

UNDERSØKELSE

**FORBEDRING AV INTERNKONTROLL
OFFENTLIGE ANSKAFFELSER I STORE
INVESTERINGSPROSJEKTER**

RÆLINGEN KOMMUNE

JANUAR 2015

INNHold

1 Innledning	i
1.1 Innledning	i
1.2 Bakgrunn	i
2 Problemstilling og metode	iii
2.1 Problemstilling	iii
2.2 Begrepsavklaring	iii
2.3 Metode	iv
2.4 Datainnsamling og datagrunnlag	iv
3 Funn - Endringer i intern kontroll	v
3.1 Kompetanseheving	v
Innkjøpsansvarlig	v
Prosjektledelse	vi
3.2 Kvalitetssikring	vi
Rutiner og retningslinjer	vi
Ekstern kvalitetssikring	vii
3.3 Rapporteringsrutiner	viii
Rapportering til politisk nivå	ix
4 Revisjonens oppsummering	x

1 INNLEDNING

1.1 Innledning

I kommunestyret 18. juni 2014 ble sak 14/50 Demenssenter på Løvenstad – prosess rundt avbestilling av kontrakt behandlet. Kommunestyret vedtok at kommunen skal inngå en avtale om terminering av kontrakten med Betonmast Romerike AS. Termineringsavtalen medfører at kommunen utbetalte 9,5 millioner kroner i erstatning til selskapet for tapet av kontrakten med kommunen.

Kommunestyrets vedtak punkt 5 lyder: *«Kommunestyret ber kontrollutvalget gjennomgå saken for at kommunen skal lære av saken med tanke på fremtidige prosjekt».*

Kontrollutvalget ble først gjort oppmerksomme på saken 22. september 2014. Etter drøfting på møtet 26.11.2014 ba Kontrollutvalget revisjonen om *«å se på endringer som har skjedd etter saken, med særlig vekt på kompetanseheving og rutiner for kvalitetssikring».*

1.2 Bakgrunn

Bygging av nytt demenssenter på Løvenstad ble vedtatt i kommunestyret 12.12.2012. Kontrakten om prosjektering og bygging av senteret ble satt ut på anbud. Tilbudene som kom inn var gjennomgående langt over kostnadsrammen for prosjektet. Det ble da utlyst en intensjonskunngjøring for å arbeide videre med en av tilbyderne med mål om å redusere kostnadene og komme i gang med byggingen. Det ble inngått en samspillsavtale med Betonmast 18.11.2013.

Den 25.4.2014 ble samspillsavtalen avbestilt av rådmannen. Avbestillingen kom som kjent fordi det underveis i prosessen ble klart for rådmannen at kontraktsinngåelsen kunne innebære at kommunen brøt regelverket for offentlige anskaffelser (ulovlig direkteanskaffelse). Det var på det rene at etter avbestilling av samspillsavtale¹ hadde Betonmast rett til å kreve erstatning for det økonomiske tap selskapet lider som følge av avbestillingen. Rælingen kommune og Betonmast kom til enighet, og kommunen måtte betale selskapet 9,5 millioner i erstatning.

I anskaffelsesprosessen gikk rådmannen ut over rammen for hva som er lovlig ved bruk av direkteanskaffelse med intensjonskunngjøring, fordi det underveis ble gjort større endringer i prosjektet enn beskrevet i intensjonskunngjøringen. I tilleggsnotat til PS 13/595-36 blir det slått fast at saken viser hvordan kommunens interne kvalitetssikring ved investeringsprosjekter ikke var god nok: «Proessen fra å vurdere advokatens råd, via å utforme utlysningstekst og godkjenne at dette

¹ Det framgår i tilleggsnotat til PS 13/595-36, justering av innstilling fra 16.6.2014 at Betonmast var klar over situasjonen rundt kontraktsinngåelse.

er en offentlig anskaffelse, og etter prosjektets hensikt, har vært utydelig og uten tilstrekkelig formelt stoppunkt. Videre har vi gjennom prosessen ikke hatt tilstrekkelig kontroll med premissene for at anskaffelsen skal være lovlig».

