

Rapport 2020

Utarbeidet av Revisjon Øst
IKS på oppdrag fra
kontrollutvalget i Våler
kommune

Undersøkelse offentlig anskaffelse og styringsgruppas arbeid (innkjøpsprosjektet) Våler kommune



Revisjon  Øst IKS

Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://www.revisjon-ost.no>

E-post: post@rev.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Forord

Denne rapporten er et resultat av undersøkelsen: Offentlig anskaffelse og styringsgruppas arbeid (også kalt innkjøpsprosjektet). En foreløpig rapport har vært sendt til fungerende kommunedirektør for uttalelse. Høringsuttalelsen er tatt inn i rapportens kapittel 13. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Våler.

Lina Kristin Høgås-Olsen har vært oppdragsansvarlig revisor for prosjektet og har kvalitetssikret arbeidet. Kari Lagertha Gjelsnes har vært utøvende forvaltningsrevisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen.

Prosjektets datainnsamling ble gjennomført mellom mai og september 2020. Innledningsvis finner man et sammendrag av rapporten som oppsummerer sakshistorikk og revisors konklusjoner og anbefalinger.

Revisjon Øst IKS ønsker å takke kommunens administrasjon for nødvendig tilrettelegging, samarbeid og bistand i prosjektforløpet. Samtidig vil vi takke kontrollutvalget i Våler for oppdraget.

Kongsvinger, 2. oktober 2020

Lina Kristin Høgås-Olsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Kari Lagertha Gjelsnes
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
1.1	Anbefalinger	5
2	Bestilling	6
3	Formål med undersøkelsen	6
4	Metode	6
5	Avgrensninger	7
6	Gjeldende regelverk, retningslinjer og veiledninger	7
7	Våler kommune	8
8	Del 1: Anskaffelse av grøfting på Lauvmyra, Haslemoen	8
8.1	Data	8
8.1.1	Sakshistorikk	8
8.1.2	Beregning av anskaffelsens verdi	9
8.1.3	Anskaffelse av entreprenør til gravearbeidet	9
8.1.4	Kommunens rammeavtaler	10
8.2	Revisjonens vurdering	10
8.3	Konklusjon del 1	12
9	Del 2: Gjennomgang av byggekomite/styringsgruppas arbeid	12
9.1	Data	12
9.1.1	Nytt skole- og aktivitetshus: arbeidets tidslinje med politiske behandlinger	12
9.1.2	Anskaffelse av entreprenør - samspillsentreprisen	13
9.1.3	Prosjektorganisering Våler kommune	15
9.1.4	Styringsgruppas sammensetning	17
9.1.5	Styringsgruppas mandat	17
9.1.6	Styringsgruppas rapportering til kommunestyret	18
9.1.7	Styringsgruppas vedtak	18
9.1.8	Anskaffelsen av energileveranse	28
9.1.9	Politikeropplæring	28
9.2	Revisors vurdering	28
9.2.1	Byggekomiteen/styringsgruppa	28
9.2.2	Generell vurdering av saksbehandlingen, prosjektorganiseringen og mandatet	28
9.2.3	Vurdering av de konkrete vedtakene	29
9.3	Konklusjon del 2	37
10	Konklusjon	38
11	Revisors anbefalinger	39

12	Referanser	40
13	Kommunedirektørens uttalelse.....	41
14	Vedlegg A – Dokumentgjennomgang Våler kommune	42
15	Vedlegg B – Gjeldende regelverk, retningslinjer og teori.....	43
15.1	Offentlige anskaffelser - lovverket	43
15.2	Økonomistyring i kommunen	43
15.3	Folkevalgte, saksbehandling og habilitet	44
15.3.1	Lovlighetskontroll	45
15.3.2	Tas til etterretning.....	46
15.4	Kommunedirektørens ansvar	46
15.5	Prosjektstyring.....	46
15.5.1	Gjennomføringsmodell - samspillsentreprise	47
16	Vedlegg C: Tidslinje over arbeidet med Lanternen 3+	49

1 Sammendrag

Denne undersøkelsen gir en fremstilling av situasjonen i tillegg til vurderinger og anbefalinger på de to bestilte delene; del 1 gravearbeidet med grøfting av kanal Rokkbekk på Lauvmyra (Haslemoen) opp mot anskaffelsesregelverket og del 2 byggekomiteen/styringsgruppas vedtak i forbindelse med oppføringen av nytt skole- og aktivitetshus.

Del 1:

I februar 2020 igangsatte Våler kommune et gravearbeid med grøfting av kanal Rokkbekk på Lauvmyra, Haslemoen. Gravearbeidet ble kostnadsberegnet til kr. 500 000,-, men påløpte kostnader underveis viser at totalkostnad ender på rundt kr. 900 000,-. Arbeidet var ikke lagt inn i årsbudsjettet. Kostnadene skal tilslutt deles på flere grunneiere, deriblant Våler kommune og Forsvaret. Jordskifteretten avgjør fordelingen etter endt gravearbeid. Våler kommune er å anse som kontraktspart og tok avrop på kommunens rammeavtale med entreprenør. Rammeavtalen er noe mangelfullt utformet og den utløp i juli 2017. Avropet hadde ikke hjemmel i en gyldig rammeavtale. Anskaffelsen av gravearbeidet er etter revisors vurdering et brudd på kravet til konkurranse. Igangsettelsen uten budsjettvedtak og budsjettmessig dekning er etter revisors vurdering et brudd på kommunens eget økonomireglement.

Del 2:

I mars 2016 vedtar kommunestyret i Våler at det skal bygges en ny 1-10 skole med tilhørende aktivitetshus. Et omfattende prosjektarbeid settes i gang og i forprosjektfasene blir løsninger valgt og en samspillskontrakt etablert. Det arbeides strukturert og målrettet mot å få en løsning som matcher funksjonskrav opp mot kommunens pressede økonomi. Den faktiske byggefasen starter høsten 2019, men den interne prosjektorganiseringen hos Våler kommune kommer ikke på plass før sent i desember samme år. Byggekomite/styringsgruppe får tildelt et mandat fra kommunestyret og har sitt første møte tidlig i januar. Til sammen 11 møter i første halvår 2020. I de tre første styringsgruppemøtene blir det lagt frem status, framdriftsrapport og beslutningsplan som styringsgruppa gjennomgår. Mellom styringsgruppemøtet 28. februar og 11. juni 2020 ser det ut til at det kun er to enkeltsaker som preger møtene: valg av innervegger og varmeløsning.

Revisor finner at flere av byggekomiteen/styringsgruppas vedtak har en mangelfull utforming som skaper usikkerhet rundt hva som faktisk har blitt vedtatt. Hvordan vedtak har blitt fulgt opp fremstår som usikkert. Revisor vurderer det slik at byggekomiteen/styringsgruppas mange vedtak til dels er utført innenfor og til dels utenfor gitte mandat. Det er avdekket forhold knyttet til habilitetsproblematikk og brudd på egne etiske retningslinjer samt forvaltningslovens regler om habilitet, brudd på anskaffelsesregelverket og vedtak som øker budsjettrammen og som ellers er fordyrende for kommunen. Byggekomiteen/styringsgruppa vedtar relativt store endringer av allerede tidligere vedtatte saker som medfører negative konsekvenser for fremdrift og kostnad. Revisor stiller spørsmål ved om prosjektorganiseringen, informasjons- og kommunikasjonsflyten samt styringen av prosjektet internt hos Våler kommune i byggefasen har vært optimal. Videre stiller revisor seg undrende til hvordan kommuneadministrasjonens tilstedeværelse, som et sekretariat og tilrettelegger for styringsgruppas møter, har vært.

1.1 Anbefalinger

Del 1: gravearbeidet med grøfting av kanal Rokkbekk på Lauvmyra (Haslemoen):

Revisor anbefaler at Våler kommune:

- treffer tiltak for å sikre etterlevelse av anskaffelsesreglene i fremtiden
- sørger for å ha oversikt over og kunnskap om gjeldende rammeavtaler i organisasjonen
- ved enhver større anskaffelse benytter seg av innkjøpsfaglig kompetanse
- treffer tiltak for å sikre etterlevelse av eget økonomireglement

Del 2: byggekomiteen/styringsgruppas arbeid i forbindelse med oppføringen av nytt skole- og aktivitetshus:

Revisor anbefaler at Våler kommune:

- etterlever egne etiske retningslinjer og forvaltningslovens regler om habilitet
- gjør en vurdering av hvordan sørge for en best mulig informasjonsflyt og dialog mellom de folkevalgte og kommuneadministrasjonen
- bør vurdere å utarbeide et investeringsreglement
- etterstreber å benytte anerkjent prosjektstyringsmetodikk og prosjektorganisering ved gjennomføring av større prosjekter

2 Bestilling

Kontrollutvalget i Våler kommune vedtok følgende i møte av 6. mai 2020 i sak 26/20:

«Kontrollutvalget ber Revisjon Øst IKS gjennomføre en undersøkelse knyttet til oppfølging av offentlige anskaffelser, jf. opplysninger fra kommunedirektøren i møtet. Rapporten legges fram i møtet i august 2020.»

I møtebehandlingen 6. mai 2020 ble bestillingen diskutert. Revisjonen fikk inntrykk av at det var tre konkrete saker som skulle undersøkes i henhold til anskaffelsesregelverket i tillegg til oppfølging av rapport fra 2017. Etter forslag fra Revisjon Øst IKS om hvordan best organisere en slik undersøkelse ble det vedtatt følgende i sak 35/20 i kontrollutvalgsmøtet 19. juni 2020:

1. Kontrollutvalget slutter seg til revisjonens forslag til organisering av innkjøpsprosjektet.
2. Del 1 og del 2 igangsettes straks.
3. Dersom det er behov for å øke tilgjengelig timeressurser for å få gjennomført både innkjøpsprosjektet og prosjektet knyttet til sykefravær, sendes saken til kommunestyret for å be om flere midler.
4. Dette vurderes i et ekstra møte før kommunestyret skal ha sitt neste møte.

Fra møtebehandlingen vises det til forslaget for hvordan organisere arbeidet.

Del 1 vil være en vurdering av grøfting på Haslemoen opp mot regelverket om offentlige anskaffelser.

Del 2 vil være en gjennomgang av byggekomité/styringsgruppas arbeid fra starten på dette prosjektet og frem til 15.6.2020. Her vil revisjonen gjennomføre en vurdering av gruppenes arbeid så langt i prosessen blant annet ut fra deres fullmakter og deres mandat, herunder blant annet spørsmålet om habilitet blant gruppenes medlemmer ut fra de valg og avgjørelser som har blitt foretatt.

Del 3 vil etter ferdigstilling av prosjektet om bygging av ny skole- og aktivitetshus inneholde en full gjennomgang av anskaffelser knyttet til dette prosjektet.

3 Formål med undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen er todelt. Den ene delen går på å kartlegge og vurdere om Våler kommune etterlevde regelverket for offentlige anskaffelser knyttet til en konkret sak – grøfting av kanal Rokkbekk ved Lauvmyra, Haslemoen. Den andre delen går på å kartlegge og vurdere om nedsatte byggekomite/styringsgruppe for bygging av nytt skole- og aktivitetshus har handlet i tråd med deres fullmakter og mandat.

4 Metode

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til bestillingen i kontrollutvalget. Gjennomføringen av arbeidet har pågått mellom mai og september 2020. Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget har vi kartlagt og beskrevet situasjonen og fakta i de to deloppdragene. Faktabeskrivelsen er så vurdert med utgangspunkt i gjeldende relevant lovverk som så leder frem til vurderinger og anbefalinger.

For å besvare bestillingen har vi brukt dokumentanalyse og intervjuer for å få best mulig innsikt. Dokumentasjon er hentet fra hjemmesiden til Våler kommune og mottatt fra fungerende

kommunedirektør, økonomisjef og politisk sekretær. Vedlegg A gir en fullstendig oversikt over gjennomgåtte dokumenter.

Vi gjennomførte oppstartsmøte med fungerende kommunedirektør, økonomisjef og innkjøpsansvarlig. Det ble så gjennomført intervju med tidligere kommunedirektør, fungerende kommunedirektør/tidligere assisterende rådmann, ordfører, næringssjef og politisk sekretær. Totalt ble det gjennomført fem intervjuer. Referat fra intervju er sendt for verifisering til de som ble intervjuet og det er denne informasjonen som er benyttet i rapporten. En foreløpig rapport ble sendt til fungerende kommunedirektør for verifisering og høring. Påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Fungerende kommunedirektørs høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten.

Metodene anvendt har både styrker og svakheter. En eventuell svakhet er at vi har sett oss nødt til å tilpasse antall intervjuer til timeforbruket. Vi har snakket med personer ansett som mest relevante for problemstillingene, men intervjuer med flere personer ville muligens gitt oss et enda mer detaljert bilde. Utvalget av respondenter til intervju anser vi allikevel som representativt da de er valgt ut på grunnlag av deres faglige relevans. En styrke ved dokumentstudier er at vi får formell og skriftlig informasjon om de to sakene og fra kommunen selv. Styrken ved bruk av disse metodene kombinert, innsamling av data på det samme området fra flere kilder, er at de forhåpentligvis gir et helhetlig bilde. På dette grunnlag mener vi at datamaterialet er tilstrekkelig for undersøkelsens formål.

Revisor har, jfr. kommunelovens § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 14-16, vurdert egen uavhengighet når det gjelder Våler kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

5 Avgrensninger

Del 1: Anskaffelse av grøfting på Lauvmyra, Haslemoen

Revisor har hatt fokus på planleggingen og gjennomføringen av selve anskaffelsen. Andre forhold som blant annet kostnadsfordeling mellom grunneierne har ikke vært en del av undersøkelsen.

Del 2: Gjennomgang av byggekomite/styringsgruppas arbeid

Revisor har vurdert styringsgruppas mange vedtak opp mot gitte mandat. Det har ikke vært revisors oppgave eller ansvar å si noe om vedtatte alternativ er beste løsning for det nye skole- og aktivitetshuset. Spesielt gjelder dette i saken om varmeløsning. Det er revisors oppgave å se på saksbehandlingen og om vedtakene er fattet innenfor styringsgruppas mandat.

Revisor har ikke gjennomført en vurdering av anskaffelsene knyttet til valg av arkitekt, entreprenør eller ekstern byggeleder. Det blir eventuelt aktuelt å se på i en eventuell senere del 3.

Revisor har ikke utført en lovlighetskontroll av vedtakene siden styringsgruppen ikke er vurdert til å være et folkevalgt organ jf. kommuneloven og en lovlighetskontroll ikke følger av bestillingen. Revisor har vurdert styringsgruppen til å være et forvaltningsorgan og det betyr at habilitetsreglene i forvaltningsloven gjør seg gjeldende.

6 Gjeldende regelverk, retningslinjer og veiledninger

Revisjonen har sett til gjeldende regelverk, retningslinjer, veiledninger og faglitteratur som grunnlag til å vurdere innhentet data fra de to problemstillingene opp imot. I hovedsak har vi sett til lov og forskrift om offentlige anskaffelser, kommuneloven, forvaltningsloven, anbefalt metodikk innenfor

prosjektstyring og Våler kommunes egne reglement og retningslinjer. En presentasjon av dette er å finne i vedlegg B.

7 Våler kommune

Kommunedirektøren er som administrasjonssjef kommunens øverste innkjøpsansvarlig. Det følger av kommuneloven § 31-3 at kommunedirektøren plikter å sørge for at krav fastsatt i gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser systematisk følges opp, og at det praktiske arbeidet dokumenteres.

Kommunene i Kongsvingerregionen har opprettet Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK), som en felles organisering for å forvalte og administrere effektive anskaffelser.¹ RIIK skal gi råd, veiledning og opplæring til de ansatte i kommunen om alle spørsmål knyttet til innkjøp. Dette innebærer også at enheten til enhver tid er oppdatert på et regelverk i stadig endring. Revisor er ikke kjent med at Våler kommune har et eget innkjøpsregelverk/rutiner utover de som RIIK har tilgjengelig.

Kommunens etiske retningslinjer² påpeker at lov og forskrift om offentlige anskaffelser skal etterleves ved alle anskaffelser. Retningslinjene sier videre at hovedprinsippene om konkurranse, likebehandling og forbud mot diskriminering skal ligge til grunn. De etiske retningslinjene er relevante i all saksbehandling og myndighetsutøvelse.

Revisor er ikke kjent med at Våler kommune benytter seg av et prosjektverktøy for investeringsprosjekter. Eller har andre tiltak for planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekter.

Våler kommune har økonomireglement og delegasjonsreglement som sier noe om hvordan fullmakter skal forvaltes internt.

8 Del 1: Anskaffelse av grøfting på Lauvmyra, Haslemoen

I denne første delen av undersøkelsen har revisjonen gjort en vurdering av anskaffelsen knyttet til grøfting kanal Rokkbekk på Lauvmyra, Haslemoen, og i hvilken grad anskaffelsen er i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser.

En kommune er å regne som en offentlig aktør og alle anskaffelser skal være gjennomført i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det er ved undersøkelse av et slikt konkret innkjøp at man kan se om kommunens anskaffelser skjer i henhold til innkjøpsregelverket.

8.1 Data

8.1.1 Sakshistorikk

I desember 2017 fremmet en grunneier et krav til kommunen om tiltak i form av opprensning av Rokkbekken ved Lauvmyra, Haslemoen. Noen måneder senere, i april 2018 inngår Våler kommune en intensjonsavtale med Forsvarsbygg angående kostnader og ansvar i forbindelse med salget av Haslemoen. I avtalen reguleres grøfting av Rokkbekken og kompensasjon for merkostnad grunnet fareområde etter militær aktivitet. Vilklårene rundt intensjonsavtalen var til behandling i formannskapet 19. april 2018. I saksopplysningene står det blant annet at det er viktig for kommunen å gjennomføre intensjonsavtalen så fort som mulig slik at man kan få avsluttet usikkerhet rundt dyrkningsprosjektet.

Salget av parseller på Haslemoen ble stilt i bero av kommunestyret tidlig høst 2019. Daværende assisterende kommunedirektør forteller at andre arbeider har pågått videre med klargjøring for salg

¹ Følger av gammel kommunelov § 27. For tiden kap 19 og omdanningskravet i overgangsregelen i § 31-2 i ny kommunelov

² Våler kommune – vedtatte etiske retningslinjer i kommunestyret 21.09.2009

og at kanalprosjektet i Søndre Rokkbekk er en del av forsvarrets opprydding på Haslemoen. Denne oppryddingen omfatter også andre graveprosjekter som har mer direkte tilknytning til oppdyrkingen, og som derfor er stilt i bero.

I følge daværende assisterende kommunedirektør tok Forsvaret muntlig kontakt vinteren 2020 og ba Våler kommune om å sette i gang gravearbeidet ved Rokkbekk slik at deres budsjetterte midler ikke ble inndratt. Endelig beslutning om oppstart av gravearbeidet og kontrahering av entreprenør ble tatt av daværende assisterende kommunedirektør 1. februar 2020 etter å ha informert tidligere kommunedirektør om dette. Februar 2020 ble gravearbeidet om grøfting av kanalen igangsatt.

8.1.2 Beregning av anskaffelsens verdi

Våler kommune er grunneier og all graving foregår på kommunens grunn, men opplyser om at det er 3-4 grunneiere som vil få en fordel av gravingen. Jordskifteretten skal avgjøre kostnadsfordelingen mellom grunneierne og fordelingen blir avklart etter at gravearbeidet er ferdig utført. På grunn av tidligere militæraktivitet skal Forsvaret, som tidligere eier av området, jf. intensjonsavtalen, dekke merkostnaden det innebærer at kanalen må graves rundt et fareområde.

I følge daværende assisterende kommunedirektør ble det i forkant av arbeidet utført en kostnadsberegning på bakgrunn av anslag fra entreprenør og plantegning utført av en ekstern kort tid i forkant av gravearbeidets oppstart. Antatt kostnad for gravearbeidet ble beregnet til kr 500 000,-. Revisor får opplyst at kostnadsberegningen ikke er dokumentert og at det var knyttet stor usikkerhet til kostnadsoverslaget. Underveis i gravearbeidet oppstår det merarbeid som fordyrer det hele og ved inngangen til juni 2020 ligger gravearbeidet an til å ha en mulig total kostnad på kr 900 000,-.

