes andre problemstillinger som bør undersøkes nærmere, tas dette opp med kontrollutvalget.

Prosjektet ble bevilget en timeramme på 300 timer med fremlegg av endelig rapport innen november 2020.

Kontrollutvalget fikk seg forelagt en ferdigstilt rapport i møte den 26. mai 2021. Rådmannen delte ut sin uttalelse i møtet. Som følge av at det ble utfordrende å svare opp punktene i uttalelsen i møtet, besluttet kontrollutvalget å sende rapporten tilbake til revisjonen for en ekstra kvalitetssikring av rapportens innhold. Revisjonen ga uttrykk for at det i den forbindelse ville bli innhentet en «second opinion» knyttet til bestemte vurderinger, og at det ville være et behov for 50-75 timer ekstra for å få ferdigstilt en bearbeidet rapport slik at denne kunne komme til behandling i utvalgets første møte i september 2021. Det ble også avtalt at rapporten som ble forelagt kontrollutvalget skulle anses som et arbeidsdokument og at man ved neste høringsrunde startet «på nytt».

Denne rapporten er resultatet av forvaltningsrevisjonsprosjektet og den eksterne kvalitetssikringen av bestemte vurderinger.

3 Formål og aktualitet

Formålet med et forvaltningsrevisjonsprosjekt om «Samling» har vært å finne ut av om Nord-Odal kommune har hatt tilfredsstillende prosjektstyring i investeringsprosjektet «Samling». «Samling» fungerer som et konkret eksempel på hvordan investeringsprosjekter generelt sett blir styrt. Det har også vært et formål at forvaltningsrevisjonsprosjektet skal bidra til læring for kommunen med hensyn til senere investeringsprosjekter.

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt med fokus på prosjektstyringen og læring av erfaringene fra prosjektet kan bidra til at Nord-Odal kommune vil ha bedre kontroll over fremtidige investeringsprosjekter med hensyn til planlegging, styring, ledelse og kostnadsoversikt.

4 Avgrensninger

I forbindelse med kontrollutvalgets møte hvor prosjektplanen for forvaltningsrevisjonsprosjektet ble bestilt, ble det allerede da skissert en avgrensning fra revisjonen. Det ble vist til at det ville bli ressurskrevende å gjennomføre en forvaltningsrevisjon som både omhandlet prosjektstyring og en kontroll av byggeteknisk kvalitet. Revisjonen må tilknytte seg ekstern kompetanse for sistnevnte. Det er også kommunen selv som innvilger bruksrett for bygget og som derfor må kvittere ut på at bygget er i tilfredsstillende byggeteknisk stand til å kunne tas i bruk. Kommunen har i tillegg hatt en prøvedriftsfase hvor man har gjort seg erfaringer med mye av det byggetekniske ved drift av bygget. Det er derfor skissert for kontrollutvalget og kommunestyret at en slik bestilling kan inngå i en «fase 2» av en kontroll.

Et av hovedfokusene i forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært økonomistyring. I en forlengelse av dette har vi også hatt et særlig fokus på Lov om offentlige anskaffelser og EØS-regelverket for offentlig støtte. De to siste er kvalitetssikret eksternt av en ekspert på offentlige anskaffelser.

Vi har valgt å bruke hele tall og avrundinger i rapporten der hvor dette har vært naturlig. Dette er valgt for å gjøre rapporten mer lettleselig. Rapporten inneholder mange tallstørrelser og hensikten har vært å holde dette så enkelt og oversiktlig som mulig uten å over- eller underdrive. Der hvor det er snakk om millionbeløp, har vi valgt å runde opp eller ned til nærmeste hundre tusen.

5 Metode for revisjonen

I dette prosjektet har det blitt gjennomført datainnsamling ved bruk av følgende metoder:

5.1 Dokumentstudier

Vi har gjennomgått mange dokumenter i dette prosjektet. Kommunens administrasjon har opprettet en Teams-gruppe hvor relevante dokumenter har blitt lastet opp. Dette inkluderer et notat som

administrasjonen har utarbeidet hvor administrasjonen oppsummerer utviklingen i prosjektet fra og med tidspunktet da man så et behov for et nytt folkebibliotek i Nord-Odal. Vi har fått en tilgang til denne Teams-gruppen for enkel utveksling av dokumenter.

Dokumentene vi har gjennomgått inkluderer:

- Årsbudsjett for årene 2016-2021
- Økonomi- og handlingsplaner for årene 2016-2021
- Årsregnskap for årene 2015-2020
- Saker som har angått investeringsprosjektet «Samling», som har vært til behandling i formannskapet og i kommunestyret i perioden 2015-2021. Dette inkluderer tertialrapporteringer, samt vedlegg tilknyttet alle sakene
- Prosjektregnskap og –budsjett
- Fremdriftsplan
- Anbudsutlysninger
- Kontrakt med Odal Sparebank
- Juryens rapport
- Referater fra prosjektgruppemøter
- Dokumentasjon på dialog med entreprenørene
- Regneark med oversikt over hvordan kommunen har fordelt kostnader til ulike seksjoner
- Reskonro

Dataene i dokumentene anses som verifisert enten ved at de allerede ligger offentlig tilgjengelig i kommunens journalsystem og møtekalender, eller ved at de er oversendt oss på forespørsel og i Teams-gruppe. Dokumentene som har vært sentrale for vurderingene av Lov om offentlige anskaffelser og EØS-regelverket for offentlig støtte har vært oversendt til eksternt «second opinion».

Vi ønsker å legge til at volumet av dokumenter har vært stort og at det finnes flere dokumenter enn alle de vi har undersøkt. Volumet har medført utfordringer for oversikt, men dette skyldes også at noe av dokumentasjonen har fremstått som lite ryddig. Det har også vært enkelte «hull» i dokumentasjonen. For eksempel blir det vist til politiske møter hvor det har vært forholdsvis viktige orienteringer som verken fremgår av møtenes sakskart eller protokoller. Dette medfører at undersøkelsene blir mer ressurskrevende enn først antatt.

5.2 Intervjuer

Vi har gjennomført sju intervjuer i prosjektet. Vi avholdt først et oppstartsmøte med rådmann, assisterende rådmann, etatsleder for Eiendom og samfunn, og prosjektets byggeleder. Vi har hatt oppfølgende intervju med alle disse fire partene. I tillegg har vi gjennomført intervju med leder av Odal økonomikontor, biblioteksjefen i Nord-Odal og prosjekteringsgruppelederen fra PRIAS.

Disse personene har vært de mest sentrale ved gjennomføringen av prosjektet, sett bort i fra entreprenørene – som vi har avgrenset mot jamfør beskrivelsen i [kapittel 4](#). Vi har valgt å ikke intervju tidligere ansatte da disse ikke lenger har et stillingsforhold til kommunen og siden de heller ikke har tilgang til systemer som kan gjøre de i stand til å dokumentere hva som kunne ha kommet til uttrykk i intervjuene. Slik dokumentasjon skal uansett eksistere i kommunens arkiver. I tillegg har rådmannen mulighet til å innhente informasjon fra disse partene dersom rådmannen ønsker det og mener det er nødvendig ved utarbeidelse av uttalelse til rapporten og informasjon til kommunestyret.

Det er ført referater fra samtlige samtaler, som alle har blitt oversendt de vi har snakket med til gjennomlesing, korrigerings og godkjenning. Alle referater har blitt godkjent av de vi har snakket med.

6 Hovedproblemstilling – Prosjektstyring

Problemstilling:

Hvordan har prosjektstyringen av «Samling» foregått?

Hovedproblemstillingen i prosjektet er supplert med flere underproblemstillinger i prosjektplanen. Mange av disse underproblemstillingene er også naturlige krav å stille til tematikken. Underproblemstillingene lyder som følger:

- Hvem har vært prosjekteier?
- Hvem har vært prosjektleder?
- Har det vært utarbeidet et tydelig mandat?
- Har man hatt styringsdokument for prosjektet?
- Har man hatt en prosjektmodell?
 - Inneholdt prosjektmodellen anbefalinger for:
 - Faseinndeling?
 - Tydelige beslutningspunkter for faseoverganger?
 - Kvalitetssikret grunnlag for beslutninger?
- Er beslutningene
 - Dokumentert?
 - Begrunnet?
 - Kvalitetssikret?
- Har man hatt en fremdriftsplan?
 - Hvordan er planen kommunisert til leverandørene?
 - Hvordan har planen blitt fulgt opp?
- Har man hatt løpende risikovurderinger i prosjektet?
- Er anskaffelser gjennomført i henhold til Lov om offentlige anskaffelser?
- Har kontraktene hatt tydelige krav til gjennomføring innenfor kostnadsrammen?
- Har man gjennomført kontraktsoppfølging?
- Har man hatt rapporteringspunkter/milepælsdatoer i prosjektet?
- Hvordan har kommunikasjonen foregått mellom kommunestyret og prosjekteier?
- Hvordan har kommunikasjonen foregått mellom prosjekteier og prosjektleder?
- Hvordan har kommunikasjonen foregått med leverandørene?
- Hvordan har administrasjonen jobbet for å redusere kostnadene i prosjekteringen innenfor mandatet fra kommunestyret om at kvaliteten på bygget ikke skulle bli «vesentlig endret»?
- Har det vært kriterier for hva som var å anse som «vesentlige endringer» i prosjektet?
- I hvilken grad har brukergrupper blitt involvert i prosessen for å sikre blant annet universell utforming?




















6.1 Revisjonskriterier for problemstillingen

På neste side følger en tabell med de kriteriene vi har benyttet for å besvare problemstillingene. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se eget vedlegg. Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet.

Kriteriene er de krav vi har stilt i forbindelse med prosjektstyring av investeringsprosjekter. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet. To

av kriteriene er tatt ut av fra de opprinnelige revisjonskriteriene. Kriteriene som er tatt ut er knyttet til forholdet mellom kommunestyret og prosjekteier, som i prosjektet er den samme rollen og derfor unaturlig å vurdere, samt kostnadskriteriet i entreprenørkontrakten, i og med at det ble inngått en tilleggskontrakt med hovedentreprenør som medførte fakturering etter medgått tid.

Kriteriet som er lagt til gjelder om hvorvidt kommunen har gjort vurderinger av EØS-regelverket (kriterie 13) fordi det etter nærmere undersøkelser var naturlig å se dette i sammenheng med Lov om offentlige anskaffelser. Revisjonskriteriene har for øvrig vært oversendt til Nord-Odal kommune for gjennomsyn og tilbakemelding på om kravene er gjenkjennbare og hensiktsmessige å stille. Tilleggskriteriet er oversendt kommunen som orientering. Nord-Odal kommune har ikke hatt kommentarer til kriteriegrunnlaget.

	Kriterie 1	Nord-Odal kommune må ha fulgt eget økonomireglement for investeringsprosjekter.
	Kriterie 2	Prosjektet må ha hatt en prosjekteier.
	Kriterie 3	Prosjektet må ha hatt en prosjektleder.
	Kriterie 4	Det bør ha blitt utarbeidet et tydelig mandat for prosjektet.
	Kriterie 5	Det skal ha vært utarbeidet et styringsdokument for prosjektet.
	Kriterie 6	Det bør ha blitt benyttet en prosjektmodell for prosjektet, som inkluderer anbefalinger for: <ol style="list-style-type: none">Faseinndeling.Tydelige beslutningspunkter for faseoverganger.Kvalitetssikret grunnlag for beslutninger.Kommunikasjon.
	Kriterie 7	Beslutningene som er tatt i prosjektet må ha blitt: <ol style="list-style-type: none">Dokumentert.Begrunnet.Kvalitetssikret.
	Kriterie 8	Nord-Odal kommune skal ha utarbeidet en fremdriftsplan for prosjektet, herunder: <ol style="list-style-type: none">Kommunisert planen til leverandørene.
	Kriterie 9	Fremdriftsplanen må ha blitt fulgt opp underveis.
	Kriterie 10	Det bør ha blitt foretatt løpende risikovurderinger i prosjektet.
	Kriterie 11	Det bør ha blitt opprettet rapporteringspunkter/milepælsdatoer i prosjektet.
	Kriterie 12	Anskaffelser skal ha blitt gjennomført i henhold til Lov om offentlige anskaffelser.
	Kriterie 13	Nord-Odal kommune må ha vurdert EØS-regelverket for offentlig støtte ved salg av næringsseksjon i «Samling».
	Kriterie 14	Kontraktene skal ha blitt fulgt opp.
	Kriterie 15	Prosjekteier og prosjektleder bør ha hatt kontaktpunkter underveis i prosjektet.
	Kriterie 16	Det bør ha vært etablert kontaktpunkter med leverandører i prosjektet, dette inkluderer rådgivnings-/konsulenttjenester.
	Kriterie 17	Brukergrupper bør ha blitt involvert i prosessen.
	Kriterie 18	Nord-Odal kommune må ha jobbet for å redusere kostnadene underveis i prosjektet.
	Kriterie 19	Nord-Odal kommune bør ha utarbeidet kriterier for hvordan man skulle forstå «vesentlig endret byggkvalitet» jf. vedtak i kommunestyret.

6.2 Innhentet data

I det følgende gjengir vi beløp med nærmeste avrundete hele tall. Vi har valgt å gjøre det på denne måten fordi det gjør rapporten mer leservennlig. Fremstillingen inneholder mange tall som alle er av et slikt omfang at vi mener at det ikke utgjør stor differanse ved avrunding til nærmeste hele tall.

Vi har valgt å bruke underkapitler med stikkord knyttet til de fleste av kriteriene som vurderes, slik at man lettere ser sammenheng mellom data, vurderinger og konklusjonen i rapporten.

6.2.1 Økonomistyring

Vi har forsøkt å få en oversikt over prosjektets budsjettvedtak, avviksrapportering, tilleggsbevilgninger, budsjettjusteringer og førende prosjektramme. Dette har vært et svært utfordrende arbeid. Det er kun løftet to saker som konkret omtaler prosjektets kostnadsramme; sak 112/16 og sak 7/18.

I sak 112/16 følger det med et vedlegg for budsjett-tiltaket som er lagt inn kommunens budsjetteringsverktøy, *Arena*. Budsjett-tiltaket viser en ramme på 128 mill. kr. Dette beløpet inkluderer en avsetning til ubundet fond på ca. 30 mill. kr. Avsetningen består av budsjetterte inntekter ved salg av fast eiendom. I saksfremlegget er det ikke skilt mellom salg av bankbygg og salg av bolig. Kommunen planla inntekter ved salg av både bankbygg og bolig.

I kommunestyrets vedtak står det følgende:

KS-112/16 Vedtak:

1

Kommunestyret vedtar å bygge nytt bank-, bibliotek- og leilighetsbygg i Sand sentrum.

2

Prosjektet er kostnadsberegnet til ca kr. 99 mill. inkl. mva. Kommunens andel av kostnadene er beregnet til ca. kr. 33,2 mill. eks mva for biblioteksdelen og ca. kr. 35,4 mill inkludert mva for boligdelen.

3

Tiltaket finansieres ved lån på 40 års avdragstid, momskompensasjon for biblioteket, salg av bank-lokalet og salg av leiligheter.

4

Det utarbeides en samarbeidsavtale med Odal Sparebank for gjennomføring av prosjektet. Avtalen fremmes som egen sak for kommunestyret.

5

Administrasjonen skal utrede hvordan sameie mellom bank, bibliotek og leiligheter skal organiseres.

I økonomiplanen for 2017-2020 ble det lagt inn totalt 99 mill. kr. som utgifter for prosjektet. Vi har stilt spørsmål ved om man har styrt etter 99 mill. kr., som oppgitt i vedtaket, eller 128 mill. kr., som oppgitt i budsjett-tiltaket. I datainnsamlingsprosessen har vi fått oppgitt at administrasjonen har styrt etter sistnevnte. I et møte mellom administrasjonen og Revisjon Øst IKS den 12. mai 2021 ble vi fortalt at administrasjonen har styrt etter førstnevnte.

Da sak 112/16 ble behandlet, hadde det ikke blitt innhentet tilbud fra entreprenører, og det er oppgitt i saksfremstillingen at administrasjonen må komme tilbake til kommunestyret med oppdatert ramme etter at anbudsrunderen er avsluttet.

Gjennom sommeren og høsten 2017 ble det arbeidet med underlag for anbudsprosessen. Prosjekteringsgruppen hadde ansvaret for dette arbeidet. Prosjekteringsgruppen besto av prosjektleder, byggeleder, en prosjekteringsgruppeleder fra Prosjektråd Innlandet AS (PRIAS),

rådgivende ingeniører som inngikk i rammeavtalen med PRIAS, arkitekt og rådgivende ingeniør etter kontrakt med Degree of Freedom. Tjenestene fra Degree of Freedom ble levert etter inngåelse av kontrakt tidligere samme år. Vi omtaler denne kontrakten mer inngående i [kapittel 6.2.8.1](#).

Bygningsrelaterte oppgaver ble lagt på anbud som en byggherrestyrt hovedentreprise med sideentrepriser i 6.11.17. Fristen for å gi tilbud var opprinnelig satt til 30.11.17, men det ble gitt utsettelse som følge av kort frist – først til 8.12.17, deretter til 19.12.17. Oppdatert kostnadsramme ble lagt frem for kommunestyret i sak 7/18 i januar 2018, etter at tilbudene var gjennomgått. I innkallingen fremgår det at saken er unntatt offentlighet. Det blir verken vist til hjemmelsgrunnlag i innkallingen, møteplanen eller i protokollen. I saksdokumentet som følger saken fremgår det henvisning til to paragrafer for hvorfor saken er unntatt offentlighet, men bare en av de referer til hvilket lovverk som ligger til grunn for hjemmelen som benyttes:

Saksframlegg Unntatt offentlighet § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1. ledd nr. 2		
Saksnr.	Utvalg	Møtedato
007/18	Kommunestyret	16.01.2018

Saken er for øvrig inkonsekvent behandlet ved at det i møteplanen ikke fremstår som at saken er unntatt offentlighet, i og med at vedtaket her står oppgitt, noe det ikke gjør i møteprotokollen:

 007/18 - 18/361 - Samling - Oppdatert kostnadsramme Journaldato: 10.01.2018 0 dokument
Arkivsak: 18/25 - Samling - Endring av kostnadsramme
Brevdato: 10.01.2018
Dokumenttype: Saksframlegg
Ansvarlig enhet: Eiendom og samfunn
Saksbehandler: Ellisiv Hovig
Vedtak
Kostnadsrammen på prosjektnr 806 Samling i økonomiplanperioden 2018 – 2021 settes til kr.136,1 millioner. Beløpet inkluderer kr 600 000 til kunstnerisk utsmykning. Tiltaket finansieres ved momsrefusjon, salg av eiendom samt låneopptak med 40 års avdragstid. Det forutsettes at det inngås avtale med Odal Sparebank for kontrakt inngås med entreprenør.
Det legges til grunn at andel fellesrom med banken reduseres og at flerbruksarealene i underetasjen i sin helhet eies av kommunen. Det forutsettes at banken betaler leie for bruk av flerbrukslokalene, innenfor rammene gitt i reglene for momsrefusjon. Rådmannen gis fullmakt til å gjøre de nødvendige endringene som følge av dette i avtalen med banken.
Det skal arbeides for å redusere kostnadene gjennom videre prosjektering under forutsetning av at den arkitektoniske kvaliteten på bygget ikke reduseres vesentlig. Det delegeres til rådmannen å avgjøre hva som er vesentlig endring.
Behandling
Utsettelses forslag fikk 4 stemmer, falt. Rådmannens innstilling vedtatt mot 4 stemmer.

