



Rapport

Styring av byggeprosjekter

**Februar 2008
Stavanger kommune**

Innhold

1	Sammendrag.....	2
2	Innledning	4
2.1	Kommunens hjemmel for forvaltningsrevisjon	4
2.2	Bakgrunn for prosjektet.....	4
2.3	Målsetting med prosjektet.....	4
2.4	Problemstillinger	4
2.5	Revisjonskriterier	4
2.6	Metode	5
3	Faktabeskrivelse.....	8
3.1	Prosesser og bemanning	8
3.2	Byggesaksinstruks	8
3.3	Overholdelse av milepæler	8
3.4	Indeksregulering av kontraktsum	9
3.5	Interne fordelinger (Prosjektledere m.v.)	10
3.6	FS-økonomirapporter	11
3.7	Avsetningskonto.....	11
3.8	Byggelederutgifter	12
3.9	Anskaffelser	13
3.10	Valg av totalentreprise kontra fag-/delentrepriser	14
3.11	Avleggelse av byggregnskaper	14
3.12	Gjennomgang av konkrete prosjekter.....	15
4	Anbefalinger.....	18
4.1	Byggeinstruks.....	18
4.2	Prosjektadministrativ håndbok (PA håndbok).....	19
4.3	Generelt	19
5	Rådmannens kommentarer	20
6	Vedlegg	22

Leserveiledning: Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Gå gjennom innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer.
2. Les også vurderingene i kapittel 4.
3. Les dertil bakgrunnsstoffet i kapittel 2, faktaframstillingen i kapittel 3 og vedleggene.

1 Sammendrag

Formålet med gjennomgangen er å kartlegge gjeldende rutiner for prosjektstyring av byggeprosjekter samt å vurdere om disse gir en hensiktsmessig og forsvarlig oppfølging og rapportering av gjeldende prosjekter. Rapporten omhandler prosjekter i regi av Stavanger Eiendom.

Rogaland Revisjon IKS har i denne forvaltningsrevisjon innhentet bistand fra Kommunernes Revision (KR) i Danmark og deres underavdeling for Bygg og anlegg. Det gjør at vi har fått kombinert det revisjonsfaglige med det bransjefaglige. Faktagrunnlag, metode, vurderinger og anbefalinger er imidlertid utarbeidet i et samarbeid og framstår dermed også som våre.

Vår vurdering:

Aktivitetsnivået i kommunen og markedet er meget høyt og legger stort press på priser og tilgang på entreprenører. Det gir seg også utslag i et stort press på kommunens prosjektavdeling som må håndtere store økonomiske midler og et høyt antall prosjekter. Av denne grunn er det viktig med gode systemer som både sikrer kvaliteten på arbeidet og smidigheten i gjennomføringen. Pga. den høye aktiviteten er det etterslep med slutføring og fremlegging av byggregnskaper.

Det er vår generelle konklusjon at byggeinstruksen er et godt overordnet redskap til styring av byggeoppgavene i Stavanger kommune. Likeledes gjelder Prosjektadministrativ håndbok er et godt redskap for å sikre et ensartet grunnlag for gjennomføringen med god detaljeringsgrad. Den vil også legge grunnlaget for at kvalitetssikringen av byggeprosjektene gjennomføres på betryggende måte. Det forutsettes imidlertid at gjeldende forslag til håndbok vedtas.

Våre viktigste anbefalinger:

Byggeinstruksens punkter 5.07, 5.09 og 7.01 bør vurderes endret. Med gjeldende fullmaktsgrenser og med kommunens store prosjektvolum kan eiendomssjefens og rådmannens anvendelse av sine fullmakter medføre at samlede overskridelser på 10 millioner kroner godkjennes på prosjekter uten at det foreligger politiske vedtak. Det kan også være tilfeller der utgiftene blir lavere enn først antatt (hvor kostnadsoverslag 3 er lavere enn kostnadsoverslag 2).

I begge tilfeller bør det skje en politisk formalisering av vedtakene slik at bevilgningene blir korrekt. Ved korreksjon av bevilgningene synliggjøres også konsekvensene hvis øvrige prosjekter vil måtte forskyves.

Byggeinstruksens punkt 6.01 om økonomi- og fremdriftsrapportering bør innskjerpes. Våre undersøkelser viser hull i denne rapporteringen. Det bør innskjerpes at rapportene fremkommer som forutsatt, da dette er eneste mulighet for å følge opp om prosjektene overholder så vel økonomi som tidsfrister. Økonomioversiktene og fremdriftsrapportene er samtidig en vesentlig del av ledelsesverktøyene, hvilket gjør deres rettidige utarbeidelse enda mer viktig.

Prosjektadministrativ håndbok bør administrativt sanksjoneres som gjeldende verktøy.

Administrativ ressursforbruk på enkeltprosjekter bør avregnes i forhold til faktisk tidsforbruk. I dag brukes en flat sats på 2%. Med et stort prosjektvolum kan fordeling til investering bli for høyt og reelt sett medføre inntektsføring i drift. Uansett gjengis ikke det korrekte kostnadsbildet.

Kommunen bør vurdere å ta i bruk dagbøter ved forsinkelser. Det ligger i kontraktene, men anvendes ikke. Entreprenørene har krav på kompensasjon for prisstigning. Med visse unntak, er dagens hovedpraksis at kommunen selv betaler, og dermed kompenserer sine leverandører for leverandørenes "egenskapte" forsinkelser. For å ha mulighet til å fremme krav overfor leverandørene må fremdrift, årsaker og konsekvenser dokumenteres tydeligere i referater fra byggemøte. Innleide byggeledere bør derfor pålegges en bedret rapportering.

Kommunens bruk av "avsetningskontoen" bør vurderes slik at den kun inneholder estimat på forpliktelser. Alle prosjekter må ha et eget budsjett og føres i investeringsregnskapet.

2 Innledning

2.1 Kommunens hjemmel for forvaltningsrevisjon

I kommunelovens § 77.4 pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det årlig gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens kapittel 3 og kontrollutvalgsforskriftens kapittel 5.

2.2 Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Stavanger har ønsket en gjennomgang av gjeldende rutiner for styring av byggeprosjekter og vedtok i møte 12.06.07 mandatet for et forvaltningsrevisjonsprosjekt.

I prosjektmandatet framkom det at Stavanger kommune har et investeringsbudsjett i perioden 2007-2010 på ca 3,2 milliarder kroner. Det er derfor svært viktig at kommunen har gode rutiner for styring av alle sine byggeprosjekter. Det meste av byggeprosjektene styres av avdeling for bymiljø og utbygging hvor Stavanger eiendom, men også vei og trafikk, park og idrett, og vann og avløp har store byggeprosjekter. Det kan være forskjellige rutiner for styring av byggeprosjekter internt i kommunen.

2.3 Målsetting med prosjektet

Formålet med gjennomgangen er å kartlegge gjeldende rutiner for prosjektstyring av byggeprosjekter samt å vurdere om disse gir en hensiktsmessig og forsvarlig oppfølging og rapportering av gjeldende prosjekter.

2.4 Problemstillinger

Med bakgrunn i formålet med prosjektet, er det formulert følgende problemstillinger i prosjektet:

- Hvilke rutiner gjelder for styring og rapportering av byggeprosjekter i Stavanger kommune?
- Hvordan har administrasjonen fulgt opp prosjektstyring og rapportering i kommunen?
- Blir gjeldende lovverk på området herunder lov om offentlige anskaffelser ivare tatt på en betryggende måte?

2.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende hovedkriterier anvendt: (Øvrig grunnlag framgår av rapporten.)

- Stavanger kommunes byggeinstruks
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- Standard 2 fra GKRS, God kommunal regnskapsskikk.

2.6 Metode

2.6.1 Innledende kommentar

Rogaland Revisjon IKS har innhentet ekstern bistand i gjennomføringen av oppdraget. I konkurranse mellom flere tilbydere inngikk vi samarbeid med Kommunernes Revision (KR) i Danmark og deres underavdeling for Bygg og anlegg, som har bred og lang erfaring på prosjektstyring. Det gjorde at vi i prosjektet fikk kombinert det revisjonsfaglige med det bransjefaglige. Det er også et tilleggsgode at en dermed kan sammenligne norsk og dansk praksis hvor markedssituasjonen for øyeblikket er svært lik.