Jamfør fremlagte budsjett- og regnskapsrapport 1. tertial 2020 som ble behandlet i kommunestyret 15. juni 2020 bokføres kostnadene og refusjonene fra berørte parter i investeringsregnskapet. «Kanal Lauvmyra» står oppført som investeringsutgift under «IKT og annet». I notatet til regnskapet står det blant annet at kommunen har inngått en avtale med blant annet Forsvaret om ny kanal på Lauvmyra, Haslemoen. Utgiftene til denne skal delvis dekkes av grunneiere (herunder Våler kommune) og delvis av Forsvaret. Prognostisert beløp på kr 900 000,- er brutto investeringsutgift. Refusjon fra Forsvaret er anslått til kr 400 000,-. Resterende kr 500 000,- vil bli fordelt på grunneiere. Gravearbeidet «Kanal Lauvmyra» ble ikke tatt med i opprinnelig budsjett for 2020.

8.1.3 Anskaffelse av entreprenør til gravearbeidet

For gjennomføring av graveoppdraget valgte Våler kommune å gjøre avrop på eksisterende rammeavtale for entreprenørtjenester med Urdahl Maskin v/Marius Urdahl. Rammeavtalen med Urdahl Maskin sier at de enkelte oppdrag som gjennomføres på rammeavtalen skal beskrives i et eget avropsskjema. Våler kommune utformet ikke et skriftlig avrop på avropsskjemaet for graveoppdraget.

I konkurransegrunnlaget til rammeavtalen med Urdahl Maskin står det følgende om avtalens formål og omfang: «Våler kommune har ingen egen maskinpark og kjøper årlig anleggstjenester innenfor områdene vann, avløp, veg og uteanlegg. Timeantallet varierer sterkt og avhenger i stor grad av behovet for å utføre reparasjoner/utbedringer». I kapitlet om oppdragsmengde fremkommer følgende «Det er stor variasjon fra år til år på oppdragsmengde. Oppdragene vil være knyttet til vedlikehold og utbedringer på veg og reparasjoner og mindre rehabiliteringsjobber på VA ledningsnett». Det står videre at oppdragsgiver (Våler kommune) ved større prosjekter har anledning å gå utenom rammeavtalen og gjennomføre åpen anbudskonkurranse, og for mellomstore oppdrag avholde intern konkurranse mellom leverandørene det er inngått kontrakt med.

Konkurransesgrunnlaget definerer ikke hva som er «større prosjekter» eller «mellomstore oppdrag». Konkurransesgrunnlaget definerer heller ikke en total kostnadsramme.

Rammeavtalen for entreprenørtjenester med Urdahl Maskin ble inngått 1.7.2015 med varighet til 1.7.2017. Rammeavtalen åpnet for ytterligere opsjoner på 1+1 år. Dersom begge opsjoner ble utløst ville rammeavtalen hatt gyldighet til 1.7.2019. I avtalen står det at «avtalen opphører uten noen form for varsel ved angitte sluttdato» og at dersom opsjon skal benyttes så skal dette varsles av Våler kommune minst en måned før utløpsdato. Revisor har fått opplyst at det ikke foreligger en formell beskjed om at kommunen ønsket å benytte opsjonen på 1+1 år, og at dette synes å ha vært vanlig praksis i forhold til rammeavtaler generelt sett. Det betyr at rammeavtalen med Urdahl Maskin utløp 1.7.2017.

I følge daværende assisterende kommunedirektør ble det ikke gjort en vurdering på rammeavtalens løpetid eller gyldighet. Andre rammeavtalers eventuelle egnethet for oppdraget ble heller ikke vurdert. Av dokumentasjon knyttet til igangsettelse og gjennomføring av gravearbeidet har revisjonen fått tilgang til en grovt skissert fremdriftsplan utarbeidet av entreprenør Urdahl. Fremdriftsplanen er signert Våler kommune som et avrop. Fremdriftsplanen skisserer at gravearbeidet vil bli fordelt over 11 prosesser i løpet av 8-9 uker. Varigheten på de ulike prosessene varierer. Revisor har fått opplyst at det ikke foreligger annen skriftlig dokumentasjon knyttet til igangsettelsen av arbeidet eller avropet.

8.1.4 Kommunens rammeavtaler

Revisor får opplyst at kommunen i etterkant får kjennskap til at rammeavtalen med Urdahl maskin er en parallell rammeavtale og at kommunen har en tilsvarende rammeavtale med entreprenør Arild Magnor. Denne har samme innhold og løpetid som avtalen med Urdahl Maskin. Avtalen med Magnor skal benyttes dersom Urdahl ikke har kapasitet. I konkurransegrunnlaget «Åpen anbudskonkurranse Rammeavtale for entreprenørtjenester/anleggstjenester» står det at Våler kommune vil inngå kontrakt med tre leverandører. Ved oppdrag kontakter kommunen den entreprenøren med best tilbud. Urdahl Maskin ble tildelt anbudskonkurransen med leverandørene Arild Magnor og Knut A. Fleischer på henholdsvis andre og tredjeplass. Dette er, etter revisors syn, en parallell rammeavtale med en fordelingsnøkkel som sier at leverandør Urdahl skal ha forrang foran Magnor og Fleischer. Daværende assisterende kommunedirektør forteller at han på igangsettelsestidspunktet ikke hadde kjennskap til de to andre parallelle rammeavtalene. Revisor har ikke fått oversendt rammeavtalen med Knut A. Fleischer.

Oversikt over kommunens rammeavtaler er det den enkelte fagenhet i kommunen som har ansvar for. I tillegg har Våler kommune en egen innkjøpsansvarlig som har totaloversikt og som bistår inn i større anskaffelser. Innkjøpsansvarlig ble ikke kontaktet i denne saken. Våren 2020 var det et ansattbytte i innkjøpsfunksjonen. Våler kommune støtter seg til innkjøpsrutiner formidlet av RIIK og har vedtatt innkjøpsstrategien som er utviklet av RIIK. Daværende assisterende kommunedirektør forteller at kommunen vanligvis legger ut arbeidet med investeringer på anbud. Ved behov tar man kontakt med innkjøpsansvarlig for bistand. Våler kommune har ikke investeringsreglement, prosjektverktøy eller andre hjelpemidler som gir veiledning om hvordan de skal jobbe med investeringer.

8.2 Revisjonens vurdering

Revisor vurderer at det er Våler kommune som er kontraktspart i denne saken og dermed så omfattes anskaffelsen av anskaffelsesreglene, selv om kostnadene i etterkant skal fordeles på flere aktører.

Våler kommune hadde ikke budsjettvedtak og budsjettmessig dekning da avgjørelsen og igangsettelsen av arbeidet ble satt i gang vinteren 2020. Det følger av kommuneloven at disponeringsfullmakten ikke gir kommunedirektøren myndighet til å foreta anskaffelser og utstede utbetalingsordre utover det som følger av årsbudsjettet. Økonomireglementet til kommunen sier det samme. Igangsettelsen av gravearbeidet på det aktuelle tidspunktet i februar 2020 er dermed å regne som et brudd på eget økonomireglement.

Rammeavtalen med Urdahl Maskin utløp i juli 2017 og opsjoner ble ikke utløst i henhold til kontraktens bestemmelser. Revisor tolker avtalens bestemmelser knyttet til utløsning av opsjoner at dette må være skriftlig slik at det stifter en avtalerettslig forpliktelse. Dersom tilfellet hadde vært at rammeavtalens opsjoner var utløst, ville Våler kommune hatt anledning til å gjøre avrop på rammeavtalen frem til og med juli 2019. Våler kommune handlet i den tro om at det var tatt ut opsjon. Rammeavtalen med Urdahl Maskin ville uavhengig av opsjoner vært ugyldig til bruk i februar 2020.

Siden kommunen handlet i den tro at rammeavtalen med Urdahl Maskin var gyldig er det relevant å se på om avropet hadde vært innenfor regelverket dersom rammeavtalen ikke hadde vært utgått. Avropet må dermed ses opp mot de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4. De grunnleggende prinsippene sier at «Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet». Forholdsmessighetsprinsippet omtales også som proporsjonalitetsprinsippet og essensen i prinsippet på anskaffelsesområdet er at oppdragsgiveren skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet. Konkurransesprinsippet peker på hovedregelen om at konkurranse skal avholdes og at det gjelder alle anskaffelser som er omfattet av lov og forskrift; både over og under terskelverdiene. Likebehandlingsprinsippet dekker både diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og usaklig forskjellsbehandling på annet grunnlag. Kravet om etterprøvbarehet innebærer at oppdragsgiveren må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen og hvilke beslutninger som er tatt i den.³ Revisor mener at det i dette tilfellet særlig er konkurranseprinsippet som det er mest relevante å se hen til.

Bestillingen av gravearbeidet må anses som en selvstendig anskaffelse, som må underlegges regelverket for offentlige anskaffelser på vanlig måte. For anskaffelser som overstiger 1,3 millioner kroner ekskl. mva. skal oppdragsgiver kunngjøre en konkurranse. Det er en plikt til å sikre konkurranse også for anskaffelser under kunngjøringsgrensen. Avropet i denne saken faller utenfor rammeavtalen, idet denne ikke lenger var gjeldende på avropstidspunktet. Verdien er mellom kr. 500 000 – 900 000 ekskl. mva., og er derfor under kunngjøringsgrensen. Oppdraget ble ikke kunngjort, og kun én aktuell leverandør ble kontaktet for tilbud. Kunngjøring regnes som et av de viktigste virkemidlene for å sikre at oppdragsgiveren opptre i samsvar med de grunnleggende prinsippene i anskaffelseslovens § 4. Ved å ikke innhente flere tilbud er avropet er å regne som et brudd på kravet til konkurranse jf. § 4 i lov om offentlige anskaffelser.

Revisor vurderer rammeavtalen med Urdahl Maskin slik at den i hovedsak skal benyttes på løpende driftsoppgaver. Gravearbeidet av kanal Rokkbekk på Lauvmyra ble kostnadsberegnet ved avtaleinngåelse til kr 500 000,-. På grunn av vanskelige grunnforhold ble anslått verdi satt med stor usikkerhet. Det er nærliggende å anta at man ved igangsettelsestidspunktet kunne regne med at arbeidet trolig ville bli noe dyrere. Et gravearbeid kostnadsberegnet til kr 500 000,- er å anse som en

³ Veileder offentlige anskaffelser

større investerings sak. Kommunen har selv definert gravearbeidet til å være en investering ref. beskrivelsen i tertialrapporten.

Revisor finner konkurransegrunnlaget til rammeavtalen med Urdahl Maskin noe mangelfullt siden det ikke definerer en total kostnadsramme eller hva som er «større prosjekter» eller «mellomstore oppdrag». Anskaffelsens anslåtte verdi skulle, jf. § 3-2 i forskrift om offentlige anskaffelser gjeldende på det tidspunktet konkurransegrunnlaget ble utformet, ha vært beregnet. Bestemmelsen sier i punkt 1 at «Anskaffelsens anslåtte verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale, ekskl. mva. for de kontrakter som utgjør anskaffelsen», og videre i punkt 15 at «For rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger skal man legge til grunn den høyeste anslåtte verdien ekskl. mva. av alle forventede kontrakter i hele rammeavtalens eller den dynamiske innkjøpsordningens løpetid.». Siden rammeavtalen med Urdahl Maskin ikke inneholder definisjon på total kostnadsramme eller hva som er større eller mellomstore prosjekter er det ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om rammeavtalen var egnet for oppdraget eller ei.

Etterprøvbarehet innebærer at oppdragsgiveren må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen og hvilke beslutninger som er tatt i den. Dersom vurderingen og beslutningen om å velge den ene eller andre framgangsmåten er dokumentert i en protokoll kan kommunen sikre etterprøvbarehet. På den måten kan kommunen sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig, klar og utfyllende nok til at en tredjeperson i ettertid kan få en god forståelse av kommunens vurderinger. Revisor vurderer det slik at Våler kommune har forbedringspotensiale når det gjelder etterprøvbarehet i anskaffelsesprosesser.

8.3 Konklusjon del 1

Våler kommune hadde ikke hjemmel i gyldig rammeavtale til avrop på gravearbeidet om grøfting av kanal Rokkbekk på Lauvmyra, Haslemoen. Gravearbeidet er etter revisors vurdering et brudd på kravet om konkurranse. Revisor vurderer videre at Våler kommune ikke har tilstrekkelig oversikt over hvilke avtaler som er gjeldende og manglende rutiner for å utløse opsjoner. Våler kommune har forbedringspotensiale når det gjelder etterprøvbarehet i anskaffelsesprosesser. Ved igangsettelse av investeringsarbeidet hadde ikke kommunen budsjettvedtak eller budsjettmessig dekning og oppstarten er å regne som et brudd på det interne økonomiregelverket.

9 Del 2: Gjennomgang av byggekomite/styringsgruppas arbeid

Denne delen er en gjennomgang av byggekomité/styringsgruppens arbeid frem til 15 juni 2020. Innledningsvis er byggeprosjektets tidslinje skissert med en påfølgende vurdering av arbeidet og vedtak ut i fra gitt mandat. I tillegg er spørsmålet om habilitet, blant gruppenes medlemmer ut fra de valg og avgjørelser som har blitt foretatt, vurdert. Særskilt vil vi fokusere på to saker som byggekomiteen/styringsgruppen har viet mye tid til; valg av materiale til innervegger og valg av varmeanlegg.

9.1 Data

9.1.1 Nytt skole- og aktivitetshus: arbeidets tidslinje med politiske behandlinger

I mars 2016 vedtar kommunestyret i Våler at det skal bygges en ny 1-10 skole med tilhørende aktivitetshus. Underveis har arbeidet blitt delt inn i følgende faser; initieringsfasen, forprosjekt del 1, forprosjekt del 2 og byggefasen. Høsten 2019 starter den faktiske byggefasen med mål om ferdigstilling av skole til skolestart 2020. Investeringsrammen er på 214,7 millioner kroner.⁴ Siden

⁴ Ref. finansieringsplanen i kommunestyresak 038/19

høsten 2018 har kommunen tilgjengeliggjort en egen nettside med informasjon om prosjektet. Detaljert oversikt over arbeidets tidslinje er å finne i vedlegg C.

Kultur og oppvekst (KO) utvalget blir i mars 2016 oppnevnt som styringsgruppe for initieringsfasen av arbeidet. En prosjektgruppe, oppnevnt av formannskapet en måned senere, jobber ut rom- og funksjonsprogrammet (RFP). RFP synliggjør funksjoner, krav fra brukere, ønsker og rammer. RFPs kapittel 2 om rammebetingelser sier blant annet at tre skal være det foretrukne bygningselement for begge bygningene og at innvendige veggoverflater opp til minimum 2 meter skal pregas av tre. Om energisentral står det at eksisterende og nye bygg kobles sammen til en felles energisentral og at dagens varmepumpe og gasskjele kan beholdes. Kommunen ser for seg luft-til-vann-kombinerte varmepumper og kjølemaskiner, men sier også at eksisterende energisentral må bygges ut med nye forsyninger og akkumuleringsmuligheter. Rom- og funksjonsprogrammet danner grunnlaget for arkitektkonkurransen og godkjennes av kommunestyret i desember 2016. I første del av 2017 gjennomføres arkitektkonkurransen og kommunen avslutter initieringsfasen.

Forprosjekt del 1 varer fra høsten 2017 til høsten 2018, og arbeidet resulterer blant annet i en fagrapport fra SWECO, notat fra arkitektene og rapport fra administrasjonen (prosjektgruppen nevnt over). Prosjektgruppen, som nå også inkluderer rådmann, legger frem sak i kommunestyret 19. mars 2018. To alternative løsninger blir skissert og drøftet. Notatene nevnt over blir benyttet inn som underlag for den politiske behandlingen. Det konkluderes ikke rundt løsning på dette tidspunktet, men det vedtas at prosjektet skal videreføres og at valgt løsning skal vedtas i november 2018. Men, kommunestyret vedtar å starte opp arbeidet med en samspillsentreprise. I forprosjekt del 1 er formannskapet styringsgruppe.

Forprosjekt del 2 varer fra høsten 2018 til juni 2019. Vesentlig for denne fasen er valg av bygg/løsning, funksjonalitet og den økonomiske rammen. Spørsmålet om svømmebasseng ble også diskutert i flere møter. I forprosjekt del 2 avholdes det til sammen 4 styringsgruppemøter, 2 informasjonsmøter og 8 brukergruppemøter. Det er til sammen tre brukergrupper med hvert sitt fokusområde; skole, teknisk og aktivitetshus. Kommunestyrevedtak i desember 2018 gir grønt lys for å videreføre arbeidet med utarbeidelse av forprosjekt for løsning Lanternen 3. Det legges stor vekt på at kostnadsrammen skal holdes. Det er i forprosjekt del 2, i styringsgruppemøtet av 6. februar 2019, at fyringsløsning blir vedtatt prosjektert.

Prosjektutviklingsfasen i samspillsentreprisen starter i januar 2019. 17. juni 2019 vedtar kommunestyret at man går fra forprosjekt til hovedprosjekt. Det blir i et kommunestyremøte 2. september 2019 blant annet vedtatt at prosjektet igangsettes og sittende formannskap er styringsgruppe inntil sak om ny organisering av prosjektet blir fremlagt for kommunestyret.

Etter kommunestyrevedtaket 2. september 2019 om finansieringsplanen går prosjektet i praksis over til byggefasen. Samspillskontrakt blir inngått med Martin M. Bakken 20. september 2019, og i samme tidsrom tas de første spadetakene. Kommunestyrevedtak på byggefasen med en tilhørende prosjektorganisering internt i Våler kommune skjer først sent i desember 2019.

Høsten 2019 var det kommunevalg. Sammensetningen i kommunestyret og formannskapet endret seg, samt at det politiske landskapet var særlig berørt av etterspillet som følge av valgresultatet.

9.1.2 Anskaffelse av entreprenør - samspillsentreprisen

19. mars 2018 vedtar kommunestyret at administrasjonen skal gå videre med en prosess knyttet til samspillsentreprise. Vedtaket er blant annet basert på en rapport fra Norconsult som legges frem i samme møte. Basert på premissene *mulighet for fleksibilitet knyttet til økonomiske forhold* og ønske

om et *tidligst mulig kostnadsbilde* anbefales en samspillsentreprise. Samtidig påpeker Norconsult at samspillsentreprise fordrer en aktiv, beslutningsdyktig og kompetent byggherreorganisasjon. Videre anbefales det å legge inn en romsligere fremdriftsplan for å få bedre tid i beslutningsprosesser og prosjektutviklingsfasen. Skolestart 2021 skisseres i notatet fra Norconsult som en fornuftig målsetning. Neste politiske behandling knyttet til samspillsentreprisen er i styringsgruppemøte 22. november 2018 der det beskrives at valgt entreprenør er Martin M. Bakken.

Anskaffelsen blir redegjort for i konkurransegrunnlaget som er forfattet av Norconsult på vegne av Våler kommune. Kontraktarbeidet skal gjennomføres i en samspillsentreprise med inndeling av to faser. Prosjektutviklingsfasen skal ende ut i en omforent detaljert forprosjektbeskrivelse med tegninger og tilhørende målpris. I utførelsesfasen er det strenge krav til rapportering og muligheter for byggherremedvirkning. Revisor er ikke kjent med at rom- og funksjonsprogrammet var med i konkurransegrunnlaget fra Våler kommune, men at det innledningsvis fremkommer at det er et krav fra byggherre med utstrakt bruk av synlig tre jf. skissene til arkitekten. I tilbudet fra valgt entreprenør Martin M. Bakken skisseres blant annet oppgave- og rolleforståelse, en milepæls/byggherrebeslutningsplan for prosjektutviklingsfasen og en prosjektorganisering på entreprenørsiden.

Prosjektutviklingsavtalen inngås 19. januar 2019 og regulerer overordnede mål med prosjektet og prosessen, herunder at prosjektutviklingsfasen skal ende ut i omforent leveringsbeskrivelse og tegninger ihh.t milepælsplan. Det står videre at samspillsentreprenøren skal utarbeide en komplett leveransebeskrivelse som legges til grunn for endelige tilbudte målpris/Garantert Maks Pris (GMP). Leveransebeskrivelsen skal være utarbeidet på et detaljnivå hvor byggherren allerede i prosjektutviklingsfasen kan ta stilling til grunnleggende løsninger og materialvalg. Byggherren plikter blant annet å ivareta eiers og byggherrens rolle i prosjektutviklingsfasen samt å delta i prosjekteringsgruppen med personer med de nødvendige fullmaktene.