I protokollen fra møtet fremgår som sagt ikke hjemmel hvor vedtaket skulle ha stått. Det står imidlertid tidlig i protokollen om behandlingen av saken at møtet ble lukket, men ikke på hvilket grunnlag:

Sak 07/18 ble behandlet først. Saken er unntatt offentligheten. Møte ble lukket under behandlingen. Arild Trondsrud, Arild Hovden og Lene Berge Stensby hadde forfall etter behandlingen av sak 07/18.

I saksframlegget til sak 7/18 fremgår det at kontraktene fra anbudsprosessen beløper seg til 135,5 mill. kr. Siden det allerede hadde påløpt kostnader til prosjekteringen før anbudsprosessen, blir det omtalt i saksframlegget at total kostnadsramme er på ca. 148 mill. kr. Denne rammen blir det senere ikke vist

til igjen i økonomirapporter, selv om alle kostnader både før og under byggeprosessen er ført på samme prosjektnummer i Visma. I saksfremlegget fremgår det også at banken kjøper sin seksjon i bygget for 28,5 mill. kr. Saksfremlegget inneholder i tillegg både en oversikt over kommunens nettokostnad for sin del av bygget og hva det vil koste for kommunen i avdrag og renter når rammen for prosjektet blir økt. Følgende tabell angir kommunens nettoutgift til kommunens seksjon:

Beløp i 1000 kr	Vedtatte ramme 2018 – 2019	Ny ramme 2018-2019
Bank	25 692	26 168
Bibliotek	42 268	54 422
Leiligheter	47 442	54 940
Utsmyknig	0	600
Sum	115 402	136 130
Momsrefusjon	8 454	10 884
<i>Nettutgift kommunens seksjon</i>	<i>33 814</i>	<i>44 082</i>

Følgende omtales som konsekvenser av økningen i kommunens nettoutgift:

Endringen medfører en årlig økning i renter og avdrag på ca kr 400 000. Av dette utgjør renter kr 150 000. Dette beløpet reduseres i takt med nedbetaling av lånet.

I saksfremlegget blir det vist til at kommunen tar risiko ved å være byggherre alene:

Som følge av økte kostnader øker kommunens risiko. Det bør derfor forutsettes at banken fortsatt er med i prosjektet før det inngås bindende kontrakter med entreprenør. En stor interesse for

Det fremgår også av saksfremlegget at man er nødt til å sette en øvre ramme for prisen som Odal Sparebank AS skulle betale for næringsseksjonen:

Odal Sparebank skal i styremøte den 22. januar ta stilling til kostnadsøkningen i prosjektet. Før dette må det settes en øvre ramme for den pris Odal sparebank skal betale for sin seksjon. **Total kostnad for bankens seksjon etter anbud, inkludert prosjekteringskostnader samt prosjektledelse i 2017 utgjør kr 28,5 millioner.**

I kontrast til rammen som blir vedtatt på 135,5 mill. kr., hvor tidligere påløpte prosjekteringsutgifter holdes utenfor, behandles prosjekteringsutgiftene som en del av oppgjøret for næringsseksjonen.

Det ble i samme møte gitt en PowerPoint-presentasjon som vi har mottatt. I presentasjonen blir det vist at kommunens nettoutgift for sin seksjon ikke er medtatt eventuelle besparelser og at det er rom for å redusere kostnadene på inntil 15 %. Det blir for øvrig også vist til ny arealfordeling med økt andel for kommunens del i bygget kontra bankens, og at dette ville medføre økte driftsutgifter for fellesdel.

Det ble inngått kjøpskontrakt med Odal Sparebank AS den 6. april 2018 på 28,8 mill. kr. Kontrakten regulerte at kostnader knyttet til tilleggsbestillinger fra banken ville tilleggsfaktureres banken. Kontrakten med banken var viktig for å sikre inntekter i prosjektet. Dette blir understreket i saksfremstillingen i sak 95/17, behandlet i kommunestyret 13. desember 2017¹:

¹ Saken var unntatt offentlighet etter offl. § 13, 1. ledd, jf. fvl. § 13, 1. ledd nr. 2, men dette utklippet er vurdert som «ikke sensitivt»

Det er alltid en risiko i prosjekter av denne størrelsen. I denne saken hvor det er kommunen som står ansvarlig for byggingen er det kommunen som også har risikoen for prosjektet. Avtalen med banken er grundig gjennomarbeidet og reduserer kommunens risiko betraktelig ved at det foreligger en kjøpsavtale som sørger for finansiering av en av seksjonene i bygget (banklokalet).

Kommunens inntekter var også avhengig av den politiske behandlingen av kvadratmeterpris for boligene i juni 2018 (sak 47/18). Denne saken er også unntatt offentlighet og hjemlet etter offentlighetsloven § 23. Kommunestyret har i februar 2021 behandlet ny sak om kvadratmeterpris for boligene. Denne saken er ikke unntatt offentlighet, og opphever i praksis hjemlingen av sak 47/18. Kommunestyrets vedtak om kvadratmeterpris har følger for kommunens nettokostnader i prosjektet.

Økonomi- og avviksrapportering på prosjektet er ikke blitt reist som egne individuelle saker, selv om prosjektets ramme er behandlet særskilt i kommunestyret. Økonomi- og avviksrapporteringen er i stedet blitt håndtert som en del av tertialrapporteringen til formannskapet og kommunestyret. Investeringsprosjektet hadde et stort merforbruk i 2019. I følge tertialrapport 1 (sak 49/19), som ble behandlet i kommunestyret 19. juni 2019, fremgår det informasjon om en orientering i februar samme år, som ikke fremgår av verken sakslistene eller protokollene til de nevnte møtene:

Vedr. Samling ble det orientert om i F-skap 04.02.19 og K-styre 27.02.19 et behov for økt ramme på 15 mill. kr. Dette skyldes forsinket byggeoppstart, omfattende detaljprosjektering, akustikk-krav i leiligheter, UV-behandling av massivtre, dyrere trapp i atrium, ny balkong over hovedinngang bank/bibliotek, nytt EU-krav for miljøvennlig varmeleder og brannimpregnering av fasadebekledning. Det er også budsjettert med inntekt av salg i år, 10 mill. kr, men betaling for leilighetene skjer først i 2020. Det betyr at det må lånefinansieres med 10 mill ekstra i år, og tilsvarende mindre i 2020. Dette påvirker ikke kostnadsramma.

I dette avsnittet står det både at det er et behov for økt ramme, og at tilsvarende beløp på forsinkede inntekter for salg av leiligheter må lånefinansieres uten at dette skal påvirke kostnadsrammen. Saksfremstillingen fremstår som forvirrende, men kan leses som at administrasjonen har ment at de 10 mill. kr. som skulle ha tilkommet som inntekter ikke skulle leses som økt kostnadsramme, slik at økningen er på 15 mill. kr. i stedet for 25 mill. kr., som det da ville ha vært. Like under i saksfremstillingen fremgår det at:

Endringer foreslått i rapporten får betydning for årets låneopptak. De prosjektene som forskyves eller reduseres gir et redusert lånebehov på 4,1 mill. kr. Til sammen med prosjektene nevnt ovenfor utgjør redusert låneopptak 10,5 mill. kr. Det er økt lånebehov for Samling på 24 mill. kr. I tillegg er det noe økt lånebehov på noen andre prosjekter. Økt lånebehov for i år blir derfor 15 mill. kroner. Totalt er det behov for å ta opp 100,8 mill. kr i investeringslån i år.

Som nevnt tidligere har kostnadsrammen for «Samling» blitt behandlet særskilt to ganger. Kommunestyrets vedtak ved behandlingen av tertialrapport 1 i 2019 viser ikke til at kostnadsrammen på «Samling» økes:

4. Rådmannen gis fullmakt til å ta opp 15 mill.kr mer i lån enn opprinnelig vedtatt. Til sammen tas det opp 100,8 mill.kr i 2019.

Vi har i intervjuene fått opplyst at administrasjonen har håndtert dette som en økning av kostnadsrammen.

I samme sak er det også vedlagt en investeringsoversikt som viser kostnadsramme, forbruk i budsjettåret, sum totalt forbruk og resterende kostnadsramme for hvert enkelte prosjekt i investeringsbudsjettet. I tillegg fremgår hvert prosjekts årsbudsjett, behov for endring, nytt budsjett samt rådmannens kommentarer til endringene. I tertialrapport 1 blir det i denne oversikten oppgitt en

ramme på 131,2 mill. kr. for «Samling», som er lavere enn hva som tidligere er vedtatt av kommunestyret. Det blir også vist til at det har påløpt 22,3 mill. kr. i forhold til et budsjett på 25,2 mill. kr. Oversikten er datert 30. april, over halvannen måned før saken kom til politisk behandling. Risikoen er stor for at budsjettet var overskredet da saken kom til politisk behandling.

Tertialrapport 2 (sak 78/19) kom til behandling i kommunestyret 13. november 2019. Rapporten er datert 31. august 2019, omtrent to og en halv måned før saken kom til politisk behandling. Det blir igjen vist til et økt behov på 25 mill. kr. for «Samling»:

En gjennomgang av pågående og vedtatte investeringsprosjekter viser at det er behov for endring i budsjettet samt finansieringen.

Når det gjelder Samling varsles det nå om et økt behov på 25 mill. kr. Det foreslås at dette dekkes med ubrukte lånemidler og momskompensasjon for inneværende år, og at nødvendig låneopptak foretas neste år. Dette legges inn i neste års budsjett.

I saksfremstillingen til saken fremgår det ikke at det økte behovet er en økning av kostnadsrammen. At det er et økt behov betyr ikke nødvendigvis økning i ramme, men kan være et behov for endret årsbudsjett med tilsvarende nedjustering av budsjetterte kostnader i påfølgende år, for eksempel fordi fremdriften er raskere enn tidligere anslått. Det er heller ingenting i kommunestyrets vedtak som tilsier at rammen har økt:

5. Det vedtas at ubrukte lånemidler benyttes til Samling inneværende år. Låneopptaket foretas derfor neste år, og innarbeides i budsjett 2020.

I rådmannens kommentar i investeringsoversikten som fulgte tertialrapport 2 står det at det ved tertialrapport 1 ble orientert om et merforbruk på 15 mill. kr., som førte til behovet for økt totalramme til 151,1 mill. kr.:

I k-sak 7/18 ble totalramme for Samling fra 2018 - 2020 vedtatt til kr. 136, 13 millioner. I budsjett og økonomiplan er det ved en feil ikke justert for den nye vedtatte rammen. Totalt er det budsjettert med kr 100, 135 i perioden 2018 - 2019. Det største kostnadene kommer i år. Det er derfor behov for å øke årets ramme med ca 25 millioner. I tertialrapport 1 ble det varslet et merforbruk på 15 mill. Det var i forhold til vedtatt totalramme jf. K-sak 7/18. Ny vedtatt totalramme blir med det kr 151,13 mill. Hvorvidt dette blir det endelige resultat avhenger av framdrift på byggeplass. Per i dag kan det se ut som det kan bli noe avvik utover det meldte, dette vil vi komme tilbake til.

Det er også verdt å nevne at det i andre setning fremgår at budsjett- og økonomiplanen ikke har blitt justert for den oppdaterte rammen fra januar 2018. Dette blir da oppdaget ved rapporteringen i august 2019. Vi har fått oppgitt at kommunen ikke har praksis for å beregne lønn- og prisvekst på kostnadsrammene i investeringsprosjekter. Likevel fremgår det følgende av kommunens økonomireglement²:

- Ved rullering av økonomiplanen skal det vært år foretas en ny vurdering av det enkelte investeringsprosjekt med hensyn til lønns- og prisvekst og konsekvenser for driftsbudsjettet med hensyn til forvaltning, drift og vedlikehold.

Videre i tertialrapport 2 fremgår det at det hadde påløpt 41,1 mill. kr. ved rapporteringstidspunktet på et budsjett på 40,2 mill. kr. Fremdriften på byggeplassen fra rapporteringstidspunkt i slutten av august

² Side 19.

frem til behandling i november må tilsi at budsjettet hadde «sprukket» med forholdsvis mye når saken kom til behandling, selv om kommunens økonomireglement har bestemmelser for at budsjettsaker i investeringsprosjekter skal løftes til politisk behandling før budsjettet er oppbrukt og så snart som mulig når kostnadene er kjent.

For øvrig blir det i investeringsoversikten som er vedlagt saken at kostnadsrammen på «Samling» er 163,7 mill. kr. Dette samsvarer verken med informasjonen om økt totalramme i rådmannens kommentar eller med noen av de andre kostnadsrammene vi har undersøkt i prosjektet.

Kommunestyret vedtok å øke «Samlings» årsbudsjett for 2019 65,2 mill. kr. i behandlingen av tertialrapport 2. Denne budsjetttrammen var imidlertid ikke tilstrekkelig med hensyn til fremdriften på byggeplassen. I januar og februar 2020 mottok kommunen fakturaer for medgått tid på byggeplassen i november og desember 2019. Som følge av føringer for periodisering av kostnader i regnskapet, skal påløpte kostnader føres i regnskapet for det året som kostnadene har påløpt. Dette førte til at Nord-Odal kommune fikk et merforbruk på vedtatt justert ramme den 13. november på 21,8 mill. kr. I og med at merforbruket ble registrert inn etter at regnskapsåret var avsluttet, valgte administrasjonen å rapportere på merforbruket som en underdekning ved behandlingen av årsregnskapet for 2019. Regnskapet ble behandlet i kommunestyret i september 2020 og merforbruket ble dekket ved bruk av ubrukte lånemidler.

Kompleksiteten i bygget medførte at entreprenørene rapporterte avvik fra hva som var avtalt i kontrakten og det arbeidet som etter byggherrens ønsker skulle gjennomføres på byggeplassen. Volumet av endringsmeldinger ble etter hvert så omfattende at det gikk med mer tid til kontroll av endringsmeldingene opp mot kontrakten og pristilbudene fra entreprenør enn det prosjekteringsleder og byggeleder så som nødvendig. Byggherre, ved prosjektleder, ble anbefalt å inngå en tilleggskontrakt med hovedentreprenøren hvor hovedentreprenøren skulle fakturere arbeidet etter medgått tid. Hovedentreprenøren fikk i oppgave å følge opp sideentreprenørene videre. Sideentreprenørene fikk ikke samme fleksible kontraktsløsning.

Vi har fått opplyst at tilleggskontrakten som ble inngått med hovedentreprenør medførte en tettere kontroll med timelister og antallet ansatte på byggeplassen. Siden kommunen hadde tettere oppfølging av hva som foregikk på byggeplassen i det aktuelle tidsrommet, er det naturlig å stille spørsmål ved hvordan man ikke klarte å fange opp at det ville påløpe ytterligere merkostnader mot slutten av 2019.

Kommunestyret behandlet økonomiplan 2020-2023 og årsbudsjett 2020 i sak 102/19 den 11. desember 2019. I budsjettskjema 2B (s. 6) ble det vedtatt følgende budsjetttramme for 2020:

650/806 *Samling, Bank - Bibliotek - Bolig	46 150
--	--------

Da dette beløpet ble vedtatt, var beløpet basert på kjent forbruk. Fakturaene som kommunen mottok i begynnelsen av 2020, som skulle ha vært antatt som utgift ved utarbeidelse av budsjettet, var ikke medregnet i foreslått budsjett.

Som nevnt ble merforbruket meldt inn som del av behandlingen av årsregnskapet for 2019. Det ble ikke løftet ny sak for kommunestyret i 2020 hvor man korrigerer prosjektets årsbudsjett tilsvarende ned i henhold til merforbruket i 2019. Dette betyr at administrasjonen har håndtert merforbruket i 2019 som en økning av prosjekttrammen. I 2020 ble det ikke meldt inn avvik på prosjektet, siden budsjettvedtaket som da ikke ble korrigert var tilstrekkelig for påløpte kostnader.