2 PROBLEMSTILLING OG METODE

2.1 Problemstilling

Med utgangspunkt i Kontrollutvalgets bestilling er undersøkelsens problemstillinger som følger:

Har Rælingen kommune gjort endringer i sin internkontroll som følge av avbestillingssaken? I så fall, hvilke endringer er gjort for å sikre kompetanseheving og kvalitetssikring ved offentlige anskaffelser i store investeringsprosjekter?

For å besvare problemstillingene har revisjonen gjennomført ei kartlegging av de endringer som er gjort i kommunens internkontroll. Revisjonen har tatt utgangspunkt i problemene som ble avdekket i kommunens gjennomgang av avbestillingssaken. Ei vurdering av endringenes hensiktsmessighet faller utenfor revisjonens undersøkelse.

Revisjonen vil påpeke at vårt inntrykk er at det foregår et kontinuerlig forbedringsarbeid i kommunen, og det er vanskelig å fastslå hvilke av endringene som kommer utelukkende på bakgrunn av avbestillingen og hvilke endringer som alt var planlagte før avbestillingssaken var et faktum.

2.2 Begrepsavklaring

Med kompetanseheving regnes tiltak som tar sikte på å heve kompetansen i kommunens administrasjon:

- Kurs og etterutdanning i offentlig anskaffelser blant eksisterende ansatte;
- Rekruttering av personer med særlig kompetanse;
- Interne kurs i kommunens gjeldende regler og retningslinjer for offentlige anskaffelser.

Med kvalitetssikring regnes først og fremst kommunens systemer og rutiner for intern kontroll og risikostyring ved offentlige anskaffelser. Internkontroll er prosesser, systemer og formaliserte rutiner utformet på bakgrunn av kommunens vurdering av hvor det er risiko for styringssvikt. Kontrollsystemet skal gjennomføres systematisk. God internkontroll og kvalitetssikring kan med andre ord ikke bygge på sedvane og udokumenterte rutiner som kontrolleres sporadisk. Intern kontroll bidrar til at kommunens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte, at økonomistyringen er forsvarlig organisert og utføres i tråd med gjeldende lover og regler, og at det er gode rutiner for forbedring av arbeidsmetoder og samhandling for å sikre måloppnåelse, og for å forebygge og avdekke misligheter.

For å sikre tilstrekkelig internkontroll skal også ansvar-, oppgaver- og rollefordeling i anskaffelsesprosessen være tydelig definert. Det gjelder også ansvaret for å gjennomføre interne kontroller. Selv om kommunestyret har det overordnede kontrollansvaret i kommunen, har rådmannen et spesielt ansvar for at det etableres tilfredsstillende rutiner for kvalitetssikring og et

godt kontrollmiljø i kommunen. Ifølge Kommuneleves § 23 nr. 2 skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I tillegg setter kommuneledelsen tonen for viktigheten av internkontroll og legger føringer på hva forventet adferd i organisasjonen er.

2.3 Metode

Revisjonen har gjennomført en systematisk undersøkelse av hvilke endringer Rælingen kommune har gjort etter avbestillingen av kontrakten med Betonmast Romerike AS. Undersøkelsen er en deskriptiv kartlegging av endringer gjort i Rælingen kommunes internkontroll. Revisjonen har fokusert på endringer for å heve kompetanse på offentlige anskaffelser, og endringer for å styrke rutiner for kvalitetssikring og intern kontroll ved offentlige anskaffelser ved store investeringsprosjekter. Revisjonen har ikke gjennomført vurderinger av endringenes hensiktsmessighet.

2.4 Datainnsamling og datagrunnlag

For å kunne belyse problemstillingen er den viktigste datakilden dokumenter fra Rælingen kommune. Dokumentanalyse er da en nyttig metode for å skaffe god oversikt og bred bakgrunnsinformasjon. Ved systematisk gjennomgang av tilgjengelige dokumenter om saksgangen og prosessen som ledet opp til avbestillingen har revisjonen fått et grundig innblikk i hva som gikk galt.

For å undersøke hvilke endringer som eventuelt er gjort er dokumenter om kommunens rutiner for intern kontroll ved offentlige anskaffelser spesielt viktige, reglement, maler og rutiner som er ferdigstilt eller under utarbeidelse, samt dokumenter fra kommunestyrets politiske behandling av og etter avbestillingssaken.