Høsten 2019 avsløses samspillskontraktens prosjektutviklingsfase med utførelsesfasen. 20. september 2019 inngås kontrakt med entreprenør Martin M. Bakken om utførelsesfasen av Lanternen 3+ for Våler kommune – skole og aktivitetshus («Byggeprosjektet»). For Våler kommune er det daværende ordfører som underskriver avtalen. Samspillskontrakten redegjør for de dokumenter som ligger til grunn for avtalen og hvordan man skal forvalte kontrakten mellom byggherre og entreprenør.

Kapittel 4 i samspillskontrakten regulerer organisasjonen og styringsnivåer. Det omtales en samspillsgruppe og en styringsgruppe. Kapittel 5 sier noe om standard på bygget, og det står blant annet: «Der det i kontraktsdokumentet ikke er valgt eksakte løsninger/materialer, skal utførelse skje basert på gjennomgående god kvalitet og standard». I Kapittel 7 står det videre om partenes felles målsetning som blant annet innebærer å gjennomføre prosjektet til en lavere pris. I kapittel 12 står det at samspillsentreprenøren har ansvaret for at byggherren får mulighet til å velge løsninger for samtlige arbeider og at samspillsentreprenøren skal utarbeide nødvendig beslutningsgrunnlag. For å tilrettelegge for Byggherrens valg skal Samspillsentreprenøren utarbeide en beslutningsplan.

I vedlegg 5 romskjema er det en oversikt over materialvalg (innvendige behandlinger skole 1-7) som entreprenør har prosjektert med og vegger er blant annet beskrevet. Ut i fra den beskrivelsen kan det se ut til at entreprenør ved kontraktsinngåelse la opp til å bruke gipsvegger. Samtidig regulerer samspillskontrakten handlingsrommet til byggherren for å gjøre endringer underveis.

Referat fra avklaringsmøte mellom partene 10. september 2019 er også vedlegg til kontrakten. I referatet er særlig målpris og fremdrift diskutert. Det står blant annet at «første prosjekteringsmøtet avholdes 16.09.2019 og prosjekteringsarbeidet vil etter dette pågå for fullt. Våler kommune må avsette tilstrekkelige ressurser for oppfølging av prosjektet fra dette tidspunktet.

Et annet vedlegg til samspillskontrakten er Våler kommunes etiske retningslinjer. Disse ble vedtatt i kommunestyret 21.09.2009.

Revisor er ikke kjent med at styringsgruppa har fått tildelt informasjon om samspillskontrakten annet enn det som står opplyst i saken om prosjektorganisering 19.12.2019: *«I byggefase er det naturlig at det etableres en egen styringsgruppe. Rådmannen foreslår at styringsgruppen settes sammen politisk for å sikre en god politisk forankring og styring av et særdeles stort, og viktig prosjekt for både Våler kommune som byggherre og for Vålersamfunnet. Mandatet med å bygge Lanteren 3+ i henhold til budsjett og kravspesifikasjon og følger opp at prosjektet styres i henhold til dette.»*

Selve byggearbeidet skjer basert med en samspillsentreprise, hvor entreprenør, Våler kommune, arkitekt og ekstern byggeleder sammen leder den daglige byggeprosessen og avholder regelmessige byggemøter.»

Oppsummert om samspillskontrakten kan man si at det i prosjektutviklingsfasen var et stort handlingsrom for Våler kommune til å velge konkrete løsninger. Revisor kjenner ikke til hvor godt styringsgruppen ble involvert og informert i prosessene, utenom de to styringsgruppemøtepunktene som fant sted i februar og mai 2019. Styringsgruppa har ikke møter mellom mai og desember 2019, og faktisk bygging starter i september.

9.1.3 Prosjektorganisering Våler kommune

Nytt skole- og aktivitetshus er å regne som et stort investeringsprosjekt. Revisor er ikke kjent med at Våler kommune har et investeringsreglement, eller har benyttet prosjektstyringsverktøy eller prosjektmetodikk underveis. Revisor er kjent med at det i dokumenter henvises til en fremdriftsplan og at kommunestyret har vedtatt de ulike faseovergangene og ny organisering som da følger. Som gjennomføringsmodell av selve byggefase er samspillsentreprise med en prosjektutviklingsfase og en utførelsesfase/byggefase valgt.

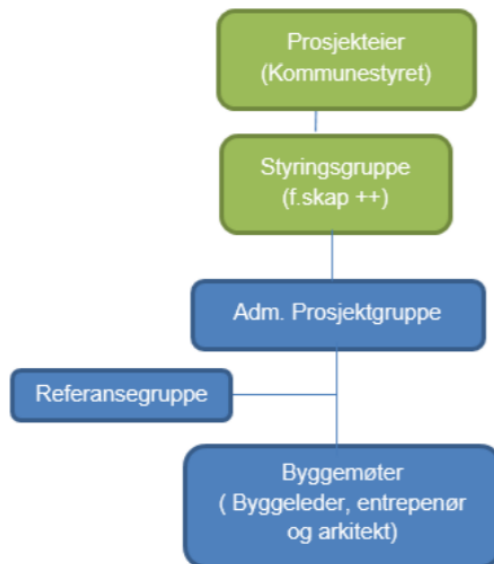
Siden oppstarten i 2016 har det vært flere administrative prosjektgrupper og prosjektledere knyttet til prosessen om nytt skole- og aktivitetshus. Tidligere leder av teknisk enhet var prosjektleder i initieringsfasen og deler av forprosjektet, før næringssjef tok over prosjektlederrollen i siste del av forprosjektet, også definert som prosjektutviklingsfasen i samspillskontrakten. Ved byggefases oppstart høsten 2019 har revisor fått opplyst om at tidligere kommunedirektør tar over prosjektlederrollen. Revisor kan ikke se at dette fremgår av dokumentasjonen som er gjennomgått.

Kommunestyret har vedtatt finansieringsplanen og at prosjektet skal gå inn i hovedfasen, men den prosjektorganiseringen for byggefase internt hos Våler kommune er ikke vedtatt når samspillskontrakten for utførelsesfasen inngås og gravearbeidet starter høsten 2019. Samspillskontrakten skisserer en organisering og vilkår for samarbeid. Tidligere rådmann innstiller på en prosjektorganisering for byggefase som vedtas av kommunestyret først 19. desember 2019. Dermed går det flere måneder mellom faktisk oppstart av byggearbeidet og at styringsgruppen/byggekomiteen er operativ selv om det blir gitt føring om at tidligere styringsgruppe følger arbeidet inntil ny er på plass. Det kan se ut til at den interne prosjektorganiseringen hos byggherre Våler kommune har en noe annen tidslinje enn samspillsentreprisen.

I kommunestyrevedtaket «Byggefase skole- og aktivitetshus» fra 19. desember 2019 fremgår den interne prosjektorganiseringen for byggefase. I rådmannens innstilling står det følgende om prosjektorganiseringen: Kommunestyret er prosjekteier, som har vedtatt rom- og funksjonsprogram, økonomiske rammer for prosjektet og fremdriftsplan. Styringsgruppen/byggekomiteen etableres og får et prosjektmandat. Rådmannen er av den oppfatning at dette er et stort og viktig prosjekt for kommunen som byggherre og for Vålersamfunnet, og mener derfor det er viktig at styringen av byggeprosjektet er godt forankret politisk. Rådmannen anbefaler derfor at styringsgruppa skal bestå av formannskapet og to KO utvalgsmedlemmer, samt med jevnlig rapportering til kommunestyret. Videre står det at byggeleder samt andre fra prosjektet vil delta på styringsgruppemøtene etter

behov. En fremdriftsplan med milepæler som det rapporteres på til styringsgruppen må utarbeides. Det etableres også en administrativ prosjektgruppe, som får som mandat å følge opp prosjektet med hensyn til budsjett og fremdrift at prosjektet gjør nødvendige bestillinger. Den administrative prosjektgruppen utpekes av rådmann og gruppen skal være en støtte for prosjektledelsen. De tre brukergruppene slås sammen til en. Rådmann utpeker brukergruppene.

Prosjektorganiseringen er foreslått slik:



Figur 1: Prosjektorganisering fra rådmannens innstilling til kommunestyresak 117/19

I saksopplysningene står det at oppstart på byggeplassen er i uke 43. Det står videre at selve byggearbeidet skjer basert på samspillsentreprise, hvor entreprenør, Våler kommune, arkitekt og ekstern byggeleder sammen leder den daglige byggeprosessen og avholder regelmessige byggemøter. I tillegg til de operative byggemøtene avholdes det også prosjektmøter, hvor Våler kommune ved den administrative prosjektgruppen og byggeleder møter entreprenør for oppfølging av prosjektet. Den administrative prosjektgruppen består av rådmann og representanter for sektorene som deltar ved behov. Rådmann organiserer prosjektgruppen. Mandatet for prosjektgruppen vil være å følge opp gjennomføring av prosjektet i henhold til de vedtatte rammene for dette. Avslutningsvis i saksopplysningene fremgår det at det er viktig å fortsette god medvirkning og involvering ved å benytte brukergruppe i en hensiktsmessig form.

I vedtaket står følgende om den administrative prosjektgruppen: *Den administrative prosjektgruppen videreføres under ledelse av ekstern byggeleder. Rådmannen har ansvaret for sammensetningen av den administrative prosjektgruppen.*

Videre står det at rådmannen etablerer brukergruppen. Informasjon og fremdrift skal regelmessig informeres om på kommunens hjemmeside.

Inntrykket fra intervjuene som revisor har gjennomført er at det har vært uklart hvem som faktisk har vært prosjektleder fra administrasjonens side, og at det har vært usikkerhet knyttet til hvem som faktisk har styrt prosjektet. Flere revisor snakket med forteller at samspillsentreprisen har vært en krevende gjennomføringsmodell. Leder for styringsgruppen, nåværende ordfører, forteller at når byggekomiteen/styringsgruppa startet opp i januar 2020 var byggearbeidet godt i gang. Opplevelsen i

styringsgruppa var at de kom seint inn og at det var vanskelig å få oversikt. Revisor er kjent med at det ble rapportert fremdriftsplan med milepæler til styringsgruppa de første møtene i januar og februar.

Den administrative prosjektgruppen er det lite kjennskap til. Det ble ikke ført møteprotokoller og eventuelle sakspapirer fra arbeidet i den administrative prosjektgruppen er ikke tilgjengelig. Revisor har ikke kjennskap til om det foreligger møteprotokoller eller sakspapirer fra byggemøtene. Revisor kjenner ikke til at det er dokumentert hvem som utgjør den administrative prosjektgruppen annet enn det som fremgår av vedtatte mandat, at den skal ledes av ekstern byggeleder. Flere revisor har snakket med stiller spørsmålsteget ved om kommunikasjonslinjene og arbeidsfordelingen i prosjektorganisasjonen internt hos Våler kommune har vært god nok. Det har også vært usikkerhet om beslutningspunkter og hvem som skal beslutte hva.

Coronasituasjonen vinteren og våren 2020 påvirket møtevirksomheten. Det ble opplevd som vanskelig å snakke godt sammen og styre fremdriften slik som ønsket og ut i fra hva prosjektet krevde.

9.1.4 Styringsgruppas sammensetning

Styringsgruppen har igjennom alle fasene av prosjektet vært rent politisk sammensatt. Innledningsvis ved kultur og oppvekst (KO) utvalget, og senere ved formannskapet. Formannskapet blir også bedt om å sitte som styringsgruppe inntil prosjektorganisering for byggefasen er på plass. Desember 2019 vedtar kommunestyret at formannskapet skal fortsette som styringsgruppe også inn i byggefasen. Gruppen får i tillegg navnet byggekomite/styringsgruppe og ytterligere to medlemmer, en fra KO og en fra MPT, blir lagt til. Totalt ni personer utgjør byggekomiteen/styringsgruppa.

Over flere år utgjør formannskapet styringsgruppen og på grunn av kommunevalget høsten 2019 endres sammensetningen. Formannskapet utøkes fra 5-7 medlemmer noe som innebærer at flere av medlemmene som har vært med siden juni 2018 blir med i det videre arbeidet. Det følger av kommuneloven § 6-1 at ordfører er møteleder i formannskapet. Hvem som har vært møteleder i styringsgruppa fremkommer ikke eksplisitt i noen dokumenter eller mandat, men revisor forstår det slik at det har vært sittende ordfører.

9.1.5 Styringsgruppas mandat

Mandatet til første styringsgruppe vedtatt i KS 7. juni 2018

- «Styringsgruppen har ansvaret for den totale økonomien og fremdriften i prosjektet og rapporterer til kommunestyret. Kommunestyret skal få regelmessig informasjon om status i prosjektet.
- Styringsgruppen mottar milepælsplaner fra prosjektgruppen. De behandler og vedtar milepælsplaner og overordnet prosjektstyring. Styringsgruppa kan også bli kalt inn til møter utenom oppsatte formannskapsmøter.
- Styringsgruppas mandat er å gjennomføre kommunestyrets vedtak i henhold til PS 016/18.
- Prosjektgruppas mandat er framlegge jevnlig statusrapport i henhold til:
 - fremdrift
 - økonomi
 - evt. endringer innenfor rammene av styringsgruppas mandat»

Forprosjektet Mandatet til styringsgruppe vedtatt i KS 10. desember 2018

- Styringsgruppe, prosjekteringsgruppe og entreprenør skal fortsette arbeidet med å involvere brukergrupper og sikre god forankring av løsninger og framdrift i prosjektet.
- Formannskapet er styringsgruppe for prosjektet. Styringsgruppens mandat er å sikre nødvendig framdrift og kostnadskontroll innenfor de rammer som kommunestyret har gitt prosjektet.

Byggefasen Mandatet til byggekomite/styringsgruppe Vedtatt i KS 19. desember 2019

- I forbindelse med bygging av ny skole og aktivitetshus etableres en styringsgruppe/byggekomite som får følgende prosjektmandat:
 - Bygge Lanternen 3+ i henhold til vedtatt budsjett, kravspesifikasjon og beskrivelser i forprosjekt Lanternen 3+.
 - Rapportere regelmessig til Kommunestyret om framdrift
 - Avklare med kommunestyret eventuelle vesentlige endringer i prosjektet
- Styringsgruppe/byggekomite sammensettes av formannskapet samt et medlem fra KO og et medlem fra MPT.

Figur 2: Styringsgruppas mandat

Den røde tråden gjennom mandatene til styringsgruppa er å sikre nødvendig fremdrift og kostnadskontroll innenfor de rammer som er gitt av kommunestyret. I mandatet fra 2018 blir styringsgruppa i samarbeid med prosjektgruppen og entreprenør bedt om å involvere brukergrupper og sikre god forankring av løsninger og framdrift i prosjektet.

I mandatet til byggekomite/styringsgruppe fra desember 2019 gis det spesifikt mandat om å bygge Lanternen 3+ i henhold til vedtatte budsjett, kravspesifikasjoner og beskrivelser i forprosjektet Lanternen 3+. Styringsgruppa skal rapportere regelmessig til kommunestyret om framdrift og avklare eventuelle vesentlige endringer i prosjektet. Hva som er eventuelle vesentlige endringer utdypes ikke. Mandatet inneholder ingen annen beskrivelse av hva som er styringsgruppas handlingsrom i form av blant annet beslutningsplan/punkter, konkretisering av målsetninger og oppgaver, endrings-, usikkerhets- og avvikshåndtering.

9.1.6 Styringsgruppas rapportering til kommunestyret

Styringsgruppa blir i mandatet bedt om å rapportere jevnlig til kommunestyret. Revisor har undersøkt møteprotokollene fra kommunestyremøtene i 2020 frem til sommeren og finner at det har vært orientering om prosjektet i samtlige kommunestyremøter. Opplistet:

- 10. februar 2020: Status skole- og aktivitetshus ble informert av v/byggeleder
- 9. mars 2020: Orientering om skole- og aktivitetshus v/ tidligere kommunedirektør
- 18. mai 2020: Byggeprosjektet skole- og aktivitetshus v/kommunedirektør
- 15. juni 2020: Status skole- og aktivitetshus v/saksbehandler teknisk

Revisor kan ikke se at det er styringsgruppa selv om orienterer. Revisor er ikke kjent med at det foreligger skriftlige rapporter til kommunestyret.

En gjennomgang av kommunestyrets møteprotokoller for 2019 viser at kun 1 møte av totalt 12 har skole- og aktivitetshus som orienteringssak. 20. mai 2019 er det status i skole og aktivitetshus med protokoll fra siste styringsgruppemøte (2. mai 2019). Møtene 17. juni fra forprosjekt til hovedprosjekt og 2. september om finansiering var vedtakssaker.

Revisor er ikke kjent med at det foreligger en egen kommunikasjonsplan til prosjektet.

9.1.7 Styringsgruppas vedtak

I forprosjektet blir det avholdt seks styringsgruppemøter. I byggefasen blir det, frem til og med juni 2020, avholdt 11 byggemøter/styringsgruppemøter. De første møteprotokollene viser at man jobbet på et overordnet og strukturert nivå, men etter hvert blir det to enkeltsaker, valg av innervegger og varmeløsning, som får gruppas fulle oppmerksomhet.

Dokumentasjonen fra styringsgruppemøtene i forprosjektet har en variert form. Fra og med desember 2019 følger all dokumentasjon fra styringsgruppemøtene kommunens mal og møtene er lagt inn i kommunens møteplan. Møteinnkalling, saker med vedlegg og møteprotokoll er tilstede. Revisor kan ikke se at styringsgruppa gjennomgående har jobbet etter en overordnet plan over saker som skal håndteres eller saker/faser/milepæler som styringsgruppa skal beslutte. Det fremkommer ikke tydelig hvordan usikkerhet, avvik eller endringer skal håndteres av styringsgruppa. Det fremkommer ikke av dokumentasjonen at møteprotokollene har inneholdt: godkjenning av referat fra forrige møte, godkjenning av dagsorden, om saker er beslutningssak, diskusjonssak eller orienteringssak. Hvordan og av hvem vedtak følges opp er ikke dokumentert. Hvordan styringsgruppa rapporterer til kommunestyret fremkommer ikke av møteprotokoll. Flere saker har

ikke egen saksutredning. Flere vedtak er sammenblandet med en oppsummering fra møtet som «tas til etterretning». Alle møteprotokoller med tilhørende sakspapirer er offentlig tilgjengelig, med unntak av noen få vedlegg som ikke er lagt ved.

I tabellen under er styringsgruppens vedtak fra forprosjekt del 2 til og med byggefasen 15. juni 2020 listet opp.

Tabell 1: Oversikt over styringsgruppas vedtak

Møtedato	Styringsgruppen behandler og vedtar	Tilleggsinformasjon
Forprosjekt del 2 – jf. mandat gitt 10. desember 2018		
13.09.2018	Styringsgruppen vedtar brukergrupper (F045/18)	Sakspapirer og møteprotokoll tilstede
22.10.2018	Styringsgruppen beslutter videre fremdrift hos prosjektgruppen med fokus på kostnadsbesparelser for de to skisserte alternativene. (F060-18)	Sakspapirer og møteprotokoll tilstede
22.11.2018	Styringsgruppa fremmer forslag til kommunestyremøtet basert på rådmannens innstilling om å gå videre med arbeidet – Lanternen 3. I møtet presenteres arkitektskisser, presentasjoner, kalkyle og saksfremstilling fra administrasjonen.	Vedtak i Formannskapet som senere blir sak i kommunestyret 10.12.2018
6.2.2019	<p>Vedtak: «Tegninger fra arkitekt og notat fra rådgiver RIV (rådgivende ingeniør ventilasjon) ble gjennomgått. Kort oppsummert og vedtak:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Status prosjekteringsgruppa ble vist, ingen forsinkelser, ingen vesentlige avvik på økonomi, p.t, se utdrag tegninger vedlagt - Bio-sentral notat gjennomgått og anbefalt biobrensel anlegg med kontrakt på leie av fyringsanlegg. Styringsgruppa ber om at bio-sentral med kontrakt prosjekteres.» <p>Vedtaket sier ingenting om hvordan styringsgruppa skal følge opp prosjekteringen.</p> <p>Notatet fra RIV er framsatt på bakgrunn av en forespørsel fra Våler kommune.</p>	<p>Møtet er ikke protokollført etter kommunens mal, ikke påført hvem som var tilstede eller hvem som har referatført. Oppsummering/referat og vedtak er sammenblandet i tekst.</p> <p>Informasjon om fyringsanlegget har ikke vært gjenstand for referatføring i tidligere styringsgruppemøter eller kommunestyremøter.</p>
2.5.2019	Status fra prosjekteringsgruppa blir gjennomgått. Med bakgrunn i strammere økonomi og sterkt press på svømmehall vedtar styringsgruppa at L3+ blir kostnadsberegnet. Styringsgruppa vedtar å gjennomføre ekstramøter når for-prosjekttallene foreligger fra M.Bakken.	Møtet er referatskrevet uten bruk av mal, ingen føring av hvem som har vært tilstede eller hvem som har referatført. Oppsummering/referat og vedtak er sammenblandet i tekst.