Vi har mottatt en oversikt fra administrasjonen hvor det blir vist til at administrasjonen mener at de har hatt tilfredsstillende budsjettdekning i prosjektet og at avvikene i prosjektet ikke er så store når

man etterskuddsvis beregner hva som er vedtatt underveis. Tabellen viser at økningen av rammene i 2019 medfører at oppdatert ramme på prosjektet er 176,1 mill. kr., og at man i perioden har en sum i budsjett på 170,2 mill. kr. Sum kostnadsført er på 187,2 mill. kr., men dette er ikke medtatt kostnadene i 2016 og 2017. Administrasjonen mener at de har hatt et avvik mot budsjett i perioden 2018-2020 på 9 % og et avvik mot vedtatt ramme på 5 %. Tabellen viser imidlertid at det ikke har vært samsvar mellom vedtak og ramme i perioden:

Oppsett ramme, budsjett og kostnader for Samling			
Ramme		<i>tall i 1000kr</i>	
16.01.2018	Informert om ramme	136 100	
2019	1.tertial rapport		
Vedr. Samling ble det orientert om i F-skap 04.02.19 og K-styre 27.02.19 et behov for økt ramme på 15 mill. kr. Dette skyldes forsinket byggeoppstart, omfattende detaljprosjektering, akustikkkrav i leiligheter, UV-behandling av massivtre, dyrere trapp i atrium, ny balkong over hovedinngang bank/bibliotek, nytt EU-krav for miljøvennlig varmeleder og brannimpregnering av fasadebekledning.		15 000	
2019	2.tertial rapport		
Når det gjelder Samling varsles det nå om et økt behov på 25 mill. kr. Det foreslås at dette dekkes med ubrukte lånemidler og momskompensasjon for inneværende år, og at nødvendig låneopptak foretas neste år. Dette legges inn i neste års budsjett.		25 000	
Sum ramme		176 100	
Budsjett			
2018		59 935	
2019		65 200	
2020		45 150	
Sum budsjett fra 2018 til 2020		170 285	
Avvik mot ramme		5 815	
<i>Budsjettert for lite målt mot vedtatt ramme for prosjektet 2018-2020</i>		<i>5,8 mill</i>	
Kostnadsført			
2018		54 817	
2019		87 066	
2020		45 327	
Sum kostnadsført		187 210	
<i>Ekstra kostnader på løpt regnskap som dekkes av banken</i>		<i>-1 873</i>	
Avvik mot vedtak			
Justert kostnad 2018-2020		185 337	
Budsjett 2018-2020		170 285	
Avvik mot budsjett i perioden		15 052	9 %
Justert kostnad 2018-2020		185 337	
Vedtatt ramme for perioden 2018-2020		176 100	
Avvik mot vedtatt ramme		9 237	5 %

Vi har gjort en tilsvarende øvelse og oppsummert status ved årsskiftet 2020/2021 sett opp imot forutsetningene for budsjettvedtakene. Vi tar imidlertid også med 2016 og 2017-tallene i budsjett og regnskap:

	BUDSJETT 2016-2020	REGNSKAP 2016-2020	AVVIK
UTGIFTER	182 969 000	200 104 225	- 17 135 225
INNTEKTER	48 678 000	49 407 996	+ 729 996
NETTO	134 291 000	150 696 229	- 16 405 229

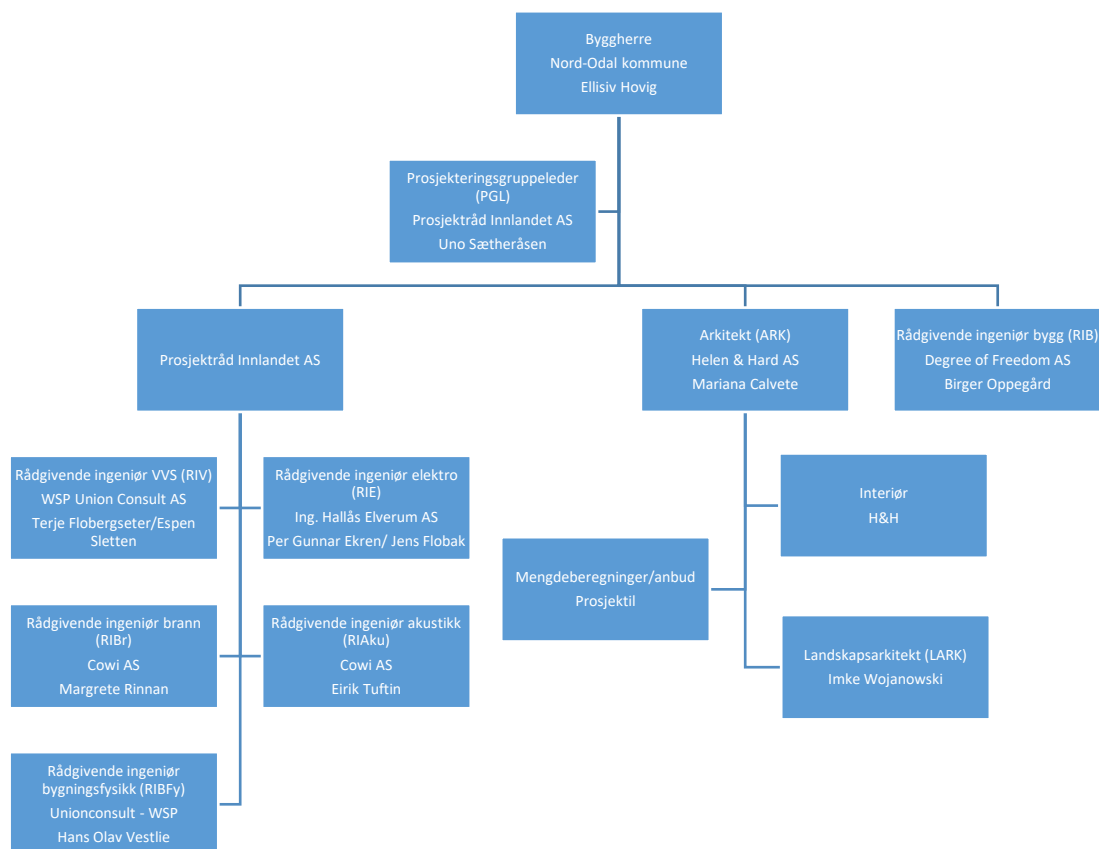
Nord-Odal kommune har i tillegg vedtatt inntekter på 21 mill. kr. i 2021 fra salg av resterende leiligheter. Dersom vi trekker dette fra netto regnskapstall, vil kommunens nettoutgifter i prosjektet ende på ca. 129 mill. kr. mot budsjettert 134 mill. kr. Prosjektet har i så fall hatt en overfinansiering på 5 mill. kr.

Vi vil også legge til at nettoutgiftene må sees opp imot saksfremstillingen da kommunestyret fikk fremlagt oppdatert kostnadsramme i januar 2018, hvor det var antatt en nettokostnad for kommunen på 44 mill. kr.

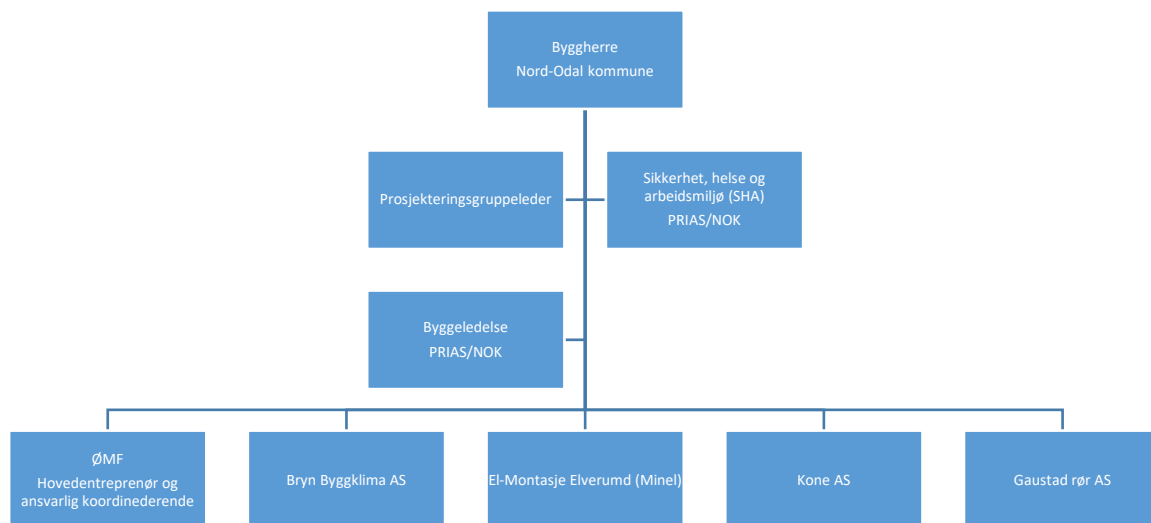
I april 2020 ble det behov for å sikre likviditeten til kommunen som følge av at inntekter ved salg av anleggsmidler ble forsinket. Dette gjaldt blant annet som følge av salg av næringsseksjon og leiligheter ved investeringene. Formannskapet vedtok å ta opp det som i saken omtales som et likviditetslån under bruk av hasteparagrafen i kommuneloven § 11-8. I regnskapsrevisjonens årsavslutningsbrev blir det vist til at låneopptaket ikke er tatt opp som likviditetslån (det vil si kortsiktig gjeld), men som langsiktig gjeld. Det ble også vedtatt å justere ned inntekter fra salg i 2020. Hastesaken gir et bilde av risikoen som kommunen har tatt i prosjektet.

6.2.2 Prosjektorganisering

Prosjektet har hatt to grupper med intern organisering som må sees i sammenheng. Prosjektet har hatt en prosjekteringsgruppe. Prosjekteringsgruppen har hatt jevnlig møter, særlig i detaljeringsfasen før man innhentet tilbud på entreprenørarbeidet. Prosjekteringsgruppen var organisert slik:



Etter at kontraktene med entreprenørene var inngått, organiserte man forholdet mellom byggherre og entreprenørene på denne måten:



De to organiseringsmodellene virket til dels inn på hverandre gjennom prosjekteringsgruppeleder, byggeleder og arkitekt i den delen av arbeidet som omhandlet å avklare forhold mellom arkitekttegninger og utførelse.

6.2.3 Mandat

Administrasjonen har utarbeidet et utkast med informasjon om historikken til prosjektet «Samling». I dokumentet fremgår det at administrasjonen har vurdert prosjektets visjon for bygget som mandatet:

«Et nytt kombinert bank- og biblioteksbygg på den valgte tomte langs Sentrumsvegen, mellom Odal Sparebank sitt bygg og Herredshuset/den eldste delen av kommunehuset, vil kunne bli et positivt «signalbygg» som kan gi gode innspill og/eller føringer for den ønskede utviklingen av Sand som tettsted. Kommunedelplanen for Sand sentrum er som kjent under arbeid. Denne planen vil definere rammer og kunne gi hensiktsmessige føringer for den fremtidige utviklingen av tettstedet. En god løsning av byggeoppgaven for nytt bank- og biblioteksbygg vil derfor være svært viktig for «visjonen» om og utviklingen av fremtidens Sand med blomstrende forretninger, med tidsmessige i sentrumsnære boliger og med servicetilbud til folk i alle aldre».

Administrasjonen har også gitt uttrykk for at deres mandat har vært tydelig gjennom kommunestyrets vedtak om å bygge et kombinert bank-, bibliotek- og leilighetsbygg. Det er dette administrasjonen har jobbet for å realisere.

6.2.4 Styringsdokument

Et styringsdokument bør ta utgangspunkt i mandatet for konseptfasen og starter med å utarbeide den første delen av prosjektbegrunnelsen. I utledningen av revisjonskriteriene har vi vist til at det finnes maler for å utarbeide styringsdokument. Digitaliseringsdirektoratet mener at hensikten med et slikt dokument er at personer skal kunne komme inn i et prosjekt og raskt få oversikt over hva prosjektet innebærer. De lister følgende punkter som bør inngå i et styringsdokument:

- Bakgrunn og begrunnelse for prosjektet
- Prosjektets mål
- Beskrivelse av prosjektproduktet – hva prosjektet skal levere
- Interessentoversikt og kommunikasjonsstrategi
- Rammebetingelser for prosjektet
- Organisering, roller og ansvar

- Strategier for gjennomføring/prosjekttilnærming:
 - Konkurransestrategi
 - Utviklingsstrategi/valg av metode
 - Kvalitetsstrategi
 - Strategi for implementering og overføring til linjen
 - Usikkerhetsstrategi
 - Gjennomføringsstrategi
 - Konfigurasjonsstrategi
- Prosjektets avhengigheter og forutsetninger
- Prosjektplan
 - Faser og hovedleveranser, samordnet med planer for fremskaffelsen av de ulike hovedleveransene.
 - Relevant informasjon og erfaringer fra tidligere prosjekter
 - Periodisert budsjett og investeringsplan
 - Vurdering av prosjektets usikkerheter
 - Prosjektstyring og rapporteringsmekanismer
- Toleranser – tillat avvik fra plan før det må eskaleres til prosjekteier

Nord-Odal kommune har ikke hatt et samlet styringsdokument, men har dokumentert at de har gjennomført deler av de ovenstående punktene i separate dokumenter.

6.2.5 Detaljeringsfasen

Vi har fått tilgang til flere av referatene fra møter i prosjekteringsgruppen høsten 2017. Det fremgår tidlig at man har dårlig tid og kort frist på å få levert alt av mengdeberegninger som skal danne underlaget og grunnlaget for anbudene som skal innhentes. Arkitekten tok kontakt med kommunen vedrørende behov for mer tid, og at det kunne medføre økte kostnader dersom arkitekten ikke fikk levert det de selv anså som nødvendig ved utarbeidelse av anbudsunderlagene.

I intervju har vi fått opplyst at arkitekten fikk utsettelse, men at prosjekteringsgruppeleder vurderte at det i november 2017 skulle være mulig å innhente tilbud fra entreprenørene. Føringene fra rådmannen var at det var ønskelig å innhente tilbud før budsjettet for 2018 skulle behandles, og at det var behov for å få på plass en kostnadskalkyle så snart som mulig (som ikke ble klar og behandlet før i januar 2018).

Selve anbudsprosessen gir også inntrykk av at man har hatt forventninger til at denne delen av prosjektet skulle gjennomføres raskere enn hva som var realistisk. Anbudet ble lagt ut i Doffin den 6. november med frist den 30. november. 8. november ble det sendt melding til alle anbydere at fristen ble utsatt til 8. desember. Deretter gikk det ut ny melding til alle anbydere den 4. desember på at fristen ble videre utsatt til 19. desember.

Administrasjonen har gitt uttrykk for at fristene og behovet for mer tid i denne fasen ikke har hatt vesentlige følger for overskridelsene i prosjektet, og at overskridelsene først og fremst følger av byggets kompleksitet og unike løsninger.

6.2.6 Prosjektmodell – Byggherrestyrt hovedentreprise med sideentreprise

Prosjektmodellen som Nord-Odal kommune benyttet har vært en såkalt *byggherrestyrt hovedentreprise med sideentrepriser*. Ved slik entreprisform vil byggherre innhente anbud på ulike fagområder som avkreves for å sette opp bygget. Det er anledning til å legge koordinerings- og samordningsansvar til en av entreprenørene.

Nord-Odal kommune lyste ut anbud på entreprenører innenfor elektro, ventilasjon, heisteknikk, rørlegger og bygg. Kontraherende byggentreprenør (hovedentreprenør) hadde i byggefasen ansvaret

for koordinering og samordning på byggeplassen. Etter at det ble inngått en tilleggskontrakt med hovedentreprenør, ble arbeidet tett fulgt opp av prosjekteringsgruppeleder og byggeleder ved gjennomgang av timelister og medgått tid. Tilleggskontrakten ble inngått som følge av volumet på antallet endringsmeldinger fra den opprinnelige kontrakten, som skyldtes utfordringene ved å praktisk gjennomføre de skisserte løsningene fra arkitekten. Tilleggskontrakten ble inngått på bakgrunn av hensynet til fremdrift og ferdigstilling.

Vi har fått oppgitt i intervju at endringen av kontrakten var et tveegget sverd. På den ene siden reduserte man endringsmeldinger og behov for vurderinger som kunne føre til stans i arbeidet på byggeplassen. På den andre siden måtte man drive vesentlig tettere oppfølging og hadde noe mindre oversikt over de løpende kostnadene og hva kostnadene var forbundet med.

6.2.7 Risikovurderinger

Nord-Odal kommune benyttet ekstern kompetanse for kalkyler og kostnadsberegninger. Det ble gjennomført en grunnundersøkelse tidlig i prosjektet for å redusere risikoen for at man ville komme over ukjente forhold ved utgravingen av byggets fundament. De eksterne ressursene har blitt benyttet som et risikoreduserende tiltak, fordi man da har gått ut i fra at de som har gjennomført beregningene har gjort dette på best mulig måte ut i fra hva som er å anta som beste praksis. Både Nord-Odal kommune og Odal Sparebank AS har gjennomført kvalitetssikring av kalkylene. Kalkylene som er fremlagt for politisk behandling viser ikke til tallfestet risiko. Det ble imidlertid opplyst i første saksfremstilling (sak [112/16](#) – opprinnelig kostnadsramme) at kostnadene kan bli høyere etter innhenting av tilbud, i og med at det er markedets priser, som blir tilkjennegitt ved tilbud på anbud, som vil være førende for kostnadsrammen. Rådmannen har oppgitt at det i kostnadskalkylen fra Bygganalyse AS var innarbeidet en reserve på 14 % av totalkostnadene. Dette fremgår ikke av saksfremstillingene til kommunestyret.

I [sak 7/18](#) om oppdatert kostnadsramme ble risikoen ved salg av leiligheter omtalt som en viktig suksessfaktor. Det blir her vist til at prisen på leilighetene kan ligge på mellom 4,7-6,9 mill. kr. og at kommunen har flere interessenter på listen enn det er leiligheter tilgjengelig ved salg. Det fremgår her at man hadde dialog med DES-klubben med hensyn til salg av leiligheter, og at prisnivået anses som i henhold til markedsverdi sammenlignet med omkringliggende distrikter. I samme sak vurderer kommunen det at kommunens risiko øker når de økte kostnadene til bygget øker. Det ble anbefalt at avtale med banken burde være en forutsetning før man inngikk kontrakter med entreprenørene. Det blir gjennomført en kontrakt og avtalt en fast sum for salg.

I forbindelse med en interpellasjon i februar 2019 ble kommunestyret opplyst at man kunne anta et merforbruk på 10-12 % fra daværende ramme. Vi har i liten grad sett risikovurderinger som gir grunnlag for disse vurderingene.