Ettersom vi ikke bare er interessert i formelle endringer i regelverk og rutiner, var det naturlig å supplere datagrunnlaget med intervjuer av administrative ledelsespersoner i Rælingen kommune. Etter samtale med rådmann har revisjonen ansett det som hensiktsmessig å gjennomføre ett halvstrukturert intervju med prosjektansvarlig Terje Dalgård i Rælingen kommune. Intervjuet følger en intervjuguide med forhåndsutarbeidede temaer og hovedspørsmål. Det sikrer struktur og fokus på de mest relevante temaene. Samtidig er intervjuformen fleksibel nok til å innhente og utforske uventet informasjon. Referat fra intervjuet er verifisert.

3 FUNN - ENDRINGER I INTERN KONTROLL

Under dette kapittelet presenteres en kartlegging av de funn revisjonen har gjort i sin undersøkelse, ut fra følgende problemstillinger og dimensjoner:

Problemstilling	Dimensjoner
Har Rælingen kommune gjort endringer i sin internkontroll som følge av avbestillingssaken?	⇒ Endringer for å heve kompetanse, gjennom kurs, etterutdanning og nyansettelser. ⇒ Endringer i kvalitetssikring, særlig utvikling av rutiner og retningslinjer, etablering av stoppunkter for kvalitetssikring i prosessen og bruk av ekstern kvalitetssikring. ⇒ Endringer i rapporteringsrutiner i store investeringsprosjekter.
I så fall, hvilke endringer er gjort for å sikre kompetanseheving og kvalitetssikring ved offentlige anskaffelser?	

3.1 Kompetanseheving

Tidligere har kommunen basert seg på innleid kompetanse på prosjektering og prosjektledelse i investeringsprosjekter og offentlige anskaffelsessaker. Kommuneadministrasjonen i Rælingen har etter avbestillingen påbegynt prosessen med å bygge opp intern kompetanse på offentlige anskaffelser gjennom opprettelse av nye stillinger. Opprettelsen av nye stillinger med investeringsprosjekter og offentlige anskaffelser som kjerneoppgaver anses som organisatoriske endringer for å styrke kommunens evne til å håndtere de store investeringsprosjektene.

Innkjøpsansvarlig

Ansaret for innkjøp har ligget hos kommunens regnskapssjef. Etter avbestillingen ble det besluttet å opprette en egen stilling med ansvar for innkjøp, for å sikre intern kompetanse i kommunens investeringsprosjekter. Innkjøpssjef eller innkjøpsansvarlig (heretter innkjøpsansvarlig) skal ansettes under kommunens økonomisjef. Søknadsfristen for andregangsutlysningen gikk ut onsdag 21. januar. Det var da 16 søkere. Fra Rælingen kommunes handlingsprogram 2015-2018, side 42 finner vi beslutningen:

Økonomienheten

100 % innkjøper

For å redusere risiko, avlaste fagenhetene gjennom bedre ressursutnyttelse og heve kvaliteten på innkjøpene, er det behov for en styrking av innkjøpsområdet med en 100 % stilling. Tiltaket er basert på at stillingen kan delfinansieres ved belastning av investeringsprosjekter.

Den som ansettes skal ha en rådgivende funksjon. Innkjøpsansvarlig skal være med i prosessen når det er anbudsrunder og gi sitt samtykke til styringsgruppa før prosessen går videre. Stillingens mer konkrete innhold og myndighet er under utforming. Det blir lagt opp til at innkjøpsansvarlig skal vurdere konkurransegrunnlagets innhold og kontrakter før de blir inngått. Innkjøpsansvarlig skal være tett på hele prosessen for å sikre kvaliteten. Kommunen har per i dag ikke et eget investeringsreglement. I intervjuet får revisjonen opplyst at den innkjøpsansvarlige som ansettes vil være sentral i utviklingen av det, særlig det dreier seg om rutiner for offentlige anskaffelser.

Prosjektledelse

Kommunen har få interne ressurser på prosjektledelse, og har derfor basert seg på bruk av eksterne tjenester. Revisjonen får i intervjuet opplyst at kommuneadministrasjonen vil forsøke bygge opp intern kompetanse gjennom nyansettelser. Prosjektansvarlig i kommunen anser det som viktig for kommunen å styrke egen stab med prosjektledere, og kommuneadministrasjonen har som mål å sikre økte ressurser og kompetanse på prosjektstyring innen 2. oktober 2015. Rælingen kommune vil derfor forsøke rekruttere en til to velkvalifiserte prosjektledere i nærmeste framtid.