3.12.2019	<p>Styringsgruppemøte. Møte med entreprenør</p> <p>Møteprotokollen inneholder kun info om møtetid og hvem som var tilstede. Sakslisten er tom. Ingen vedtak</p> <p><i>Møtedeltagelse:</i> 5 ordinære medlemmer og 2 vara tilstede (formannskapet) Byggeleder, Rådmann og Næringssjef Entreprenør Martin M. Bakken med 2 representanter</p>	Første styringsgruppemøte som er i møteplanen og etter kommunens egen møtemal.
Revisor er ikke kjent med at det ble avholdt møter i styringsgruppa mellom mai og desember 2019		
Byggefasen – jf. mandat 19. desember 2019		
Samtlige møter har fra nå av innkalling med saksliste, vedlegg og møteprotokoll.		
7.1.2020	<p>Saksliste: 001/20 – Orienteringssaker 002/20 – Styringsgruppemøte 1 – 07.01.2020 Vedlegg er beslutnings- og leveranseplan, fremdriftsplan milepæler, organisasjonskart L3+ og kostnadskalkyle.</p> <p>Siden styringsgruppa ikke hadde vært involvert i første del av byggeprosessen stilte styringsgruppas leder spørsmål som ble besvart.</p> <p>Vedtak: 001/20 – vedtak fremkommer ikke. Kommunedirektørens innstilling er «orienteringssaker tas til etterretning» 002/20 - «Styringsgruppa godkjenner status på SHA, fremdrift og økonomi»</p> <p><i>Møtedeltagelse:</i> 7 av 9 medlemmer var tilstede. Byggeleder var også til stede</p>	<p>Vedlegg med bl.a. beslutnings- og leveranseplan, kalkyler, fremdriftsplan, organisasjonskart.</p> <p>Merk! Under fremdrift i saksfremstillingen fra kommunedirektøren står «Det jobbes med å få inn Forrestia som leverandør av plater»</p>
30.1.2020	<p>Saksliste: 003/20 – Referatsaker Protokoll fra forrige møte tas til etterretning 004/20 – Styringsgruppemøte 2 - 28.1.2020</p> <p>Vedtak: 003/20 – «Referatsaker tas til etterretning» 004/20 - «Tas til etterretning, med de diskusjoner og kommentarer som er gitt underveis».</p> <p>Møtebehandling: Revisor forstår det slik at styringsgruppa peker vedtaket tilbake på behandlingen i møtet der 8 punkter blir gjennomgått. Punkt 7 gjelder oppvarming: Det er planlagt at bygget skal oppvarmes m flisfyring. Usikkerhet i forhold til klimautslipp, transport av flis med tyngre kjøretøy - trafikksikkerhet barn/unge. Styringsgruppe ønsker en gjennomgang av transport og trafikksikkerhet i forbindelse med tilkjøring av flis. Punkt 8 gjelder materialvalg innervegger: Valget står mellom sponplater fra Forrestia og Ultra board gipsplater</p>	<p>Innledningsvis under orienteringssaker står det at det er en utfordring med framdrift i forhold til hyppighet på styringsgruppemøtene.</p> <p>Møteprotokollen fra forrige møte godkjennes.</p> <p>Om selve byggeprosjektet fremkommer det at fremdrift er i hht milepælsplan</p> <p>I saksfremstillingen fremkommer det at Forrestia plater er</p>

	<p>Beslutnings- og leveranseplan står oppført som vedlegg, men er ikke offentlig tilgjengelig.</p> <p><i>Møtedeltagelse:</i> Samtlige 9 medlemmer var tilstede. Saksbehandler teknisk var tilstede</p>	<p>dyrere å montere pga. brann/lydkrav.</p> <p>Fremkommer ikke av møteprotokoll om ekstern byggeleder deltok i dette møtet.</p>
12.2.2020	<p>Saksliste: 005/20 - Valg av gips eller spon til innvendige vegger på skolebygget</p> <p>Vedtak: 005/20- «1. Dersom enkle sponplater overholder krav vedrørende lyd og brannsikkerhet, og er prismessig konkurransedyktig foretrekkes dette. 2. Dersom det må benyttes doble sponplater for å overholde krav vedrørende brann og lyd, fremmes saken for kommunestyret.»</p> <p>Møtebehandling: I møtebehandlingen står det Forrestia vil foreta lydtest. Styringsgruppa lister opp fire forutsetninger for å velge sponplater. Hvis sponplatene ikke matcher lydtestkravet, må man benytte doble plater og prisen vil medføre en betydelig prisøkning. Klarer sponplatene kravet informerer vi styregruppa pr mail og vi går for sponplater. Hvis ikke sendes saken til et ekstraordinært kommunestyremøte som tar en avgjørelse i saken.</p> <p>Habilitetsspørsmål - fra møteprotokoll: «Diskusjon rundt spørsmålet om NN var inhabil. Styregruppa erklærte NN <i>inhabil</i>. NN ble ikke innkalt til møtet, det ble innkalt vara for han. Styregruppa påpekte at det er organet selv som skal avgjøre dette og at NN derfor burde vært innkalt.»</p> <p><i>Vedlegg</i> er blant annet en e-post fra entreprenør der prisforskjeller beskrives og at det er helt kritisk for fremdriften at innervegger blir besluttet umiddelbart. Forsinkelse kan føre til stans på byggeplassen.</p> <p>Kommunedirektør innstillinger på at gips skal benyttes med vurdering knyttet til ønske om innsparing fremfor kostnadsøkning.</p> <p>På dette tidspunktet meddeler administrasjonen at sponplater vil koste 1,1 million kroner mer enn gips og at beløpet må finansieres ved låneopptak.</p> <p><i>Møtedeltagelse:</i> 7 av 9 faste medlemmer samt 2 vara var tilstede. NN meldte forfall. Byggeleder var også tilstede</p>	<p>Rådmannens innstilling: Av kostnadmessige årsaker benyttes gips til innvendige vegger i skolebygget.</p> <p>NN er medlem av styringsgruppa og har en ledende stilling hos ønsket leverandør Forrestia.</p>

<p><u>28.2.2020</u></p>	<p>Saksliste: 006/20 – Styringsgruppemøte 4 – 28.02.2020</p> <p>Vedtak: 006/20 - «Tas til etterretning, med de diskusjoner og kommentarer som er gitt underveis»</p> <p>Møtebehandlingen: Om flisfyring- Flisfyring er lagt ut på anbud. Styringsgruppa ønsker å stanse anbudet for å få informasjon om: 1. Når ble vedtak fattet angående flisfyring som oppvarmingskilde? 2. Er det gjort en risikovurdering av trafikale forhold ved tilkjøring av flis, brann/eksplosjonsfare, røyk som kan slå ned? 3. Utredning på varmegjenvinning eller flisfyr (evt. biokull) med priser. 4. Norconsult bes komme på møtet sammen med teknisk i kommunen (den som følger opp dette i prosjektgruppe). Dette møtet må gi svar på fordeler og ulemper ved varmegjenvinning – flis fyringsanlegg. Eks. om lavtemperatur anlegg ville gitt kjøleanlegg del som hadde løst mulige problemer med for høy temp inne? 5. Er arbeidet og beslutninger i henhold til rom- og funksjonsprogram?</p> <p>Om sponplater - Test av sponplatene i forhold til lydkrav ble <i>underkjent</i>, ny test skal foretas, men det vil ta for lang tid å vente på dette resultatet. Rådmann gjør en avklaring med M.M. Bakken om det er nødvendig med et møte mellom MMB og styringsgruppe. 1. Hvorfor har MMB tatt valget med gips da man ser grunnlaget for anbud sier tre? 2. Må spørre MMB om utregning av merkostnaden. Under eventuelt i møtebehandlingen fremkommer det at tre av medlemmene ikke er fornøyde med at styringsgruppa trekkes for sent inn i prosessene, er hele tiden på etterskudd. Ett medlem mener at noe av arbeid i bruker/arbeidsgruppene ikke er blitt tatt videre i prosjektet. Et annet medlem ønsker at flere beslutninger skal tas politisk, at for mange avgjørelser tas i administrasjonen.</p> <p>Kommunedirektøren reiste spørsmål om NN, i egenskap av sin ledende stilling hos en av de to tilbyderne av vegg-løsninger, var inhabil i forbindelse med saken om sponplater eller gipsplater til skolebygget. Spørsmålet om habilitet ble <i>ikke</i> behandlet av styringsgruppa.</p> <p><i>Vedlegg til saken:</i> <i>Beslutnings- og leveranseplan.</i> Egen fane med Våler kommune involvert i beslutning. Enten blank eller avklart. <i>Rapport fra ekstern byggeleder (nr. 3)</i> om SHA, fremdrift, økonomi, avklaringer/byggherrebeslutninger. Viktigste byggherrebeslutninger: Gulv i aktivitetshus, Idrettsutstyr,</p>	<p>Av innkallingen fremgår det at man skal ta opp innfarging av spiler og panel. Valg av ett eller to personalrom.</p>
-------------------------	--	--

	<p>Glassfasader i aktivitetshus, AV Skjerm i aktivitetshus, Vantrykk (Sprinkler/ utvendig slokkevann). Lyd i klasserom. Dette gjenspeiles i møtebehandlingen.</p> <p><i>Møtedeltagelse:</i> Samtlige 9 medlemmer var tilstede.</p>	
3.3.2020	<p>Saksliste: 007/20 - Valg av gips eller spon til innvendige vegger på skolebygget</p> <p>Vedtak: 007/20 - «Styringsgruppa godkjenner bruk av sponplater i stedet for gipsplater i skolebygget. Merkostnaden dekkes inn ved innsparinger i prosjektet»</p> <p>Møtebehandling: Viser til vedtak 005/20. Det er krav om en innsparing på kr 3,5 mill i prosjektet, ved å velge spon vil det gi en merkostnad på kr 1 mill. Styringsgruppas leder foreslår at merkostnaden dekkes inn ved innsparinger. Et annet medlem ønsker overhode ikke prisøkning i prosjektet.</p> <p>Habilitetsspørsmålet ble tatt opp. Kommunedirektør mener NN er inhabil på grunn av ledende stilling i Forrestia som har levert inn tilbud. Habilitetsspørsmålet ble stemt over: NN ble erklært habil med 6 mot 1 stemme. Styringsgruppas leder var eneste stemme mot.</p> <p><i>Møtedeltagelse:</i> Samtlige 9 medlemmer var tilstede. Byggeleder og entreprenør er også tilstede</p>	<p>Av møteprotokollen er avklaring om materialvalg av innervegger i skolebygget eneste sak. Ingen sak om overordnet fremdrift og prosess.</p>
24.3.2020	<p>Saksliste: 008/20 - Økt ramme i forbindelse med valg av sponplater til skolebygget</p> <p>Vedtak: 008/20 - «1. Styringsgruppen godkjenner en merkostnad på inntil 1.2 mill. kroner for ekstrakostnad til arkitekt og til bruk av sponplater i 3 vegger pr klasserom. 2. Klasserom skal ha en takhøyde på 3.10 m. En av veggene i hvert klasserom skal kles med akustikkplater. Bak disse skal det brukes gipsplater. Denne løsningen medfører ingen krav om ekstra betaling fra M.M. Bakken utover 1 mill. kroner vedtatt i forrige styringsgruppemøte. 3. Merkostnaden dekkes innenfor vedtatt budsjett for hele prosjektet. 4. Det fremlegges i neste styringsgruppemøte en sak om økonomisk status for hele prosjektet, herunder hvordan merkostnader anbefales dekket inn.»</p>	<p>Av møteprotokollen er økt ramme i forbindelse med innervegger i skolebygget eneste sak. Ingen sak om overordnet fremdrift og prosess.</p> <p>Et vedlegg er e-post fra ekstern byggeleder som oppsummerer situasjonen og tilbakemeldinger fra entreprenør. Sponplatene passer ikke inn i prosjektet</p>

	<p>Møtebehandling: For at byggearbeid ikke skulle stoppe opp mens det ble tatt beslutning om gips eller spon, ble det benyttet gips i kontorene for merkantilt. Disse arbeidene var allerede i igangsatt.</p> <p>I de to tavlerommene for EL vil det bli benyttet gips innvendig, men sponplater utvendig</p> <p>I et vedlegg til saken står det at sponplatene ikke klarer brannkravet i gangen i sør (SFO). Det korrigeres med at platene ikke klarer kravet under røykutvikling. Når det gjelder ekstrakostnader til arkitekt så er det anslått til 200 timer, administrasjon har godkjent 100 timer.</p> <p>Kommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt</p> <p><i>Møtedeltagelse:</i> 6 ordinære medlemmer og 3 vara deltok Byggeleder tilstede</p>	<p>takhøyde og medfører ekstraarbeid. Ekstern byggeleder meddeler at entreprenør er frustrert.</p>
6.4.2020	<p>Saksliste: 009/20 - Nærvarmeanlegg skole- og aktivitetshus</p> <p>Vedtak: 009/20 - «Akseptere mottatt tilbud fra enkeltmannsforetaket Brede Svenneby på flisfyringsanlegg til skole- og aktivitetshus. Fremforhandlet avtale skal endelig godkjennes av styringsgruppa»</p> <p>Fra møtebehandlingen: Proessen med å skaffe termisk varme til ny skole og til aktivitetshus, i form av et nærvarmeanlegg, er nå kommet til det stadiet at man må ta stilling til innkommet tilbud. Planlagt anlegg er et flisfyringsanlegg lokalisert på den såkalte yrkesskoletomten, videre inkludert termisk nett og kundesentraler i henholdsvis ny skole, aktivitetshuset, rekka og tilbygg bibliotek. Fyringsanlegg, termisk nett og kundesentraler vil være tilbyder sin eiendom og ansvar, og Våler kommune vil kun motta varme og betale for varmen i form av et fastledd og ett energiledd ut i fra faktisk forbruk. Planlagt avtaletid er 25 år med varmeleveranse. Konkurransen har vært utlyst. Kun ett tilbud. Tilbudet er faglig vurdert med ekstern konsulent.</p> <p>Kommunedirektørens innstilling går på å akseptere tilbudet. Som alternativ handlemåte er å avlyse konkurransen med begrunnelse i at det kun var ett tilbud og deretter lyse ut på nytt. Dette blir vurdert som forsinkende for fremdriften.</p>	<p>Av møteprotokollen er nærvarmeanlegget eneste sak. Ingen sak om overordnet fremdrift og prosess. Ingen sak om økonomisk status.</p> <p>I møtebehandlingen stilles det spørsmål ved valg av energikilde, og det fremkommer at styringsgruppa ønsker en sammenstilling med pris.</p> <p>Vedtaket lyder allikevel på at tilbudet på bioanlegg skal aksepteres.</p>

	<p>Vedlegg til møtebehandlingen er konkurransegrunnlaget, tilbudet fra Brede Svenneby m/vedlegg og sammenligning varmepumpe og biofyringsanlegg som var beslutningsunderlaget vinteren 2019.</p> <p><i>Møtedeltagelse:</i> 8 av 9 ordinære medlemmer</p>	
<p><u>11.5.2020</u></p>	<p>Saksliste: 010/20 – Gjennomgang/vurdering av varmeløsning for skole- og aktivitetshus 011/20 – Kontraktsforslag for nærvarmeanlegg skole- og aktivitetshus</p> <p>Vedtak: 010/20 – «Sak om energilevering til skole- og aktivitetshus utsettes. Brede Svenneby informeres raskt om dette. Eksterne rådgivere bes om å beregne hva et varme/kjøleanlegg til skole- og aktivitetshus vil koste, iberegnet bruk av eksisterende varmepumpeanlegg ved ungdomsskolen»</p> <p>011/20 – «Kontraktsforslaget ble utsatt i påvente av vedtak gjort i sak 10/20: «Gjennomgang/vurdering av varmeløsning for skole- og aktivitetshus».»</p> <p>Møtebehandling 010/20: Styringsgruppa har bedt om en gjennomgang av varmeløsning for skole- og aktivitetshus. To eksterne og en intern rådgiver orienterte om ulike varmeløsninger og konsekvenser. Styringsgruppa ytrer at eksterne rådgivere bes om å beregne hva et varme/kjøleanlegg til skole- og aktivitetshus vil koste, iberegnet bruk av eksisterende varmepumpeanlegg ved ungdomsskolen. Styringsgruppa ber om rask saksbehandling. Det sies ingenting om hvilke eksterne rådgivere og hvem som skal hente inn disse.</p> <p>Utsettelsesforslaget ble enstemmig vedtatt med 8 stemmer. Vedlegg til møtet er utredningen fra 2019 m/vedlegg og notat datert 14. april 2020 signert privatperson NN om energiløsning.</p> <p>Møtebehandlingen 011/20: Kommunedirektøren innstiller på at kontrakten skal godkjennes. Styringsgruppa ønsker utsettelse. Utsettelse blir enstemmig vedtatt med 6 stemmer Vedlegg til møtebehandlingen er kontraktsforslag m/vedlegg,</p> <p><i>Møtedeltagelse:</i></p>	<p>Av møteprotokollen er nærvarmeanlegget eneste sak. Ingen sak om overordnet fremdrift og prosess.</p> <p>Ukjent hvordan de eksterne rådgiverne ble engasjert til dette møtet.</p> <p>Det fremkommer av vedlegg til møtet at den ene eksterne rådgiveren som ble hentet inn har den 14. april 2020, som privatperson, sendt et notat til ordfører, rådmann og formannskapetets medlemmer med bemerkninger knyttet til bioenergi som energiløsning. Inkludert i notatet er vedkommendes egne utregninger som skal vise en kostnadsbesparelse ved en bergvarmeløsning istedenfor bioenergi.</p> <p>Det viser seg at vedkommende er eier og daglig leder i et selskap som kan være en potensiell leverandør av et varmepumpeanlegg. Vedkommende er i tillegg gift med et</p>

	7 av 9 ordinære medlemmer og 1 vara tilstede	medlem i kommunestyret.
25.05.2020	<p>Saksliste: 012/20 – Valg av varmeløsning skole- og aktivitetshus 013/20 – Kontraktsforslag for nærvarmeanlegg skole- og aktivitetshus</p> <p>Vedtak: 012/20 – «Det monteres bergvarmepumpe på basseng- og aktivitetshus. Rekka tas ikke med nå. Bankbygget avklares senere da det ikke er vannbårent anlegg i bygget i dag. Barneskolen tilknyttet varmeanlegget som varmer opp ungdomsskolen».</p> <p>013/20 – «Saken utgår på bakgrunn av vedtak gjort i PS 12/20: «Valg av varmeløsning skole- og aktivitetshus.»»</p> <p>Møtebehandling: 012/20 – Kommunedirektør innstiller på at Bioenergi-anlegg i form av flisfyring velges som varmeløsning for skole og aktivitetshus.</p> <p>De to eksterne rådgiverne og den ene interne holder innlegg. Fem medlemmer fra styringsgruppa fremmer et fellesforslag som blir satt opp mot kommunedirektørens innstilling. Fellesforslaget får knepent flertall.</p> <p>Fellesforslaget berører ikke samme bygningsmasse som kommunedirektørens innstilling.</p> <p>Vedlegg: Notat fra intern rådgiver som sammenstiller løsningene og anbefaler flisfyring. E-post fra Norconsult som skisserer konsekvenser for endret oppvarmingsløsning. Fremdrift og kostnader påvirkes. COWI rapport av 18. mai 2020– kostnadsvurdering (tre eksterne rådgivere) E-post entreprenør vedrørende kostnads- og driftsmessige konsekvenser for prosjektet dersom endring.</p> <p><i>Møtedeltagelse:</i> 7 av 9 ordinære medlemmer og 2 vara tilstede</p>	<p>012/20 – 4 mot 5 stemmer på kommunedirektørens innstilling.</p> <p>I møtebehandlingen presenteres notat fra intern rådgiver og rapport fra utredningsgruppa (tre eksterne) COWI 18. mai. Styringsgruppa legger «utredningsgruppas» rapport til grunn.</p> <p>Revisor er ikke kjent med habiliteten til eksterne rådgivere er vurdert</p> <p>E-post fra entreprenør sier at: Løsning med flisfyringsanlegg er etter beslutning i Våler kommune lagt til grunn for prosjektering og gjennomføring av Våler skole og aktivitetshus.</p>
11.06.2020	<p>Saksliste: 014/20 – Finansering av varmeanlegg skole- og aktivitetshus</p> <p>Av innkallingen fremkommer også at styringsgruppa skal se på generell status fra byggeleder, organisering, plan for</p>	<p>I dette møtet økes investeringsrammen og styringsgruppen vedtar en økning i prosjektets budsjett</p>