Med hensyn til selve prosjektgjennomføringen, ble det tidlig i prosjektet gjennomført en enklere overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for sikkerhet på arbeidsplassen. Dette er gjennomført iht. byggherreforskriften. Følgende momenter ble vurdert:

1.1	Nær installasjoner i grunnen
1.2	Arbeid med montering av prefabrikkerte elementer
1.3	Inn/ut transport til byggeplass, passerende persontrafikk
1.4	Varme arbeider, sveising etc.
1.5	Bruk av elektriske verktøy
1.6	Oppstikkende armering
1.7	Misforståelser og feilhandlinger på grunn av språkbarrierer (bruk av utenlandsk arbeidskraft). Kvalitet og fremdrift kan påvirkes negativt. Sikkerhetsrisiko dersom instruksjoner ikke forstås.
1.8	Arbeid med elektriske installasjoner
1.9	Stenging av porter inn til byggeplass
1.10	Parallele aktiviteter
1.11	Trafikk til og fra byggeplass med lastebil (materialer / etc.)
1.12	Varmearbeider
1.13	Arbeid i høyden
1.14	Kran
1.15	Heising av elementer

Vurderingene for det enkelte punkt blir vurdert både med hensyn til sannsynlighet for at det kan oppstå uønskede hendelser og hvilken konsekvens dette kan ha. Dette gir en score-verdi som plasserer hvert enkelt moment i følgende matrise:

Sannsynlighet/konsekvens	1. Svært liten	2. Liten	3. Middels	4. Stor	5. Svært stor
5. Svært sannsynlig	Lav	Middels	Høy	Høy	Høy
4. Sannsynlig	Lav	Middels	Høy	Høy	Høy
3. Mulig	Lav	Lav	Middels 1.5	Høy 1.3 1.7	Høy 1.13
2. Lite sannsynlig	Lav	Lav	Middels 1.4 1.8	Middels 1.10 1.11	Høy 1.1 1.2 1.6 1.9 1.12 1.14 1.15
1. Usannsynlig	Lav	Lav	Lav	Middels	Middels

Nord-Odal kommune gjennomførte en risikovurdering med hensyn til anskaffelsesstrategien for entreprenørkontraktene. Her ble følgende fire risikoer vurdert:

1. Prosjektdeltakerne har ikke tilstrekkelig kompetanse til å identifisere riktige krav og utarbeide et godt konkurransegrunnlag.
2. Risiko for at kostnadene overstiger kalkyle fra Bygganalyse grunnet byggets kompleksitet.
3. Risiko for kort tid til detaljprosjektering.

4. Prosjektgruppen blir ikke enig om evalueringen.

Det ble utarbeidet følgende matrise:

Sannsynlighet	Svært stor					
	Stor			3		
	Moderat					
	Liten			4	1, 2	
	Meget liten					
		Ube-tydelig	Lav	Moderat	Alvorlig	Svært alvorlig
		Konsekvens				

Foreslåtte tiltak for å redusere risiko var:

1. God prosess på forarbeidet. Hente erfaringer fra andre som har gjennomført dette.
2. God prosess ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag og vektinger.

Vi har fått opplyst at risikovurderinger ble gjennomført fortløpende i prosjekteringsgruppemøtene, men at disse ikke ble satt opp i egen matrise. Administrasjonen har oppgitt at dette ikke er vanlig praksis i byggeprosjekter. Risikoene som er vurdert er knyttet til ting som kan inntreffe under byggingen og fremgår av referatene fra detaljprosjekteringsfasen.

Vi ønsker å legge til at det finnes mange måter å synliggjøre risiko på, og at informasjonen om dette ligger offentlig tilgjengelig. Concept-prosjektet ved NTNU har pågått i rundt 20 år og startet som et prosjekt om statlige investeringsprosjekter. Dette prosjektet har også identifisert generelle likhetstrekk mellom investeringsprosjekter i kommunal sektor, med varierende utfall. De har også utarbeidet informasjonshefter og rapporter med grundig informasjon om hvordan man foretar usikkerhetsberegninger og tallfester risikoer ved investeringsprosjekter.³

6.2.8 Lov om offentlige anskaffelser, vurderinger ved salg av fast eiendom og oppfølging av kontrakter

I dette kapitlet gjennomgår vi tre forhold:

³ Se f.eks. Concept-rapport 45:

https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_45_web_A4_no.pdf/f8d0ff12-1ec4-4475-9b1e-158cc003a946 og temahefte 4 og 6: <https://www.ntnu.no/concept/concept-temahefter>

- Vurderinger av Lov om offentlige anskaffelser og gjennomføring av anbudskonkurranser
- Vurderinger av støtteregulverket i forbindelse med salg av fast eiendom
- Oppfølging av kontraktene

6.2.8.1 Lov om offentlige anskaffelser og oppfølging av kontrakter

Nord-Odal kommune besluttet tidlig at behovet for et bibliotekbygg skulle suppleres med å dekke behovet for sentrumsnære leiligheter i tillegg til et samarbeid med Odal Sparebank AS om en næringsseksjon til bank for å bevare hovedkontoret i kommunen.

Nord-Odal kommune valgte å gjennomføre en plan- og designkonkurranse for hvordan et slikt bygg skulle se ut. Først ble det søkt etter deltakere, hvor fem aktører ble valgt til å levere sine konsepter, etter gitte kriterier. En nedsatt jury valgte konsept etter at forslagene hadde vært på høring blant innbyggerne i kommunen. Helen & Hard ble valgt som arkitekt etter denne konkurransen.

Nord-Odal kommune fikk beregninger fra Bygganalyse AS med hensyn til prosjektets kostnader, noe som ble kvalitetssikret både internt i kommunen og av Odal Sparebank AS. Disse beregningene lå først til grunn med hensyn til foreløpig kostnadsramme for investeringsprosjektet.

En av kommunens ansatte, som da fungerte som prosjektleder, deltok i juryen ved valg av løsning. I følge den påfølgende prosjektlederen og tidligere rådmann i Nord-Odal, fikk prosjektleder i oppgave å undersøke levering av rådgivende tjenester på byggområdet. Daværende prosjektleder kontaktet Helen & Hard for råd om leverandør til tekniske beregninger av komplekse byggkonstruksjoner i tre. Kommunen fikk anbefalt Degree of Freedom og kontaktet selskapet direkte for et tilbud den 18. januar 2017.

En uke senere leverte Degree of Freedom et tilbud til Nord-Odal kommune med en fastpris på 1 099 999,-. Dette beløpet var en krone under terskelverdien i Lov om offentlige anskaffelser. Terskelverdien bestemmer om hvorvidt kontrakten skal ut på anbud for å hente andre interessenter og mulige prisgunstige tilbud. I utgangspunktet skal alle kjøp ut på anbud, men terskelverdiene regulerer kontrakter hvor det offentlige ikke har noe annet valg. Det ble videre også lagt frem tilbud på tilleggsarbeider med fastsatte timepriser. I tillegg fremgår det av tilbudet at møter og reising var ekskludert fastprisbeløpet, samt oppfølging i byggefasen:

I forbindelse med evt. tilleggs- eller endringsarbeid tilbyr vi følgende timerate:		
Partner / Siv.ing. med mer enn 10 års erfaring:	kr.	1.050,- eks. MVA
Siv.ing. 0-10 års erfaring:	kr.	910,- eks. MVA
Teknisk tegner/3D/BIM:	kr.	750,- eks. MVA
Evt. reiser og møter med eksterne faktureres etter medgått tid.		
Evt. oppfølging i byggefasen tilbys fakturert etter medgått tid og er ikke inkludert i tilbudt fastpris grunnet usikkerhet rundt faktisk behov og omfang.		

I tilbudet fra Degree of Freedom ble det oppgitt hva kontrakten innebar av tjenester. Den aller første ytelsen i listen er deltakelse i prosjekteringsmøter og workshops. Dette må bety at tilbudet og kontrakten reelt sett måtte ha blitt ansett som over fastprisbeløpet.

I stedet for å kjøre anbudskonkurranse på RIB-tjenester valgte Nord-Odal kommune, i dialog med det regionale innkjøpssamarbeidet, å kunngjøre en intensjonsmelding i Doffin. En intensjonskunngjøring kan benyttes i enkelte tilfeller hvor tilbudet er under terskelverdi og man har begrunnelse for hvorfor tilbudet faller utenfor lovbestemmelsene i anskaffelsesregelverket. EU har ved dom fastslått at slike unntak forutsetter særskilt aktsomhet fra oppdragsgiver og begrunnelsen må således være særskilt god og dokumentert.

I intensjonskunngjøringen begrunnes kommunens intensjon om å inngå kontrakt med Degree of Freedom med at tilbudet er vesentlig lavere enn markedsverdi, som anslås til et sted mellom 1,6-1,7 mill. kr. Vi har etterspurt dokumentasjon på hvordan man har kommet frem til markedsverdi, noe Nord-Odal kommune ikke har. Nord-Odal kommune undersøkte ikke med noen andre leverandører av tilsvarende tjenester for å kontrollere for hva en reell markedsverdi ville være.

IV.3) Kontraktstildeling uten forutgående kunngjøring

Begrunnelse for tildeling av kontrakt uten kunngjøring av konkurranse: Det er lagt til grunn at bygningsteknisk prosjektering av det aktuelle tiltaket normalt vil ha en kostnadsramme i størrelsesorden NOK 1,6 - 1,7 millioner. Foretaket Degree of Freedom AS har gitt et tilbud som ligger vesentlig under denne rammen, og Nord-Odal kommune er av den oppfatning at det er grunnlag for å inngå avtale om bygningsteknisk prosjektering med foretaket Degree of Freedom AS etter forskrift om offentlige anskaffelser § 5-2 første ledd bokstav b.

I intensjonskunngjøringen er det også oppgitt et lavere beløp for kontrakten enn det som fremgår av leverandørens tilbud, selv om det er bare snakk om en differanse på 999,- kroner. Like fullt fremstår dette beløpet som noe mindre marginalt under terskelverdien:

II.1.7) Anskaffelsens totale verdi

Verdi ekskl. MVA: 1099000.00 NOK

I intensjonsmeldingen fremgår det at Degree of Freedom sine tjenester består av bygningsteknisk prosjektering. Tilbudet som kommunen hadde fått var mer spesifikk på hvilke ytelser som inngikk i tilbudet. Kommunen gikk ikke i tilsvarende detalj. Når det legges ut en intensjonskunngjøring kan andre aktører i markedet protestere og svare med eget tilbud. Når intensjonskunngjøringen ikke inneholder en kravspesifikasjon på hva man har vært på utkikk etter, vil det være utfordrende for en annen aktør å komme med tilsvarende beregning.

I tilbudet fra Degree of Freedom fremgår det blant annet at en av ytelsene var samarbeid med rådgivende ingeniør for fasaden av bygget. De øvrige rådgivende ingeniørene i prosjektet ble innhentet gjennom en rammeavtale med Prosjektråd Innlandet AS for rådgivningstjenester. Av endringsmeldinger som gikk mellom Degree of Freedom og Nord-Odal kommune i juli 2017, fremgår det at tilbudet fra Degree of Freedom ikke inneholdt beregningsoppgaver tilknyttet fasade, og kommunen hadde heller ikke tilknyttet seg andre på dette området. Degree of Freedom leverte derfor et tilbud på tjenestene i endringsmeldingen pålydende 300 000,-, som Nord-Odal kommune godtok.

I intensjonskunngjøringen fremgår det at kontrakten med Degree of Freedom ble inngått 2. februar 2017, samme dag som intensjonskunngjøringen ble lagt ut i Doffin. I e-postkorrespondanse mellom Degree of Freedom og den påfølgende prosjektlederen, datert 1. mars 2017, fremgår det at forslag til kontrakt er oversendt kommunen for gjennomlesing. Vi har mottatt et usignert og udatert utkast til denne kontrakten.

Som sagt ble kontrakten for første gang endret i juli 2017 som følge av behov for rådgivende tjenester på fasade. Vi har gjennomgått prosjektboken i Visma og sett over alle fakturaer som har blitt utbetalt til Degree of Freedom i prosjektperioden. Fastprisbeløpet i kontrakten ble overskredet allerede ved betaling av faktura 19. september 2017. Da hadde Nord-Odal kommune utbetalt 1,2 mill. kr. til Degree

of Freedom. Prosjekteringsfasen var fortsatt ikke ferdig og underlaget som skulle benyttes i anbudsprosessen ble ferdigstilt først i november.

Som følge av endringsmeldinger på forhold som ikke var dekket av kontrakten med selskapet, påløp det ytterligere oppdrag og kostnader tilknyttet tjenesteleveransen utover i 2017, 2018 og 2019. I 2017 alene ble det utbetalt ca. 2,3 mill. kr. til selskapet. I 2018 ble det utbetalt 3,2 mill. kr.

Totalt har kontrakten med Degree of Freedom kostet Nord-Odal kommune 6,4 mill. kr. i perioden 2017-2020. Den siste fakturaen ble utbetalt 7. januar 2021.

På spørsmål knyttet til vurderingene av kontraktssummen og behovet for å innhente anbud på tjenesteleveransen, har administrasjonen gitt uttrykk for at tilbudet var såpass gunstig at de opplevde at man ikke ville kunne få tilsvarende. Intensjonskunngjøringen ble lagt ut for å underrette markedet slik at eventuelle alternativer kunne komme med innsigelse.

Administrasjonen har tilkjennegitt at kontrakten ble vesentlig dyrere enn antatt. Administrasjonen er imidlertid av den oppfatning at det ikke var spesielt lurt å gå inn i denne kontrakten, selv om de hevder at kommunen har etterlevd anskaffelsesregelverket.

Saker som omhandler brudd på anskaffelsesregelverket kan klages inn for Klageorganet for offentlige anskaffelser (KOFA) og i særskilte tilfeller til ESA. Felles for disse organene er at man opererer med en såkalt delt bevisbyrde. Delt bevisbyrde betyr at organet må kunne bevise at en anskaffelse omfattes av regelverket, mens den innklagede må kunne bevise hvorfor man har hjemmel for å unnta anskaffelsen fra ordinære anbudsprosesser.

Vi har innhentet en «second opinion» fra en ekspert på offentlige anskaffelser. Vurderingene er basert på samme dokumentasjon som Nord-Odal kommune har forelagt oss. På forespørsel har vi også innhentet ytterligere dokumentasjon som var ønskelig for å få gjennomført «second opinion». I «second opinion» blir anskaffelsesforskriften § 5-4, 1. og 2. ledd, vektlagt. Bestemmelsene innebærer at Nord-Odal kommune må kunne dokumentere at verdivurderingen av kontrakten med Degree of Freedom var forsvarlig og må kunne dokumentere hva markedspris på arbeidet var. Slik dokumentasjon er ikke forelagt oss.

Det blir også vist til at det fremstår som nærmest utenkelig at det ville skje endringer underveis i prosjekteringen som ville ha følger for at beløpet ville ha oversteget terskelverdiene. Dette har følger for om hvorvidt det er foretatt en forsvarlig verdivurdering. Det blir også nevnt at når oppdragsgiver ikke har kalkulert med møte- og reisevirksomhet som del av kontraktsverdien, så kan heller ikke anslaget på verdien i kontrakten anses som forsvarlig.

I «second opinion» blir det vist til at dette medfører at anskaffelsen skulle ha fulgt anskaffelsesforskriften del III og ikke del II, slik det ble gjort. Det blir også vist til at dersom man har dokumentasjon som sannsynliggjør at del II får anvendelse, så forutsetter dette at tilbudet er usedvanlig fordelaktig og vesentlig under normale markedspriser. I «second opinion» blir det vist til at tilbudet fremstår som fordelaktig dersom normalpris på tilsvarende ytelser hos andre tilbydere ville ligge på mellom 1,6 og 1,7 mill. kr., men dette forutsetter at kommunen har gjort en forsvarlig vurdering av hva en normalpris ville være.

Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet en veileder til offentlige anskaffelser. I forskriften punkt 10.2.2 står det:

For å avgjøre om tilbudet er usedvanlig fordelaktig, må oppdragsgiveren ha kunnskap om det aktuelle markedet. Det kreves meget god kjennskap til det aktuelle markedet hvor ytelsen kan anskaffes. Som

utgangspunkt stilles det derfor relativt strenge krav. Hvor strenge disse kravene er, må avgjøres ut fra omstendighetene i den enkelte anskaffelsen og vil blant annet avhenge av anskaffelsens størrelse.

I punkt 5.4.1 om beregning av verdien av anskaffelser, står det at oppdragsgiveren skal kunne dokumentere at det er foretatt en forsvarlig og realistisk vurdering av anskaffelsens verdi. Det fremgår videre at det er naturlig å gjøre et anslag av anskaffelsens omfang, inkludert hva som eventuelt kan komme av tilleggsarbeider eller endringsarbeider.

I forbindelse med undersøkelser av markedsverdier, fremgår det av punkt 5.4.1 at det vil være lurt å oppsøke flere kilder for å kartlegge prisnivået, ved for eksempel å foreta enkle prisundersøkelser hos aktuelle leverandører i markedet.

I KOFA-sak 2019/216 er det lagt til grunn at det er strenge krav til kunnskap og dokumentasjon. Videre fremgår det at når en kontrakt er en fastpriskontrakt, kreves det kunnskap om hva normal fastpris er. Kjennskap til enhetspriser anses ikke som tilstrekkelig. Kommunen må derfor på forhånd faktisk vite hva fastpris i markedet vil være, hvis ikke er ikke vilkårene for direkte kjøp oppfylt.

Når det gjelder øvrige kontrakter med entreprenørene, ble disse inngått etter anbudsrunder.

Kontraktene er blitt fulgt opp underveis og det er avholdt fakturamøter for vurdering av kravene som kommunen har mottatt.

6.2.8.2 EØS regelverk for statsstøtte

Bankseksjonen i «Samling» er regulert som næringsseksjon. Odal Sparebank AS var tidlig med i utviklingen av konseptet om et samlet bibliotek- bank- og leilighetsbygg. Årsaken til at kommunen ønsket et samarbeid med banken skyldtes at Odal Sparebank AS hadde et behov for nye lokaler, og at kommunen hadde et ønske om å bevare bankens hovedkontor på Sand. Dette fremgår blant annet av saksfremstillingen i sak 112/16, behandlet i kommunestyret 14. desember 2016:

Gjennomføring av byggeprosjektet vil bety at hovedkontoret til Odal Sparebank fortsatt vil være på Sand. Verdien av å ha bankens hovedsete i kommunesenteret på Sand er svært stor. Bankens engasjement i lokalsamfunnet er godt kjent, og fortsatt solid tilstedeværelse på Sand vil være fordelaktig både for innbyggerne, næringslivet og kommunen.

I utgangspunktet skulle byggeprosjektet gjennomføres som et samarbeid mellom Nord-Odal kommune og Odal Sparebank AS hvor begge parter sto ansvarlige for oppføringen av bygget (sak 39/15, den 18. juni 2015). Odal Sparebank AS deltok også innledningsvis med økonomisk finansiering av halvparten av utgiftene i forbindelse med arbeidet inn mot en plan- og designkonkurranse, samt honoreringen til deltakende arkitekter. I desember 2016 var det fortsatt meningen at kommunen og banken skulle samarbeide om prosjektet.