Kommunen bruker fortsatt bare eksterne prosjektledere, men etter avbestillingen av kontrakten med Betonmast Romerike AS er det etablert en ny ordning hvor de eksterne prosjektlederne jobber på rådhuset i Rælingen to til tre dager i uken mens investeringsprosjektet pågår. Det er for å knytte prosjektlederne tettere på prosessen og øke kommunens styringspotensiale. Kommuneadministrasjonen har også begynt å sikre at eksterne prosjektledere har og gjennomfører nødvendig kursing og kompetanseheving.

3.2 Kvalitetssikring

Revisjonens kartlegging viser at kommunen har tatt flere grep for å styrke sin kvalitetssikring i investeringsprosjekter, både gjennom å utarbeide nye rutiner, maler og retningslinjer og etablering av tydelige stoppunkt underveis i prosessen. I tillegg har kommunen økt sin bruk av ekstern juridisk kompetanse for å vurdere investerings- og innkjøpssaker, både underveis i prosessen og ved kontraktsinngåelser.

Rutiner og retningslinjer

I vurderingen av saksforløpet opp mot avbestillingen slår rådmann som nevnt fast at prosessen var utydelig og uten tilstrekkelig formelt stoppunkt². I hovedprosessbeskrivelsen som Rælingen kommuneadministrasjon er i ferd med å utvikle på bestilling fra rådmannen er stoppunkter for kvalitetssikring underveis i investeringsprosjekter formalisert. Målet er at den nye prosessbeskrivelsen skal være politisk vedtatt og implementert 2. oktober 2015.

² I saksframlegg om Demenssenter på Løvenstad – prosess rundt avbestilling av kontrakt med arkivkode 614 / 2013 /595-36, lagt fram til formannskapet og kommunestyret i Rælingen.

Selv om hovedprosessbeskrivelsen fortsatt er under arbeid, er den tatt i bruk. Revisjonen får opplyst at det derfor i praksis er etablert stoppunkter i prosessen hvor det skal tas konkrete vurderinger av investeringsprosjektet. Et mål er å oppdage feil eller gråsoner tidligere i prosessen enn det som var tilfelle i avbestillingssaken. Prosessen er videre tydeliggjort og strømlinjeformet skjematisk i hovedprosessbeskrivelsen. Tidligere framstod rolle- og ansvarsfordeling i investeringsprosjekter som mer uklar. Hovedprosessbeskrivelsen klargjør videre rollefordeling og hvilke ansvars- og delegeringslinjer som løper gjennom store og små investeringsprosjekter i kommunen.

De nåværende retningslinjene for investeringsprosjekter vurderes som gode, men ifølge kommunens prosjektansvarlige kan de med fordel oppdateres og spesifiseres gjennom maler og liknende. Kommuneadministrasjonen er i gang med arbeidet med å videreutvikle og bygge opp gode maler og rutiner som skal fungere som eksempler på «best practice». Revisjonen fikk utlevert foreløpige utkast til ny hovedprosessbeskrivelse for investeringsprosjekter, samt 13 foreløpige utkast til nye eller forbedrede rutiner og maler. Prosjektansvarlig trekker fram ei prosjekthåndbok som skal fungere som en overordna veileder for all prosjektgjennomføring i kommunen som særlig viktig.

Kommunens foreløpige Prosjektadministrative håndbok (PA-bok), versjon 0,5 fra 22.desember 2014, «omfatter de prosjektadministrative bestemmelser, rutiner, orienteringer etc. som er nødvendig for god gjennomføring, beslutnings- og forretningsrutiner i prosjektet av tilstrekkelig kvalitet» (side 4). PA-bokas kapittel 7 legger fram rutiner for kvalitetssikring og intern kontroll i investeringsprosjekter. Kvalitetssikring og internkontroll skal sørge for kontroll og dokumentasjon av at de arbeider som enhver tid pågår er i henhold til kontrakt. Alle entreprenører pålegges for eksempel å utarbeide og legge fram en egen kvalitetsplan for prosjektet som skal godkjennes av byggeleder før arbeidet begynner. Dokumentasjon av gjennomført egenkontroll skal framlegges fortløpende, senest før byggherres overtagelse av arbeidene. PA-boka sier videre at kvalitetskontroll i hovedsak skal være basert på egenkontroll. Samtidig forbeholder Rælingen kommune seg retten til å få utført en uavhengig tredjepartskontroll av alle arbeider.