Fra Rogaland Revisjon IKS har prosjektet vært administrert av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bård Humberstet, i tett samarbeid med oppdragsleder Tore Kristensen og revisjonsdirektør Cisel T. Aarrestad.

Kommunernes Revision har bistått med chefrevisor Ove G. Andersen, og byggherrerådgiverne Henning Pedersen og Hans Jørn Christensen. Sistnevnte var prosjektleder.

Store deler av denne rapporten ble skrevet på dansk og oversatt til norsk. Det kan medføre at språkdrakten framstår noe oppstyltet. Vi håper det likevel ikke er til stor sjenanse for leservennligheten. Faktagrunnlag, metode, vurderinger og anbefalinger er utarbeidet i et samarbeid med KR Danmark og framstår dermed også som Rogaland Revisjons syn.

2.6.2 Gjennomføringen

Formålet har ikke vært å vurdere den enkelte prosjektleders innsats. Forvaltningsrevisjonen har derimot fokusert på muligheten for å forbedre de eksisterende systemene, arbeidsgangen og rutinene. Det har derfor vært en forutsetning at medarbeidere fra kommunen medvirker i prosessen, likesom innleid konsulent har hatt en fast kontaktperson hos Rogaland Revisjon IKS.

Til bruk for etterprøving av de såvel lokale som sentralt gjeldende retningslinjer for byggeprosjekter er der etter avtale utvalgt et antall enkeltprosjekter. Ut fra en vesentlighetsvurdering ble det også før prosjektet startet, gjort en avgrensning til å utelukkende vurdere den store byggeaktiviteten i Stavanger Eiendom, og ikke det som foregår i regi av andre ”tekniske” enheter i kommunen.

Følgende prosjekter har vært omfattet av gjennomgangen:

Til bruk ved utvelgelsen av prosjektene tok prosjektet utgangspunkt i kommunens samlede prosjektoversikt. Utvelgelsen av sakene skjedde i et samarbeide mellom Kommunernes Revisjon A/S og Rogaland Revisjon IKS.

Prosjekter:

Prosjekt 42030402 Gausel Skole, Utbygging og rehabilitering.

Prosjekt 45033501 Hundvåghallen, Ny idrettshall med garderober.

Der var valgt ut ytterligere to prosjekter for gjennomgang. Dessverre forelå ikke sakene ved konsulentens besøk den 5. og 6. desember 2007. Der ble derfor avholdt et møte med eiendomssjefen, for å få avklart om de 2 prosjekter kunne anses for å være dekkende som en generell målestokk for utførelsen av avdelingens prosjektledelse. Da der var en klar tilkjennegivel-

se av fra Stavangers eiendomsavdeling at de to gjennomgåtte prosjekter kunne anses for å være dekkende, har vi valgt å se bort fra en gjennomgang av de to øvrige utvalgte saker.

Øvrig revisjonsgrunnlag:

Byggeinstruksen gjelder for alle byggeprosjekter, inkl. ombygning/rehabilitering, når kostnadsramme er over kr. 200.000 og er underordnet de til enhver tid gjeldende

- Lov om offentlige anskaffelser m/forskrifter
- Stavanger kommunes innkjøpsinstruks.

“Byggeinstruksen viser saksgangen i et kommunalt byggeprosjekt der det skjer positive beslutninger i hvert ledd. Ved negative beslutninger er det underforstått at saken går tilbake til forrige ledd eller avsluttes på normal saksbehandlingsmåte.

Byggeinstruksen omhandler mer eller mindre detaljert den fullstendige plan- og byggeprosess i et kommunalt byggeprosjekt

- Konsept (idé, behov)
- Gjennomføring (prosjektering, bygging)

I denne sammenheng betraktes normalt både nybygg, tilbygg og rehabilitering som separate tiltak (prosjekter), og ikke som en kontinuerlig prosess av en eiendom eller et bygningskompleks.

Byggeinstruksen inneholder herutover krav om utarbeidelse av kostnadsoverslag 1, 2 og 3, Kostnadsoppstilling 2 skal inneholde følgende utgifter:

- felleskostnader
- huskostnader
- entreprisekostnader
 - byggekostnader
 - generelle kostnader (planlegging, byggeledelse, gebyrer etc)
 - spesielle kostnader (tomt, inventar, kunstnerisk utsmykning)
- margin/reserve inkl. prisstigning
- prosjektkostnader

Kostnadene gjelder normalt fram til ferdigstillelse og skal også inkludere servicearbeider i garantitiden (3 år).

Kostnadsoppstilling 3 inneholder det samme som kostnadsoppstilling 2, dog med anbudsprisene under entreprisekostnader.”

Prosjektadministrativ håndbok (etterfølgende kalt PA håndbok). PA håndbok er ikke offisielt godkjent som arbeidsredskap, men

“Hensikten med prosjekthåndboken er å gi en mal for orientering om prosjekter samt å definere prosjektorganisasjonen og ansvarlige personer i organisasjonen.

Boken skal videre gi opplysninger og veiledning om rutiner som gjelder for prosjektet. Regler og rutiner skal være med å sikre en kvalitetsmessig og økonomisk gjennomføring av prosjektet.”

Lov om offentlige anskaffelser

Forskrift om offentlige anskaffelser

Investeringsoversikt

Regnskapsrapporter 2006

KRS nr. 2

Intervjuer er gjennomført med:

Britt Pedersen

Sigmund Rege

Odd Kåre Kvelvane (foregått pr. epost)

Jostein Førland (foregått på møte den 6. desember 2007)

I **PA håndbok pkt. 5.6** er der en meget klar beskrivelse av hvordan lov og forskrift om offentlige anskaffelser etterleves. Det er i forbindelse med intervjuene og saksgjennomgangen konstatert at retningslinjene følges meget nøye.

PA håndbok bilag mrk. 7.1, er en forskrift for hvorledes tilbud og anbudshåndteringen skal foregå. Det er i forbindelse med intervjuene blitt opplyst, at denne forskrift etterleves nøye. Vi har ved saksgjennomgangen ikke konstatert om anbudsregler og protokollføring er fulgt, idet der ikke er konstatert avtaler om anskaffelser utover anbud på entreprisene.

PA håndbok bilag mrk. 7.3.16, er en mal for et referat fra kontraktforhandlingsmøte. Hvis dette dokument, som er spesielt innrettet til anvendelse i forbindelse med entreprisarbeider, tilrettes og anvendes i forbindelse med alle andre former for anskaffelser, vil bilagene gi en meget stor kvalitetssikring av om oppgavene med anbud og lovens overholdelse skjer på en betryggende måte.

PA håndbokens enkelte bilag anvendes i dag av prosjektlederne, selv om dette skjer på et uoffisielt grunnlag.

3 Faktabeskrivelse

3.1 Prosesser og bemanning

Prosessene som anvendes i Stavanger Eiendom er basert på Byggeinstruks for Stavanger kommune.

Bemanningen har etter det opplyste vært litt i underkant av hva behovet har vært sett i sammenheng med mengden av investeringer, og det overveies i øyeblikket om det skal kjøpes inn eksterne prosjektledere, for å kunne klare å gjennomføre mengden av investeringsoppgaver. Det manglende mannskap - i forhold til investeringsoppgavene - har i den avsluttede periode og vil nok også i den fremtidige periode, medføre at det oppstår forsinkelser i de enkelte deler av prosessen, herunder innrapporteringene om fremdrift og økonomi.

3.2 Byggesaksinstruks

Stavanger kommune har en god byggesaksinstruks, som tjener som et overordnet styringsredskap. I tillegg er det utarbeidet en intern veiledning (PA håndbok), som i mer detaljert form beskriver de forskjellige prosesser i forbindelse med bygge- og anleggsarbeidenes gjennomføring.

Veiledningen (PA håndbok) er ikke offisielt godkjent, men er ifølge det opplyste i ferd med å bli implementert i avdelingen blant prosjektlederne.

Der er tale om et meget godt hjelpeverktøy, som samtidig kan anvendes til kvalitetssikring av oppgaveutførelsen. Derfor anbefaler vi bare at den godkjennes av leder av avdelingen som et "autorisert" verktøy.

I byggeinstruksen, er der dog enkelte punkter som bør overveies endret, hvilket vil fremgå under våre anbefalinger, likesom et enkelt bilag i PA håndboken bør endres.

3.3 Overholdelse av milepæler

Overholdelsen av milepæler i henhold til fremdriftsplanen overvåkes i forbindelse med de løpende tilsyn og de avholdte byggemøter. Fremdriftsplanene ajourføres med de seneste avtaller, men der finnes ingen egentlig oversikt over, hvilken betydning/konsekvens det får i et bredere perspektiv.

Gjennomgangen av byggemøtereferatene viser, at registreringen av forsinkelser i forhold til de avtalte milepæler i forhold til ferdigstillelse ikke foretas i et slikt omfang at det kan danne full sikkerhet for innkreving av dagmulkt.

Kommunen understreker at bruk av dagmulkt har forekommet når det forelå klare begrunnelser for dette. For eksempel ble det gitt dagmulkt med til sammen kr 1,5 mill i forbindelse med bygging av Stavanger stadion. I forbindelse med bygging av Bergåstjern omsorgsboliger ble det påpekt at dagmulkt kunne bli aktuelt. Dette er også påpekt for Auglend skole. Kommunen viser her at det ikke kan kreves dagmulkt av entreprenøren når avviket skyldes prosjekteringsfeil (dette er byggherrens ansvar). Det framheves at dersom avviket skyldes forhold som entreprenøren kan bebreides for, og avviket kan dokumenteres, så blir det ilagt dagmulkt.

Vårt hovedinntrykk er likevel at dagmulkt er ikke synes å være praksis, selv om det i en rekke tilfeller er så vel mindre som større overskridelser av de avtalte tidsfrister, og at disse skyldes entreprenørene. Dette gjelder selv om at der nettopp i anbudsfasen har vært lagt vekt på evne til å overholde tidsfrister. Kontraktenes standard innhold om mulighet for dagmulkt synes derfor kun å være en teoretisk mulighet så lenge dokumentasjonsgrunnlaget ikke i tilstrekkelig grad er på plass.

I Danmark er det - i likhet med Norge - et fast element av en entreprisekontrakt, at det innkreves dagbøter (dagmulkt) hvis entreprenøren forsinker byggeriet. Her innkreves dagbøtene imidlertid nesten 100 %, uten at dette gir anledning til at entreprenørene har hevet tilbudsprisene eller ikke akter å avgi tilbud.

KR Danmarks erfaring er at det alene har medført at entreprenørene er mer forsiktige med å avgi tilbud hvis de ikke samtidig kan se, at de er i stand til å overholde de angitte tidsfrister. Der er ikke tale om prisforhøyelse som følge av bestemmelsene om dagbøter. Det skyldes at entreprenørene i forbindelse med tilbud er omfattet av den alminnelige konkurransesituasjon, hvor en forhøyelse av prisene kan medføre, at man ikke får det utbudte arbeide overdraget.

Ved revisjonsgjennomgangen oppsto det en usikkerhet om i hvilket omfang rådmannen orienteres om de endrede leveringsfrister, ettersom opplysningene om overskridelsene av tidsfristene ikke er særlig godt beskrevet i de kvartalsvise rapporter. Kommunen opplyser til dette at Stavanger eiendom rapporterer til rådmannen to ganger i året (ved 1. og 2. tertial) om status på fremdrift (opprinnelig og korrigert fremdrift blir kommentert) og økonomi. Saken skal deretter til behandling i bystyret (budsjettoppfølgingssaken). Det skal i tillegg utarbeides prosjektrapporter fire ganger i året. Av kapasitetsmessige årsaker har imidlertid frekvensen på disse vært fallende. I 2005 ble det utarbeidet tre prosjektrapporter, og i 2006 og 2007 ble det utarbeidet én prosjektrapport.

3.4 Indeksregulering av kontraktsum

Alle inngåtte kontrakter inneholder som standard en bestemmelse om prisregulering ut fra konkretisert indekstall i kontrakt.

Det betyr at forrykkede tidsplaner, som skyldes entreprenørens egne forhold, samtidig medfører en risiko for fordyrelse av prosjektet, idet prisreguleringen føres frem til avleveringstidspunktet, som jo nettopp blir senere som følge av entreprenørens egen forsinkelse.

Forsinkelse hos én entreprenør kan samtidig medføre tilsvarende forsinkelser hos andre entreprenører, som så også skal ha prisregulering frem til ferdigstillelsen. Denne prisregulering er en direkte fordyrelse for Stavanger kommune. Hel eller delvis dekning av merutgiften kan kun oppnås ved å kreve dagmulkt hos den eller de entreprenører som forårsaket forsinkelsen.

En entreprenør kan i teorien forsinke ferdigstillelse uten risiko for dagbøter, men tvert imot få andel i en større prisregulering. Ut fra gjennomgangen av de to prosjektene ville det, hvis det ble foretatt prisregulering frem til ferdiggjørelsen vært tale om en "dobbel" utgift for Stavanger kommune. Vi har dog ikke etterprøvd om dette skjer, da vi ikke foretok gjennomgang av sluttregningene. Imidlertid kommenterer kommunen overfor revisor at dersom forsinkelsen skyldes forhold som entreprenøren kan klandres for, gis det ikke kompensasjon for prisstigning til denne entreprenør. Det er likevel slik kommunen må være i posisjon til å kunne dokumentere dette, og uansett vil øvrige entreprenører motta priskompensasjon i henhold til kontrakt.

Hvis det innkreves dagmulkt som foreskrevet i kontraktsgrunnlaget, kan det ikke avvises at der i forbindelse med anbud vil skje en risikoavdekning herav.

I det etterfølgende er der gitt et eksempel på konsekvenser av forsinkelser forårsaket av entreprenøren. Eksemplet viser ikke at der skjer en tilsvarende forsinkelse av de etterfølgende entrepriser, hvilket også medfører indeksstigninger på ekstra 3 måneder som Stavanger kommune skal dekke:

Stavanger kommune

Eksempel på indeksregulering ved forsinkelse

Kontraktsum

7.450.000 kr.

Opprinnelig tidsplan

Revidert tidsplan

Start byggeprosjekt

01.04.2006

01.05.2006

Ferdigstillelse

01.08.2007

01.09.2007

Faktisk ferdig

01.12.2007

01.12.2007

Forsinkelse 3 måneder herav 1 godkjent på grunn av senere oppstart

Betong- og fundamenteringsentreprisen er skyld i forsinkelsen.

Prisstigning/indeksstigning fra 01.04.2007

fordeling av utbetaling

Utbetalingsdato

Beløp opprinnelig

Beløp faktisk

01.05.2006

200.000

01.06.2006

250.000

200.000

01.07.2006

280.000

250.000

01.08.2006

360.000

280.000

01.09.2006

200.000

360.000

01.10.2006

360.000

200.000

01.11.2006

400.000

360.000

01.12.2006

400.000

400.000

01.01.2007

400.000

400.000

01.02.2007

500.000

400.000

01.03.2007

500.000

350.000

01.04.2007

600.000

350.000

01.05.2007

600.000

450.000

01.06.2007

600.000

400.000

01.07.2007

600.000

550.000

01.08.2007

600.000

550.000

01.09.2007

600.000

550.000

01.10.2007

3.600.000

550.000

3.400.000

01.11.2007

450.000

01.12.2007

300.000

01.01.2008

100.000

850.000

4.250.000

Reguleringsfri periode

Prisstigningsperiode

Ingen prisstigning

I dag reguleres der i perioden 01.04.2007 til og med 01.01.2008, og der reguleres således i alt 4.250.000 kr. hvorav de 850.000 kr. er med et for høyt indekstall

Der skulle maksimalt reguleres 3.600.000 kr. med indeksene i perioden 10.04.2007 til 01.10.2007.