I 2017 startet arbeidet med forprosjekteringen og banken formidlet til kommunen at de ikke ønsket å ta risiko i prosjektet. Dette har vi fått oppgitt i oppstartsmøtet 17. september 2020 og i samtale med prosjektleder 4. februar 2021. Videre fremgår det av saksfremstillingen i sak 95/17, den 13. desember 2017, at:

Det er kommunen som skal stå ansvarlig for byggeprosessen. Odal Sparebank skal kjøpe den ene seksjonen i bygget. De er med i prosessen i den grad det gjelder utformingen av deres seksjon og fellesarealene tilhørende bank og bibliotek. Kommunen ivaretar og har ansvaret for utformingen på leilighetene i tillegg til biblioteket.

Bygget blir mest trolig delt i tre seksjoner. Banken blir eier av den seksjonen som utgjør banklokalene mens kommunen blir eier av biblioteks seksjonen. Banken og kommunen vil i tillegg ha en del fellesarealer. Det er planlagt at de ti leilighetene som ligger i 2. og 3. etasje skal være en seksjon.

Sak 95/17, som kommunestyret fikk til behandling i sitt desembermøte i 2017, omhandlet en avtale med Odal Sparebank AS vedrørende kjøp av næringsseksjon. Vedlagt saken fulgte en hovedavtale med fem bilag, hvorpå et bilag omhandlet kjøp av bankens daværende lokaler og et bilag omhandlet kjøp av seksjon i nye lokaler. I saksfremstillingen fremgår det at kommunestyret ville få en ny sak til behandling med kjøpesum etter at anbudene på entreprenørtjenester var blitt vurdert:

Hovedtrekkene i avtalene er avklart. Det mangler imidlertid å stadfeste arealfordeling og tidspunkt for overtagelse. Kjøpesummen for bankens seksjon er heller ikke fastsatt. Årsaken til det er at det

ikke er mulig å fastsette en fast pris for banken før anbudene er klare. Det er først når disse foreligger og er gjennomgått med tilbydere at det kan settes en pris. Erfaringsmessig vil det også trolig påløpe ekstra kostnader i byggeprosessen i forbindelse med at det dukker opp uforutsette kostnader. Da banken skal ha en fast pris må det også tas hensyn til dette ved prisfastsettingen.

Det er viktig å få fastsatt bankens kjøpesum så snart som mulig etter at anbudsrunderen er ferdig. Det vil da kunne være utfordrende å få dette til politisk behandling på grunn av tidsperspektivet. Administrasjonen har mye erfaring med bygging og utbedringer på bygg og skulle dermed kunne ivareta vurderingen i forhold til prisfastsettelse på en god måte.

I saksfremstillingen viser administrasjonen til at det er en viss risiko knyttet til oppføring av bygg, og hva dette vil ha å si for avtalen med Odal Sparebank AS:

Det er alltid en risiko i prosjekter av denne størrelsen. I denne saken hvor det er kommunen som står ansvarlig for byggingen er det kommunen som også har risikoen for prosjektet. Avtalen med banken er grundig gjennomarbeidet og reduserer kommunens risiko betraktelig ved at det foreligger en kjøpsavtale som sørger for finansiering av en av seksjonene i bygget (banklokalet).

I saksfremstillingen forsikrer også administrasjonen at man har innhentet juridisk kompetanse i forbindelse med utformingen av bilagene:

Det er viktig å regulere forholdet mellom banken og kommunen i en avtale. Avtalene må også avklare hvordan bygget skal driftes fremover med de tre seksjonene. Både banken og kommunen har benyttet seg av advokat i denne prosessen.

Kommunestyret vedtok i saken å gi rådmannen fullmakt til å forhandle beløpet som skulle ligge til grunn for salg av næringsseksjon. I sak 7/18 om oppdatert kostnadsramme for «Samling», som ble behandlet i kommunestyret 16. januar 2018, blir det vist til at anbudene medfører at rammen for oppføring av næringsseksjonen ville komme på ca. 26,2 mill. kr. I saksfremstillingen blir det redegjort for den totale kostnaden for Odal Sparebank AS, inkludert allerede påløpte kostnader:

Odal Sparebank skal i styremøte den 22. januar ta stilling til kostnadsøkningen i prosjektet. Før dette må det settes en øvre ramme for den pris Odal sparebank skal betale for sin seksjon. Total kostnad for bankens seksjon etter anbud, inkludert prosjekteringskostnader samt prosjektledelse i 2017 utgjør kr 28,5 millioner.

I sin behandling forutsatte kommunestyret at det ble inngått avtale med Odal Sparebank AS før kontraktene med entreprenørene ble inngått. Avtalen mellom banken og Nord-Odal kommune ble inngått den 6. april 2018. I kontrakten fremgår det at salgsverdien anslås til 28,8 mill. kr.:

Kjøpesummen for Eiendommen beregnes ut fra et bruttobeløp kr 28 802 000. Fra dette bruttobeløpet skal det gjøres fradrag for de beløp Kjøper etter regning fra Selger har betalt som omforent andel i forprosjektkostnader og prosjektledelse. Nettobeløpet utgjør Kjøpesummen.

Kjøpesummen kan kreves justert dersom det etter avtale mellom partene foretas endringer eller tilleggsarbeider utover det som er planlagt/fremkommer av vedlagte Romplan kravspesifikasjonen, jf. pkt. 12 her.

Det ble også tatt høyde for at dersom selgers byggekostnader reduseres på fellesarealene eller på eiendommen, kan kjøper kreve kjøpesummen redusert med et forholdsmessig beløp. Avtalen innebærer at dersom kommunen enten har besparelser eller ekstrakostnader som ikke har sammenheng med bankens ønsker, vil kommunen enten få lavere inntekt eller måtte ta en større del av kostnadene ved oppføringen av bygget.

Odal Sparebank AS hadde underveis i prosjektet enkelte tilleggsbestillinger. Noen av disse bestillingene ble ikke realisert, men påløp likevel som en kostnad for kommunen i forbindelse med arbeidet som rådgivende instanser gjorde i forbindelse med hver tilleggsbestilling. Disse ekstrakostnadene ble fakturert Odal Sparebank AS ved oppgjør for næringsseksjonen. Vi har mottatt en oversikt som viser at sluttoppjøret for næringsseksjonen utgjorde 30,6 mill. kr., mens kommunens kostnader for oppføring av næringsseksjonen utgjorde 37,9 mill. kr. – en differanse på 7,3 mill. kr. som Nord-Odal kommune må ta som «tap» i henhold til den risikoen kommunen har tatt.

Ved salg av fast eiendom, vil det være viktig at kommunen foretar vurderinger av EØS-avtalens regler for offentlig støtte. Årsaken til dette er at ved avhending av offentlig eiendom vil et salg under markedspris i mange tilfeller kunne utgjøre ulovlig statsstøtte. Dette betyr at en i alle tilfeller må kunne dokumentere hva som er å anse som markedspris.

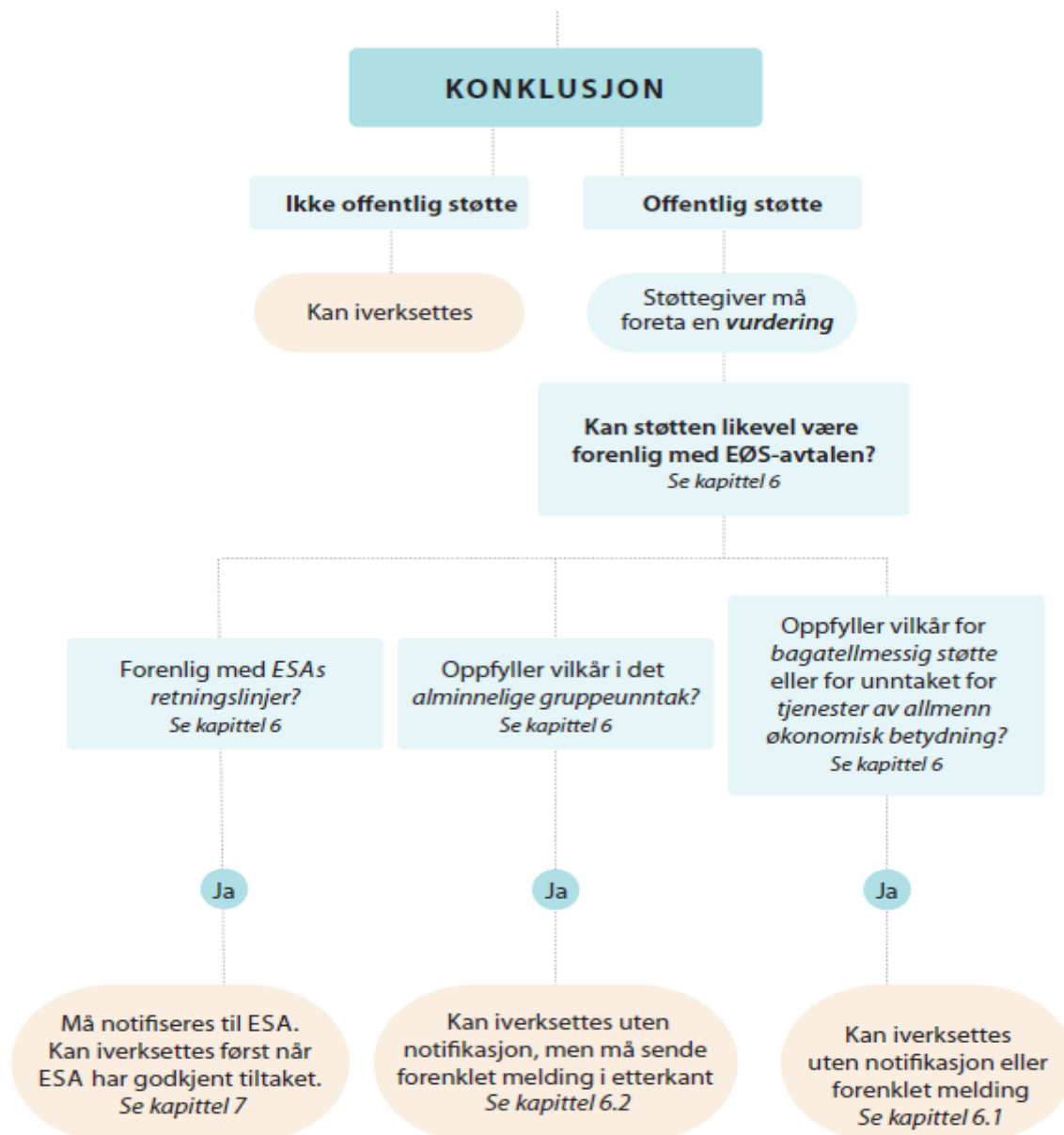
Vi har over vist til at kommunen benyttet seg av tjenester fra advokat i forbindelse med utarbeidelse av kontrakten mellom kommunen og banken. Vi har bedt om dokumentasjon av hvilke vurderinger som ble foretatt angående støttereguleringen. Vi har fått opplyst at EØS-reguleringen ikke ble vurdert av kommunens og bankens advokater og at advokatene i all hovedsak bisto med utarbeidelse av vedtekter for sameiet og hvordan sameiet skulle fungere, samt det formelle i salgskontraktene.

Nord-Odal kommune gjennomførte ingen vurderinger med hensyn til hva som var å anse som markedsverdi for næringsseksjonen.

I veileder til EØS-avtalens regler om offentlig støtte, fremgår et sentralt spørsmål som offentlige organer må avklare ved blant annet avhending av eiendom:

Kan det tiltaket jeg ønsker å gjennomføre innebære offentlig støtte iht. EØS-avtalen?

Følgende koblingskjema illustrerer handlingsrommet basert på konklusjonen på spørsmålet:



Veilederen inneholder et eget kapittel som gjelder spesielt om salg av offentlig eiendom. Her fremgår det at dersom salg av offentlig eiendom skjer til underpris, vil kjøperen få en økonomisk fordel som kan innebære offentlig støtte. For at kommunen skal være forsikret om at salget ikke innebærer offentlig støtte, må kommunen vurdere om kjøpesummen og eiendomsverdien tilsvarer hverandre – med andre ord om salget foretas til markedspris.

Vi har benyttet oss av «second opinion» vedrørende vurdering av offentlig støtte. I vurderingen blir det vist til EØS-avtalens artikkel 61 (1):

Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

Følgende vilkår må være oppfylt for at en økonomisk transaksjon er å anse som statsstøtte:

1. Støtten må være gitt av statsmidler (offentlig støtte)

2. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetskriteriet)
3. Støtten må ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet)
4. Støtten må vri eller true med å vri konkurransen (konkurransesvridningsvilkåret)
5. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området (samhandelskriteriet)
6. Tiltaket må innebære støtte i form av tildeling av en økonomisk fordel (støttebegrepet)

I «second opinion» er det vurdert at vilkår 1-5 er oppfylt, og at spørsmålet vedrørende ulovlig offentlig støtte avhenger av vilkår 6.

Det blir i «second opinion» vist til at ESAs retningslinjer angir to alternative prosedyrer for å sikre at en eiendom blir solgt til markedspris. Den ene prosedyren er bruk av en åpen budrunde, hvor budene vil kunne gi en indikasjon på hva en privat aktør er villig til å gi for eiendommen. En forutsetning er at budrunden fungerer som en auksjon hvor det beste eller eneste budet aksepteres. Dette er angitt i veileder til EØS-avtalens regler om offentlig støtte⁴⁵ fra 2011 og i Commission Communication on State aid elements in sales of land and buildings by public authorities (97/C 209/03) art. II (1). Nord-Odal kommune har ikke gjennomført en åpen budrunde.

Den andre prosedyren er å få en uavhengig vurdering av markedsverdien av eiendommen. I veileder til EØS-regelverket fremgår det at en markedsverditakst må innhentes før salgsforhandlingen med eventuelle kjøpere begynner. Det fremgår også at taksten må være basert på allment aksepterte markedsindikatorer og verdissetingsstandarder, samt at den som utfører den må «være en kvalifisert takstmann, uavhengig av partene, med relevant godkjennelse fra utdanningsinstitusjon e.l. og med egnet erfaring og kompetanse».

Dersom man følger en av prosedyrene, er det ikke nødvendig å notisere salget til ESA på forhånd, ettersom salget da anses å ha skjedd på markedsmessige vilkår. Ved bruk av de to prosedyrene utelukkes automatisk problemstillingen om offentlig støtte gjennom salget.

Når de to prosedyrene ikke er benyttet, blir det anbefalt at salget blir notisert til ESA. ESA vil da selv foreta en vurdering av om salget gjennomføres til antatt markedspris. Kjøpskontrakt kan ikke inngås før etter at ESA har behandlet saken. For å unngå en slik forsinkelse, er det derfor anbefalt at man benytter en av de to prosedyrene som beskrevet over. Vi har ikke mottatt informasjon som tyder på at Nord-Odal kommune har benyttet de to prosedyrene eller notisert ESA om salget av næringsseksjon. Dette betyr ikke automatisk at det er gitt ulovlig offentlig støtte, men det innebærer at en eventuell klage til ESA vil medføre mye tid og kostnader for kommunen i forbindelse med å dokumentere at salgsprosessen har gått riktig for seg.

EØS-regelverket forutsetter at det offentlige, som hovedregel, opererer som en rasjonell markedsøkonomisk aktør i transaksjonsforhold. I dette tilfellet blir det i så fall et spørsmål om hvorvidt en rasjonell markedsaktør ville ha inngått avtale om salg av en næringsseksjon uten å vite hva sluttkostnaden ved oppføringen av seksjonen ville bli, og om denne ville binde seg til et eventuelt tap ved oppføringen. Det er også et spørsmål om en rasjonell markedsaktør ville ha inngått en avtale med kun en potensiell kjøper uten å sondere terrenget for andre potensielle kjøpere som potensielt kunne

⁴ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf s. 42

⁵ Nærings- og fiskeridepartementet har utgitt en nyere, men uferdig, veileder datert 2019. Men det er mer relevant å gjengi veilederen fra 2011, i og med at det er denne som ville ha kommet til anvendelse ved inngåelse av kontrakten med banken i 2018. Den nyere veilederen kan finnes på følgende adresse: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/veiledninger/veileder_offentlig-stotte.pdf

ha drevet opp salgssummen. Når kommunen har valgt en aktør uten vurdering av andre aktører, er det i så fall svært viktig at kommunen vurderer og dokumenterer markedsverdi, slik at man ikke risikerer å gi ulovlig offentlig støtte ved å selge til underpris.

6.2.9 Kommunikasjon...

6.2.9.1 ... til kommunestyret og utvalg

Springen av informasjon til utvalg og kommunestyret har til tider vært utfordrende å etterprøve. Saker som følger et ordinært årshjul er kurante å finne igjen. Dette gjelder budsjettbehandlinger og tertialrapporteringer. Vi har fått oppgitt at det er gitt flere orienteringer om «Samling» ut over det vi ser av helt konkrete saker til behandling i kommunestyret og i andre utvalg. Det er for eksempel gitt orientering til felles utvalgsmøte i november 2017 som ikke fremgår som egen sak, og som derfor ikke fremkommer av saklisten. Orienteringen fremgår av en merknad i protokollen, men ikke hva det er blitt orientert om. Dette har vi imidlertid fått se i en oversendt presentasjon som ble holdt for utvalgene. I denne presentasjonen blir det blant annet vist til at kalkyler viser en kostnadsoverskridelse fra vedtatt budsjett, og at det er usikkerhet knyttet til om dette også vil bli sluttkostnaden. I utvalgsmøtet ble politikerne presentert for en mulig totalramme på 136 mill. kr.

Vi har fått opplyst at det i forbindelse med tertialrapportene har vært diskusjoner omkring «Samling», men at dette ikke er spesielt løftet i saksfremstilling og i vedtak fra saksbehandlingen. Det fremgår heller ikke av protokollene. Vi ser av saksfremstillingen ved behandling av tertialrapport 1 2019 at det har blitt gitt en orientering for kommunestyret i februar samme år uten at dette fremgår av protokollen fra dette kommunestyremøtet. Vi har fått opplyst at det er foretatt orienteringer til formannskapet uten at dette har vært saker som har vært oppsatt på saklisten. I tillegg til den oversikten vi har gitt ovenfor i dokumentet knyttet til utviklingen av prosjektets kostnadsramme, har kommunestyret også behandlet avtalen med Odal Sparebank AS og vedtatt pris på leilighetene som skal selges.

6.2.9.2 ... mellom prosjekteier og prosjektleder

Kommunestyret er prosjekteier og prosjektleder har vært etatsleder for Eiendom og samfunn. Vi har fått oppgitt at prosjektleder har orientert om fremdrift i prosjektet flere ganger både i formannskapet og i kommunestyret, selv om dette ikke nødvendigvis fremgår av saklistene eller protokollene fra møtene.