Bedre maler og rutiner skal ifølge prosjektansvarlig bidra til bedre oversikt underveis i investeringsprosjekter og gi rom for å vurdere om ting blir gjort som det skal. Videreutvikling og oppbygging av maler og rutiner var alt i gang før avbestillingen. Etter avbestillingen har kommunen fått på plass rutiner for grundige risiko- og kostnadsvurdering av konkrete enkeltelementer på flere ledd i investeringsprosjektene.

Ekstern kvalitetssikring

Etter avbestillingen bruker Rælingen kommune jurister i større grad for å vurdere saker enn tidligere. Generelt bruker kommunen mer juridiske tjenester som den kjøper inn eksternt fra selskaper og tilbydere med kompetanse på offentlige anskaffelser og kontraktsinngåelser.

3.3 Rapporteringsrutiner

Etter avbestillingen er det blitt gjort endringer i rapporteringsrutinene underveis i investeringsprosjekter. Det er etablert strengere rapporteringskrav på administrative nivå, og fra administrativ ledelse til politisk nivå. Det kommer også fram i hovedprosessbeskrivelsen, som klargjør rollefordeling og ansvarslinjer. Rapporteringslinjene i investeringsprosjekter fremstilles forenklet under.

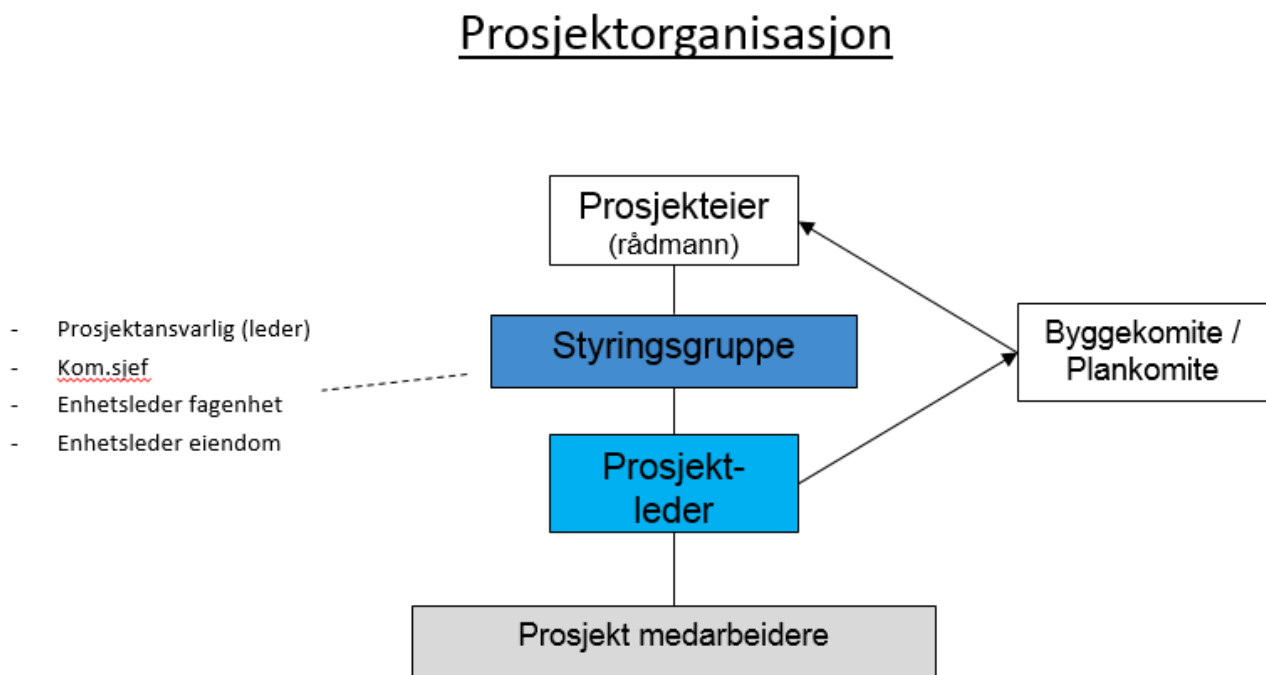


Fig 1. Forenklet organisasjonskart over prosjektorganisering. Kilde: Prosjektansvarlig i Rælingen kommune.