3.5 Interne fordelinger (Prosjektledere m.v.)

Der føres ikke timeregnskap for de enkelte prosjektlederes tidsforbruk på de enkelte prosjekter, hvilket gjør at der ikke er oversikt over hva de konkrete prosjekter reelt koster. Den fast-

satte prosentsats (normalt 2 %) blir derfor fullt ut belastet prosjektet uansett de reelle omkostninger beløper seg til i kommunens driftsregnskap.

Det vil si at prosjektledernes reelle innsats ikke kan avleses av driftsregnskapet.

De anvendte prinsipper for intern fordeling gir derfor mulighet for ”oppsamling” av midler til senere bruk. Vi har ikke foretatt nærmere undersøkelse på dette, men der kan i en tid med store investeringer og med de anvendte prinsipper tilfalle administrasjonen flere midler enn det er basis for.

Det anbefales, at der fremover skjer avregning i forhold til det anvendte tidsforbruk på de enkelte prosjekter, dvs. at det innføres timeregistrering for prosjektledernes arbeid. Timeregistreringen kan enten foretas i et IT-program eller manuelt på månedssedler.

Ledelsestilsynet i prosjektavdelingen er etter det opplyste ikke nærmere beskrevet. Også i forholdet hertil mener vi, at tidsregistreringen kan anvendes med fordel. En registrering av anvendt tid vil etter vår oppfatning - så vel løpende som ved avslutning av prosjekter - gi mulighet for å vurdere ressursforbruket på de enkelte prosjekter. Samlet sett kan andel av indirekte tid gi uttrykk for avdelingens effektivitet. Likeledes vil tidsregistrering gi erfaringstall, som kan anvendes når ressurser skal vurderes i forhold til planlegging og igangsetting av nye prosjekter.

3.6 FS-økonomirapporter

Det blir belastet løpende prisstigning på prosjektene. Beløpet summeres i en kolonne for ”betalt prisstigning”, og dette gir etter kommunens vurdering en tilfredsstillende kontroll på prisstigningen. Vi har ikke kommentarer til det.

FS-rapportene inneholder enkelte feilregistreringer omkring de enkelte rekvisisjoner, og der bør skje en oppstramming slik at registreringen foretas korrekt. Det forekommer at rekvisisjoner på ekstraarbeider er registrert under kontraktarbeider. Rådmannen gjør oppmerksom på at disse få feilregistreringene vil bli oppdaget og korrigert ved utarbeidelse av sluttregnskapet, men altså ikke underveis.

3.7 Avsetningskonto

Det fremgår av bilag mrk. 6.4 fra PA håndbok, at der i 2007 anvendes nye rutiner, idet der opprettes en konto med prosjektnavnet ”Diverse prosjekter”. (Kontoet endret navn i 2007 fra ”diverse prosjekter” til ”diverse avsetning”. Kontoen skal kun brukes som reserve for å tilføre midler til prosjekter, der ikke er avsatt penger til, eller ved overforbruk.

Kontoen tilføres etter det opplyste, penger ved at der i forbindelse med sluttoppgjør avsettes et beløp til utestående faktura, garantisaker og reklamasjoner.

Umiddelbart er der ikke noe galt med opprettelsen av en slik konto, idet der jevnfør beskrivelsen av kostnadsoppstilling 2, skal være inkludert beløp til servicearbeider i garantitiden. Det vil således være naturlig at de beløp som skal avsettes til servicearbeider i kostnadsoppstillingene overføres til en særlig konto. Dermed kan regnskapet avsluttes uten ugrunnet opphold mens garantiperioden på 3 år løper og belastes eventuelt på avsetningskonto. (Der er også en reklamasjonsperiode på 2 år.)

Det skal imidlertid ikke skje overførsel av penger til utestående fakturaer eller reklamasjoner, idet disse utgifter skal være avklart i forbindelse med avleveringen og dermed være inkludert i byggregnskapet.

Der kan etter vår oppfatning ikke foretas overførsel av penger til uavklarte forhold med entreprenørene vedrørende de inngåtte kontraktarbeider, prisstigninger eller mer/mindrearbeider, idet dette vil medføre at anleggsregnskapet ikke blir rettvise.

En gjennomgang av kontoen viser at denne pr. 01.01.2007 har et "innestående" på 1.475.523 kr. Beløpet består av et avsatt beløp i 2006 på 1.413.000 kr., et overført beløp fra 2005 på 1.781.430 kr. samt et forbruk i 2006 på 1.718.817 kr. eller netto 1.475.523 kr.

Ved en gjennomgang av oppgjøret over, hvorfra avsetningene kommer og hvor pengene er forbrukt, kan det konstateres, at alene 517.071 kr. er anvendt på de prosjekter, hvor avsetningene er foretatt i 2005 og 2006. Der er herutover anvendt 246.244 kr. på prosjekter, der er avsluttet i 2004 og endelig er der anvendt 955.502 kr. på prosjekter, som der overhodet ikke er avsatt penger til.

Endelig medfører opprettelsen av denne konto, at de i tidligere år avsatte beløp tilbakeføres som drift og ikke som de anleggsutgifter, de opprinnelig blitt utgiftsført som. Fra avsetningen i 2004 på i alt 7.099.288 kr. er der tilbakeført 1.604.283 kr.

De avsatte beløp i de enkelte regnskapsår har et gjennomsnitt på ca. 300.000 kr. hvilket kan sies å være et særdeles stort beløp til vedlikehold, spesielt når der som hovedregel kun er tale om serviceutgifter på ventilasjonsanlegg, varmepumpeanlegg og elevatorer o.l..

Der bør etter vår oppfatning skje en revurdering av hvilke omkostninger det foretas avsetning til, da der ellers er risiko for, at de avsluttede regnskaper enten kommer til å inneholde for store eller for små utgifter i forhold til de reelle utgifter. Regnskapene vil i så tilfelle ikke være rettvise i forhold til god kommunal regnskapsskikk. Vi vurderer derfor at der her er tale om en konto som helt eller delvis er utenfor politisk kontroll eller styring, hvilket ikke kan være i overensstemmelse med Byggeinstruksen eller god regnskapsskikk.

3.8 Byggelederutgifter

Byggelederen er en ekstern rådgiver som innkjøpes av Stavanger kommune til et konkret prosjekt.

Byggelederens oppgave er å styre byggeplassen og dermed de engasjerte entreprenører i forhold til inngåtte kontrakter, og i denne forbindelse utarbeide de nødvendige byggemøtereferater. Gjennomgangen av disse viser dog, at referatene ikke har den standard som må forventes, spesielt omkring forsinkelsesspørsmålet.

Byggelederen inngår avtaler om reguleringer m.v. med de engasjerte entreprenører og utferdiger økonomirapporter og fremdriftsplaner. På de gjennomgåtte prosjekter mangler der utarbeidelse av økonomirapporter og fremdriftsplaner. Det bør derfor overveies om der skal skje en reduksjon i byggelederens honorar.

I forbindelse med et prosjekt hvor der er begått prosjekteringsfeil, burde byggelederen ha påtalt omfanget, og i den forbindelse ha sikret Stavanger kommune mot å komme til å betale for disse prosjekteringsfeil.

Dette er tilsynelatende ikke skjedd, hvorfor der bør gjøres ansvar gjeldende overfor byggelederen. De manglende reaksjoner fra byggeleder side kunne reise tvil om, hvorvidt Stavanger kommunes interesser ivaretas på en betryggende måte. Der må etter vår oppfatning ikke være tvil om byggelederens rolle i forholdet mellom tekniske rådgivere og entreprenører idet byggelederen 100 % skal være Stavanger kommunes representant på oppgaven og påtale alle feil og mangler uten å skjele til konsekvens for de tekniske rådgivere og entreprenørene.

I det ene av de gjennomgåtte prosjekter, mangler der de 3 årlige regnskapsoppfølginger, og i det annet prosjekt manglede der likeledes økonomirapporter. Det er imidlertid opplyst av prosjektlederne at de manglende rapporteringer, skyldes det meget store arbeidspress i forbindelse med gjennomføringen av de mange byggeprosjekter.

Utgiftene til byggeleiderne, bør derfor gjennomgås nøyer med henblikk på at honoraret avstemmes med oppgavens innhold.

Rådmannen kommenter at byggemøtereferatene er mangelfulle mht. Gausel skole, men bedyrer at Gausel skole ikke er representativ i forhold til resten av byggeprosjektene når det gjelder fremdriftsrapportering. Vanlig praksis er at byggemøtereferatene bl.a. skal inneholde status i forhold til opprinnelig fremdriftsplan. Det skal avlegges kvartalsvise rapporter om økonomi og fremdrift.

3.9 Anskaffelser

Rutinene og prosedyrene for anskaffelse i Stavanger fungerer etter det vi har observert godt. I gjennomgangen av de enkelte saker skjer anskaffelsene i overensstemmelse med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Det fremgår ikke tydelig av sakspapirene, i hvor høy grad der ved anskaffelser / investeringer er tatt høyde for de avledete driftsutgifter og hvor der er laget en sontring mellom:

billig anskaffelse --> dyrt vedlikehold
dyr anskaffelse ---> billig vedlikehold

Når det anvendes billige materialer, medfører dette oftest større vedlikeholdsutgifter eller et mer kostbart vedlikehold, mens dyre materialer ved oppførelsen medfører lavere vedlikeholdskostnader, f.eks. murstein kontra tre, hvor tre krever løpende vedlikehold i form av maling.

Materialvalg er en resultat av en prosess som leder til en totalvurdering av arkitektur, estetikk, funksjon, investeringskostnad og driftskostnader. Kommunen kommenterer at i denne totalvurderingen ligger årskostnadsberegning for enkelte materialvalg. Det framheves av kommunen at med stor gjentakelse av materialvalget for de ulike byggkategorier vil vurderingene ikke alltid framkomme eksplisitt i hver prosjektdokumentasjon eller av anbudsokumentene, men er et resultat som innarbeides i disse.

Under totalvurdering hører også praktisk levetid for det aktuelle materiale. I den forbindelse veier utviklingskostnader (behov for ombygging med mer) tungt. Det er således ikke bare produktenes tekniske levetid som må legges inn i beregningene, men også sannsynligheten for ombygging etter en viss tidsperiode. Kommunen peker her spesielt på ombyggingsbehov

f.eks. i forbindelse skolereformer, og ombygging av sykehjem fra flersengsrom til ensengsrom.

Det fremgår av byggeinstruksen, at kostnadsoverslaget skal sikre økonomien i forhold til standard og kvalitet. Vår anbefaling er at kommunen i prosjektdokumentasjonen tydeliggjør noe mer hvordan vurderingene er framkommet og hvor de eventuelt er å finne, slik at innsynsmulighetene i prosjektoppfølgningen styrkes.

3.10 Valg av totalentreprise kontra fag-/delentrepriser.

Hvis der er en meget kort tidsplan fra beslutning om igangsettelsen til prosjektet skal være påbegynt, velges der oftest totalentreprise idet dette, alt annet likt, medfører en kortere oppstartstid. Detaljprosjekteringen som utføres av totalentreprenøren er ofte tidsmessig kortere enn hvis samme prosjektering skal utføres av arkitekter og ingeniører så der kan skje anbud i fagentrepriser. På denne bakgrunn kan det fysisk oppstartes tidligere på prosjektet og derfor alt annet likt også avleveres tidligere.

I en tid hvor der er meget stor etterspørsel etter arbeidskraft, vil vi dog ikke anbefale totalentreprise anbud, men derimot at der foretas anbud på delentrepriser. Denne anbefaling må ses på bakgrunn av at man på tilsvarende prosjekter i Danmark har måttet avlyse en del totalentrepriser. Årsaken var at de ikke kunne gjennomføres innenfor de økonomiske rammer som var gitt i forbindelse med oppførelse av for eksempel eldre/pleieboliger (sykehjem). I Danmark er det et nasjonalt krav om at det kun kan igangsettes ny- og ombygging av eldre-/pleieboliger hvis den samlede investeringssum holdes innenfor 18.530 kr. pr. m² (2007-priser).

Hvor totalentreprenørene i Danmark tidligere kunne forhandle priser med sine underentreprenører svarende til egne kalkulasjoner for de enkelte fag, er man nå nødt til å innhente konkrete tilbud, tillegge administrasjonsomkostningstillegg og avanse-/usikkerhetstillegg. Det har så vært ensbetydende med, at totalentreprisene ble ca. 10 % dyrere enn et anbud i fagentrepriser. I tider med normal etterspørsel vil der normalt ikke være noen stor forskjell på totalentreprise i stedet for fag-/delentreprise. Derfor velges ofte totalentreprise for å gjøre det enklere for byggherren å styre oppgaven, og minimere sin egne utgifter til prosjektledelse.

I Stavanger kommune vurderes det slik at valget mellom total- eller delentreprise er avhengig av type bygg, spesifikasjonsgrad, kvalitetskrav, fremdriftsforhold, markedssituasjon osv. Rådmannen vurderer derfor for hvert enkelt prosjekt, hvilken entreprisemodell som til enhver tid er gunstigst. Vi har ingen kommentarer til det.

3.11 Avleggelse av byggeregnskaper

De gjennomgåtte prosjekter er ennå ikke ferdigstillt, og vi kan følgelig ikke si noe om hvorvidt tidsterminene for utarbeidelsen av sluttregnskapene på disse prosjekter skjer innenfor de fastsatte tidsfrister.

Det handler her om hvilke tidsfrister som er de optimale og hvilke som er de realistiske.

Kommunen påpeker at ifølge NS8405:2004 pkt. 33.1 "Sluttoppstilling med slutfaktura", skal entreprenøren hvis ikke annet er avtalt, sende byggherren en sluttoppstilling vedlagt slutfaktura innen en frist på to måneder fra overtakelse. Ifølge pkt. 33.2 "Betaling av slutfaktura, innsigelser og krav", skal byggherren betale innen to måneder regnet fra mottakelse av sluttoppstillingen vedlagt slutfaktura, hvis ikke annet er avtalt. Innsigelser byggherren har mot

sluttoppstillingen, eller krav han har mot entreprenøren i forbindelse med kontrakten, fremmes innen betalingsfristen, hvis ikke annet er avtalt.

Vurderingen i kommunen er at det i praksis ikke er realistisk å avlegge sluttregnskap før seks måneder er gått, den frist Byggeinstruksen opererer med. Vi får også opplyst at det med kommunens mange prosjekter har vært vanskelig å få overholdt de fastsatte tidsfrister. Der finnes ikke noen samlet oversikt over forsinkelsene på de enkelte prosjekter, men kommunen framhever at praksis er blitt at sluttregnskapene avlegges senere enn de seks måneder som er nevnt i Byggeinstruksen.

Dette er etter Rogaland Revisjons oppfatning for sent, og bestemmelsene i Byggeinstruksen bør overholdes. Våre innleide danske konsulenter framhever ut fra sine erfaringer at ferdigstillelsen bør skje innenfor 3 måneder. Det vises her til aktualiteten. Dette underbygges med at

- I forbindelse med avslutningen av byggregnskapet, skal der medtas et utgiftsbeløp til serviceutgifter i de kommende 3 år. Dette beløp bør ikke inneholde annet enn en utgift til service/-kontrakter på ventilasjonsanlegg, varmepumper, elevatorer o.l.
- Alle andre mellomværender med entreprenører, teknikere eller leverandører skal være avsluttet/avklart i forbindelse med avleveringen av entreprisene eller leveringen av de avtalte ytelser.
- Hvis dette ikke er tilfellet, kan avleveringen ikke finne sted, og der må skje en forskyvning av avleveringen, med derav følgende dagmulkt som følge av manglende rettidig avlevering.
- Der bør videre skje avklaring av, i hvilken utstrekning anleggsregnskapene skal belastes med renter, idet en stor del av finansieringen skjer via låneopptagelse.

Ved at alle utgifter er avklart, oppnås det samtidig, at regnskapene blir rettvise og også sett i forhold til de kommunale regnskapsstandarder.

3.12 Gjennomgang av konkrete prosjekter

Dette er en gjennomgang av problemstillinger som reises i de enkelte prosjekter. I det omfang, der i prosjektene har vært forhold av generell karakter, og som er bekreftet i de avholdte intervjuer, fremgår dette av hovedkonklusjonen.

3.12.1 Prosjekt 42030402 Gausel Skole

Dagmulkt

Der er ikke kutyme for at man innkrever dagbøter i Stavanger kommune, selv om det forekommer. I følge anbudsmaterialet skal byggelederen bl.a. forestå økonomiske-, tekniske og fremdriftsmessige kontroll av byggearbeidet. Forsinkelser ses i dette prosjektet ikke å være registrert i byggemøtereferatene og der er derfor ikke reist krav om dagbøter selv om der er forsinkelse på et halvt år.

Vi har påpekt at der ut over selve forsinkelsen, etterfølgende også utbetales en høyere prisregulering, fordi arbeidet utføres senere. Fordyrelsen på prisstigningene gjelder for alle entreprisene som blir avlevert senere enn forutsatt i tidsplanen. Stavanger kommune kommer til å dekke hele denne merutgift alene.

Økonomirapporter

Kommunen har kun mottatt kvartalsrapport for 1. kvartal, jevnfør anbudsmaterialet skulle byggelederen utarbeide kvartalsvise byggerapporter med økonomiske oversikter. Byggelederen har etter det opplyste ikke levert disse rapporter. I en kommentar fra kommunen får vi

opplyst at en etterfølgende gjennomgang av referatene knyttet til byggingen av Gausel skole, viser at byggeleder har vært for dårlig til å dokumentere om avviket skyldes prosjekteringsfeil eller reelle forsinkelser hos entreprenørene. I tillegg opplyser kommunen at dette forholdet er innskjerpet ovenfor byggeleder, som nå vil oversende kvartalsvise økonomiske rapporter og fremdriftsrapportering.

Prosjekteringsfeil

Entreprenørene skal kunne stilles til ansvar for sine egne forsinkelser, men ikke prosjekteringsfeil. Vår gjennomgang viser at det ikke ser ut til å være reist krav overfor rådgivere med hensyn til prosjekteringsfeil, forsinkede tegninger m.v. Der er tale om ikke uvesentlige merutgifter som Stavanger kommune har avholdt. Der kunne heller ikke anslås det eventuelle omfanget på merutgiftene fra prosjekteringsfeil.

Kommunen gjør oppmerksom på at prosjekteringsfeil kan være både mangler og uteglemler i tegningsgrunnlaget, samt direkte feilprosjektering. Det vises til en domsavgjørelse om at "Mangler og uteglemler i anbudet gir ikke grunnlag for å reise krav mot arkitekt og konsulentene". Stavanger kommune framhever også at dersom det kan påvises at de prosjekterende har påført byggeprosjektet en økt kostnad på grunn av feilprosjektering, blir det i hvert enkelt tilfelle vurdert om det skal reises krav mot de prosjekterende.

Registrering av rekvisisjoner

I forbindelse med utstedelse av rekvisisjoner til betalinger som registreres i FS rapporten, bør dette gjøres mer omhyggelig, idet vi har bemerkt at ekstraarbeider vedrørende f. eks. rådgiver VVS, Multiconsult AS er ført under kontraktarbeider.

Kommunen viser her til at byggeleder er ansvarlig for å sjekke at rekvisisjonsnummer er påført fakturaene for tilleggsarbeider er korrekt. Det kan her skje feil for eksempel at endringsordre påføres rekvisisjonsnummer som gjelder kontraktsoppdraget. Vi får opplyst at dette vil bli oppdaget ved gjennomgang av regnskapssystemene.

3.12.2 Prosjekt 45033501 Hundvåghallen

Fremdrift og ferdigstillelse

Kommunen opplyser at begrunnet skriftlig varsel om tidsforlengelse fra entreprenøren ble mottatt 23.08.07. Kravet om tidsforlengelse ble akseptert av byggherren, da omfanget av arbeidene var betydelig utvidet etter ønske fra byggherren, i forbindelse med sammenkobling av nytt og eksisterende bygg.

Vi savner imidlertid under vår gjennomgang en tydeligere dokumentasjon av disse forhold.

Totalentreprisekontrakt - Prisregulering

Totalentreprisekontrakten inneholder en bestemmelse om at såfremt igangsettingstillatelsen mottas senere enn 1.12.2006, skal det skje en regulering av kontraktsummen etter SSBs indeks 3A - 90 % regulerbar del. Basisindeks pr. 15.08.06.

Igangsettingstillatelse del 1, gis den 12.01.2007, dvs. 42 dager senere enn forutsatt.

Problemet i kontraktens bestemmelser er at det er totalentreprenøren selv som skal søke og levere de nødvendige opplysninger for å få en igangsettingstillatelse. Det virker derfor ikke fornuftig eller hensiktsmessig at det kan ytes prisregulering på et område, hvor det er totalent-

reprenøren selv som bestemme om det ønskes prisregulering eller ei. Der er således intet incitament for totalentreprenøren å fremme saken.

Den slags bestemmelser om prisregulering bør frarådes, når det er totalentreprenøren selv, som skal forestå innhenting av tillatelsene.

Rådmannen framholder i en kommentar at kontraktens bestemmelse er et direkte resultat av et forbehold i entreprenørens anbud. Forbeholdet ble vurdert i forbindelse med evalueringen av anbudene. Entreprenøren hadde det gunstigste anbudet, med dette forbeholdet tatt i betraktning. Rådmannen er ellers enig i at denne type bestemmelser bør frarådes hvor totalentreprenøren også er ansvarlig for prosjekteringen.

Økonomirapporter

Det er i forbindelse med intervjuer og øvrige samtaler opplyst at der ikke er utarbeidet de nødvendige antall økonomirapporter (tertial) og fremsendt til rådmannen. Der er likeledes opplyst, at der ikke er fremsendt skriftlige notater til rådmannen omkring endringene i fremdriften (forskyvning i tidsplanen for ferdigstillingen).

Der ligger i saken kun to prosjektrapporter fra 4. desember 2006 og så fra 22. november 2007. Der er således ikke utarbeidet løpende økonomiske rapporter. Vår vurdering er at det bør skje en oppstramming omkring innrapportering av økonomirapportene, spesielt da det ytes betaling for dette til byggelederen.

Rådmannen opplyser at det for totalentrepriser ikke engasjeres byggeleder, men i enkelte tilfeller byggherreombud som en avlastning av prosjektleders oppfølging av prosjektet på byggeplassen. Vi vil imidlertid understreke at de oppgaver som byggeleder normalt ivaretar, i totalentrepriser må håndteres av andre - dvs. prosjektleder.

4 Anbefalinger

4.1 Byggeinstruks

Vår gjennomgang av byggeinstruksen har gitt anledning til noen få anbefalinger som dreier seg om økonomien:

Punkt 5.07, side 9

“Eiendomssjefen kan om nødvendig for fremdriften igangsette forberedende arbeider straks dersom prosjektkostnadene ligger innenfor kostnadsoverslag 2 eller overskrider denne med mindre enn 5 % og maksimalt kr 1.000.000 under forutsetning av at BE-utvalget blir orientert i neste mulige møte.”

I tilfelle av overskridelse, bør denne etter vår oppfatning ikke kun forelegges BE-utvalget, men der bør etterfølgende innenfor de anførte fullmakter skje en godkjennelse enten i formannskapet eller hos bystyret, slik at bevilgningen korrigeres.

Med de store investeringer som gjennomføres hvert år, både i beløp og i antall prosjekter, kan en slik fullmakt medføre at eiendomssjefen disponerer over 10 millioner kroner uten at det samtidig er sikret, at det er økonomisk dekning for merinvesteringene. Dette kunne medføre at det ble nødvendig å stanse eller forskyve et annet prosjekt som følge av manglende økonomisk handlingsrom.

Punkt 5.09, side 9

“Dersom kostnadsoverslag 3, etter innkomne anbud, overstiger fullmaktene, fremmes saken for formannskapet og går eventuelt til bystyret i hht. gjeldende budsjettvedtak”.

Når kostnadsoverslag 3 viser et mindreforbruk i forhold til kostnadsoverslag 2, bør saken også fremmes for formannskapet ev. til bystyret, således at bevilgningen blir korrekt. Ved korreksjon av bevilgningene synliggjøres, om de øvrige ønsker som måtte ha blitt utsatt/forskjøvet som følge av manglende økonomi, allikevel kan gjennomføres. Det er derfor viktig at besparelser blir registrert omgående så bevilgningen kan bli korrigert.

Punkt 7.01, side 10

“Rådmannen godkjenner byggeregnskaper som ikke overstiger kostnadsoverslag 3 med mer enn 5% eller maksimalt kr. 1.000.000, ellers skal formannskapet godkjenne.”

Uansett størrelsen av en eventuell overskridelse av kostnadsoverslag 3, bør saken forelegges formannskapet eventuelt bystyret, således at de nødvendige tilleggsbevilgninger kan bli gitt. Der bør i forbindelse med foreleggelsen avgis en nøyere redegjørelse for hvorfor overskridelsen oppstår, således at det sikres at det ikke er tale om prosjektendringer utover det der er godkjent sammen med kostnadsoverslag 3.

I likhet med det under punkt 5.07 anførte kan en sådan fullmakt medføre at innehaveren av fullmakten - i dette tilfelle rådmannen - vil kunne disponere over opp til 10 millioner kroner uten at det samtidig er sikret, at det er økonomisk dekning for merinvesteringene.

Dette kunne medføre at det ville bli nødvendig å stanse eller forskyve et annet prosjekt som følge av manglende økonomisk handlingsrom.

Punkt 6.01, side 10

“oppfølging i byggetiden gjennomføres etter fastlagte rutiner. Økonomiske oversikter og fremdriftsrapporter utarbeides hvert tertial og sendes rådmannen”

Det bør innskjerpes at rapportene fremkommer som foreskrevet, da det er eneste mulighet for å følge om prosjektene overholder så vel økonomi som tidsterminer. Økonomioversiktene og fremdriftsrapportene er samtidig en vesentlig del av ledelsesverktøyene, hvilket gjør deres rettidige utarbeidelse enda mer viktig.

4.2 Prosjektadministrativ håndbok (PA håndbok)

Punkt 2.1.3 “Møtetyper - 4. BYGGEMØTER.”

Tekstinnholdet i dette avsnitt er godt nok i seg selv, men det bør utarbeides en mal for innholdet i et byggemøtereferat, og her tenkes det spesielt på et avsnitt om oppgjør av forsinkelse i forhold til fremdriftsplanene, således at der ved forsinkelser som kan henføres til entreprenørene, kan skje innkreving av dagmulkt.

Det vedlegges et eksempel på en mal som sikrer denne registrering.

4.3 Generelt

Prosjektledernes ressursforbruk på de enkelte byggeprosjekter bør etter vår oppfatning vurderes individuelt. Det kan anvendes en standard prosentsats i forbindelse med kostnadsoppgjørene, men det bør skje en avregning i forhold til anvendt tidsforbruk. Det sikrer omkostningsekte regnskaper iht. kommunal regnskapsstandard. Vi viser til at timelister er bransjestandard og noe alle kommunens leverandører er forpliktet til iht. bokføringsloven. Kommunen har mulighet til å gjøre unntak for sin egen ressursinnsats.

5 Rådmannens kommentarer

Rådmannen har i en uttalelse 17.02.2008 med tillegg av 21.02.2008 kommet med følgende kommentarer. Referansene er til vurderingene i kapittel 4.

4.1 Byggeinstruks

Pkt.5.07, side 9

Revisjonsrapporten har følgende anbefaling:

"I tilfelle av overskridelse, bør denne etter vår oppfatning ikke kun forelegges BE-utvalget, men der bør etterfølgende innenfor de anførte fullmakter skje en godkjenning enten i formannskapet eller hos bystyret, således at bevilgningen korrigeres i overensstemmelse hermed."

Et saksframlegg for formannskapet for godkjenning av prosjekter med forholdsvis små overskridelser vil etter eiendomssjefens syn medføre et unødig forbruk av tid og ressurser. Konsekvensen vil bli at prosjekter vil kunne få en oppstart på byggeplass ca. 2 mnd. senere enn med dagens rutiner, med tilhørende kostnadsøkning pga prisstigning.

Dagens rutiner hvor overskridelser inntil kr 1 mill snarest mulig rapporteres til BE-utvalg (KMU) og rådmann / økonomidirektør, anses som tilfredsstillende.

Pkt. 5.09, side 9

Revisjonsrapporten anbefaler videre:

"Når kostnadsoverslag 3 viser et mindreforbruk i forhold til kostnadsoverslag 2, bør saken også fremmes for formannskapet ev. til bystyret, således at bevilgningen blir korrekt. Ved korreksjon av bevilgningene synliggjøres, om de øvrige ønsker som måtte ha blitt utsatt/forskjøvet som følge av manglende økonomi, allikevel kan gjennomføres. Det er derfor viktig at besparelser blir registrert omgående så bevilgningen kan bli korrigert."

Dagens praksis er at besparelser blir registrert ved at det gis melding til rådmann / økonomidirektør om et eventuelt mindre forbruk i forhold til kostnadsoverslag 2.

Dette sikrer etter rådmannens oppfatning at korreksjon av bevilgning synliggjøres på en tilfredsstillende måte.

Et saksframlegg til formannskapet på slike forhold, slik revisjonsrapporten anbefaler, anses som u hensiktsmessig bruk av tid og ressurser.

Pkt. 7.01, side 10

Revisjonsrapporten anbefaler videre:

"Uansett størrelsen av en eventuell overskridelse av kostnadsoverslag 3, bør saken forelegges formannskapet eventuelt bystyret, således at de nødvendige tilleggsbevilgninger kan bli gitt. Der bør i forbindelse med foreleggelsen avgis en nøyere redegjørelse for hvorfor overskridelsen oppstår, således at det sikres at det ikke er tale om prosjektendringer utover det der er godkjent sammen med kostnadsoverslag 3."

Alle sluttregnskap blir lagt fram for BE-utvalget (KMU) som fullført saksbehandling.

BE-utvalget (KMU) orienteres i hver enkelt sak om årsakene til eventuelle overskridelser.

Rådmannen foreslår at nåværende praksis opprettholdes.

Pkt. 6.01, side 10

Revisjonsrapporten bemerker at:

"Det bør innskjerpes at rapportene fremkommer som foreskrevet, da det er eneste mulighet for å følge om prosjektene overholder så vel økonomi som tidsterminer."

Rådmannen er enig i at utarbeidelse av tertiale fremdriftsrapporter er viktig, og at rutiner vedrørende dette innskjerpes.

4.2 Prosjektadministrativ håndbok

BMU har høsten 2007 nedsatt en gruppe som skal revitalisere arbeidet med internkontroll. Gruppen skal etablere gode strukturer, maler, dokumentasjon og håndbok innenfor HMS og kvalitet. Det foreligger allerede i dag mange gode rutinebeskrivelser i virksomhetene, men disse må settes inn i et system. Hensikten med arbeidet er å få til gode systemer som skal etterleves, og som det skal arbeides systematisk med. Håndboken vil bli lagt på et fellesområde som alle ansatte skal ha tilgang til. Gruppen har til nå hatt fire møter, hvor det første ble avholdt i november 2007.

Stavanger eiendom sin prosjektadministrative håndbok vil inngå i dette systemet, og bli formelt godkjent som de rutiner/prosedyrer som skal benyttes.

Pkt. 2.1.3 – Møtetyper

Revisjonsrapporten inneholder et forslag til mal for byggemøtereferater som registrerer forsinkelser i forhold til fremdriftsplanene, med konkret ileggelse av dagbøter på byggemøtet.

Ved bruk av delte entrepriser fremstår malen etter rådmannens syn som lite hensiktsmessig da den kan være vanskelig å gjennomføre i praksis.

Årsaksforhold og fordeling av skyld ved forsinkelser i delte entrepriser er komplekse og vil ofte involvere en rekke entreprenører. Disse forholdene egner seg derfor som regel bedre til å tas opp i separate møter med de involverte parter.

4.3 Generelt

Som det fremgår av revisjonsrapporten, så føres det i dag ikke timeregnskap for de enkelte prosjektleders tidsforbruk på de enkelte prosjektene. Hver prosjektleder er involvert i et betydelig antall prosjekter ukentlig. I tillegg til 4-6 stk. løpende prosjekter, vil det være en rekke forhold knyttet til avsluttede prosjekter, bistand i vurderinger knyttet til andres prosjekter osv. På bakgrunn av dette er føring av timelister ansett som forholdsvis ressurskrevende, og derfor ikke prioritert pr dags dato.

6 Vedlegg

Intervjuskjema


Kommunernes Revisjon AS

Interviewguide, Kåre Kveldane
Menner du de gjeldende regler for byggesaksstyring er tilsmakkelig detaljerte?
Giver det f.eks. problemer med afgørelse af om det er en driftsudgift eller anlægsudgift
Hvornår bliver du som prosjektleder tilknyttet oppgaven?
Delegerer du i utarbeidning af programnotaset?
Utarbejder du kostnadsoverslag 1 - 2 og 3?
Hvilke nøgletal anvendes der i forbindelse med utarbejdelsen af kostnadsoverslagene?
Hvordan fastlegges styring af bevilninger over flere år?
Inneholder reglene mulighet for prisregulering af bevilningsbehold?
Delegerer du i utarbejdelsen af arkitekter, ingeniører m.v.?
Delegerer du i kontraktinngåelsen med arkitekter, ingeniører m.v.?

Side 1 af 4



Kommunes Revisjon AS

Hvilke kontrakttyper anvendes - totalentreprise, fagentreprise m.fl.
Hvordan sikres, at oppgaver spredes mellom entreprenører i kommunen?
Grensengår du grundlaget for betalingen af honoraret til arkitekter og ingeniører?
Hvordan er forholdet mellom ekstern og intern byggesassysyng - og hvordan skelnes?
Beregner du de kostnader der skal medlages i prosjekter for din egen medvirken på oppgaven
Hvad anvendes der som grundlag for beregningen under foranstående spørsmål?(møgtal, timetal til timepris e.l.c.) Sker det i alle tilfælde registrering af anvendte timer på det konkrete prosjekt?
Er det dig der udarbejder fremdriftsplanene?
Indgår det en vurdering af anskaffelsespris etc. fremtidige udgifter til vedligeholdelse?
Er det dig der udarbejder anbuds materialet?
Er det de antragte teknikere (arkitekt og ingeniør) der udarbejder anbuds materialet.?



Kommunes Revisjon AS

Kontrollerer du det arkitekteme og ingeniørerne udarbejdede anbuds materiale?
Anvender Stavanger Kommune standarder for anbuds materiale.?
Under byggefasen, er det du dig der løbende udarbejder de økonomiske oversigter?
Hvem sikrer rettidig hjemtagelse af monstreksion - og konstateres der tab som følge af for sen refusjonsanmodning?
Er der standardformularer der skal anvendes til rapporteringen af økonomi for fremdriftsrapportene?
Hvis det under byggefasen oppstår udgifter der medfører en overskridelse af det vedtagne budsjett, gør du da særskilt oppmerksom herpå?
Er det altså faste beolb eller prosentier til atholdelse af ubordusigellige udgifter?
Er det dig der efter Overleveringen udarbejder rapport om kostnader for ferdigstillet bygge?
Er det noget du mener at vi skal vide for at kunne bedømme om anvendelsen af byggesimulsen sker på en optimal måte?
Mener du selv, at det er tilensigtsmessigheder i prosessen?



Kommunnens Revisjon AS/S

Spesielle spørsmål:

I forbindelse med inndragingen af 2% honorar til egen prosjektdeltelse, er der da nogen kontrol af at inndragingen der opstår herpå også svarer til de afholdte lønudgifter med tilhørende indirekte omkostninger ????

Hvilket kendskab har du til følgende:

I forbindelse med slutoppgjør avsettes det et beløp til dekning af uestående faktura, garantisker og reklamasjoner.

Ved slutoppgjør avsettes Unique økonomi og FS-byggeselskap. Statusrapport vedlegges skema for slutoppgjør.

Dette utføres av Tund Reistad.

Nye rutiner for 2007

FS gjenføres med saldo kr. 1.475.523 på prosjektnavn "diverse prosjekter" som et underprosjekt til prosjekt nr. 44049999 avsetningskonto.

underprosjekt vil der ikke bli registrert faktura mot. Denne skal kun brukes som reserve for å tilføre midler til prosjekter der ikke er avsatt penger til, eller ved overforbruk.

Avsetningskonto avsettes mot Unique ved avslutning.

Da vi ikke har vært igjennom saker der var avsluttet vil vi gjerne spørre om der foretas disse foranmeldte avsetninger på prosjekterne.

PA håndbok pkt. 6.4

6.4

AVSETNINGSKONTO

I forbindelse med sluttoppgjør avsettes det et beløp til dekning av utestående faktura, garantisaker og reklamasjoner.

Ved sluttoppgjør avstemmes Unique økonomi og FS-byggeregnskap. Statusrapport vedlegges saken for sluttoppgjør.

Dette utføres av Turid Reilstad

Nye rutiner for 2007

FS ajourføres med saldo kr. 1 475 523 på prosjektnavn "Diverse prosjekter" som et underprosjekt til projektnr. 44049999 avsetningskonto.

Underprosjekt vil det ikke bli registrert faktura mot. Denne skal kun brukes som reserve for å tilføre midler til prosjekter det ikke er avsatt penger til, eller ved overforbruk.

Avsetningskonto avstemmes mot Unique ved årsavslutning.

Byggemøtereferat eksempel

STAVANGER KOMMUNE BYGGE MØDEREFERAT

Byggherre: Stavanger Kommune
Byggesag:
Dato og tidspunkt:
Sted:
Møde nr.:

Deleger/representanter

Navn	Firma	Initialer	Tilstede	Referat sendt pr.

Næste møde:
Sted:

Generelt:
Såfremt det er feil eller uklarheter i innholdet i dette referat, skal påtale ske senest på neste møte, i motsatt fall er referatet godkjent.

STAVANGER KOMMUNE BYGGE MØDEREFERAT

Punkt. Tekst Ansvar

.0. Virgitt Godkendelse af sidste møde

.1. Godkendelse af sidste møde

.2. Utlånte sager/nye sager Entrepriser 1 (herunder anføres bl.a. entreprisens stadi i %)

.2.01 Entrepriser 2

.2.02 Entrepriser 3

.2.03 o.s.v.

.2.15 Afkasseler mer-/mindrebydelser

.3. Bemanning på pladsen

.4. Utlånte sager fra tidligere møder

.5. Sikkerhed på byggepladsen

.6. Tidsplan

Beskrivelse	Overførte - dage	I perioden - dage	I alt - dage
Arbejdsdage fra byggestart			
Spilddage på grund af vejrlig			
Fundamenter			
Murer			
Tømrer o.s.v.			
Spilddage i øvrigt			
Forsinkelse/dagbudsgevinde:			
Fundamenter			
Murer			
Tømrer o.s.v.			

Overførte dage = antallet af dage fra byggestart til og med sidste byggemøde
I perioden dage = antallet af dage fra sidste møde til og med dette møde
I alt dage = Overførte + I perioden

Arbejdsdage fra byggestart = antal dage der er gået i alt fra 1. spikestik og innitt dato for dette møde

Spilddage vejrflig = Her registreres dage hvor det ikke kan arbejdes (snø/regn/skorn o.l. som ikke skal være medregnet i entreprisens) (hvor tilstiftelsen gælder)

Spilddage i øvrigt = Her registreres andre godkendte spilddage der ikke udløser dagbuds men giver tilstiftelsen
Forsinkelse og dagbuds = Her er det vigtigt at sammenholde til tidsplanen sker inden møtningen af antallet af dage registreres
Dagbudsgevinde dage modregnes i forskommele u. contoavgift fra entreprenoren.

.7. Eventuelt



Rogaland Revisjon IKS

Løkkeveien 10
4008 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Fax 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no