6.2.9.3 ... med leverandører

I dette punktet må vi skille mellom to typer leverandører. Den ene typen leverandører er de leverandørene som har deltatt i prosjekteringen av bygget, og har bistått med arbeids- og detaljtegninger for bygget. Dette gjelder arkitektur, bygg, bygningsfysikk, akustikk, brann, VVS, elektro, landskapsarkitektur, interiør og kostnadsberegning. Arkitekten inngår også i denne gruppen. Disse har stått for arbeidet som har ført til det overordnede planverket som entreprenørselskapene har gjennomført i forbindelse med selve byggefasen i prosjektet. Alle de rådgivende instansene har deltatt i en egen prosjekteringsgruppe som er ledet av prosjekteringsgruppeleder fra Prosjektråd Innlandet AS (PRIAS).

Den andre typen leverandører er de som har gjennomført selve byggingen av «Samling»: hovedentreprenøren med alle sideentreprenørene. Det var totalt fem entreprenørselskaper involvert i prosjektet. Hovedentreprenøren hadde et koordinerende ansvar for hva som foregikk på byggeplassen. Dialogen mellom prosjekteringsgruppen og entreprenøren(e) ble gjennomført gjennom et eget system som Nord-Odal kommune anskaffet i forbindelse med prosjektet. Leverandøren av systemet var Allkopi AS.

Da entreprenørene oppdaget at ønsket arbeid ikke samsvarte med avtalt arbeid i kontraktene, eller at de skisserte løsningene var vanskelige å gjennomføre i praksis, ble det sendt endringsmelding i systemet. Prosjekteringsgruppeleder, byggeleder og prosjektleder måtte i disse tilfellene gjennomgå endringsmeldingen og finne ut av om endringsmeldingen inngikk i kontrakten eller ikke. Entreprenøren leverte også tilbud på arbeidet dersom dette ikke inngikk i inngått kontrakt. Volumet av endringsmeldinger ble såpass stort at man så det som mer hensiktsmessig å endre hovedentreprenørens kontrakt med en tilleggskontrakt, slik at det ble fakturert for medgåtte timer fremfor at prosjekteringsgruppen måtte bruke mye tid og ressurser på å behandle hver enkelt endringsmelding.

Tilleggskontrakten medførte enda tettere kontakt med entreprenøren som følge av at man måtte kontrollere for alle fakturerte timer. Kommunen benyttet også ekstern bistand for kontroll med antall ansatte på byggeplassen for kontroll med at fakturaene stemte. Vi har fått oppgitt at det ikke ble registrert avvik fra fakturerte timer og forholdene på byggeplassen.

6.2.10 Vedtaksoppfølging

Med vedtaksoppfølging mener vi her helt konkret hva som har blitt gjort for å følge opp kommunestyrevedtaket om at man skulle arbeide for å begrense kostnadene i prosjektet. I vedtaket fra kommunestyret fremgår det at kostnadsreducerende tiltak ikke skal ha vesentlig innvirkning på byggets kvalitet. Rådmannen fikk fullmakt til å avgjøre hva «vesentlig endret byggkvalitet» var å forstå som.

I vår datainnhenting har vi gjentatte ganger fått forklart at bygget er komplekst med unike løsninger som har vært vanskelige å kostnadsberegne fordi byggløsningene ikke tidligere har blitt gjennomført. Det har også blitt vist til at det hele tiden har vært en forutsetning om at bygget skal være et signalbygg fremfor at det har vært intensjonen å bygge et mindre kostbart alternativ. Vi har ikke fått oss forelagt at det ble satt kriterier for hva som var å forstå som «vesentlig endret byggkvalitet».

Før byggefasen startet ble det foretatt kostnadsbesparende tiltak. Blant annet ønsket man en reduksjon av arealet på arkitektens opprinnelige skisser. Vi har blitt fortalt at selv om det ble lagt frem kostnadsbesparende løsninger, så førte andre komplekse løsninger til en fordyrelse, slik at dette gikk opp i opp. Dette fremgår blant annet av et notat fra rådmannen vedrørende et svar til en interpellasjon i kommunestyret i februar 2019.

6.3 Revisors vurdering

6.3.1 Vurdering av revisjonskriterie 1 – Fulgt økonomireglement

Vi mener at Nord-Odal kommune har hatt en utilfredsstillende økonomistyring av prosjekt «Samling». Det er ikke sammenheng mellom budsjettvedtak, ramme og tertialrapporteringer. Saksutredningene ved behov for økte årsbudsjetter er utilfredsstillende med hensyn til å belyse hvilke konsekvenser økningene har, både med hensyn til økt låneopptak og med hensyn til om økningene er tilleggsbevilgninger til den totale rammen eller økninger av det individuelle års budsjett.


Vi finner kommunens praksis med budsjettjusteringer ved behandling av tertialrapporter som lite hensiktsmessig, særlig for et så stort prosjekt som «Samling» har vært hvor raskere fremdrift enn antatt og liten kontroll på fakturering har medført underskudd i regnskapet underveis. Praksisen har også ført til at midlene til prosjektet har vært oppbrukt på det tidspunktet sakene har kommet til politisk behandling. Dette er ikke i tråd med kommunens eget økonomireglement.

Når administrasjonen viser til at overskridelsene mot budsjett og ramme i perioden 2018-2020 prosentvis ikke er spesielt høye, har administrasjonen også valgt å ta ut påløpte kostnader i 2016-2017.

Vi mener det også er verdt å legge til at budsjett-tallene i administrasjonens oversikt er basert på siste budsjettjustering. Slike justeringer gjennomføres ofte etterskuddsvis etter at kostnadene har påløpt, og gjøres fordi man er i bakkant. Ved en oppsummering over flere år mot påløpte kostnader, kan avviket se forholdsvis greit ut, selv om dette på ingen måte gir uttrykk for at man har hatt kontroll over økonomien i prosjektet.

Vi mener at informasjon vi har fått i prosjektet viser at økonomistyringen, særlig i 2019 og 2020, har vært lite tilfredsstillende.


Vi mener samlet sett at revisjonskriterie 1 ikke er etterlevd.

 Nord-Odal kommune må ha fulgt eget økonomireglement for investeringsprosjekter.

6.3.2 Vurdering av revisjonskriterie 2 – Prosjekteier

Investeringsprosjekter må ha en utnevnt prosjekteier, som i prosjekt «Samling» har vært kommunestyret.


Vi mener at revisjonskriterie 2 er etterlevd.

 Prosjektet må ha hatt en prosjekteier.

6.3.3 Vurdering av revisjonskriterie 3 – Prosjektleder

Investeringsprosjekter må ha en prosjektleder, som i prosjekt «Samling» har vært etatsleder for Eiendom og samfunn.

Vi mener at revisjonskriterie 3 er etterlevd.

 Prosjektet må ha hatt en prosjektleder.


6.3.4 Vurdering av revisjonskriterie 4 – Mandat

Et mandat er en fullmakt eller en beskrevet oppgave som sier noe om hva som inngår i representasjonen som skal etterleves av den som har fått mandatet. Det er en fordel at et mandat er tydelig.

Prosjektet «Samling» har hatt en visjon, som administrasjonen har håndtert som et mandat. Administrasjonen har også oppgitt at det tydeligste mandatet har vært kommunestyrets vedtak hvor administrasjonen har fått i oppgave å sette opp et kombinert bank-, bibliotek- og leilighetsbygg.

Basert på informasjonen vi har mottatt mener vi at administrasjonen har hatt et mandat å arbeide etter ved oppføringen av bygget.


Vi mener at revisjonskriterie 4 er etterlevd.

 Det bør ha blitt utarbeidet et tydelig mandat for prosjektet.

6.3.5 Vurdering av revisjonskriterie 5 – Styringsdokument

Vi har ikke sett at selve prosjektet har hatt et styringsdokument, selv om det har eksistert en fremdriftsplan og at en del av punktene vi har lagt til grunn for i et styringsdokument er vurdert i ulike enkeltstående dokumenter. Administrasjonen har gitt uttrykk for at det er anbudskontraktene som har vært det overordnede styringsdokumentet for gjennomføringen av prosjektet. Nord-Odal kommunes styringsdokumenter må i beste fall anses som fragmenterte. Dette utgjør en risiko for å få oversikt dersom nøkkelpersoner i prosjektet må fratre underveis.

Vi mener at revisjonskriterie 5 er delvis etterlevd.

 Det skal ha vært utarbeidet et styringsdokument for prosjektet.

6.3.6 Vurdering av revisjonskriterie 6 – Prosjektmodell

Nord-Odal kommune har en prosjektmodell som er beskrevet i kommunens økonomireglement. Vi har fått opplyst fra prosjekteringsgruppeleder at prosjektmodellen for prosjektet allerede var fastsatt da prosjekteringsgruppeleder startet sitt arbeid. I fremdriftsplanen som prosjekteringsgruppeleder benyttet i prosjektet, ser man at mange av punktene i økonomireglementet er speilet.

Prosjektmodellen som beskrives i økonomireglementet inneholder faseinndeling og beslutningspunkter for faseoverganger, særlig med hensyn til hvordan dette har innvirkning på det som angår økonomi og rapportering.

Vi mener at revisjonskriterie 6 er etterlevd.


 Det bør ha blitt benyttet en prosjektmodell for prosjektet, som inkluderer anbefalinger for:

- a. Faseinndeling.
- b. Tydelige beslutningspunkter for faseoverganger.
- c. Kvalitetssikret grunnlag for beslutninger.
- d. Kommunikasjon.

6.3.7 Vurdering av revisjonskriterie 7 – Beslutningspunkter

Beslutningspunktene for å gå videre fra forprosjekt til plan- og designkonkurranse til detaljprosjektering og igangsetting av bygging har blitt behandlet politisk med saksfremstilling. Således fremstår beslutningspunktene som dokumentert og begrunnet. Kostnadsberegningene ved beslutningspunktene har blitt kvalitetssikret ved intern og ekstern gjennomgang. Prosjektgruppen har også bestått av rådgivere som har deltatt med dokumentasjon og kvalitetssikring av grunnlag.

Vi mener at revisjonskriterie 7 er etterlevd.

 Beslutningene som er tatt i prosjektet må ha blitt:

- a. Dokumentert.
- b. Begrunnet.
- c. Kvalitetssikret.

6.3.8 Vurdering av revisjonskriterie 8 – Fremdriftsplan

Prosjektet har hatt både en overordnet fremdriftsplan og en detaljert fremdriftsplan for selve byggeprosessen.

Vi mener at revisjonskriterie 8 er etterlevd.


 Nord-Odal kommune skal ha utarbeidet en fremdriftsplan for prosjektet, herunder:

- a. Kommunisert planen til leverandørene.

6.3.9 Vurdering av revisjonskriterie 9 – Oppfølging av fremdriftsplan

Vi har fått et inntrykk av at fremdriftsplanen er blitt fulgt underveis og at prosjektets fremdrift har vært sentralt. Rådmannen har hatt myndighet til å stanse prosjektet ved budsjettoverskridelser, hvor vi har fått opplyst at dette ikke har vært aktuelt for å sikre fremdriften. Arkitektens deltakelse på byggeplassen for å sikre best mulig grunnlag til hovedentreprenøren er et annet eksempel på at fremdriften har vært viktig. Det samme gjelder inngåelsen av tilleggskontrakten med hovedentreprenøren, som følge av volumet av endringsmeldinger, som kunne medføre at fremdriften stoppet opp. Da det ble tydelig at bygget ikke ville bli stående klart til avtalt tid, ble det inngått avtale med entreprenør om ny dato.

Vi mener at revisjonskriterie 9 er etterlevd.

 Fremdriftsplanen må ha blitt fulgt opp underveis.

6.3.10 Vurdering av revisjonskriterie 10 – Risikovurderinger

Det er gjennomført risikovurderinger innledningsvis i prosjektet hvor det er fremsatt noen risikoreduserende tiltak. Vi har ikke fått inntrykk av at det er gjennomført løpende risikovurderinger underveis med hensyn til kostnadsbildet. Vi har ikke sett risikovurderinger knyttet til at byggets kompleksitet og løsninger kan ha følger for kostnadsbildet ut over at det har blitt nevnt i saksfremstillinger som er lagt frem for kommunestyret. Dette hadde vært naturlig, særlig i forbindelse med tertialrapportene hvor det er vedtatt opptak av ytterligere lån for å dekke fremtidige kostnader.

Vi mener at revisjonskriterie 10 er delvis etterlevd.

 Det bør ha blitt foretatt løpende risikovurderinger i prosjektet.

6.3.11 Vurdering av revisjonskriterie 11 – Rapporteringspunkter/milepæler

Vi ser av referater fra prosjekteringsgruppen at gruppen har hatt jevnlig møter med rapportering og diskusjon. Vi har fått fortalt at det var ukentlige møter på byggeplass med hensyn til koordinering av arbeidet på byggeplassen. Opp mot politisk ledelse, har rapporteringspunktene bestått av tertialrapport 1 og 2, som ligger inne i kommunens årshjul.

Vi mener at revisjonskriterie 11 er etterlevd.

 Det bør ha blitt opprettet rapporteringspunkter/milepælsdatoer i prosjektet.

6.3.12 Vurdering av revisjonskriterie 12 – Anskaffelser

Vi mener at Nord-Odal kommune ikke har etterlevd Lov om offentlige anskaffelser i direkteanskaffelsen av tjenester fra rådgivende ingeniør bygg – Degree of Freedom. Innhentet «second opinion» kommer frem til samme vurdering.

I «second opinion» blir det vurdert at kontrakten skulle ha blitt lyst ut på anbud etter anskaffelsesforskriften del III og ikke del II. I «second opinion» blir kontraktsverdien vektlagt, og det blir vist til at kommunen har benyttet feil hjemmelsgrunnlag i anskaffelsesforskriften ved inngåelse av kontrakt.

Det blir i «second opinion» også vurdert at dersom kommunen skulle være i stand til å fremlegge dokumentasjon som tilsier at del II likevel kommer til anvendelse slik kommunen har forutsatt, vil kommunen fortsatt måtte kunne dokumentere at de har gjennomført en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi i forkant av inngåelse av kontrakten. Dette innebærer at kommunen skal ha gjennomført beregninger av kontraktens totalverdi, noe som inkluderer eventuell møte- og reisevirksomhet, samt en vurdering av totalkostnader ved eventuelle endringer og tilleggsarbeid – jamfør Nærings- og fiskeridepartementets veileder for offentlige anskaffelser. En slik beregning må deretter stilles opp mot dokumentert normalpris i marked.

Vi har forespurt dokumentasjon fra Nord-Odal kommune som kan vise til ovenstående. Nord-Odal kommune har ikke dokumentert at slike vurderinger er gjort og ikke dokumentert at undersøkelser av markedspriser har blitt gjennomført. Derfor har vilkårene for direkteanskaffelse etter del II uansett ikke vært oppfylt.

Vi er enige i vurderingene i «second opinion» vedrørende at kontrakten skulle ha blitt satt ut på anbud, og at unntak ved intensjonskunngjøring etter del II ikke kunne komme til anvendelse dersom


kommunen hadde gjennomført en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi. Vi har mottatt en forklaring på at administrasjonen tolket det dithen at tilbudet var fordelaktig. Denne tolkningen er imidlertid ikke gjennomført gjennom en sammenligning med innhentet markedspris, som er et minimum av hva som må forventes når man antar at noe er fordelaktig. Kommunen har også vist til at det ble lagt ut en intensjonskunngjøring som informerte andre aktører dersom de ønsket å gi et bedre tilbud. I «second opinion» er også dette vurdert. Intensjonskunngjøringen er i utgangspunktet lagt ut på feil grunnlag. Likevel vises det i «second opinion» til at ved å kunngjøre intensjonen vil det ikke være anledning for KOFA å ilegge kommunen gebyr eller oppheve kontrakten. Sånn sett så har kommunen sikret seg mot reaksjoner, men en eventuell klager vil likevel kunne få medhold i at kommunen ikke har fulgt Lov om offentlige anskaffelser.

En annen svakhet ved inngåelsen av kontrakten var at den ikke var basert på kommunens behov ut over at man trengte rådgivende ingeniør bygg-tjenester. Ved anbudsprosesser er kommunen nødt til å utarbeide en kravspesifikasjon. Når kommunen ikke setter opp en kravspesifikasjon og innhenter tilbud uten å ha vurdert sine behov, er det risiko for at tilbudet ikke inkluderer alle de tjenestene som kommunen har behov for. Endringsmelding 1 fra juli 2017, som ble sendt fra Degree of Freedom til Nord-Odal kommune viser at kommunen ikke hadde inngått avtale om rådgivningstjenester på fasade. Selv om det i tilbudet fra Degree of Freedom står at tilbudet inkluderer tett samarbeid med RIBFasade, inngikk ikke selve tjenester på fasade i selskapets tilbud. Rådgivende tjenester på fasade var heller ikke inkludert i rammeavtalen med Prosjektråd Innlandet AS. Nord-Odal kommune inngikk en tilleggsbestilling på slike tjenester fra Degree of Freedom i juli 2017, anslått til en verdi på 300 000,- kr. Endringsmeldingen inneholder ingen vurderinger knyttet til om dette anslaget er et realistisk tilbud. Dette ville også ha ført totalrammen for kontrakten over terskelverdien i Lov om offentlige anskaffelser.

Kontrakten med Degree of Freedom utgjorde i utgangspunktet ca. 1,1 mill. kr. pluss møte- og reisevirksomhet. Eventuelle tilleggsarbeider skulle faktureres etter medgått tid og fastsatt timepris. Reskontro i kommunens regnskapssystem viser at denne kontrakten har kostet kommunen 6,4 mill. kr. Vi har ikke grunnlag for å hevde at kommunens kostnader ville ha blitt lavere dersom flere aktører hadde gitt kommunen tilbud. Vår vurdering er utelukkende basert på om hvorvidt kommunen har fulgt Lov om offentlige anskaffelser eller ikke.

Vi mener at denne kontrakten er håndtert på en kritikkverdig måte og at dette ikke er i tråd med god skikk ved anskaffelser. Denne vurderingen er fattet under forutsetning av at vi har fått oversendt all relevant dokumentasjon i henhold til våre forespørsler. Informasjonen som vi har bedt om fra Nord-Odal kommune gjelder dokumentasjon som kommunen må kunne legge frem dersom saken hadde blitt klaget inn for domstol, nasjonalt klageorgan eller ESA.

Vi mener at revisjonskriterie 12 ikke er etterlevd.

 Anskaffelser skal ha blitt gjennomført i henhold til Lov om offentlige anskaffelser.

6.3.13 Vurdering av revisjonskriterie 13 – EØS-regelverket for offentlig støtte


Jamfør veileder for EØS-regelverket om offentlig støtte blir det vist til at ved salg av fast eiendom er det viktig at man som offentlig organ vurderer om avhending kan defineres som offentlig støtte. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom man selger offentlig eiendom til underpris. Oppgjøret mellom Odal Sparebank AS og Nord-Odal kommune viser at næringsseksjonen er solgt for mindre enn hva det har kostet kommunen å bygge seksjonen.

Nord-Odal kommune har ikke klart å dokumentere at det er gjort vurderinger knyttet til EØS-regelverket for offentlig støtte. Nærings- og fiskeridepartementet har anbefalt at offentlige organer

enten selger ved bruk av åpne budrunder eller at man innhenter verdivurdering fra en uavhengig og godkjent takstmann. Nord-Odal kommune har ikke benyttet noen av disse måtene å fastsette en markedspris på næringsseksjonen i «Samling». Dersom prosedyrene ikke blir benyttet, blir det anbefalt at man notifiserer ESA slik at ESA kan innhente reell markedsverdi på eiendommen som skal avhendes. Vi har ikke fått opplysninger som tyder på at kommunen heller har gjort dette.

Vår vurdering er derfor at Nord-Odal kommune ikke har gjort tilstrekkelig med vurderinger opp mot EØS-regelverket for offentlig støtte i forbindelse med salg av næringsseksjon til Odal Sparebank AS. Vi har fått gjennomført en «second opinion» som støtter opp om denne vurderingen. Det blir videre i «second opinion» vist til at dette øker risikoen for at det kan være snakk om at differansen mellom oppgjørssummen og faktiske utgifter kan anses som ulovlig offentlig støtte. Denne vurderingen er fattet under forutsetning av at vi har fått oversendt all relevant dokumentasjon i henhold til våre forespørsler. Informasjonen som vi har bedt om fra Nord-Odal kommune gjelder dokumentasjon som kommunen må kunne legge frem dersom saken hadde blitt klaget inn for ESA.


Vi mener at revisjonskriterie 13 ikke er etterlevd.

 Nord-Odal kommune må ha vurdert EØS-regelverket for offentlig støtte ved salg av næringsseksjon i «Samling».

6.3.14 Vurdering av revisjonskriterie 14 – Oppfølging av krav i kontrakt

Vi ser av prosjektregnskapet at det har påløpt større kostnader enn hva som fremgikk av kontraktene. Årsaken til dette er blant annet både kostnader til materialer og endring av kontrakt til fakturering etter medgått tid. Informasjon vi har mottatt i intervjuer og dokumentasjon vi har mottatt tilsier at kravene i kontraktene er fulgt opp, men at endringer i kontraktene og forutsetningene for arbeidet har blitt endret underveis. Endringene er blant annet et tegn på at kontraktene er fulgt opp.


Vi mener at revisjonskriterie 14 er etterlevd.

 Kontraktene skal ha blitt fulgt opp.

6.3.15 Vurdering av revisjonskriterie 15 – Kontaktpunkter mellom prosjekteier og prosjektleder

Prosjektleder i prosjektet har hatt orienteringer for formannskap og kommunestyret, men vi har fått informasjon om at prosjektleder har informert om prosjektet flere ganger enn hva som er dokumentert i protokoller o.l. Vi savner behandling av konkrete saker som gjelder budsjettoverskridelsene. Det har vært kontaktpunkter mellom prosjekteier og prosjektleder, men det fremstår uklart hva slags informasjon prosjekteier har fått underveis og i hvilken grad prosjekteier har kjent til utviklingen av den totale kostnadsrammen i prosjektet.

Vi mener at revisjonskriterie 15 er delvis etterlevd.


 Prosjekteier og prosjektleder bør ha hatt kontaktpunkter underveis i prosjektet.

6.3.16 Vurdering av revisjonskriterie 16 – Kontaktpunkter med leverandører

Det er prosjekteringsgruppeleder og byggeleder som i all hovedsak har hatt kontakt med leverandørene i prosjektet under byggeprosessen. Dette inkluderer både rådgivende instanser og entreprenører. Kontakten har vært på to ulike nivåer: det ene er kontakt på et overordnet nivå hvor man gjør beregninger etter arkitekttegningene, det andre er kontakt på utførende nivå hvor det for eksempel har vært dialog om fremdrift og koordinering av entreprenørene i prosjektet. Vi ser av referatene fra prosjekteringsgruppen at det har vært kontakt jevnlig på overordnet nivå. Vi har fått

oppgitt at det på utførende nivå også har vært jevnlig møter og særlig tett oppfølging etter at det ble inngått tilleggskontrakt med hovedentreprenøren.

Vi mener at revisjonskriterie 16 er etterlevd.


 Det bør ha vært etablert kontaktpunkter med leverandører i prosjektet, dette inkluderer rådgivnings-/konsulenttenester.

6.3.17 Vurdering av revisjonskriterie 17 – Involvering av brukergrupper

De som i all hovedsak har blitt definert som brukergrupper i forbindelse med oppføringen av bygget har vært ansatte i biblioteket og i banken. Leder av biblioteket har likevel hatt noe dialog med brukere av biblioteket og fått innspill til hvordan bygget kan dekke ønsker hos befolkningen i kommunen.

Kommunen har hatt dialogmøter og planleggingsmøter med ulike grupper, men dette har i mindre grad vært relatert til utformingen av bygget og i liten grad til universell utforming.

Vi mener at revisjonskriterie 17 er delvis etterlevd.

 Brukergrupper bør ha blitt involvert i prosessen.


6.3.18 Vurdering av revisjonskriterie 18 – Arbeid for reduksjon av kostnader

Den eneste dokumentasjonen vi har mottatt med hensyn til arbeid for reduksjon av kostnader har kommet i forbindelse med saksfremstillingen i sak om oppdatert kostnadsramme for prosjektet. I presentasjonen som ble holdt for kommunestyret i forbindelse med behandlingen av oppdatert kostnadsramme blir det vist til at det er rom for reduksjon på inntil 15 % i prosjektet.

I fasen etter valg av arkitektløsning ble det inngått et arbeid for blant annet reduksjon av areal, som skulle føre til lavere kostnader. Vi har i intervjuer blitt informert om at det i møter med arkitekt også har vært en dialog vedrørende løsninger fordi arkitektens tegninger enten ikke har vært gjennomførbare eller ville ha ført til økte kostnader. Av et notat som tilsvar på en interpellasjon i kommunestyret, fremgår det at kommunestyret skal ha blitt orientert om at tiltakene for å redusere kostnadene har gått opp i opp med andre løsninger som har bidratt til å øke kostnadsbildet.

Det fremstår derfor som at man har arbeidet for å redusere kostnadene med tiltak, men hvor reduksjonen ikke har hatt effekt som følge av andre økte kostnader. Vi har i liten grad mottatt dokumentasjon på dette arbeidet, men har i intervju fått eksempler på hva administrasjonen har foreslått.

Vi mener at revisjonskriterie 18 er etterlevd.

 Nord-Odal kommune må ha jobbet for å redusere kostnadene underveis i prosjektet.


6.3.19 Vurdering av revisjonskriterie 19 – Kriterier for «vesentlig endret byggkvalitet» jf. kommunestyrevedtak

Vi har ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at kommunen har hatt kriterier for hva som var å forstå som «vesentlig endret byggkvalitet». Vi har fått oppgitt at det har vært arbeidet for å holde kostnadene nede jmfør vurderingen over. Vi har fått opplyst at de ekstra kostnadene som har påløpt som er tilknyttet byggeprosessen, omhandler kompleksiteten i bygget. I intervju har vi fått opplyst at bygget skulle være et signalbygg. Valget av arkitektforslag var ikke basert på kostnad, men på hva bygget skulle signalisere. Vi har blitt fortalt at man kunne ha bygd et mindre kostbart bygg med andre føringer.

Vurderingen av dette kriteriet er knyttet til hvordan kommunen skulle ha jobbet for å redusere kostnadene uten at byggkvaliteten skulle ha blitt vesentlig endret. Rådmannen fikk delegert myndighet

til å definere hva «vesentlig endret byggkvalitet» innebar. I intervjuer og oversendte dokumenter har vi ikke mottatt at kommunen selv har funnet frem til kriterier for hva som var å anse som «vesentlig endret byggkvalitet».

Vi mener at revisjonskriterie 19 ikke er etterlevd.

 Nord-Odal kommune bør ha utarbeidet kriterier for hvordan man skulle forstå «vesentlig endret byggkvalitet» jf. vedtak i kommunestyret.

7 Konklusjon

Et av formålene med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å kontrollere for prosjektstyringen av «Samling» som et eksempel på investeringsprosjekter, for å generalisere forbedringspotensial og læring generelt sett for kommunen.

Vår revisjon har avdekket at «Samling» har blitt håndtert som et vanlig investeringsprosjekt til tross for at rammene i prosjektet har vært vesentlig større enn mange øvrige prosjekter i kommunen, samt at prosjektet har gått over flere år enn det mange prosjekter i kommunen vanligvis gjør.

Vi har funnet en rekke svakheter i Nord-Odal kommunes håndtering av investeringsprosjekter, særlig håndteringen av økonomirapportering og kontrollen vedtatt budsjett, ramme og regnskapsførte utgifter.

Først og fremst har kontrollen avdekket at administrasjonen hadde liten kontroll med det løpende arbeidet på byggeplassen mot slutten av 2019. Det var i tillegg en ferdigstillelsesfrist for bygget i mars 2020. Behovet for tettere oppfølging av hovedentreprenør etter inngått tilleggskontrakt for fakturering etter medgått tid, burde ha medført at administrasjonen hadde bedre kontroll på kostnadene mot slutten av 2019.

Disse avvikene avdekker en svakhet knyttet til budsjettjusteringer i forbindelse med tertialrapportene. Siden oppdaterte tall legges inn i utarbeidelsen av saken opp imot to og en halv måned før saken kommer til politisk behandling, kan budsjettet allerede være vesentlig overskredet før budsjettjusteringen blir politisk behandlet. Dette er ikke i henhold til kommunens eget økonomireglement for økonomirapportering, hvor det fremgår at ved budsjettoverskridelser skal saker løftes til politisk behandling så snart som mulig og før budsjettet er oppbrukt.

Vi har hatt utfordringer med å finne den røde tråden mellom budsjettvedtak, økonomi- og handlingsplaner, tertialrapporter og prosjektreknskap. Fra økonomikontoret har vi fått oppgitt at det for prosjektet ikke har vært sammenheng mellom budsjettvedtak og rapporteringer, og at kommunen har et forbedringspotensial med hensyn til hvordan dette skal følges opp.

2019 ble et år med flere budsjettjusteringer. Det er mangelfull tydeliggjøring av at budsjettjusteringene skal anses som tilleggsbevilgninger. At prosjektet trenger mer midler i budsjettåret betyr ikke nødvendigvis at man skal opprettholde budsjetterte utgifter i påfølgende år. Administrasjonen mener at det er opplyst om alle disse forholdene til politisk ledelse, men dette er ikke dokumentert. Rapportene er uklare på hva budsjettjusteringene innebærer, spesielt på konsekvensene av økte låneopptak for å dekke investeringsutgiftene.

Rapporteringen opp mot politisk ledelse med hensyn til «Samling» fremstår for oss som sporadisk selv om prosjektet er vedtatt særskilt og konkret med hensyn til kostnadsramme. Prosjektet har blitt rapportert på som en av flere investeringsprosjekter. Vedtakene fra sakene inneholder ikke informasjon som kan leses som at bevilgninger er gitt konkret til «Samling» selv om det er dette som har vært intensjonen.

På slutten av 2019 påløp det vesentlige utgifter på prosjektet i forbindelse med fremdriften på byggeplassen. I november ble det foretatt en budsjettøkning basert på tall fra slutten av august. Denne saken kom til politisk behandling forholdsvis sent. Merforbruket på 21,8 mill. kr. som påløp etter behandlingen av andre tertialrapport ble behandlet som et merforbruk ved årsregnskapsbehandlingen for regnskapet 2019, i september 2020. Merforbruket ble behandlet som underdekning i regnskapet og dekket inn ved bruk av ubrukte lånemidler. Budsjettet for 2020 som kommunestyret vedtok i desember 2019 var utarbeidet uten kjennskap til merforbruket. Administrasjonen meldte ikke inn merforbruket som egen sak og behovet for en justering av budsjettet for 2020 tilsvarende. I praksis betyr det at administrasjonen behandlet merforbruket som en økning av prosjektets kostnadsramme.

Årsaken til at det ikke ble rapportert avvik i løpet av 2020 skyldtes at administrasjonen hadde budsjettdekning etter budsjettvedtaket i behandlingen av årsbudsjettet for 2020 i desember 2019. Vi mener at det hadde vært naturlig at det ble løftet en egen sak om dette. I stedet ble det løftet hastesak til formannskapet om opptak av et langsiktig lån for å sikre likviditet, blant annet som følge av at kommunen ikke kom til å få de budsjetterte inntektene som kommunen hadde regnet med å få i budsjettåret, samt at antatte inntekter ville tilkomme kommunen etterskuddsvis av kostnadene som kommunen hadde forpliktet seg til i forbindelse med entreprenørarbeidet.

Vi har i denne rapporten behandlet to kriterier som er knyttet til henholdsvis Lov om offentlige anskaffelser og EØS-regelverket for offentlig støtte. Nord-Odal kommune inngikk i 2017 en avtale med Degree of Freedom for rådgivningstjenester på beregninger knyttet til statikk i bygget. Tilbudet ble gitt etter direkte kontakt mellom daværende prosjektleder og selskapet. Kommunen har tolket tilbudet som særs fordelaktig og behandlet dette som et unntak fra anskaffelsesregelverket etter anskaffelsesforskriftens del II. Kommunen har oppgitt at de samrådte seg med det regionale innkjøps samarbeidet før de la ut en intensjonskunngjøring i Doffin om at de ønsket å inngå kontrakt med selskapet.

Når det offentlige inngår en direkte anskaffelse, må dette begrunnes og dokumenteres. Begrunnelsen var at tilbudet lå rett under terskelverdi på 1,1 mill. kr. og at normalpris i marked ble anslått å være på 1,6-1,7 mill. kr. Kommunen har derfor hevdet at tilbudet var særdeles fordelaktig. Vi har i rapporten og i vurderingene vist at kommunen har et særskilt dokumentasjonskrav dersom man skal anvende unntaksbestemmelser i anskaffelsesforskriften. Vi har også innhentet en «second opinion» fra en ekspert på offentlige anskaffelser som støtter opp om våre egne vurderinger. Siden tilbudet spesifiserte at det ikke inneholdt møte- og reiseaktivitet, og at tilleggsarbeider ville påløpe etter angitt timepris, plikter kommunen å gjennomføre en forsvarlig vurdering av den totale kontraktsverdien. Dette innebærer blant annet at kommunen skulle ha gjort et overslag over antallet møter, behov for reise samt alle mulige endringer og tillegg som kunne potensielt tilkomme i kontraktsperioden. Nord-Odal kommune har ikke dokumentert at en slik forsvarlig vurdering har blitt gjennomført.

Kommunen plikter også å vurdere anslått totalverdi på kontrakten opp imot en markedsverdi dersom de mener at unntaksbestemmelsen for et særs prisgunstig tilbud skal komme til anvendelse. Kommunen har ikke dokumentert at de har gjennomført vurderinger av markedsverdi. Vi mener derfor at kommunen har brutt med bestemmelsene i Lov om offentlige anskaffelser ved inngåelse av kontrakten med Degree of Freedom.

Vedrørende EØS-regelverket for offentlig støtte, så er dette koblet til kontrakten mellom Nord-Odal kommune og Odal Sparebank AS, for avhending av næringsseksjonen i bygget «Samling». Salgssummen ble fastsatt etter at anbud på entreprenørkontrakter var innhentet og deretter beregnet etter areal på seksjonen sett opp imot resten av bygget. Kontrakten regulerte at eventuelle

tilleggsbestillinger fra banken ville faktureres i tillegg til kontraktssummen. Videre tok kommunen all risiko ved eventuelle øvrige overskridelser ved oppføring.

EØS-regelverket er et komplisert regelverk, men det er utarbeidet nyttige veiledere fra ulike departementer. Sentralt står behovet for at den offentlige instansen stiller spørsmål ved om kjøp og salg vil kunne medføre at transaksjonen er å anse som offentlig støtte. Det samme gjelder hovedprinsippet om at det offentlige skal handle som en rasjonell markedsaktør. Dette innebærer at det offentlige, ved kjøp og salg, sikrer seg at kjøps- og salgssummer er innenfor det som er å regne som markedspris, samt at det offentlige ikke forfordeler bestemte aktører.

Det er to prosedyrer som kan benyttes for å unngå problemstillingen om ulovlig offentlig statsstøtte. Den ene handler om å gjennomføre en åpen budrunde, slik at ulike aktører fastsetter markedsverdi gjennom konkurranse. Dette forutsetter imidlertid at det offentlige aksepterer det beste tilbudet i den gitte situasjonen. Den andre prosedyren omhandler å innhente takst fra en godkjent og uavhengig takstmann.

Ingen av disse prosedyrene ble fulgt da Nord-Odal kommune inngikk avtale med Odal Sparebank AS. I utgangspunktet er det da anbefalt at salget notifiseres til ESA. De vil da innhente markedsverdi på egenhånd. Dette vil vanligvis forsinke salgsprosesser. Der er derfor anbefalt at man følger en av de to nevnte prosedyrene. Så vidt oss bekjent ble ikke salget notifisert til ESA.

Det er en differanse på 7,3 mill. kr. mellom oppgjøret og kommunens kostnad ved oppføring av næringsseksjonen. Det synes lite sannsynlig at en privat aktør i marked, som byggherre, ville ha inngått en avtale som ville ha påført byggherren et inntektstap ved avhending av eiendom. Vi mener derfor at det er risiko for at Nord-Odal kommune gjennom salgavtalen av næringsseksjon har gitt Odal Sparebank AS ulovlig offentlig støtte.

Vår konklusjon er at investeringsprosjektet «Samling» har hatt lav grad av økonomistyring og at deler av saksbehandlingsprosessen opp mot prosjekteier har vært mangelfull. Vi mener også at det er mangelfulle vurderinger i både anskaffelsen av tjenester fra Degree of Freedom og i forbindelse med EØS-regelverket for offentlig støtte ved salgavtalen av næringsseksjon. Det er risiko for at kommunen har brutt både Lov om offentlige anskaffelser og at kommunen har tildelt ulovlig offentlig støtte til Odal Sparebank AS.

8 Anbefalinger

Følgende anbefalinger er basert på funnene og vurderingene i denne forvaltningsrevisjonsrapporten:

- Nord-Odal kommune må sikre en praksis hvor økonomireglementet etterleves. Dette gjelder spesielt å reise saker for tilleggsbevilgninger/budsjettreguleringer før budsjettene er overskredet. Ved store investeringsprosjekter bør det legges opp til tettere og raskere skriftlig rapportering av endringer i finansieringsbehov.
- Nord-Odal kommune bør sikre at man tydelig oppgir hva som er prosjektenes brutto kostnadsramme i vedtak og/eller dokumenter som er offentlig tilgjengelig.
- Nord-Odal kommune bør ha rutiner som sikrer at budsjettoppfølgingen i prosjektrekskapene også kontrolleres opp mot vedtatte årsbudsjetter slik at man til enhver tid er sikret at man har budsjettdekning for løpende kostnader i det enkelte budsjettår.

- Nord-Odal kommune bør gjennomføre behovsvurderinger hvor man skiller ut det enkelte behov og behandler de separat. Dette inkluderer såkalte nullpunktsanalyser hvor man gjør vurdering av om behovet kan løses uten å igangsette et investeringsprosjekt.
- Nord-Odal kommune bør utarbeide retningslinjer for kjøp og salg av fast eiendom.
- Nord-Odal kommune bør sikre at man foretar skriftlige og dokumenterbare vurderinger av markedsverdi ved inngåelse av kontrakter og avhending av fast eiendom.
- Nord-Odal kommune bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å innhente kunnskap og informasjon om usikkerhetsanalyser og styring av større investeringsprosjekter til senere. Concept ved NTNU har for eksempel mye materiale om dette.
- Nord-Odal kommune bør gjennomgå og eventuelt endre sine rutiner med hensyn til protokollering av referat- og orienteringssaker. Dette inkluderer hjemmelsgrunnlag i saker som unntas offentlighet.

9 Rådmannens uttalelse



Nord-Odal kommune

Eiendom og samfunn
Herredsvegen 2, 2120 Sagstua
62 97 81 00
Org. nr: 964 950 768

Offl. § 5 første ledd

Deres ref:	Vår ref: 21/15151	Saksbehandler: Ellisiv Hovig Dir.tlf.: 90790128	Dato: 06.08.2021
------------	----------------------	---	---------------------

Rådmannens kommentarer til Foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport SAMLING

Rådmannens uttalelse

Rådmannen mottok 1. juli ny versjon av «Forvaltningsrevisjonsrapport: Prosjektstyring». Rådmannen har forståelse for at det har vært en omfattende prosess. Det er journalført over 1600 dokumenter i tilknytning til dette prosjektet.

Rådmannen har stor respekt for forvaltningsrevisjonen og er svært interessert i det forbedringspotensial som kommer fram ved slike revisjoner. Rådmannen har vært svært spent på rapporten for å se hvilket læringspotensial som kan trekkes ut fra prosessen rundt SAMLING, utover de administrasjonen selv har sett.

Rådmannen er i hovedtrekk enig i rapportens konkluderende anbefaling. Det ligger et forbedringspotensial knyttet til budsjettering og rapportering av investeringsprosjekter generelt og store investeringsprosjekter spesielt. Dette er en konklusjon som administrasjonen selv har trukket og arbeidet med forbedring av rutinene er iverksatt. Det samme gjelder protokollering av orienteringssaker og informasjon gitt i politiske møter. Rådmannen er enig i at det vil være en fordel om det i alle vedtak i forbindelse med budsjett og rapportering klart fremgår om avvik medfører behov for å øke totalrammen og hvilke konsekvenser dette får for driftsutgiftene. Rådmannen er imidlertid av den oppfattelse at de gjeldende rutiner for budsjett og rapportering er fulgt opp.

Under følger kommentarer til de enkelte revisjonskriteriene som i rapporten er markert med rødt, dvs ikke etterlevd.

Nord-Odal kommune må ha fulgt eget økonomireglement for investeringsprosjekter

Revisor konkluderer med lav grad av økonomistyring på bakgrunn av sammenheng mellom budsjettvedtak, ramme og tertialrapporteringer. De peker på at de etablerte rutiner for rapportering ikke er tilfredsstillende, og at saksutredningene ikke inneholder tilstrekkelig opplysninger. Revisjonen konkluderer med at dette er i konflikt med det vedtatte økonomireglementet.

Revisjonsrapporten viser også at de etablerte rapporteringsrutiner er fulgt, med unntak av rapportering ved årsskiftet 2019/2020. I denne perioden var kommunen uten økonomisjef. Som følge av det, ble det ikke fremmet egen rapporteringssak for kommunestyret i møte i desember 2019. Det blir derfor ikke riktig når revisjonen spekulerer i at det var på grunn av manglende kontroll og oppfølging av investeringsprosjektet, det ikke ble rapportert.

Revisor problematiserer tidsforløp, på når kostnader oppstår eller er kjent, og at det går tid frem til politisk behandling, samt at rapporteringen har vært sporadisk. Når det gjelder tiden fra tertial rapporten gjelder til den blir politisk vedtatt, vil det uungåelig gå noe tid, ettersom dette må følge normal saksgang og det må passe inn i vedtatt møteplan. Rapporteringshyppigheten har fulgt de normale rutiner med tertial- og årsrapportering. Det er også utarbeidet årlige budsjetter ihht reglement. Rådmann mener dette er gjennomført systematisk og ikke sporadisk, ihht reglement. Reglementet pkt 7.4 3.kulepunkt stadfester at: «Investeringsprosjekter skal følge tertialrapportene med status, framdrift og økonomiske forhold vedrørende investeringsprosjektene».

Videre poengteres det at det er et punkt i reglementet om tilleggsbevilgninger pkt 8.8 hvor det skal legges frem sak for kommunestyret før budsjettet er brukt opp, dette må her sees i sammenheng med pkt 7.4.3. kulepunkt. 2. setning:«Ved behov kan det i desember avlegges rapport for investeringsprosjekter som påvirker neste års årsbudsjett». Dette ble for 2019 ikke gjort ettersom dette var i perioden med bytte av økonomileder og stillingen sto vakant. Dette har skapt differansen mellom budsjettet for prosjektet over år, og vedtatt ramme for prosjektet.

Rådmannen er enig i at det er grunnlag for å gjennomgå rapporteringsrutinene, og har tatt initiativ til en gjennomgang av disse, samt revidering av økonomireglement. Rutinene utarbeides i dialog med kommunestyret for å komme fram til et tilfredsstillende nivå på rapporteringshyppighet, og rapportenes oppbygning og behov for å synliggjøre eventuelle konsekvenser for de ulike prosjekters totalramme og årsbudsjetter. Vedrørende netto- eller bruttobudsjettering, så er det etter rådmannens oppfatning både budsjettert og styrt etter brutto. Informasjon som sammenstilles til netto, anses som tilleggsinformasjon for å vise netto effekten for politikerne og andre brukere av informasjonen.

Når revisor peker på lav grad av økonomistyring er dette relatert til oppfølging av økonomireglementet, vedtak og rapporteringsrutiner til politisk nivå. Det er viktig for rådmannen å poengtere at de økonomiske overskridelsene i prosjektet, ikke kommer som en følge av dette. Prosjektleder har i samarbeid med prosjekteringsgruppeleder og byggeleder, hatt en tett oppfølging av de ulike entreprenører. Underveis i prosjektet har man hele tiden søkt kostnadsbesparende løsninger. Men som en følge av at byggets kompleksitet ikke ble tilstrekkelig fanget opp i anbudsunderlaget, har det påløpt merkostnader i prosjektet på tross av dette. Det Rådmann ser som forbedringspotensialet her vil være å ha tydeligere betalingsplaner og prognoser for å fange opp kontantstrømmen, spesielt for prosjekter over flere år.

Videre påpeker revisjon at det er uklarheter hvordan vedtak skal tolkes. For administrasjon som har skrevet sakene har det vært klart, men i ettertid er det tydelig at det for utenforstående kan være vanskelig å holde tråden. Rådmann konkluderer da med at dette handler om hvordan saker blir skrevet og beskrevet, slik at det forenkler etterprøvbareheten og forståelsen, spesielt i ettertid.

Anskaffelser skal ha blitt gjennomført i henhold til Lov om offentlige anskaffelser

Revisjonene har innhentet en «second opinion», rådmann savner informasjon i rapporten om hvem dette er og hvordan denne er valgt ut.

Det konkluderes med at kommunen ikke skulle ha benyttet intensjonskunngjøring og at avtale med rådgivende ingeniør bygg og fasade skulle vært lagt ut på anbud etter anskaffelsesforskriftens kapittel III.

Kommunens beslutning om å foreta en intensjonskunngjøring var basert på råd fra «Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen» (RIIK). Et av formålene til RIIK er rådgivning og bistand i forbindelse med enkeltanskaffelser. Det har vært viktig for rådmannen at kommunen skal følge regelverket for

offentlige anskaffelser. Rådmannen har derfor støttet seg på rådene til det regionale innkjøps samarbeidet.

Nord-Odal kommune må ha vurdert EØS-regelverk for offentlig støtte ved salg av næringsseksjon
Rapporten konkluderer med at regelverket ikke er fulgt ettersom det ikke ble innhentet en verddivurdering fra en uavhengig takstmann for fastsetting av markedsverdi på næringsseksjonen i SAMLING.

Kommunen foretok vurderingen administrativt i forhold til kunnskapen om lokal markedsverdi på sentrumseiendommer. Rådmannen er enig i at det er uheldig at det kan sås tvil om at det er gitt offentlig støtte til kjøp av næringsseiendom.

Nord-Odal kommune bør ha utarbeidet kriterier for hvordan man skulle forstå «vesentlig endret byggkvalitet»

Rådmannen er enig i at det ikke ble utarbeidet kriterier for hvordan man skulle forstå «vesentlig endret byggkvalitet». Rådmannen er imidlertid av den oppfatning av dette ikke har vært avgjørende for prosjektets gjennomføring. Dette er begrunnet i at byggets utforming, intensjon og arkitektur var avklart gjennom en arkitektkonkurranse og vedtatt av kommunestyret. Det er arkitektens tegninger og presentasjon av vinnerprosjektet, som legger grunnlag for definisjonen av byggets kvaliteter. Dette gjelder f.eks. valg av kombinasjonen av limtredragere og massiv tre, spiler i innvendig tak og utvendig fasade, store glassfasader, parkettgulv og galleri og byggets elliptiske, men ikke sentriske utforming. Dette er kostnadsdrivende elementer. For elementer som ikke er definert av det spesifikke for bygget, har prosjektet søkt å finne kostnadsbesparende løsninger hele veien, dog innenfor rammene av teknisk forskrift. For elementer utsatt for særlig slitasje er det valgt produkter med tanke på lang levetid, slitasje og gulvvedlikehold for å redusere byggets driftskostnader. I intervju med byggeleder og prosjektleder trakk disse fram blant annet følgende, større grep, for å redusere kostnadene:

- Endring av glassfasade atrium – vesentlig rimeligere glass enn i hovedfasaden
- Redusert omfang av brannglass i atrium gjennom endret design
- Heissjakt utformet i massivtre framfor i betong.
- I tillegg er det også foretatt kostnadsbesparende løsninger i forbindelse med valg av overflater i toaletter og garderober, utforming og omfang av fast inventar og andre detaljer.

Rådmannen er av den oppfatning av at det er byggets konstruksjon i seg selv som har vært kostnadsdrivende, ikke overdreven bruk av kostbare løsninger i valg av materialer og overflater som følge av manglende kriterier for «vesentlig endret byggkvalitet».

Avslutning

«Dårlige bibliotek bygger samlinger, gode bibliotek bygger tjenester og de beste bygger lokalsamfunn» (Mona Ekelund).

SAMLING er et bibliotek som i stor grad bidrar til å bygge lokalsamfunn. SAMLING har gitt vår lokale bank tidsriktige lokaler og sikret at de for all ettertid vil ha hovedkontoret sitt i Nord-Odal. Behovet for sentrumsnære leiligheter er en viktig premisse for å kunne snu den negative befolkningsutviklingen og for å sikre at eldre kan bo hjemme lengst mulig. SAMLING har vært viktig for den strategien kommunen har staket ut for fremtiden. At kommunen var villig til å satse i Sand sentrum har medført at andre aktører har satsset på boligbygging i sentrum.

Det er imidlertid lenge mellom hver gang en middels stor kommune som Nord-Odal skal håndtere investeringsprosjekter i denne størrelsesorden. Det er derfor viktig at man lærer av prosjektene. Det er mange byggeprosjekter i Norge som har blitt dyrere enn planlagt. Vi har forøkt å redusere risiko

for dette, blant annet ved å bruke ekstern kompetanse. I ettertid er det alltid lett å se hva man kunne både gjort og skrevet annerledes. Rådmannen og administrasjonen er i hovedsak enige i de seks anbefalingene som rapporten konkluderer med.

Det som imidlertid kan slås fast er at administrasjonen har lyktes med å realisere vinnerprosjektet i den gjennomførte arkitektkonkurransen, og at prosjektet har blitt den viktige markøren for lokalsamfunnet som var målet. Bygget er nå fullt tatt i bruk og alle leiligheter er enten solgt eller utleid. Antall besøkende på biblioteket er rekordhøyt, trass i smittevernsrestriksjoner. Bygget er også nominert til tre ulike byggepriser med dertil påfølgende omtale. Rådmannen er derfor overbevist om at SAMLING vil bli svært viktig for Nord-Odal kommune framover.

Med hilsen

Trine Jeanette Hansen
fungerende rådmann

Ellisiv Hovig
leder eiendom og samfunn

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

10 Kommentarer til uttalelsen

I rådmannens uttalelse blir det etterspurt informasjon og gitt noen påstander som vi mener at det er behov for å kommentere.

På uttalelsens første side, siste avsnitt, står det at «revisjonen spekulerer i at det var på grunn av manglende kontroll og oppfølging av investeringsprosjektet, det ikke ble rapportert» på slutten av 2019. Vi er uenige i at vi spekulerer i at manglende kontroll og oppfølging medfører at det ikke ble rapportert i 2019/2020. Det vi har forsøkt å formidle er at kommunen ikke hadde kontroll med de løpende kostnadene på slutten av 2019, derav rapportert merforbruk i regnskapet for 2019. Vi reiser spørsmål ved hvorfor dette merforbruket ikke ble meldt inn til kommunestyret før regnskapet kom til behandling i september 2020, og at merforbruket ikke ble sett opp imot budsjettbevilgningen for 2020. I og med at prosjektlederne har det økonomiske oppfølgingsansvaret for investeringsprosjektene, ser vi ikke helt hvorfor vakant lederstilling ved økonomikontoret har følger for rapporteringen av et merforbruk på prosjektnivå.

På uttalelsens andre side, tredje siste avsnitt, etterspørres informasjon om hvem som har utført «second opinion». Revisjon Øst IKS har en rammeavtale med advokat Robert Myhre fra Myhre & Co. Advokatfirma. Advokat Myhre har tidligere vært sekretariatsleder i Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) og arbeider til daglig med saker knyttet til Lov om offentlige anskaffelser.

På uttalelsens tredje side, andre avsnitt, vises det til at revisjonen konkluderer med EØS-regelverket for offentlig støtte ikke er fulgt. Vi ønsker å understreke at vi i rapporten påpeker en risiko for at regelverket ikke er fulgt, men har ikke konkludert med at kommunen ikke har etterlevd regelverket. Vi har imidlertid påpekt at kommunen selv ikke har dokumentert at de har vurdert EØS-regelverket vedrørende salg av næringsseksjon.

11 Referanser

Kommunal- og regionaldepartementet. 2011. Veileder. Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskap.

NKRF/Jostein Aksdal (Bergen Capital Management). Presentasjon fra kurs i revisjon av investeringsprosjekter, 24.09.20.

Nord-Odal kommune:

- Årsbudsjett 2017 og økonomi- og handlingsplan 2017-2020
- Årsbudsjett 2018 og økonomi- og handlingsplan 2018-2021
- Årsbudsjett 2019 og økonomi- og handlingsplan 2019-2022
- Årsbudsjett 2020 og økonomi- og handlingsplan 2020-2023
- Regnskap 2015
- Regnskap 2016
- Regnskap 2017
- Regnskap 2018
- Regnskap 2019
- Regnskap 2020
- Oversiktsdokument utarbeidet til Revisjon Øst IKS høsten 2020
- Sak 79/15 – Investeringer 2015 – Rebudsjettering
- Sak 42/16 – Forprosjekt nytt bank-, biblioteks- og leilighetsbygg i Sand sentrum
- Sak 109/16 – Investeringer 2016 – Rebudsjettering
- Sak 79/17 – Tertialrapport 2 – Regnskapsrapport per 31.08.2017
- Sak 99/17 – Investeringer 2017 – Rebudsjettering
- Sak 7/18 – Samling – Oppdatert kostnadsramme
- Sak 79/18 – Investeringer 2018 – Rebudsjettering
- Sak 49/19 – Tertialrapport 1 – Regnskapsrapport per 30.04.2019
- Sak 78/19 – Tertialrapport 2 – Regnskapsrapport per 31.08.2019
- Diverse referater fra detaljprosjekteringsmøter juni-september 2017
- Avtale med Odal Sparebank AS
- Momentliste til utvalgsmøter
- Bibliotek temamøte (PP-presentasjon)
- Felles utvalgsmøte 27.11.17 (PP-presentasjon)
- Orientering kommunestyret 16.01.18 (PP-presentasjon)
- Prosjektregnskap

NTNU. 2013. Concept temahefte nr. 4. Frode Drevland – Kostnadsestimering under usikkerhet.

NTNU. 2015. Concept temahefte nr. 6. Olav Torp, Frode Drevland og Kjell Austeng – Prosess for kostnadsestimering under sikkerhet.

Samset, Knut og Ingri Bukkestein. 2020. Hvordan stoppe dårlig begrunnede prosjekter på et tidlig tidspunkt. Ex. Ante Akademisk Forlag.