Det blir nedsatt ei fast styringsgruppe for alle store investeringsprosjekter. Der sitter kommunalsjef, enhetsleder, eiendomssjef og prosjektansvarlig. Prosjektansvarlig er styringsgruppas leder. Styringsgruppa har et delegert skriftlig mandat fra rådmann. Prosjektleder for investeringsprosjekter rapporterer månedlig til styringsgruppen. Styringsgruppen rapporterer videre til rådmann på hele prosjektporteføljen gjennom prosjektansvarlig som er leder av styringsgruppen.

Det er også etablert langt strengere rapporteringskrav fra prosjektledere til styringsgruppa, spesielt når det kommer til økonomi i forhold til budsjettet. Rapporteringen sikrer at styringsgruppa kan styre aktivt, og gjøre endringer og stoppe uønsket utvikling. Dersom det er foretatt eller blir vurdert foretatt endringer utenfor styringsgruppas mandat, blir det tatt opp med prosjekteier. Rådmann er prosjekteier. I tillegg rapporterer prosjektansvarlig til rådmannen på tvers av alle prosjekter, som framstilt under.

Revisjonen er opplyst om at porteføljerapportering ikke er implementert ennå. For våren 2015 er et av styringsmålene for prosjektansvarlig å utarbeide retningslinjer for denne porteføljerapporteringen vertikalt og horisontalt i kommunens investeringsprosjekter.

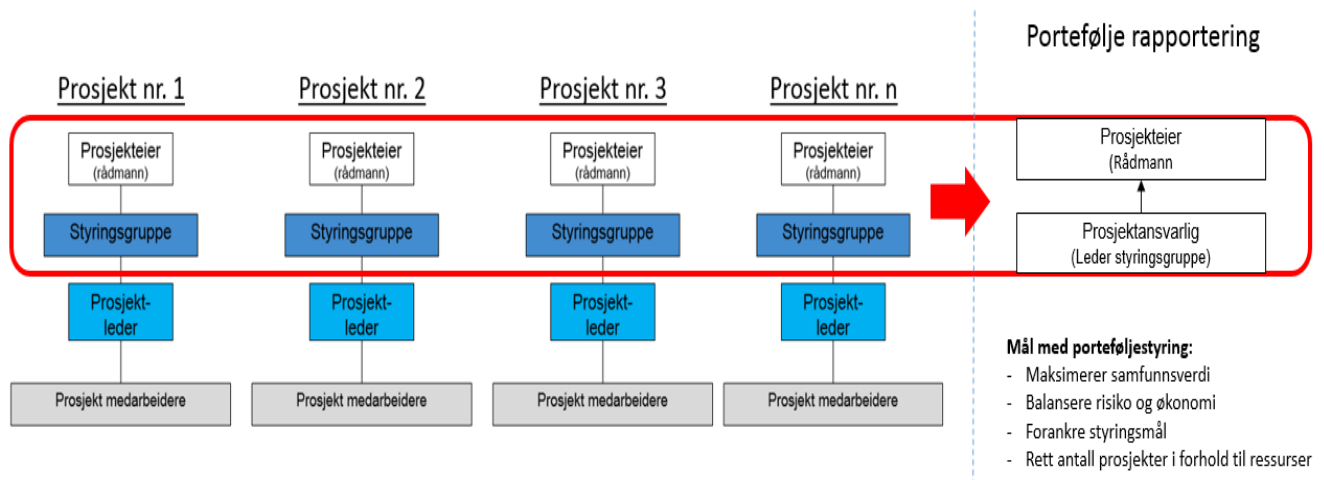


Fig 2. Rapportering til rådmann. Kilde: Prosjektansvarlig i Rælingen kommune

Rapportering til politisk nivå

Prosjektleder rapporterer direkte til kommunens plankomite og byggekomite, utenom styringsgruppen, og på den måten holdes det politiske miljøet oppdatert på status på investeringsprosjektene. De politiske komiteene plan og bygg kan ikke pålegge investeringsprosjektene kostnader.