	<p>videre møter og andre løsninger/valg styringsgruppa bør foreta seg</p> <p>Vedtak: 014/20 – «1. Bergvarme-løsning vedtas med de usikkerhetsmomenter som foreligger. Bergvarme-løsning innbefatter ombygging i ungdomsskolen samt utbygging aktivitetshus og bibliotek. 2. Investeringsrammen for ny skole og aktivitetshus økes med 10 millioner kroner. Økningen finansieres slik: - Økt refusjon kompensasjon for merverdiavgift 2 millioner kroner - Bruk av lån 8 millioner kroner 3. Eventuelle endringer i driftsbudsjettet vil fremmes i egen sak når konsekvensene er avklart»</p> <p>Oppsummering fra saksutredningen: Vedtak i styringsgruppa for ny skole og aktivitetshus medfører behov for økte investeringer på prosjektet. Merkostnadene estimeres til 10 millioner kroner inkludert merverdiavgift og forslås finansiert delvis gjennom mottatt refusjon for merverdiavgift (2 millioner) og delvis gjennom økt bruk av lån (8 millioner). Ny løsning for varmeanlegg vil også medføre økte kostnader til drift. Merkostnad for bergvarme sammenlignet med bioenergi er estimert til 27% årlig, kr. 227 154. I tillegg forventes det erstatningssøksmål fra valgt leverandør av flisfyringsanlegg. Eventuelt erstatningssøksmål vil medføre engangskostnader i driftsregnskapet.</p> <p><i>Møtebehandlingen:</i> Et styringsgruppedlem redegjør for at valgt varmeløsning, flisfyring eller bergvarme, begge støttes inn under TEK17. Bakgrunnen til at styringsgruppen nå diskuterer saken er at energipris var dyrere enn forprosjektet viste. Tilbudet fra tilbyder er på 0,95. Det er årsaken til at saken står der den er. Styringsgruppedlemmet fremmer fire spørsmål som det ønskes svar på. Utsettelsesforslag blir fremmet og faller med 3 mot 6 stemmer. Et endringsforslag blir fremmet og satt opp mot kommunedirektørens forslag. Kommunedirektørens forslag faller med 4 mot 5 stemmer. Endringsforslaget blir satt opp mot alternativ handlemåte. Endringsforslaget ble vedtatt 5 mot 4 stemmer.</p> <p><i>Møtedeltagelse:</i> 9 av 9 ordinære medlemmer tilstede Byggeleder, fungerende kommunedirektør, økonomisjef og saksbehandler teknisk var også tilstede</p>	<p>Det sies ingenting om at saken må fremmes til kommunestyret først.</p>
--	---	---

Saken om finansiering av varmeanlegg skole- og aktivitetshus var så oppe for behandling i kommunestyremøtet 15. juni 2020. Styringsgruppas vedtak i 014/20 ble vedtatt i kommunestyremøtet, 10 mot 9 stemmer. Revisor merker seg at både styringsgruppa og kommunestyret fremstår som splittet/delt i avgjørelsene knyttet til varmeanlegg ved ny skole- og aktivitetshus.

9.1.8 Anskaffelsen av energileveranse

I konkurransegrunnlagets oppgavebeskrivelsen/kravspesifikasjonen står det innledningsvis at «*Det ønskes tilbud på infrastruktur og komplett ferdig og satt i drift fyringsanlegg basert på biomasse fra en ekstern aktør, i den hensikt å kjøpe ferdig varme som belastes kommunen etter registrert forbruk på varmemåler ut fra varmeveksler i hvert bygg.*» Anbudets tentative fremdriftsplan sier at kunngjøringen av konkurransen skal være gjort innen 26. februar 2020, tilbudsfrist er 27. mars, evaluering 28-31. mars, tildeling av kontrakt 2. april og avtaleinngåelse 16. april 2020.

9.1.9 Politikeropplæring

Høsten 2019 var det kommunevalg og den politiske sammensetningen i Våler kommune ble følgelig endret. I november 2019 ble det satt av to dager til politikeropplæring hvorav en av disse ble avviklet. Den siste dagen med opplæring ble utsatt til etter sommeren 2020. Opplæringsdagen som ble avviklet var i regi av KS. Følgende temaer ble berørt under opplæringsdagen; Kommunenes oppgaver og roller, rollen som folkevalgt, samspillet i folkevalgte organ, samspillet med administrasjonen, saksbehandling, habilitet og etikk samt bruk av sosiale medier.

Faste medlemmer av kommunestyret + 1. og 2. vara til SP, AP, BVS og FOLI og 1.vara til H, FRP, SV og PP samt hele kontrollutvalget ble innkalt. Til sammen 62 personer. Under halvparten (27) av disse deltok. Fra formannskapet var det kun 3 av de til sammen 7 medlemmene som deltok på folkevalgtopplæringen i november.

9.2 Revisors vurdering

9.2.1 Byggekomiteen/styringsgruppa

Styringsgruppen har hele tiden vært rent politisk sammensatt av folkevalgte medlemmer. Den er en del av prosjektorganiseringen som er utpekt fra administrasjonen og vedtatt av kommunestyret. Gruppen handler på vegne av kommunen og med kommunens økonomiske midler. Revisor vurderer byggekomiteen/styringsgruppa til å være et forvaltningsorgan jf. forvaltningsloven § 1 og det betyr at habilitetsreglene i forvaltningsloven gjør seg gjeldende.

9.2.2 Generell vurdering av saksbehandlingen, prosjektorganiseringen og mandatet

Gjennomgangen av protokoller og informasjon knyttet til styringsgruppas møtebehandling og vedtak gir et inntrykk av at dokumentasjonen til og saksforberedelsene til møtene har vært noe mangelfull. Hvordan saker har blitt forberedt og vedtak har blitt formulert synes til dels å være litt tilfeldig. Det synes også uklart hvordan vedtak fra styringsgruppa har blitt fulgt opp. Eksempelvis fremkommer det ikke av protokollene en tydelig oppfølging av forrige møtes vedtak.

Revisor savner «en rød tråd» i styringsgruppas arbeid og dokumenter som er av mer helhetlig og overordnet art. Ut ifra gjennomgangen av de dokumentene som revisor har fått tilsendt og de dokumenter som er tilgjengelig på kommunens hjemmeside bærer saksbehandlingen og vedtakene i styringsgruppa preg av «å ha blitt til mens arbeidet pågår». Revisor kan ikke se at styringsgruppa har arbeidet etter en overordnet plan. I byggefasens tre første styringsgruppemøter blir det lagt frem status, framdriftsrapport og beslutningsplan som styringsgruppa gjennomgår. Mellom styringsgruppemøtet 28. februar og frem til 11. juni 2020 ser det ut til, jf. møteprotokollene, at det kun er to enkeltsaker som preger møtene: valg av innervegger (sponplater) og varmeanlegg. Revisor

kan ikke se at det har blitt fremlagt rapportering på fremdrift eller status i dette tidsrommet slik som det ble gjort innledningsvis i byggefasen. Det er stor variasjon i nivået/skalaen på de ulike sakene som styringsgruppa har behandlet og vedtatt noe om. Revisor stiller seg undrende til om ansvars- og arbeidsfordelingen samt rapporteringsrutiner mellom styringsgruppa, administrativ prosjektgruppe og byggemøter er gjennomgått og godt nok avklart. Revisor kan ikke se at det er avklart hvilket nivå saker skal behandles på, og hvordan vedtak, avvik, usikkerhet og endringer skal følges opp.

Fra oppstarten i 2016 har det vært flere utskiftninger fra administrasjonen knyttet til prosjektlederrollen. Den administrative prosjektgruppen som blir skissert i saksfremstillingen til kommunestyrevedtaket om prosjektorganisering byggefasen desember 2019 ser ikke ut til å ha fungert. Få ressurspersoner fra administrasjonen og lite kontinuitet blant disse kan ha bidratt til en svakere byggherrerollen. Inntrykket fra intervjuene og dokumentasjonen gjennomgått gjør det uklart hvem som faktisk hadde prosjektlederansvaret hos Våler kommune (byggeherresiden) under byggefasen.

Prosjektorganiseringen for byggefasen blir først vedtatt sent i desember 2019. Da er allerede det faktiske byggearbeidet i gang og mange valg har blitt tatt. Selv om forrige styringsgruppe skulle sitte frem til ny ble konstituert, kan ikke revisor se at det ble avholdt møter. Det kan tyde på en svak styring fra byggeherresiden på et kritisk punkt i prosessen. Byggekomiteen/styringsgruppa gir inntrykk av at de kommer for sent inn i prosesser og at avgjørelser allerede er tatt. Byggekomiteen/styringsgruppa har hele veien vært rent politisk sammensatt. Anerkjente metoder og modeller innenfor prosjektstyring anbefaler at en styringsgruppe er satt sammen av personer med ulike fagbakgrunn og kompetanse. Revisor vurderer det som uheldig at styringsgruppen/byggekomiteen ikke har hatt nødvendig fagkompetanse og at de ble satt inn i arbeidet flere måneder etter faktisk byggestart. Revisor vurderer det slik at høstens kommunevalg og utfallet av denne kan ha påvirket den ellers gode fremdriften og strukturen som prosjektet hadde hatt gjennom flere år.

Mandatet til byggekomiteen/styringsgruppa er meget kortfattet og overordnet. Mandatet angir ikke hvordan styringsgruppa skal arbeide, hvilke beslutningspunkter som skal tas og hvordan endring og usikkerhet skal håndteres. Revisor mener at mandatet må forstås slik at styringsgruppa har et ansvar for å rapportere på fremdrift, og at de dermed bør behandle overordnet status og fremdrift som et fast møtepunkt. Vesentlige endringer skal meldes tilbake til kommunestyret, men hva som regnes som vesentlige endringer er ikke utdypet. Revisor mener allikevel at endringer som i sterk grad påvirker økonomien og gir konsekvenser for fremdrift er vesentlige endringer.

For at en styringsgruppe skal kunne jobbe godt etter et mandat fordrer det et tilstrekkelig informasjons- og beslutningsunderlag underveis. Revisor finner skillelinjene mellom hva som har vært målsetningen og beslutningspunkter i styringsgruppa kontra byggemøtene og den administrative prosjektgruppen som uklare.

Revisor vurderer det som uheldig at et slikt stort prosjekt ikke har hatt en kommunikasjonsplan. Revisor vurderer det som uheldig at det er ulike personer som har orientert kommunestyret. En fast person hadde trolig gitt mer eierskap og kontinuitet

9.2.3 Vurdering av de konkrete vedtakene

Nedenfor følger revisors vurdering av de konkrete vedtakene styringsgruppa har fattet. Vedtakene som har vært fattet i forbindelse med valg av innervegger og varmeløsning har egne kapitler.

Tabell 2: Vurdering av styringsgruppas vedtak

Vedtak 13.09.2018	Styringsgruppen vedtar brukergrupper (F045/18)
Vedtak 22.10.2018	Styringsgruppen beslutter videre fremdrift hos prosjektgruppen med fokus på kostnadsbesparelser for de to skisserte alternativene. (F060-18)
Vurdering: Revisor vurderer vedtakene 13. september 2018 og 22. oktober 2018 som innenfor mandatet til styringsgruppa. Sakspapirer og møteprotokoll fra møtene er tilstede.	
Vedtak 2.5.2019	Status fra prosjekteringsgruppa blir gjennomgått. Med bakgrunn i strammere økonomi og sterkt press på svømmehall vedtar styringsgruppa at L3+ blir kostnadsberegnet. Styringsgruppa vedtar å gjennomføre ekstramøter når for-prosjekttallene foreligger fra M.M.Bakken.
Vurdering: Vedtaket vurderes i henhold til styringsgruppas mandat om å sørge for økonomisk styring. Møtereferatet anses som noe mangelfullt da møtedeltagere ikke fremkommer og at oppsummering/referat og vedtak er sammenblandet i felles tekst.	
Vedtak 3. 12. 2019	Styringsgruppemøte. Møte med entreprenør Møteprotokollen inneholder kun info om møtetid og hvem som var tilstede. Saklisten er tom. Ingen vedtak
Vurdering: Ingen vedtak å vurdere. Revisor finner møteprotokollen mangelfull. Revisor merker seg at det ikke har blitt avholdt styringsgruppemøte mellom mai 2019 og desember 2019. En fase der prosjektet har gått fra prosjektutvikling/forprosjekt til byggefase.	
Vedtak 7.1.2020	002/20: Styringsgruppa godkjenner status på SHA, fremdrift og økonomi
Vurdering: Vedtaket vurderes til å være innenfor mandatet om fremdrift og styring. Revisor merker seg at det i saksfremstilling navngis en leverandør det ønskes å kjøpe et produkt i fra. Dette er ikke i tråd med anskaffelsesregelverkets prinsipp om konkurranse.	
Vedtak 30.1.2020	003/20: Referatsaker tas til orientering 004/20: Tas til etterretning, med de diskusjoner og kommentarer som er gitt underveis
Vurdering: I møtebehandlingen tas det opp åtte punkter, deriblant om oppvarming og materialvalg innervegger. Om oppvarming ønsker styringsgruppa en gjennomgang av transport og trafiksikkerhet med tilkjøring av flis. Om innervalg står valget mellom sponplater fra Forrestia og Ultra board gipsplater. Det fremkommer allerede her at sponplater er dyrere å montere enn gips. Vedtaksformuleringen er uklar med tanke på hva styringsgruppa faktisk har besluttet. Det fremstår som usikkert hva som faktisk er besluttet, hva som skal følges opp og hvordan. Revisor anser det som mulig at «å ta til etterretning» er en aktiv tilnærming, der en erkjenner å ha tatt inn over seg den informasjon en har fått. Men det ligger ikke en forpliktelse til konkret handling i et slikt vedtak. Revisor tolker vedtaket slik at byggekomiteen/styringsgruppa har fått informasjon om noe de har myndighet til å endre, men der en aktivt har valgt å ikke pålegge tiltak ut fra informasjonen som foreligger.	
Vedtak 28.2.2020	006/20: Tas til etterretning med de diskusjoner og kommentarer som er gitt underveis.
Vurdering: Også her er vedtaksformuleringen er uklar med tanke på hva styringsgruppa faktisk har besluttet. Det fremkommer fra møtebehandlingen at styringsgruppa ønsker å stanse anbudet på flisfyring og at man ønsker utredning fra Norconsult og intern rådgiver i kommunen. Om innervegger står det at sponplatene ikke klarte lydkravet og at styringsgruppa ønsker en avklaring med entreprenør. Kommunedirektør reiser spørsmålet om habilitet til medlemmet som ble vurdert inhabil i saken om innervegger 12. februar (se større redegjørelse under). Revisor finner det positivt at ekstern byggeleder i dette møtet har presentert framdriftsrapport og beslutnings- og leveranseplan. Revisor merker seg at flere medlemmer i styringsgruppa opplever	

at de trekkes for sent inn i prosesser og at for mange beslutninger tas administrativt. Beslutnings- og leveranseplanen sier ikke hvem fra Våler kommune som skal fatte beslutning.

9.2.3.1 Vedtak knyttet til valg av innvegger

Nedenfor følger en redegjørelse av vedtak og revisor vurdering av disse knyttet til valg av innvegger.

Tabell 3: Vurdering av vedtak i forbindelse med valg av innvegger

Møtebehandling 7. 1 og 30. 1 2020	Diskusjonen rundt endringen valg av innvegger starter i disse møtene.
Vurdering:	Revisor finner det kritikkverdig at det tidlig i saksfremstillinger navngis en leverandør det ønskes å kjøpe et produkt i fra. Verdien på anskaffelsen blir anslått til å være rundt 1 million. Revisor finner det kritikkverdig at styringsgruppen ønsker å instruere entreprenør til en direkte anskaffelse med en forhåndsvalgt leverandør. En slik prosess strider med konkurranseprinsippet i anskaffelsesregelverket.
Vedtak 12.2.2020	005/20: 1. Dersom enkle sponplater overholder krav vedrørende lyd og brannsikkerhet, og er prismessig konkurransedyktig foretrekkes dette. 2. Dersom det må benyttes doble sponplater for å overholde krav vedrørende brann og lyd, fremmes saken for kommunestyret.
Vurdering:	Revisor vurderer vedtaket etter sin ordlyd å være innenfor mandatet om å sikre fremdrift til avtalt budsjett. Det anses som positivt at kommunestyret kobles inn i vedtaket. Revisor finner allikevel underlig at styringsgruppen ikke ser hen til eget mandat, til kommunedirektørens vurdering knyttet til det overordnede ønsket om innsparing fremfor kostnadsøkning og entreprenørens synspunkter om nødvendig fremdrift. Administrasjonen anslår en kostnadsøkning på 1,1 million kroner og at beløpet må finansieres ved låneopptak. I samme møte vurderer styringsgruppa ett medlem som inhabil på grunn av ledende stilling tilknyttet leverandør av sponplater. Denne vurderingen er i tråd med kommunens egne etiske retningslinjer og forvaltningsloven §6 e) og 8.
Vedtak 28.2.2020	006/20: Tas til etterretning med de diskusjoner og kommentarer som er gitt underveis.
Vurdering:	Vedtaksformuleringen er uklar med tanke på hva styringsgruppa faktisk har snakket om. Det fremkommer fra møtebehandlingen at styringsgruppa ønsker å stanse anbudet på flisfyring og at man ønsker utredning fra Norconsult og intern rådgiver i kommunen. Fra møtebehandlingen står det at sponplatene ikke klarte lydkravet og at styringsgruppa ønsker en avklaring med entreprenør. Kommunedirektør reiser spørsmålet om habilitet til medlemmet som ble vurdert inhabil i saken om innvegger 12. februar. Revisor finner det underlig at forrige møtes habilitetsvurdering av et styringsgruppemedlem ikke ligger til grunn for videre behandling i samme sak.
Vedtak 3.3.2020	007/20: Styringsgruppa godkjenner bruk av sponplater i stedet for gipsplater i skolebygget. Merkostnaden dekkes inn ved innsparinger i prosjektet.
Vurdering:	Revisor ser at styringsgruppen ønsker å tillegge rom- og funksjonsprogrammet med føring av bruk av tre mer vekt. Tidspunktet for å utføre denne endringen vurderes som mindre heldig, og at den burde ha vært en del av avgjørelsene som ble tatt i for eksempel prosjektutviklingsfasen. Revisor finner det underlig at styringsgruppen i dette møtet går i motsatt retning av vedtak 005/20 1. utført i møte 12. februar. Det er kjent at sponplater er dyrere.

I dette møtet blir habilitetsspørsmålet igjen tatt opp, og styregruppen foretar en ny avstemming som går imot forrige vurdering. Medlemmet blir denne gangen vurdert som habil i saken om valg av innervegger. Revisor finner det merkelig at styringsgruppa går i motsatt retning av tidligere vedtak i samme sak. Revisor finner at habilitetsvurderingen er i strid med forvaltningsloven § 6 e) og Våler kommunes etiske retningslinjer.	
Vedtak 24.3.2020	008/20: «1. Styringsgruppen godkjenner en merkostnad på inntil 1.2 mill. kroner for ekstrakostnad til arkitekt og til bruk av sponplater i 3 vegger pr klasserom. 2. Klasserom skal ha en takhøyde på 3.10 m. En av veggene i hvert klasserom skal kles med akustikkplater. Bak disse skal det brukes gipsplater. Denne løsningen medfører ingen krav om ekstra betaling fra M.M. Bakken utover 1 mill. kroner vedtatt i forrige styringsgruppemøte. 3. Merkostnaden dekkes innenfor vedtatt budsjett for hele prosjektet. 4. Det fremlegges i neste styringsgruppemøte en sak om økonomisk status for hele prosjektet, herunder hvordan merkostnader anbefales dekket inn.»
Vurdering: Revisor vurderer godkjenningen av en merkostnad på over 1 million kroner som en vesentlig endring. Det står at merkostnaden dekkes innenfor vedtatte budsjett, og det betyr at det vil ha konsekvenser for noe annet, slik at styringsgruppen som et minimum burde ha angitt på hvilke punkter i prosjektet innsparingen kunne eller burde foretas hvor. Revisor mener at styringsgruppen burde ha sendt saken til kommunestyret før endelig vedtak.	

På den ene siden kan det se ut til at styringsgruppen har blitt koblet for sent inn i viktige prosesser, og at administrasjonen burde ha sørget for bedre informasjonsflyt mellom ekstern byggeleder, entreprenør og byggherrens styringsgruppe. Rom- og funksjonsprogrammet og flere kommunestyrevedtak gir gjennomgående et signal om at tre er det foretrukne materialvalget. Revisor antar at opplevelsen av å være i et klasserom med trevegger vil skille seg fra å være i et klasserom med gipsvegger. Særlig for en kommune som definerer seg som tre-kommunen. I siste del av forprosjektfasen/prosjektutviklingsfasen og innledningsvis i byggefasen ser det ut til at styringsgruppen ikke var koblet på og beslutninger ble tatt av de involverte i samspillsentreprisen. Ut i fra samspillskontraktens leveransebeskrivelse kan det se ut som at valg av innervegger ble tatt i denne fasen.

På den andre siden finner revisor det kritikkverdig at styringsgruppen nærmest pålegger entreprenør å benytte en forhåndsbestemt leverandør til en stor anskaffelse. I tillegg til at man helt åpenbart ønsker å gå på en direkte anskaffelse uten å benytte seg av konkurranse. Likeså er det kritikkverdig at styringsgruppen ser bort i fra den opprinnelige habilitetsvurderingen 12. februar som synes å være i tråd med forvaltningsloven § 6 e) og § 8, og kommunens egne etiske retningslinjer. Senere habilitetsvurdering av 3. mars i samme sak strider mot regelverket noe som gjør at revisor oppfatter at det er bindinger som svekker tilliten til at beslutningen om valg av innervegger ble fattet på et uavhengig og upartisk grunnlag. Revisor vurderer derfor at vedtaket den 3. mars ikke har blitt til på lovlig måte. Påfølgende vedtak der det bestemmes en merkostnad på 1 million kroner er en såpass vesentlig endring at styringsgruppen burde ha sendt saken til kommunestyret for avklaring slik mandatet sier.

9.2.3.2 Vedtak knyttet til varmfyringsløsning

Nedenfor følger en redegjørelse av vedtak og revisor vurdering av disse knyttet til valg av varmfyringsanlegg.

Tabell 3: Vedtak tilknyttet varmfyringsanlegg og vurderinger av disse

Vedtak 6.2.2019	<p>Tegninger fra arkitekt og notat fra rådgiver RIV (rådgivende ingeniør ventilasjon) ble gjennomgått. Kort oppsummert og vedtak:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Status prosjekteringsgruppa ble vist, ingen forsinkelser, ingen vesentlige avvik på økonomi, p.t, se utdrag tegninger vedlagt - Bio-sentral notat gjennomgått og anbefalt biobrensel anlegg med kontrakt på leie av fyringsanlegg. Styringsgruppa ber om at bio-sentral med kontrakt prosjekteres.
<p>Vurdering: Revisor vurderer vedtaket 6. februar 2019 som innenfor mandatet til styringsgruppa. Møteprotokoll er tilstede, selv om revisor finner denne noe mangelfull.</p>	
Møtebehandling 30.1.2020	<p>Styringsgruppa signaliserer opplevd usikkerhet knyttet til klimautslipp, transport av flis med tyngre kjøretøy-trafiksikkerhet barn/unge. Styringsgruppa ønsker en gjennomgang av transport og trafiksikkerhet i forbindelse med tilkjøring av flis.</p>
Møtebehandling 28.2.2020	<p>I referatet fra møtebehandlingen står det at styringsgruppa ønsker å stanse anbudet om flisfyring. Gruppa ønsker informasjon om vedtaket og ulike risikovurderinger. Norconsult blir bedt om å utrede fordeler og ulemper ved varmegjenvinning – flisfyringsanlegg. Styringsgruppa ønsker også svar på om arbeidet og beslutninger er i henhold til rom- og funksjonsprogrammet.</p>
<p>Vurdering: Vedtaket i begge disse møtene er «tas til etterretning, med de diskusjoner og kommentarer som er gitt underveis». Revisor stiller spørsmål ved om administrasjonen har fulgt opp styringsgruppas ønske om mer utredning samt å stanse anbudsprosessen selv om det ikke eksplisitt fremkommer av vedtaket.</p>	
Vedtak 6.4.2020	<p>009/20: «Akseptere mottatt tilbud fra enkeltmannsforetaket Brede Svenneby på flisfyringsanlegg til skole- og aktivitetshus. Fremforhandlet avtale skal endelig godkjennes av styringsgruppa»</p>
<p>Vurdering: Av møteprotokollen er nærvarmeanlegget eneste sak. Ingen sak om overordnet fremdrift og prosess.</p> <p>I møtebehandlingen stilles det spørsmål ved valg av energikilde, og det fremkommer at styringsgruppa ønsker en sammenstilling med pris. Vedtaket lyder allikevel på at tilbudet på bioanlegg skal aksepteres. Revisor vurderer det slik at vedtaket er innenfor styringsgruppas mandat.</p> <p>Revisor finner det <i>underlig</i> at styringsgruppa i dette møtet ikke følger opp tidligere uttalte ønsker om mer utredning og at de ved dette tidspunktet ikke benytter muligheten til å stanse anbudsprosessen.</p>	
Vedtak 11.5.2020	<p>010/20 – «Sak om energilevering til skole- og aktivitetshus utsettes. Brede Svenneby informeres raskt om dette. Eksterne rådgivere bes om å beregne hva et varme/kjøleanlegg til skole- og aktivitetshus vil koste, iberegnet bruk av eksisterende varmpumpeanlegg ved ungdomsskolen»</p> <p>011/20 – «Kontraktsforslaget ble utsatt i påvente av vedtak gjort i sak 10/20: «Gjennomgang/vurdering av varmeløsning for skole- og aktivitetshus».»</p>
<p>Vurdering: Av møteprotokollen er nærvarmeanlegget eneste sak. Ingen andre saker om for eksempel overordnet fremdrift og prosess.</p> <p>I møtebehandlingen til sak 010/20 fremkommer det at en intern og to eksterne rådgivere orienterte om ulike løsninger.</p> <p>Det fremkommer av vedlegg til møtet at den ene eksterne rådgiveren den 14. april 2020 som privatperson sendte et notat til ordfører, rådmann og formannskapetets medlemmer med bemerkninger knyttet til bioenergi som energiløsning. Inkludert i notatet er vedkommendes egne utregninger som skal vise en betydelig kostnadsbesparelse ved en bergvarmeløsning istedenfor</p>	

bioenergi. Det viser seg at den eksterne rådgiveren både er eier og daglig leder av en potensiell leverandør til bergvarmeløsning, i tillegg til gift med et kommunestyremedlem. Den andre eksterne rådgivere var prosjektleder når rom- og funksjonsprogrammet ble utformet. Revisor stiller dermed spørsmål ved de eksterne rådgivernes uavhengighet og habilitet.

Revisor undrer seg over hvordan styringsgruppen har valgt ut og hentet inn eksterne rådgivere som sakkyndige i saken. Revisor opplever det som merkverdig at styringsgruppa har invitert inn en privatperson til å redegjøre for sitt syn på kommunens valg av energiløsning.

Vedtakene er i sin ordlyd innenfor mandatet til styringsgruppen, men revisor finner det underlig at det først i mai måned er fattet et vedtak knyttet til mer utredning når det har vært et ønske blant deler av styringsgruppa siden januar. Å utsette en vurdering av kontraktsforslaget vurderes også til å være innenfor mandatet, men revisor finner tidspunktet for denne utsettelsen som uheldig og underlig.

Vedtak 25.05.2020	012/20 – «Det monteres bergvarmepumpe på basseng- og aktivitetshus. Rekka tas ikke med nå. Bankbygget avklares senere da det ikke er vannbårent anlegg i bygget i dag. Barneskolen tilknyttes varmeanlegget som varmer opp ungdomsskolen». 013/20 – «Saken utgår på bakgrunn av vedtak gjort i PS 12/20: «Valg av varmeløsning skole- og aktivitetshus».»
------------------------------	--

Vurdering:

Revisor vurderer det slik at begge vedtakene innebærer vesentlige endringer for prosjektets fremdrift og kostnad. Disse ønskede endringene, om å stanse anbudsprosess og å gå for en annen varmeløsning, burde ha vært meldt inn til kommunestyret for endelig behandling og vedtak. En medvirkende årsak til endringen i ønsket løsning er særlig den ene eksterne rådgiverens syn på saken. Revisor vurderer vedkommende til å ha en rollekonflikt og er derfor tvilende til at vedtaket har blitt til på lovlige måte. Revisor oppfatter at det er bindinger som bidrar til å svekke tilliten til at vedtakene i dette møtet ble fattet på et uavhengig og upartisk grunnlag.

Vedtak 11.06.2020	014/20 – «1. Bergvarmeløsning vedtas med de usikkerhetsmomenter som foreligger. Bergvarmeløsning innbefatter ombygging i ungdomsskolen samt utbygging aktivitetshus og bibliotek. 2. Investeringsrammen for ny skole og aktivitetshus økes med 10 millioner kroner. Økningen finansieres slik: - Økt refusjon kompensasjon for merverdiavgift 2 millioner kroner - Bruk av lån 8 millioner kroner 3. Eventuelle endringer i driftsbudsjettet vil fremmes i egen sak når konsekvensene er avklart»
------------------------------	---

Vurdering:

I dette møtet økes investeringsrammen til prosjektet og man øker kommunens gjeldsgrad. I tillegg så er det stor risiko for erstatningskrav fra Brede Svenneby som kan bli en ekstra utgift. Det sies ingenting om at saken må fremmes til kommunestyret først. Revisor vurderer vedtaket til å være utenfor mandatet til styringsgruppa som er å bygge Lanternen 3+ i henhold til vedtatt budsjett, og at vesentlige endringer skal avklares med kommunestyret.

Styringsgruppa fremstår delt i saken som ble stemt over med 5 stemmer mot 4.

Varmefyringsløsning var ikke, slik revisor har forstått det, en del av samspillskontrakten eller finansieringsplanen til nytt skole- og aktivitetshus. Man kan da undre seg over om det å velge varmfyringsløsning i det hele tatt var en del av styringsgruppas mandat eller utenfor. En naturlig del av en bygning og et bygg generelt sett, uansett størrelse, er dog avhengig av en varmeløsning for å være innflyttingsklart. Revisor mener at man derfor må forstå det slik at det å velge

varmefyringsløsning er innenfor mandatet til styringsgruppa som på det tidspunktet var «å sikre nødvendig fremdrift og kostnadskontroll innenfor de rammer som kommunestyret har gitt prosjektet.» I første delen av mandatet står det at «styringsgruppe, prosjekteringsgruppe og entreprenør skal fortsette arbeidet med å involvere brukergrupper og sikre god forankring av løsninger og framdrift i prosjektet.» Revisor stiller seg undrende til om det har vært tilfelle i arbeidet med varmefyringsløsning.

Tidslinjen over hva som har skjedd og ikke skjedd mellom prosjektering og anbudskonkurranse er interessant. I styringsgruppemøtet 6. februar 2019 ber styringsgruppa om at bio-sentral med kontrakt prosjekteres. Møteprotokollen sier ingenting om hvem som var tilstede, mulig stemmeavgivning eller hvordan dette vedtaket skal følges opp videre. Revisor finner ingen møteinnkalling eller saksforberedende papirer. Styringsgruppas valgte løsning, bio-sentral med kontrakt, er jf. notatets fremstilling rimeligste alternativ for Våler kommune. Sånn sett er vedtaket om prosjektering i tråd med mandatet om å sikre nødvendig fremdrift og kostnadskontroll. Revisor vurderer det slik at prosjektering betyr at administrasjonen skal igangsette planleggingen av et arbeid knyttet til bio-sentral på kontrakt. Hva slags dialog administrasjonen og styringsgruppen skal ha eller har hatt etter vedtaket om prosjektering er det ingen konkrete funn på. Hverken fra intervjuer eller skriftlig dokumentasjon. Revisor vurderer det slik at begge parter har et ansvar for å følge opp vedtaket og sørge for å få og gi informasjon underveis.

Revisor kan ikke se at det har vært informasjon om varmefyringsløsning i referat fra styringsgruppa eller i kommunestyremøter før møtet 6. februar 2019. Revisor kan heller ikke se at styringsgruppa har fulgt opp vedtaket om prosjektering av bio-sentral med kontrakt før styringsgruppemøtet 30. januar 2020. I møtets behandling punkt 7 står det at styringsgruppa ønsker en gjennomgang av transport og trafiksikkerhet i forbindelse med tilkjøring av flis. Revisor er ikke kjent med at en slik gjennomgang tilfløt styringsgruppa. Kommunestyret vedtar 10. februar 2020 reguleringsplan for skole- og aktivitetshus, planID 2015001. Det vises til planer og beskrivelser datert 19. desember 2019. I disse beskrivelsene er det tegnet inn et energianlegg. I møtebehandlingen til kommunestyret fremmer et parti et annet forslag. Det ser ikke ut til at det forslaget tas med videre.

I styringsgruppemøtet 28. februar 2020 står det i møtebehandlingen at styringsgruppa ønsker å stanse anbudet for å få informasjon om flere forhold man mener det hersker usikkerhet rundt. Vedtaket fra møtet 28. februar er at møtebehandlingen tas til etterretning, med de diskusjoner og kommentarer som er gitt underveis. Samtlige faste medlemmer av styringsgruppa var deltagende i dette møtet. Det fremkommer uklart hvordan administrasjonen har håndtert et slikt signal.

I løpet av mars måned blir det avholdt to styringsgruppemøter og revisor kan ikke se at varmefyringsløsningen vies videre oppmerksomhet før styringsgruppemøtet 6. april 2020. I møtet 6. april er nærvarmeanlegg skole- og aktivitetshus eneste sak og administrasjonen redegjør for anbudsprosessen og tilbudet. Kommunedirektør innstiller på at styringsgruppa skal akseptere mottatt tilbud. I referatet fremkommer det flere spørsmål til bio-energiløsningen, og styringsgruppa uttrykker et ønske om en sammenstilling av de ulike energikildene med pris. Allikevel, vedtaket lyder som følgende: «Akseptere mottatt tilbud fra enkeltmannsforetaket Brede Svenneby på flisfyringsanlegg til skole- og aktivitetshus. Fremforhandlet avtale skal endelig godkjennes av styringsgruppa.» Revisor vurderer vedtaket slik at det er innenfor mandatet til styringsgruppa, og at vedtaket må tolkes slik at man ønsker å gå videre med det mottatte tilbudet på flisfyringsanlegg fra Brede Svenneby. Til tross for spørsmål knyttet til om varme til skole- og aktivitetshus burde løses på en annen måte, velger ikke styringsgruppa på det tidspunktet å stoppe anbudsprosessen.

I møtet 11. mai 2020 er det tre personer, to eksterne og en intern, som orienterer om ulike varmefyringsløsninger. Den ene eksterne rådgiveren har den 14. april 2020 som privatperson, sendt

et notat til ordfører, rådmann og formannskapetets medlemmer med bemerkninger knyttet til bioenergi som energiløsning. Inkludert i notatet er vedkommendes egne utregninger som skal vise en betydelig kostnadsbesparelse ved en bergvarmeløsning istedenfor bioenergi. Den eksterne rådgiveren er også tilstede i kommunestyremøtet og redegjør.

Revisor finner at det er habilitetsproblematikk knyttet til denne eksterne rådgiveren. Etter nærmere ettersyn viser det seg at den eksterne rådgiveren, som privatperson har ytret sin mening om varmeløsning, er styreleder og daglig leder i et selskap som leverer bergvarmeløsninger. Videre er vedkommende styremedlem i et lokalt politisk parti og gift med et kommunestyremedlem. Vedkommende blir benyttet som en sakkyndig inn i styringsgruppas møter, og endelig vedtak i styringsgruppa og kommunestyret bærer i retningen som vedkommende selv har skissert som best mulig. Revisor finner det både kritikkverdig at spørsmålet om vedkommendes habilitet ikke har vært reist og at styringsgruppa og kommunestyret ikke har vurdert spørsmålet jamfør forvaltningsloven § 6 og Våler kommunes egne etiske retningslinjer. Vedkommende har, slik revisor ser det, en økonomisk interessekonflikt ved at selskapet kan være en mulig leverandør til den vedtatte endrede varmeløsningen. Revisor oppfatter at det er rollekonflikt og bindinger som bidrar til å svekke tilliten til at beslutningen om å velge en annen varmeløsning ble fattet på et uavhengig og upartisk grunnlag.

Revisor stiller seg undrende til at styringsgruppa innkalte en privatperson til å redegjøre for sitt syn på valg av energiløsning. Revisor stiller spørsmålsteget ved hvorfor styringsgruppen eksempelvis ikke benyttet seg av uavhengig fagekspertise fra anerkjent konsulent- og rådgivningsmiljø.

Kontraktsforslaget om biobrensel på kontrakt blir utsatt og styringsgruppa ønsker en ny beregning av de ulike løsningene. Det hevdes at kontraktsforslaget er betydelig dyrere enn beslutningsgrunnlaget fra 2019 viser, og at kommunen kan få til en betydelig kostnadsbesparelse ved en annen løsning. Fokuset på kostnadskontroll er å anse som innenfor styringsgruppas mandat, men dette er en vesentlig endring som vil påvirke flere sider av prosjektet og man burde ha avklart med kommunestyret.

Saken om finansiering av varmeanlegg skole- og aktivitetshus er først oppe for behandling i kommunestyremøtet 15. juni 2020. Styringsgruppas vedtak i 014/20 ble vedtatt, 10 mot 9 stemmer. Revisor merker seg at både styringsgruppa og kommunestyret fremstår som splittet/delt i avgjørelsene knyttet til varmeanlegg ved ny skole- og aktivitetshus. Revisor bemerker seg videre at styringsgruppa og kommunestyret fremdeles benytter seg av ekstern rådgiver til å redegjøre for saken.

Prosessen rundt nytt skole- og aktivitetshus bærer preg av at kommunen over flere år har jobbet iherdig for å få landet en løsning som er økonomisk forsvarlig. I flere av sakspapirene og vedtakene tilbake i tid har dette med den pressede økonomiske situasjonen blitt fremhevet. Det er ingen tvil om at kommunestyrevedtakene, særlig i forprosjektfasen, har gått i retning av at man må finne alternative måter å redusere kostnadene på. Styringsgruppen har også blitt gitt dette fokuset i mandat.

I saksbehandlingspapirene til kommunestyremøtet 2. september 2019 der finansieringsplanen vedtas fremkommer det at foreslått finansiering innebærer en høy netto gjeldsgrad. Nytt skole- og aktivitetshus er en stor investering som i sterk grad påvirker økonomien til Våler kommune. Revisor finner det kritikkverdig at byggekomiteen/styringsgruppen fatter vedtak, sent i byggeprosessen, som innebærer å øke gjeldsgraden ytterligere, noe som vil kunne påføre begrensninger for videre fremtidige investeringer i kommunen.

9.3 Konklusjon del 2

Styringen av og arbeidet med nytt skole- og aktivitetshus ser ut til å ha fulgt en god og strukturert flyt frem til sommeren 2019. Revisor finner det uheldig at byggearbeidene startet flere måneder før den interne prosjektorganiseringen hos byggherre Våler kommune var på plass. Det kan se ut til at styringsgruppen som skulle følge prosjektet til ny organisering forelå ikke har hatt dedikerte møter knyttet til byggeprosjektet. Revisor antar at kommunevalget høsten 2019 spilte inn på hvordan saker ble arbeidet med.

Revisor vurderer det slik at byggekomiteen/styringsgruppa vinteren og våren 2020 har hatt et for ensidig fokus på to enkeltsaker. Revisor konkluderer med at byggekomiteen/styringsgruppen har fattet vedtak og arbeidet i strid med Våler kommunes egne etiske retningslinjer og gjeldende lovverk knyttet til habilitetsvurderinger og offentlige anskaffelser. Videre har byggekomiteen/styringsgruppa fattet vedtak som er utover gitt mandat og som negativt påvirker den økonomiske situasjonen til kommunen.

Revisor stiller også spørsmål ved om dialogen mellom de folkevalgte i styringsgruppa og den administrative prosjektgruppen har vært tilstrekkelig tilstede. Videre stiller revisor seg undrende til hvordan kommuneadministrasjonens tilstedeværelse, som et sekretariat og tilrettelegger for styringsgruppas møter, har vært. Revisor stiller også spørsmål ved den interne organiseringen, styringen og kommunikasjonsflyten av prosjektet i byggefasen.

10 Konklusjon

Del 1: Anskaffelse av grøfting på Lauvmyra, Haslemoen

Våler kommune hadde ikke hjemmel i gyldig rammeavtale til avrop på gravearbeidet om grøfting av kanal Rokkbekk på Lauvmyra, Haslemoen. Gravearbeidet er etter revisors vurdering et brudd på kravet om konkurranse. Revisor vurderer videre at Våler kommune ikke har tilstrekkelig oversikt over hvilke avtaler som er gjeldende og manglende rutiner for å utløse opsjoner. Våler kommune har forbedringspotensiale når det gjelder etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosesser. Ved igangsettelse av investeringsarbeidet hadde ikke kommunen budsjettvedtak eller budsjettmessig dekning og oppstarten er å regne som et brudd på det interne økonomiregelverket.

Del 2: Byggekomitee/styringsgruppas arbeid

Styringen av og arbeidet med nytt skole- og aktivitetshus ser ut til å ha fulgt en god og strukturert flyt frem til sommeren 2019. Revisor finner det uheldig at byggearbeidene startet flere måneder før den interne prosjektorganiseringen hos byggherre Våler kommune var på plass. Det kan se ut til at styringsgruppen som skulle følge prosjektet til ny organisering forelå ikke har hatt dedikerte møter knyttet til byggeprosjektet. Revisor antar at kommunevalget høsten 2019 spilte inn på hvordan saker ble arbeidet med.

Revisor vurderer det slik at byggekomiteen/styringsgruppa vinteren og våren 2020 har hatt et for ensidig fokus på to enkeltsaker. Revisor konkluderer med at byggekomiteen/styringsgruppa har fattet vedtak og arbeidet i strid med Våler kommunes egne etiske retningslinjer og gjeldende lovverk knyttet til habilitetsvurderinger og offentlige anskaffelser. Videre har byggekomiteen/styringsgruppa fattet vedtak som er utover gitt mandat og som negativt påvirker den økonomiske situasjonen til kommunen.

Revisor stiller også spørsmål ved om dialogen mellom de folkevalgte i styringsgruppa og den administrative prosjektgruppen har vært tilstrekkelig tilstede. Videre stiller revisor seg undrende til hvordan kommuneadministrasjonens tilstedeværelse, som et sekretariat og tilrettelegger for styringsgruppas møter, har vært. Revisor stiller også spørsmål ved den interne organiseringen, styringen og kommunikasjonsflyten av prosjektet i byggefasen.

11 Revisors anbefalinger

Del 1: gravearbeidet med grøfting av kanal Rokkbekk på Lauvmyra (Haslemoen):

Revisor anbefaler at Våler kommune:

- treffer tiltak for å sikre etterlevelse av anskaffelsesreglene i fremtiden
- sørger for å ha oversikt over og kunnskap om gjeldende rammeavtaler i organisasjonen
- ved enhver større anskaffelse benytter seg av innkjøpsfaglig kompetanse
- treffer tiltak for å sikre etterlevelse av eget økonomireglement

Del 2: byggekomiteen/styringsgruppas arbeid i forbindelse med oppføringen av nytt skole- og aktivitetshus:

Revisor anbefaler at Våler kommune:

- etterlever egne etiske retningslinjer og forvaltningslovens regler om habilitet
- gjør en vurdering av hvordan sørge for en best mulig informasjonsflyt og dialog mellom de folkevalgte og administrasjonen
- bør vurdere å utarbeide et investeringsreglement
- etterstreber å benytte anerkjent prosjektstyringsmetodikk og prosjektorganisering ved gjennomføring av større prosjekter

12 Referanser

- Anskaffelser.no
- Bernt og Rasmussen. Frihagens forvaltningsrett s.158
- Concept rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_4_5_web_A4_no.pdf/f8d0ff12-1ec4-4475-9b1e-158cc003a946
- Concept rapport nr. 50. Prosjektmodeller og prosjekteierstyring i statlige virksomheter. https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/CONCEPT_50_norsk_web.pdf/bc68f43d-262a-40d1-b9c9-dfeaff26d1a5?version=1.0
- DIFIs prosjektmodell <https://www.prosjektveiviseren.no/>
- Kommunal regnskapsstandard nr. 4.: https://www.gkrs.no/edokumenter/Endelige%20standarder/KRS_4_drift_investering_styrevedtatt_170502.pdf
- KS Veileder – Habilitet i kommuner og fylkeskommuner: https://www.ks.no/contentassets/b7a4d321216042d99bc07237ba4cf44d/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner-1.pdf
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) av 2016-08-12-974
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 2018-06-22-83
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 2018-06-22-83
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 2017-04-21-18
- Notat fra kommunesektorens etikuttvalg https://www.ks.no/contentassets/4433d7c6096d4cf2888769d61a3ec456/habilitet_nar-en-av-to-har-flere-roller.pdf
- Prop. 51 L (2015-2016) - Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Prosjektveiledning digitaliseringsdirektoratet <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/prosjektveiledning/872>
- Roller og ansvar i prosjekt: <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/roller-og-ansvar/1427>
- Språkrådet om å ta til etterretning/orientering - <https://www.sprakradet.no/svardatabase/sporsmal-og-svar/ta-til-etterretningorientering/>
- Veileder til offentlige anskaffelser: <https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-anskaffelser.pdf>

13 Kommunedirektørens uttalelse

14 Vedlegg A – Dokumentgjennomgang Våler kommune

Generelt

Dokument
Reglement for Våler kommunestyre 22.08.2008/april2012
Etiske retningslinjer vedtatt i kommunestyret 21.09.2009
Delegasjonsreglement Våler kommune. 09.05.2011
Oppfølging forvaltningsrevisjon innkjøp – notat fra kommunedirektør våren 2020
Folkevalgtopplæring 11.11.2019 – dagsprogram og presentasjon. I regi av KS. Tematikk bl.a. om kommunenes oppgaver, rollen som folkevalgt, samspillet i folkevalgte organ og med administrasjonen, saksbehandling, habilitet, etikk og bruk av sosiale medier
Økonomireglement Våler kommune vedtatt 30.10.2017

Del 1: Haslemoen

Dokument
Konkurransesgrunnlag entreprenørtjenester/anleggstjenester med tilbudsfrist 8.6.2015
Tilbud fra Urdahl Maskin mottatt 12.06.2015
Vedlegg til tilbud fra Urdahl Maskin
Tilbakemelding på tilbud – rammeavtale anleggstjenester datert 12.06.2015
Rammeavtale for entreprenørtjenester mellom Våler kommune og Urdahl Maskin datert 26.6.2015
Rammeavtale for entreprenørtjenester med Arild Magnor datert 29.6.2015
Fremdriftsplan – etablering av fangdam i Rokbekk og nytt bekkeløp fra Lauvmyra med tilhørende arbeid.
Påskrift signert Våler kommune «Avrop i henhold til rammeavtale med Urdahl. Godtatt 1.2.2020»
Budsjett og regnskapsrapport, 1. tertial 2020 (vedtatt i KS 15.6.2020)
Intensjonsavtale med Forsvaret. Inngått april 2018
Vedtatt i Formannskapet 19. april 2018 om Avtale med forsvaret om endelig oppgjør for manglende opprydding ved Lauvmyra på Haslemoen.
Anskaffelsesstrategi Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen 2019-2022

Del 2: Skole- og aktivitetshus

Dokument
Innkalling, sakliste, saksdokumenter og møteprotokoller i styringsgruppa fra møtene: Forprosjekt del 2: 22.10.2018, 22.11.2018, 6.2.2019, 2.5.2019
Byggefase: 3.12.2019, 7.1., 30.1., 12.2., 28.2., 3.3., 24.3., 6.4., 11.5., 25.5. og 11.6.2020
Innkalling, sakliste, saksdokumenter, vedlegg og møteprotokoller fra kommunestyremøtene: 16.02.2016, 14.03.2016, 12.12.2016, 18.09.2017, 19.03.2018, 07.06.2018, 10.12.2018, 17.06.2019, 02.09.2019, 19.12.2019, 10.02.2020, 15.06.2020,
Konkurransesgrunnlag for samspillsentreprenør – konkurransebeskrivelsen. 04.09.2018
Samspillsentreprenørens tilbud datert 16.10.2018 med leveransebeskrivelser og tegninger
Prosjektutviklingsavtale mellom Våler kommune og Martin M. Bakken inngått 18. januar 2019
Samspillskontrakt Våler kommune og Martin M. Bakken inngått 20.09.2019.
Vedlegg til samspillskontrakten – avklaringsmøte nr.1, 10.09.2019
Vedlegg til samspillskontrakten – etiske retningslinjer Våler kommune (21.09.2009)
Vedlegg til samspillskontrakten – Sammenligning av målpris med kostnadsoverslag (03.06.2019)
Vedlegg til samspillskontrakten – Notat målpris med vedlegg som beskriver leveransen (25.05.2019)
Sjablong for prising av endringer

15 Vedlegg B – Gjeldende regelverk, retningslinjer og teori

15.1 Offentlige anskaffelser - lovverket

Krav til planlegging og gjennomføring av offentlige anskaffelser er regulert i lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter, også kalt anskaffelsesloven. Anskaffelsesloven⁵ gjelder for alle anskaffelser som har en verdi på kr 100 000 eller mer uten merverdiavgift. For alle anskaffelser skal de grunnleggende prinsippene beskrevet i lovens § 4 følges. De grunnleggende prinsippene er: *Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet*. Dette innebærer blant annet at for anskaffelser over kr 100 000 kan ikke en kommune velge lokale leverandører med den begrunnelse at en ønsker å støtte lokalt næringsliv. Kommunen har likevel muligheter for å legge til rette for at lokale/regionale aktører kan være med å konkurrere om oppdrag, så lenge tiltakene ikke er i strid med § 4. Jamfør § 7-1 i anskaffelsesforskriften så har kommunen dokumentasjonsplikt.

En ulovlig direkte anskaffelse er «en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt», se blant annet merknadene til anskaffelsesloven § 12 i Prop. 51 L (2015-2016). Begrepet ulovlig direkte anskaffelse er knyttet opp til brudd på kunngjøringsplikten. For anskaffelser som overstiger terskelverdi på 1,3 millioner kr. ekskl. mva skal oppdragsgiver kunngjøre en konkurranse. For anskaffelser under terskelverdi er det også, jf. de grunnleggende prinsippene, en plikt til å sikre konkurranse, men brudd på denne konkurranseplikten anses ikke for en ulovlig direkte anskaffelse.

15.2 Økonomistyring i kommunen

Kommuneloven regulerer hva som ligger til økonomistyringen- og forvaltningen i en kommune. Det er kommunestyret som etter kommunelovens § 14-2 punkt 1 selv vedtar økonomiplan og årsbudsjett, og de to skal etter § 14-4 deles inn i en driftsdel og en investeringsdel som følger hverandre. Økonomiplanen vedtas for 4 år og årsbudsjettet for 1 år av gangen. Årsbudsjettet er etter § 14-5 bindende for kommunestyret. En note til denne lovparagrafen fra Jan Fridthjof Bernt sier at myndigheten til å disponere bevilgningene som er ført opp i årsbudsjettet (disponeringsfullmakten), ligger som utgangspunkt til kommunedirektøren. Dette følger av kommunedirektørens iverksettingsansvar i § 13-1 fjerde avsnitt, første setning. Disponeringsfullmakten gir ikke myndighet til å foreta anskaffelser og utstede utbetalingsordre utover det som følger av årsbudsjettet. Kommunestyret eller fylkestinget kan også gi disponeringsfullmakt til andre folkevalgte organer, men ikke til andre tilsatte enn kommunedirektøren, jf. § 13-1 andre avsnitt.

Adgangen til overskridelser er beskrevet i Våler kommunes eget økonomireglement. Kapittel 3.5 sier at «bevilgningene i drifts- og investeringsbudsjettet ikke skal overskrides før det i tilfellet er gitt tilleggsbevilgning. Kommunen kan ikke foreta utbetalinger eller pådra seg utgifter i året utover de bevilgninger som er fastsatt i årsbudsjettet for budsjettåret, med unntak av utbetalinger som kommunen er rettslig forpliktet til å foreta. Kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer.»

Hvilke avgrensninger som definerer hva som er drift eller investering angis i Kommunal regnskapsstandard nr. 4 (KRS 4)⁶. Standarden sier at praktiseringen av skillet mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet må baseres på faglig skjønn i det enkelte tilfellet utøvd innenfor de rammene som standarden, lov og forskrift setter. Standarden gir noen anbefalinger, og sier at «som

⁵ Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

⁶ Kommunal regnskapsstandard nr. 4

investering anses anskaffelser av eiendeler av vesentlig verdi som er bestemt til eget, varig eie eller bruk, samt påkostning på allerede eksisterende varige driftsmidler. Alle investeringer skal utgiftsføres i investeringsregnskapet og aktiveres i balansen.» Vesentlig verdi er beregnet til en anskaffelseskost på minst kr. 100 000.

15.3 Folkevalgte, saksbehandling og habilitet

I kommunelovens formålsbestemmelse fremkommer det blant annet at loven skal legge til rette for utøvelse av offentlig myndighet, samt at loven skal bidra til at kommunen er effektive, tillitsskapende og bærekraftige. Formannskapet og kommunestyret anses å være folkevalgte organer og medlemmene er folkevalgte.⁷ Kommuneloven⁸ fastslår at forvaltningslovens kapittel 2 om inhabilitet gjelder ved behandlingen av saker i folkevalgte organer. Habilitetsreglene gjelder også for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan.⁹ Med forvaltningsorgan menes «*et hvert organ for stat eller kommune*», jf. forvaltningsloven § 1. Dette begrepet er etter praksis gitt en vid betydning og inkluderer eksempler som ikke er selvstendige rettssubjekter, men organer som er en del av kommunen.¹⁰

En som er inhabil må avstå fra å «*tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak*».¹¹ Forvaltningsloven § 6 skisserer konkrete tilknytningsforhold mellom tjenestemannen og saken eller sakens parter som automatisk fører til inhabilitet. Blant annet er man etter §6 e) å anse som inhabil i en sak der vedkommende leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for et selskap som er part i saken. Likeså er vedkommende ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.

En tjenestemann avgjør selv om han er ugild. I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar.¹² Det medlemmet habilitetsspørsmålet gjelder kan gi uttrykk for sin oppfatning av spørsmålet og må også kunne uttale seg i saken som part eller liknende. Utover dette kan ikke medlemmet delta i avgjørelsen, verken i drøftingen av eller avstemningen i saken.¹³ Medlem skal i god tid si ifra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild, og før spørsmålet avgjøres bør en vara kalles inn.

Kommunesektorens etikkutvalg har uttalt at: *Det kan også være situasjoner hvor man rettslig sett ikke er inhabil, men hvor det likevel oppfattes å være bindinger som er egnet til å svekke tilliten til at beslutninger fattes på et uavhengig og upartisk grunnlag.*¹⁴

Dersom en inhabil har deltatt i forberedelsen av eller i avgjørelsen av en sak utgjør dette en saksbehandlingsfeil som kan medføre at det vedtak som er truffet er ugyldig. Et vedtak som lider av en slik saksbehandlingsfeil er likevel «*gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold*», jf. forvaltningsloven § 41. I kollegiale organer fører inhabilitet for et medlem ikke nødvendigvis til at organets vedtak blir ugyldig. Det vil bare være

⁷ Kommuneloven § 5-1 Folkevalgte organer

⁸ Kommuneloven § 11-10 Inhabilitet for folkevalgte

⁹ Forvaltningsloven § 10 hvem habilitetsreglene gjelder for

¹⁰ KS Veileder - Habilitet i kommuner og fylkeskommuner

¹¹ KS Veileder – Habilitet i kommuner og fylkeskommuner

¹² Forvaltningsloven § 8 avgjørelsen av habilitetsspørsmålet

¹³ KS Veileder – Habilitet i kommuner og fylkeskommuner

¹⁴ Notat fra kommunesektorens etikkutvalg

https://www.ks.no/contentassets/4433d7c6096d4cf2888769d61a3ec456/habilitet_nar-en-av-to-har-flere-roller.pdf

aktuelt hvis inhabiliteten kan ha hatt betydning for vedtakets innhold. Normalt vil vedtaket derfor være gyldig i de tilfeller der den inhabile tilhører mindretallet.

Våler kommune formidler i de etiske retningslinjene hvilket ansvar og krav til etiske holdninger som stilles folkevalgte og ansatte for etterlevelse av grunnverdiene åpenhet, ærlighet og respekt. Retningslinjene gjelder for både ansatte og folkevalgte i kommunene. I andre kapittel om forvaltningspraksis står det blant annet at «Alle kommunens ansatte og folkevalgte plikter å gjøre seg kjent med det lovverk som til enhver tid gjelder for sitt arbeidsområde, og skal unngå situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunale og personlige interesser.» Videre i kapittel 3 står det uttrykkelig at Lov og forskrift om offentlige anskaffelser skal etterleves ved alle anskaffelser. Hovedprinsippene om konkurranse, likebehandling og forbud mot diskriminering skal ligge til grunn.

15.3.1 Lovlighetskontroll

Kommunelovens kapittel 27 regulerer forholdene rundt en lovlighetskontroll. § 27-1 om lovlighetskontroll sier at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Et slikt krav må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Fristreglene i forvaltningsloven § 30 gjelder. Kravet skal settes fram for det organet som traff vedtaket. Hvis organet opprettholder vedtaket, skal saken sendes til departementet. Hvis særlige grunner tilsier det, kan departementet på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig.

Kommunelovens § 27- 2 regulerer hva som kan lovlighetskontrolleres, og stadfester at:

Følgende kan lovlighetskontrolleres:

- a) endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon
- b) vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører
- c) vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet.

Følgende kan ikke lovlighetskontrolleres:

- a) andre prosessledende avgjørelser enn de som er omtalt i første ledd bokstav b og c
- b) vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed
- c) spørsmål om et vedtak er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser

Innholdet i lovlighetskontrollen reguleres i kommunelovens § 27-3 der det står at ved lovlighetskontroll skal departementet ta stilling til om vedtaket a) har et lovlig innhold, b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak og c) har blitt til på lovlig måte. Lovlighetskontrollen etter § 27-1 første ledd kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken. Ved lovlighetskontroll etter § 27-1 andre ledd bestemmer departementet omfanget av kontrollen. Lovlighetskontrollen kan bare omfatte de offentlig-rettslige sidene ved vedtaket. Det står videre i § 27- 3 at departementet skal oppheve vedtaket hvis det er gjort feil som gjør det ugyldig. Dette ligger ikke innenfor revisors handlingsrom.

Bestemmelsene i § 27-3 sier videre at lovlighetskontroll ikke fører til at iverksettelsen av vedtaket utsettes, men at følgende organer likevel kan bestemme at vedtaket ikke skal iverksettes før lovlighetskontrollen er gjennomført. Det gjelder organet som traff vedtaket, overordnet vedtaksorgan eller departementet.

15.3.2 Tas til etterretning

Å ta til etterretning betyr ifølge språkrådet stort sett det samme som å ta til orientering, men kan også tolkes skarpere.¹⁵ Å ta til etterretning» brukes særlig i administrativt og politisk språk. Hva som menes med det, kan ifølge Språkrådet være forskjellig fra tilfelle til tilfelle. Oftest betyr det at man merker seg synspunkter og opplysninger uten tanke på å foreta seg noe. Andre ganger kan utsagnet brukes mer forpliktende og vise til at man vil rette seg etter noe. Forholdet overordnet/underordnet kan spille inn her. Når en underordnet instans tar en melding fra en overordnet instans «til etterretning», oppfattes det gjerne slik at den underordnede vil rette seg etter det som sies fra høyere hold. Til etterretning sår tvil om det bare er opplysninger det dreier seg om, ikke noe påbud som skal følges eller en sak det faktisk skal gjøres noe med.

15.4 Kommunedirektørens ansvar

I kommuneloven av 2018, § 13-1, tredje ledd, fremgår det at: «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak». Revisor mener det vil være nærliggende å anta at kommunedirektøren som øverste ansvarlig for administrasjonen også har et utredningsansvar ovenfor en politisk sammensatt styringsgruppe til en av kommunens aller største investeringsprosjekt. Kommunedirektøren har eventuelt anledning til å delegerer.

Hva som defineres som en forsvarlig utredet sak vil blant annet avhenge av om man er bundet av forvaltningslovens regler i forbindelse med enkeltvedtak. Vedtak fattet av en prosjektorganisert styringsgruppe er etter revisors vurdering ikke å regne som et enkeltvedtak jf. forvaltningsloven.

For å treffe gode vedtak vil det være naturlig at man har en forsvarlig godt utredning å basere vedtaket på. Forsvarlighet, etter Frihagens forvaltningsrett¹⁶ vil være i kraft av normer for offentlige saksutredninger. Henholdsvis at en utredning er skriftliggjort, inneholder relevant og nødvendig informasjon, objektiv fremstilling, korrekt fremstilling og faktabasert fremstilling.

15.5 Prosjektstyring

Prosjektstyring er å sikre at riktige prosjekter blir valgt og at rammene for det som skal gjøres blir satt. Det finnes flere anbefalte retninger for det offentlige og kommunale å se til innenfor prosjektfaget. Concept, digitaliseringsdirektoratet, ISO- standarder og DIFIs prosjektmodell utpeker seg.

Concept er et forskningsprogram ved NTNU finansiert av Finansdepartementet over flere år. Concept har forsket på store statlige og kommunale investeringsprosjekter med mål om å utvikle kunnskap og kompetanse om prosjekter i tidligfasen fra den første ideen oppstår til endelig finansiering av gjennomføringen er vedtatt. Concept har publisert en rekke rapporter, temahefter og lærebøker innen prosjektfaget. Det er særlig rapport 45¹⁷ og 50¹⁸ som gjør seg gjeldende for kommunene.

DIFIs (Direktoratet for forvaltning og IKT) prosjektmodell¹⁹ har utviklet seg til å bli en generisk prosjektmetode som anbefales brukt i alle typer prosjekt, uavhengig av størrelse og bransje. ISO-standardene 1006:2017 og 21500:2012 er standarder som gir retningslinjer for kvalitetsstyring og veiledning av prosjektledelse.

¹⁵ Språkrådet om å ta til etterretning/orientering

¹⁶ Bernt og Rasmussen. Frihagens forvaltningsrett s.158

¹⁷ Concept rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.

¹⁸ Concept rapport nr. 50. Prosjektmodeller og prosjekterstyring i statlige virksomheter

¹⁹ DIFIs prosjektmodell <https://www.prosjektveiviseren.no/>

Digitaliseringsdirektoratet er de som setter rammen for det offentlige arbeid med digitalisering, herunder også en felles prosjektveiledning og modell rettet mot alle offentlige aktører.²⁰ Prosjektstyring handler om å sikre fremdrift, holde planer og budsjetter og ivareta prosjektets usikkerhet. Ryggraden i en velfungerende prosjektorganisasjon er et sett av definerte roller, og at disse er bemannet med riktig kompetanse og myndighet. Prosjekteier er definert som prosjektets øverste leder og beslutningstaker, og skal blant annet godkjenne prosjektplan. Prosjektstyret (styringsgruppe) blir definert som et støtteorgan for prosjekteieren, som er leder av prosjektstyret.²¹

Prosjektstyret har som ansvar å bidra til å belyse og balansere ulike interesser i prosjektet; forretning, bruker og leverandør. For at et prosjektstyre skal fungere godt må alle tre interessentgruppene være godt representert. Forretning er vanligvis fra virksomhetens ledelse, bruker er mottakere av prosjektproduktet (eksempelvis rektor på en skole) og leverandør er den som bidrar til å jobbe frem prosjektet (eksempelvis en entreprenør). Prosjektstyret skal jevnlig ha gjennomgang av prosjektets status. Prosjektstyret skal finne gode tiltak for å håndtere avvik i prosjektet, og følge opp gjennomføring av tiltak.

Anskaffelser.no formidler også veiledning til organisering av prosjekt, med fokus på bygg og anlegg.²² Blant annet beskrives byggherrens roller som ganske like i ethvert prosjekt, uavhengig av størrelse eller kompleksitet. Det anbefales at en styringsgruppe settes sammen av med tverrfaglig kompetanse for å sikre en god vurdering og oversikt over alternative løsninger. Mulige deltagere kan være prosjekteier, prosjektleder, programmeringsleder, rådgivere eller konsulenter, og brukerrepresentanter. Samtidig pekes det på at byggherrens interne stab blant annet bør bestå av juridisk veileder, kontraktsansvarlig, controller/prosjektøkonom, informasjonsleder og brukerkoordinator. Det påpekes at byggherre må sikre at de ulike rollene har tilstrekkelig kompetanse. Bygg21 har utviklet en modell som identifiserer kjernekompetansen som byggeherresiden må ha i prosjektets ulike faser. Denne gjelder også for innleide.

Felles for prosjektmodellene er at det anbefales å dele et prosjekt inn i faser med klare beslutningspunkter mellom hver fase. Det er særlig viktig ved beslutningspunkter at deltagerne er klar over *når* det skal tas en beslutning, *hva* beslutningen går ut på og *hva konsekvensen* er.²³ Kommunene er ikke pålagt å følge standardene eller modellene, men de gir anerkjent veiledning innenfor prosjektfaget. Bruken av de og elementene kan bygge opp kommunens internkontroll og kvaliteten knyttet til gjennomføringen av investeringsprosjekter.

15.5.1 Gjennomføringsmodell - samspillsentreprise

Som gjennomføringsmodell for byggeprosjektet nytt skole- og aktivitetshus valgte Våler kommune en samspillsentreprise. Digitaliseringsdirektoratets avdeling for offentlige anskaffelser (ANS) er et strategisk organ som systematiserer, analyserer og formidler kunnskap om offentlige anskaffelser. De har utarbeidet en prosessbeskrivelse, veiledning og maler til innkjøp i byggeprosesser og legger til grunn Bygg21s rammeverk for byggeprosjekter.²⁴ Prosessbeskrivelsen illustrerer de ulike stegene i en byggeprosess, herunder valgt gjennomføringsmodell i det som heter konseptutviklings- og bearbeidingsfasen. Samspillsentreprise er en gjennomføringsmodell der det kontraheres en

²⁰ Prosjektveiledning digitaliseringsdirektoratet <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/prosjektveiledning/872>

²¹ Roller og ansvar i prosjekt: <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/roller-og-ansvar/1427>

²² Anskaffelser.no <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg/konseptutvikling-og-bearbeiding/konseptutvikling/organisering-av-prosjektet>

²³ Concept rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.

²⁴ Anskaffelser.no <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg>

samspillsgruppe bestående av de viktigste prosjekterende og utførende. Samspillsgruppen har i samarbeid ansvaret for prosjekteringen frem mot en omforent målpris.²⁵

Gjennomføringsmodellen har både fordeler og ulemper. Fordeler er blant annet at man i prosjektets tidlige fase får fokus på løsning og praktisk utførelse samt at man forebygger prosjekterte løsninger som ikke kan bygges. Ulempen er at gjennomføringsmodellen krever en kompetent byggherre som kan styre en samspillsprosess og som har ressurser til oppfølging. Gjennomføringsmodellen er forholdsvis ny noe som kan by på utfordringer for å få samspillet i gruppen til å fungere optimalt. Byggherren har ansvar for å organisere en styringsgruppe med representanter fra egen administrasjon, brukere, bestiller og eiendomsavdeling. Det påpekes at byggherren har et særskilt ansvar for å sikre at ytelser er godt avklart og at realistiske krav stilles. Før en gjennomføringsmodell velges anbefales å ha en prosess der man blant annet vurderer forutsetninger, byggherreorganisasjonens kompetanse og kapasitet, og kriterier. Kriterier kan blant annet være minimal risiko for byggherren, lavest mulige investeringskostnader og driftskostnader, optimal oppfyllelse av brukerbehov og sikkerhet for leveransen.²⁶

²⁵ Anskaffelser.no <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg/konseptutvikling-og-bearbeiding/valg-av-gjennomforingsmodell/samspillsentreprise>

²⁶ Anskaffelser.no <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg/konseptutvikling-og-bearbeiding/valg-av-gjennomforingsmodell>

16 Vedlegg C: Tidslinje over arbeidet med Lanternen 3+

Fase	Dato	Vedtak	Kommentar	
Initiering	16. februar 2016	Mandat til Kultur og oppvekst utvalget som styringsgruppe for videre arbeid med ny skole- og aktivitetshus. (K-010/16)	Premiss om at KO skal være representert i byggekomiteen med minimum 2 medlemmer fra utvalget	
	14. mars 2016	Kommunestyret vedtar at det skal bygges en ny 1-10 skole med et nytt aktivitetshus (K-018/16) Kultur og oppvekst (KO) utvalget blir utnevnt som styringsgruppe	Lagt inn premiss om at tre skal være det foretrukne bygningsselement	
Arkitekt-Konkurranse	28. april 2016	Formannskapet oppnevner prosjektgruppe for bygging av skole og aktivitetshus (F-030/16)	Leder teknisk enhet er prosjektleder i 50 %	
	31. august 2016	Kultur og oppvekst oppretter brukerutvalg for prosjekt 1-10 skole og aktivitetshus (KO-033/16)		
Igangsettelse Forprosjekt del 1	12. desember 2016	Kommunestyret vedtar rom- og funksjonsprogrammet og ber administrasjonen gjennomføre åpen arkitektkonkurranse. Videre fremdriftsplan med politisk behandling skisseres. K-100/16	Inkludert er tre som foretrukket materiale og skissering hvordan energisentralen er tenkt.	
	20. desember 2016	Konkurranseprogrammet: Plan og designdokument godkjennes av kultur og oppvekst utvalget (KO-050/16)		
	2017	Arkitektkonkurranse gjennomføres		
	11. Mai 2017	Formannskapet godkjenner fremforhandlet intensjonsavtale med Sparebanken Hedmark (F-032/17)		
	18. september 2017	Kommunestyret ber administrasjonen kontrahere arkitektene av Lanternen for å bistå i det videre arbeid. Kommunestyret ber administrasjonen utarbeide forprosjekt del 1 som legges frem til politisk behandling den 30. oktober 2017 (K-045/17)		
Forprosjekt Del 1	Gjennomføres fra oktober 2017 – juni/oktober 2018. Fagrapport fra SWECO, notat fra arkitektene og rapport fra administrasjonen (prosjektgruppen nevnt over) legges frem som underlag til politisk behandling av hvilket alternativ man skal velge. To alternativer blir skissert. Organiseringen av forprosjektet blir vedtatt.			
	19. mars 2018	Arbeidet med forprosjekt del 1 legges frem. Kommunestyrevedtak om å gå videre med valgt	I saksopplysningene står det at prosjektgruppen ble	

Forprosjekt Del 1		alternativ. Ber administrasjonen om å starte prosess med samspillsentreprise. Vedtaket skisserer også videre fremdrift og at Våler kommune, arkitekt og entreprenør utarbeider beslutningsgrunnlag til november 2018. November 2018 skal løsning velges og forprosjektering starte. Endelig godkjenning skal skje i mai 2019 (K-016/18)	utvidet med en representant fra foreldrene og rådmann Formannskapet innstilling - «bør formannskapet være styringsgruppe for forprosjektet?»
	7. juni 2018	<p>Formannskapet vedtar rådmannens forslag til organisering, mandat og arbeidsoppgaver. Styringsgruppas mandat er å gjennomføre kommunestyrets vedtak i henhold til PS 016/18 (F-030/18)</p> <p>Utdrag fra saksutredning: «Rådmannen foreslår at i videre fase av byggeprosjektet er formannskapet styringsgruppe. Rådmannen mener at dette er hensiktsmessig fordi saken framover handler om samlet økonomi og strategiske valg for hele kommunen.</p> <p>Fram til nå har prosjektgruppen bestått at ansatte, der KO-leder hadde møterett. Dette var naturlig organisering fordi arbeidsoppgavene var å lage dokumenter og kravspesifikasjoner for arkitektkonkurransen. I neste fase må prosjektgruppa bestå av ekstern prosjekteringskompetanse som skal foreta beregninger og prosjekteringer. I tillegg må administrasjonen delta i prosjektgruppa.»</p>	<p>Styringsgruppen mottar milepælsplaner fra prosjektgruppen. De behandler og vedtar milepælsplaner og overordnet prosjektstyring.</p> <p>Styringsgruppen har ansvaret for den totale økonomien og framdriften i prosjektet og rapporterer til kommunestyret. Kommunestyret skal få regelmessig informasjon om status i prosjektet.</p> <p>Nærings sjef vedtas som prosjektleder</p>
	13. september 2018	Den nye styringsgruppen foretar sitt første vedtak, og vedtar brukergrupper (F045/18)	
Forprosjekt del 2	I forprosjekt del 2 avholdes det til sammen 4 styringsgruppemøter, 2 informasjonsmøter og 8 brukergruppemøter . Brukergruppene er inndelt i tre (skole, teknisk og aktivitetshus). Forprosjekt del 2 varer fra oktober 2018- mai/september 2019. Vesentlig for denne fasen er valg av bygg, funksjonalitet og den økonomiske rammen. Spørsmålet om svømmebasseng ble også diskutert i flere møter.		

	<p>Det er i denne fasen at fyringsløsning ble vedtatt i et styringsmøte. Revisor er ikke kjent med at fyringsløsningen har vært tema før eller etter det møtet.</p> <p>Merk! Høsten 2019 var det kommunevalg. Sammensetningen i kommunestyret og formannskapet endret seg, samt at det politiske landskapet var særlig berørt av etterspillet som følge av valgresultatet.</p>		
22. oktober 2018	<p>Formannskapsmøte. De to løsningene: Lanteren 1 og 2 med investeringsnivå. Prosjektet blir nå skissert til 280 mill.</p> <p>Økonomiplanen har avsatt 227 mill. Formannskapet legger føringer for det videre arbeidet i prosjektgruppen slik at man får et byggeprosjekt som er økonomisk forsvarlig. Rådmannen påpeker i saksopplysningene at økonomi og investeringsnivå for det samlede rom- og funksjonsprogrammet har vært krevende arbeid.</p>	Fyring er ikke nevnt	
29. november 2018	<p>Informasjonssak på kommunestyremøtet 29. oktober 2018.</p>		
22. november 2018	<p>Styringsgruppemøte (Formannskapet) der man vedtar å gå videre med rådmannens forslag om å sikre fremdrift med fokus på å holde investeringsnivå nede.</p> <p>Valgt entreprenør henvises til å være Martin M. Bakken.</p>	<p>Forslag/diskusjon fra opposisjonen om det er behov for styringsgruppe. Styringsgruppen ble ikke avviklet men videreført.</p>	
10. desember 2018	<p>K-071/18: Forprosjekt del 2.</p> <p>Kommunestyret vedtar formannskapet vedtak inkludert Aps forslag. Lanteren 3 blir videre arbeidsnavn. Forprosjektet skal ferdigstilles i mai 2019. Det poengteres at kostnadsrammen skal holdes med særlig fokus på å reduseres. Styringsgruppe, prosjekteringsgruppe og entreprenør skal fortsette arbeidet med å involvere brukergrupper og sikre god forankring av løsninger og framdrift i prosjektet. Formannskapet er styringsgruppe, og mandatet er å sikre nødvendig fremdrift og kostnadskontroll</p>	<p>Styringsgruppens andre mandat.</p> <p>Fokus på økonomi</p> <p>Vedtaket sier også at prosjektet må ha et godt materialvalg</p>	

		innenfor de rammer som kommunestyret har gitt prosjektet.	
	6. februar 2019	<p>Styringsgruppemøtet der vedtak om prosjektering av bio-sentral blir gjort.</p> <p>Et notat fra ekstern rådgiver v/ Union Consult Raad blir gjennomgått. Notatet peker tilbake på et møte der man har blitt bedt om å se på to løsninger som skal drøftes videre. Notatet skisserer opp ulemper/fordeler samt økonomiske konsekvenser av de ulike valgene.</p> <p>Formannskapet hadde møte samme dato med protokoll på fremmøtte. Styringsgruppemøtet var i tilknytning til dette og man kan anta at de samme deltok på styringsgruppemøtet.</p>	<p>Fyring er ikke med videre i noe kommunestyrevedtak, hverken før eller etter dette.</p> <p>Fyring/varmeanlegg har ikke vært en del av saksbildet siden RFP.</p> <p>Sakspapirene til dette møtet er ikke lagt inn via møteportalen slik som øvrige protokoller. Dokumentet følger ikke malen, ikke mulig å se hvem som har deltatt på møtet.</p> <p>Oppsummering/referat og vedtak er sammenblandet i tekst.</p>
	25. februar 2019	Kommunestyrevedtak angående videre fremdrift rundt valg av svømmebasseng	
	2. mai 2019	<p>Styringsgruppemøte. Fokus på strammere økonomi og ønske om å få med svømmehall. Lanteren 3+/L3+ heter den nye løsningen. Styringsgruppa vedtar L3+ blir kostnadsberegnet. Det vises til at styringsgruppa gjennomfører ekstra møter når for-prosjekt tallene foreligger fra M. Bakken.</p>	<p>Dette møtet er også referatskrevet uten bruk av mal, ingen føring av hvem som har vært tilstede. Oppsummering/referat og vedtak er sammenblandet i tekst.</p>
	12. juni 2019	<p>Informasjonsmøte med presentasjon av arkitektene om løsning, rådmann vedr. økonomi og brukergruppene om deres fokus</p>	
	17. juni 2019	<p>Kommunestyrevedtak K-038/19 fra forprosjekt til hovedprosjekt. Vedtak om at investeringen i ny skole og aktivitetshus innarbeides i</p>	<p>Fyringsanlegget er ikke med i kostnadsoverslaget Lanteren 3+</p>

		kommunens økonomiplan. Fokus på kostnadskutt. Investeringsramme på 214,7 mill	
	2. september 2019	<p>Kommunestyrevedtak finansieringsplan skole- og aktivitetshus. Rådmannen innstiller på at prosjektet igangsettes. Kommunestyret stemte om å gjennomføre prosjektet, og det ble 10 stemmer for og 9 stemte mot. Vedtak:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fremlagte finansieringsplan vedtas, med forbehold om et eventuelt låneopptak som erstatning for salg av arealer på Haslemoen. 2. Prosjektet igangsettes. 3. Sittende formannskap er styringsgruppe inntil sak om ny organisering av prosjektet blir fremlagt for kommunestyret. 	<p>Siste vedtak i denne saken før endringer i politisk sammensetning pga valget</p> <p>Revisor er ikke kjent med at det ble gjennomført styringsgruppemøter mellom 2. mai og 3. desember 2019.</p> <p>Samspillskontrakten med Martin M. Bakken ble inngått 20. september 2019 og at selve byggearbeidet startet opp i uke 43</p>
Byggefasesen	Byggefasesen starter i praksis opp etter kommunestyrevedtaket 2. september 2019. Ny organisering av prosjektet blir lagt frem for kommunestyret i desember 2019, rett etter at valgresultatene var på plass.		
I perioden 3. desember 2019 til 11. juni 2020 avholdes det til sammen 11 styringsgruppemøter. Omtale av disse er å finne i selve rapporten.			
	19. desember 2019	Kommunestyrevedtak der organiseringen av arbeidet i byggefasesen blir redegjort for. Styringsgruppas mandat, administrativ prosjektgruppe,	
	10. februar 2020	<p>Kommunestyrevedtak reguleringsplan skole- og aktivitetshus. «Våler kommune vedtar reguleringsplan for skole- og aktivitetshus, planID 2015001»</p> <p>I kommunestyrets behandling tas energisentral opp og det er ønske om enn annen løsning enn flisfyring.</p>	Planen legger til rette for Bio-energisentral
	9. mars 2020	20/1250 – Skole og aktivitetshus kunst i bygg og uterom	Orienteringssak
	15. juni 2020	KS vedtak 038/20 i sak 20/6123 – Finansiering av varmeanlegg skole og aktivitetshus.	Ekstern rådgiver og intern rådgiver la fram tallgrunnlag i saken.

		<p>Vedtak:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Bergvarme-løsning vedtas med de usikkerhetsmomenter som foreligger. Bergvarme-løsning innbefatter ombygging i ungdomsskolen samt utbygging aktivitetshus og bibliotek.2. Investeringsrammen for ny skole og aktivitetshus økes med 10 millioner kroner. Økningen finansieres slik: - Økt refusjon kompensasjon for merverdiavgift 2 millioner kroner - Bruk av lån 8 millioner kroner3. Eventuelle endringer i driftsbudsjettet vil fremmes i egen sak når konsekvensene er avklart	<p>Det vises til at dette medfører økt finansieringsbehov og usikkerhet for prosjektet videre.</p> <p>Avstemming: Styringsgruppas innstilling ble vedtatt med 10 mot 9 stemmer</p>
--	--	---	--