I de foreløpige malene framgår det at møter i plankomiteen skal avklare spørsmålene:

- Er arbeidsmiljøloven og krav til universell utforming vurdert og ivaretatt?
- Foreligger det pt (sic) alternative skisser og behov for politisk avklaring av disse?
- Er det behov for vesentlige endringer i prosjektet som krever politisk behandling (orientering/vedtak)?

Likeledes skal byggekomiteen avklare spørsmålene:

- Er det gjort endringer i forutsetningene fra plankomiteen som byggekomiteen må gjøres oppmerksom på?
- Er det behov for vesentlige endringer i prosjektet som krever politisk behandling (orientering/vedtak)?
- Er det tatt opp andre punkter i møtet hvor det er behov for politisk eller administrativ behandling (orientering/vedtak)?

Byggekomiteen kan ikke stoppe et investeringsprosjekt, men kan kreve at det behandles i kommunestyret. Komiteene kan be rådmann redegjøre for saker i kommunestyret. Alle komitemøter referatføres også i formannskapet.

4 REVISJONENS OPPSUMMERING

På spørsmål fra revisjonen om hvilke grep og endringer som har vært viktigste etter avlysningen, sier prosjektansvarlig at viktigste grepene kommunen tar er å bygge opp og styrke egen kompetanse. Slik får kommuneadministrasjonen mer direkte kontroll på prosessene. Opprettelsen av ny fast styringsgruppe, ansettelse av egne prosjektledere, og etablering av innkjøpsansvarlig er viktigst i den sammenhengen.

Gjennom tettere oppfølging og høyere kompetanse gjennom hele prosessen vil kommunen i mindre grad være utsatt for å havne i uønskede gråsoner, slik som var tilfelle i avbestillingssaken. I tillegg har kommuneadministrasjonen etablert tydelige stopp-punkt i prosessen, noe som ifølge prosjektansvarlig tvinger administrasjonen til å stoppe og ta konkrete vurderinger underveis.

Prosjektansvarlig trekker også fram at prosessen i investeringsprosjekter tidligere har vært god, men blir nå mer konkretisert og strømlinjeformet – og ansvarsfordelinger definert og tydeliggjort. Sammen med gode planer og etablerte maler og rutiner vil det vil gjøre investeringsprosjekter mer oversiktlige. Grepene kommunen har gjort vil ifølge prosjektansvarlig bidra til høyere intern kompetanse og bedre kvalitetssikringsrutiner.

Rælingen kommune har startet og gjennomført flere endringer for å heve kompetanse og kvalitetssikring i investeringsprosjekter som følge av avbestillingen.

Revisjonens kartlegging kan oppsummeres slik:

Problemstilling	Funn
Har Rælingen kommune gjort endringer i sin internkontroll som følge av avbestillingssaken?	⇒ Det er gjort endringer for å heve kompetanse, rekrutteringsprosessen er i gang.
I så fall, hvilke endringer er gjort for å sikre kompetanseheving og kvalitetssikring ved offentlige anskaffelser?	⇒ Det er gjort endringer for å bedre kvalitetssikring, gjennom utvikling av nye maler og retningslinjer, etablering av stoppunkter for kvalitetssikring gjennom hele investeringsprosjektet, og klargjøring av rollefordeling og ansvarslinjer.
	⇒ Endringene for kompetanseheving og kvalitetssikring tar sikte på å sikre god intern kontroll gjennom investeringsprosjekter.

Revisjonen vurderer det slik at kommunen er i gang med adekvate og gode tiltak for å styrke sin interne kontroll for anskaffelser i investeringsprosjekter. Revisjonen konstaterer at mange av tiltakene er kommet langt i utarbeidelse og implementering. Revisjonen mener det er viktig at rådmann fortsatt setter av resurser og følger opp de tiltak som gjenstår på feltet.

30. januar 2015



Nina Neset
Revisjonssjef



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon

