

UNDERSØKELSE

**UTVIDELSE AV SØRUM KIRKEGÅRD  
KOSTNADSOVERSLAG FOR STRAKSTILTAK**

SØRUM KOMMUNE

SEPTEMBER 2014

## INNHold

<b>1 Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn og formål for prosjektet	1
1.2 Avgrensninger og problemstillinger	1
1.3 Dokumentgjennomgang	1
<b>2 Organisering og sentrale bestemmelser</b>	<b>3</b>
2.1 Kommunale foretak	3
2.2 Organisering av byggeprosjekter i Sørum	4
2.3 Ansvar for kirkegårdene	4
2.4 Kirkegårdsprosjektet i Sørum	4
2.5 Økonomi	5
<b>3 Kostnadsoverslaget for strakstiltaket</b>	<b>7</b>
3.1 Kostnadsoverslaget	7
3.2 Revisjonens vurdering	9
<b>4 Forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser</b>	<b>11</b>
4.1 Oppdraget med å prosjektere strakstiltak ved Sørum kirkegård	11
4.2 Faller overføringer av prosjekter mellom kommunale foretak inn under regelverket for offentlige anskaffelser?	12
4.3 Konkurransemessige konsekvenser av kunnskap i markedet om prisoverslag	12

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn og formål for prosjektet

Kommunestyret vedtok å oversende saken om strakstiltak for utvidelse av Sørums kirkegård til kontrollutvalget for nærmere ettersyn. Bakgrunnen for oversendelsen var kostnadsoverslaget som ble lagt frem i saksutredningen forut for vedtaket i Sørums kommunestyre i sak 17/14 i møte 5.2.2014 (vedtakets punkt 6).

Østre Romerike revisjonsdistrikt (ØRR) fikk i oppdrag fra kontrollutvalget å undersøke dette nærmere (Kontrollutvalgets sak 8/2014). Revisjonen har rapportert til kontrollutvalget underveis i undersøkelsen, senest i møte 6.5.2014, i form av foreløpige notater. Kontrollutvalgets bestilling til revisjonen lyder som følger (sak 20/2014 i møte 6.5.2014):

1. *Kontrollutvalget tar saken foreløpig til orientering.*
2. *Kontrollutvalget ber revisjonen om å levere en rapport til kontrollutvalget i september møtet 2014.*

Undersøkelsen er gjennomført i perioden fra 25.2.2014 til 25.8.2014. Undersøkelsen er påbegynt av ØRR og senere overført til Romerike revisjon IKS (RRI) i forbindelse med opprettelsen av et nytt felles revisjonsselskap på Romerike fra 1.6.2014. Undersøkelsen er gjennomført av Oddny Ruud Nordvik, Roger Gulbrandsen og Inger Berit Faller.

Formålet med undersøkelsen er å gi svar på mulige årsaksforhold som bidro til at et for dårlig utredet kostnadsoverslag for dette strakstiltaket ble lagt til grunn i saksutredningen og fulgte saken gjennom hele den politiske behandlingen helt fram til kommunestyret.

## 1.2 Avgrensninger og problemstillinger

Undersøkelsen er først og fremst avgrenset til en gjennomgang av kostnadsoverslaget som ble lagt til grunn i saksutredningen. Undersøkelsen ser også på enkelte problemstillinger som er relatert til regelverket om offentlige anskaffelser. Årsaken til dette er at kontrollutvalget har formidlet at de er særlig opptatt av dette og at det er reist spørsmål om dette, både når det gjelder kontrakten med det eksterne prosjekteringsfirmaet og når det gjelder forslaget om å overlate gjennomføringen av strakstiltaket til Sørums kommunalteknikk KF (SKT KF).

Revisjonen ser i denne undersøkelsen på følgende problemstillinger:

1. *Mulige årsaker og konsekvenser av feil i kostnadsoverslag for strakstiltak Sørums Kirkegård*
2. *En kartlegging av enkelte problemstillinger i forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser*

## 1.3 Dokumentgjennomgang

Saken om å sette iverk strakstiltak ved Sørums kirkegård hadde sitt opphav i et større hovedprosjekt om utvidelse av tre kirkegårder i Sørums kommunestyre. Sakene har vært til behandling i en rekke organer fra

prosjektet startet i 2010 og fram til i dag. Nedenfor følger en oversikt som revisjonene har satt opp etter en gjennomgang av tilgjengelige dokumenter.

Tidspunkt	Dokumentinnhold	Involverte
2010/2011	Kommunestyret vedtok/bevilget prosjektet <i>Kirkegårdene i Sørums – generasjonsløft</i> . K-sak 39/10 den 16.6.2010 og K-sak 40/11 den 15.6.2011	Kommunestyret
Okt. 2011	Åpen anbudskonkurranse – forprosjekt kirkegårdsplaner for hovedprosjektet	SKE KF
Jan. 2012	Kontrakt underskrevet med Rambøll	SKE KF
19.6.2013	Sak «Kirkegårdsprosjektet – klargjøring av mandat, status og videre framdrift» behandles i kommunestyret. Vedtak «Strakstiltak» på bakgrunn av e-post fra kirkevergen og rådmannens saksframlegg: <i>«Det gis tilslutning til å videreføre arbeidet med strakstiltak på Frogner og Sørums kirkegårder, jamfør vedlegg 2. Tiltak på Sørums kirkegård legges fram som egen sak med kostnadsoverslag, senest ved budsjettbehandlingen for 2014.»</i>	Kirkeverge, prosjektansvarlig rådmannen og kommunestyret
4.7.2013	Rambøll mottar e-post om bestilling av prosjekteringsarbeider for strakstiltak på Sørums kirkegård	SKE KF
19.8.2013	Kontrakt med Rambøll om byggeprosjektering og beskrivelse av prosjekt «Strakstiltak Sørums kirkegård»	SKE KF
23.10.2013	Revidert investeringsbudsjett 2013. Forslaget nevner ikke Strakstiltaket spesielt. K-sak 97/13	Prosjektansvarlig rådmann/SKE KF
29.10.2013	Brukermøte	SKE KF
30.10.2013	Premissdokument, notat fra Rambøll oversendt SKE KF sammen med tegninger (18.10.2013) og kostnadsoverslag.	Rambøll
1.11.- 8.11.2013	Uttalelse fra brukermøte (Fellesrådet). Noen endringer formidles til Rambøll (etter vurdering som involverte rådmannens prosjektansvarlig) som leverer justert kostnadsoverslag (rev 01, etter innspill 8.11.2013), justert plantegning og premissdokument til SKE KF den 8.11.2013.	Prosjektansvarlig rådmann/SKE KF
26.11.2013	Kulturutvalget stiller spørsmålstegn ved kostnaden	Kulturutvalget
3.12.2013	Styret i SKE KF er positiv til utvidelse. Viser til kapasitet og kompetanse og mener at prosjektet bør overføres til SKT. Rådmannen bes å vurdere innspillet.	Styret i SKE KF
4.12.2013	ØA stiller spørsmål ved kostnaden og ber i likhet med styret i SKE KF rådmannen vurdere hvor ansvaret for hovedprosjekt gravlunder skal plasseres.	ØA
11.12.2013	Stiller spørsmål som i styret SKE KF og ØA. Vedtar at ny kostnadskalkyle og sak på bevilgning legges fram 5.2.2014	Kommunestyret
1.7.2014	E-post fra Rambøll som beklager og at dette skyldes <i>«at vi har forskjellige erfaringspriser per lengdemeter grøft fra andre prosjekter/tilbud, og den høye enhetsprisen som ble brukt opprinnelig for Sørums gravplass er fra et mye mer komplisert prosjekt. Siden strakstiltaket først ville vært mye mer komplisert med drenering fra gravene, var vi først innstilt på at det skulle bli dyrt og reagerte derfor ikke på den høye prisen. Vi vil for framtiden unngå slike ting skjer igjen.»</i>	Rambøll i e-post. Står også gjengitt i rådmannens saksframlegg, se nedenfor
13.1.2014	Side 3: Rambøll har selv kvalitetsjekkert kostnadsoverslaget. De har kommet til at feil referanseprosjekt er lagt til grunn. De har sammenlignet med et langt mer komplisert prosjekt. Revidert kalkyle redusert med 40,3 % i forhold til opprinnelig kalkyle (fra 11,8 mill. kr til 7,1 mill. kr). Videre framgår: - SKT KF har sett på kalkylen og uttalt seg til denne (e-post 10.1.2014) - Fellesrådet har behandlet utkastet (30.10.2013) - Rådmannen har vurdert hvor ansvaret for hovedprosjektet skal plasseres, innstiller på SKE KF	Rådmannens saksframlegg
21.1.2014	Kulturutvalget innstiller i tråd med rådmannens innstilling med tillegg at saken oversendes kontrollutvalget for nærmere ettersyn	Kulturutvalget
29.1.2014	Styret i SKE KF tar saken til etterretning. Styret ønsker en egen sak angående Rambøll, hvor det fremkommer en begrunnelse for de store endringer i kostnadskalkylen.	Styret i SKE KF
29.1.2014	ØA vedtar rådmannens innstilling + tilleggforslaget fra Kulturutvalget 21.1.2014	ØA
5.2.2014	Kommunestyret fatter vedtak liklydende innstillingen fra ØA	Kommunestyret

Kilde: Dokumentgjennomgang, revisjonens eget oppsett

## 2 ORGANISERING OG SENTRALE BESTEMMELSER

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse

- av kommunale foretak som organisasjonsmodell,
- av organisering av byggeprosjekter i Sørums kommun,
- av ansvaret for kirkegårdene generelt,
- av økonomi – regnskapsføring og sentrale økonomibestemmelser på området,
- av kirkegårdsprosjektet i Sørums kommun.

Beskrivelsen er ment som et grunnlag for å kunne forstå hva denne saken videre dreier seg om. I kapittel 3 og 4 går vi nærmere inn på selve kostnadsoverslaget og forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser.

### 2.1 Kommunale foretak

Foretaksmodellen er hjemlet i kommuneloven kapittel 11 og er en modell som til en viss grad gir anledning til å «fristille» deler av kommunal virksomhet i egne foretak med egne styrer (rapporterer til kommunestyret). I motsetning til interkommunale selskaper er ikke de kommunale foretakene egne rettssubjekter (egen autonom enhet), men en del av kommunen som juridisk enhet. Sørums kommun har valgt en organisatorisk modell med to foretak. Det er fastsatt vedtekt og valgt eget styre for hvert foretak.

Sørums kommunale eiendomsselskap KF (SKE KF) skal ivareta eieransvaret for kommunens bygningsmasse og ivareta byggherrefunksjonen ved utbygging. Vedtekten er endret flere ganger fra den først ble vedtatt av Sørums kommunestyre den 26.11.2003 og fram til siste endring som ble vedtatt den 7.9.2013.

I tillegg til vedtekten er det vedtatt styreinstruks for eiendomsforetaket. Denne vedtok foretakets styre den 26.9.2012 og kommunestyret den 29.5.2013<sup>1</sup>. I styreinstruksen gjengis formålet med foretaket slik det står i vedtekten.

1. Foretaket skal ivareta eieransvaret for kommunens bygningsmasse og sikre at de verdier som er nedlagt i bygningsmassen blir ivaretatt. Dette innebærer å forvalte, drifte og vedlikeholde eiendomsmassen i samsvar med vanlige bedriftsøkonomiske prinsipper. Foretaket har også ansvaret for oppgradering av bygningsmessige forhold som følge av nye forskriftskrav, unntatt forskriftskrav som utløses av endrede brukerbehov. Foretaket ivaretar byggherrefunksjonen ved utbygging og modernisering på vegne av seksjonene.
2. Foretaket leverer renholdstjenester og brukertjenester i henhold til inngåtte avtaler.

Sørums kommunalteknikk KF (SKT KF) skal forvalte kommunens tekniske infrastruktur (vei, vann og kloakk).

I denne rapporten bruker vi begrepene Eiendomsforetaket om SKE KF og Kommunalteknikk om SKT KF for å holde foretakene fra hverandre.

---

<sup>1</sup> Styresak 13/12 i SKE KF og kommunestyrets sak 45/13 «Styreinstruksen for ... tas til orientering».

## 2.2 Organisering av byggeprosjekter i Sørum

Sørum kommune har vedtatt egne retningslinjer for hvordan byggeprosjekter skal prosjektorganiseres i tillegg til de vedtektene som gjelder for hva foretaket skal ha som arbeidsområder. Revisjonen vil i denne sammenheng vise til at kommunen ved flere anledninger har behandlet saker om rolleforståelse og ansvarsdeling mellom kommunen og foretakene, for eksempel *Rolleavklaring mellom rådmannskommunen og de kommunale foretakene, fase 1* (K-sak 56/13) og *Organisering av kommunens byggeprosjekt* (K-sak 151/13). I retningslinjene for prosjektorganisering kommer det frem at:

Kommunale byggeprosjekt er delt i to hovedfaser.

1. planleggingsfase som består av fire delfaser
2. byggefase som er inndelt i to delfaser.

Prosjektansvar for hele planleggingsfasen (behov, programmering, mulighetsstudie og forprosjekt) har rådmannen. Eiendomsforetaket har byggherreansvar i denne fasen.

Prosjektleder i behovsfasen (delfase 1) har rådmannen, mens Eiendomsforetaket har prosjektledelse i de 3 siste delfasene i planleggingsfasen.

I byggefase har Eiendomsforetaket prosjektansvar, prosjektleder og byggherreansvar. Byggefase er delt inn i to delfaser (detaljprosjekt og bygging). Rådmannen deltar kun med brukerrepresentant i byggefase.

## 2.3 Ansvar for kirkegårdene

Kirker og kirkegårder forvaltes av kirkelig fellesråd og er soknets eiendom (kirkeloven § 17). Kommunen har blant annet et forpliktende ansvar for utgifter til anlegg og drift av kirkegårder (kirkeloven § 15). Kommunen kan overføre tilskudd til drift og investering, eller kommunen kan utføre tjenester som trer i stedet for en overføring av penger fra kommunen til kirkelig fellesråd (kirkeloven § 15, 4. ledd). Det er vedtatt spesielle regnskapsregler som gjelder i de tilfeller investeringen gjennomføres av kommunen. I slike tilfelle yter kommunen en tjeneste og bokfører investeringen i sitt (kommunens) regnskap. Imidlertid framgår det av bestemmelsen at en slik investering skal aktiveres i fellesrådets balanse og ikke i kommunens balanse.

## 2.4 Kirkegårdsprosjektet i Sørum

Hovedprosjektet om utvidelse av kirkegårder startet opp allerede i 2010 og omfatter «hvordan bygge kirkegården» for Sørum, Blaker og Frogner kirkegårder. Kommunestyret behandlet saker om dette i møte 16.6.2010 (K-sak 39/10) og 15.6.2011 (K-sak 40/11).

Kommunestyret har vedtatt at hovedprosjektet gjennomføres av Eiendomsforetaket, og foretaket har leid inn Rambøll Norge AS i forprosjekteringsfasen. Når det gjelder investeringsprosjekter er det vanlig å bruke eksterne leverandører både når det gjelder planlegging av prosjekter og ved selve utførelsen av arbeidene.

Kommunestyret vurderte det slik ved behandlingen av saken om hovedprosjektet i møte den 19.6.2013 (K-sak 66/13) at det var behov for nærmere utredninger og vedtok at forprosjektet skulle videreføres ut fra flere prinsipper og saken ble deretter sendt tilbake til administrasjonen. Kommunestyret vedtok samtidig å utrede strakstiltak på Sørums og Frogner kirkegårder etter innspill fra Sørums kirkelig fellesråd. Om dette står det i vedtaket at «*Tiltak på Sørums kirkegård legges fram som egen sak med kostnadsoverslag, senest ved budsjettbehandlingen for 2014*».

Kommunestyret ble deretter forelagt saken på nytt og fattet vedtak om strakstiltak på Sørums kirkegård i møte den 11.12.2013 (K-sak 144/13). I dette møtet behandlet kommunestyret også budsjett for 2014. Saken kom opp til ny behandling, med korrigert kostnadsoverslag, i kommunestyret den 5.2.2014 (K-sak 17/14).

## 2.5 Økonomi

I dette kapitlet beskrives litt om hva som er bevilget og regnskapsført på kirkegårdsprosjektene. I tillegg beskriver vi sentrale økonomibestemmelser. Revisjonen har ikke gått nærmere inn på hva som kunne blitt konsekvensen dersom prosjektet ble overført til Kommunalteknikk, men velger å beskrive budsjett- og regnskapsregler som gjelder for investeringsprosjekter. Dette er sentrale bestemmelser som også foretakene omfattes av.

### *Regnskap og budsjett*

Kommunestyret har bevilget 6 millioner kroner til forprosjektet «Kirkegårdene i Sørums – et generasjonsløft» (K-sak 66/13 i møte 19.6.2013). Bevilgningen til dette prosjektet er behandlet i flere runder i kommunestyret.

Avlagt regnskap for Eiendomsforetaket for 2013 viser at det på investeringsprosjekt «Kirkegårder, gravlunder» er regnskapsført 348 396 kroner i 2013 og 1 169 864 kroner i 2012-regnskapet. I note 8 til regnskapet for 2013 følger en oversikt over investeringsprosjekter under arbeid. Hovedprosjekt for forprosjekt for Blaker, Sørums og Frogner kirkegårder står i noten med beløp og det samme gjør strakstiltak Sørums kirkegård (investering tom 2013 kr 481 984) og strakstiltak Frogner kirkegård (investering tom 2013 kr 96 433).

Prosjektansvarlig hos rådmannen fortalte i samtale med revisjonen at det var administrativ enighet om at bevilgningen til forprosjektet for hovedprosjekt på kirkegårdene ville dekke kostnadene forbundet med forprosjekteringen av strakstiltaket og dette ble derfor ikke budsjettert eller vedtatt særskilt.

### *Regnskapsregler som gjelder for investeringsprosjekter*

Med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser er det fastsatt prinsipper for investeringsprosjekter. Det følger av disse prinsippene at kommunen skal ha et årsbudsjett å forholde seg til. De samme reglene gjelder for kommunale foretak. Det følger videre at det skal rapporteres på det enkelte investeringsprosjekt både underveis og når prosjektet er avsluttet (Kommunal- og regional-

departementets<sup>2</sup> veileder «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» 2011). Fra veilederen hitsettes:

Et sluttregnskap for investeringsprosjektene er den endelige avrapportering av prosjektets utgifter. Det skiller seg fra den løpende rapporteringen over alle investeringsprosjekter (se ovenfor) til å være et regnskap for hvert enkelt prosjekt. Det kan samtidig være nyttig å vise den prosjektspesifikke (øremerkede) finansieringen av prosjektet.

De kommunale budsjett- og regnskapsbestemmelsene og veilederen som det vises til ovenfor, legger rammene for bokføring av og rapportering om investeringsprosjektene både for kommunen og for foretakene, og sier også noe om hvilke prosedyrer og regler som gjelder for det samlede investeringsbudsjettet og for det enkelte prosjektet:

Ved vedtak om investeringsbudsjett vil det overordnede for økonomien være at budsjettet samlet sett er i finansiell balanse det enkelte år. Det avgjørende for finansiell utvikling er hvordan de totale utgiftene til investeringer i bygg og anlegg over tid er finansiert, henholdsvis med egne midler, lån og tilskudd. Derfor vil det være av underordnet betydning hvordan midler fra ulike finansieringskilder internt i budsjettet henføres til enkeltprosjekter eller sektorspesifikke investeringsrammer.

Likevel er det nødvendig å holde styring og kontroll med de enkelte investeringsprosjektene slik at man holder seg innenfor de fastsatte kostnadsrammene. Investeringsprosjekter kan gå over flere år, og de årlige investeringsbudsjettene/-regnskapene alene vil ikke gi tilstrekkelig informasjon for å støtte opp om prosjektstyringen. Derfor må prosjektstyring baseres på informasjon ut over de obligatoriske budsjett- og regnskapsoppstillingene.

---

<sup>2</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet



## 3 KOSTNADSOVERSLAGET FOR STRAKSTILTAKET

### 3.1 Kostnadsoverslaget

I dette kapitlet ser vi nærmere på mulige årsaker til at kostnadsoverslaget ikke holdt en tilfredsstillende kvalitet da det ble lagt fram for kommunestyret i første runde (K-sak 144/13 den 11.12.2013).

- I første runde innstilte rådmannen på at det bevilges kr 11 800 000,- til tiltak for utvidelse av gravplassen på Sørums kirkegård (K-sak 144/13). Kostnadsoverslag fra Rambøll er datert den 8.11.2013.
- I andre runde innstilte rådmannen på at det bevilges kr 7 050 000,- til tiltak for utvidelse av gravplassen på Sørums kirkegård (K-sak 17/14). Korrigert kostnadsoverslag fra Rambøll er datert den 22.12.2013.

Det er i det alt vesentlige to poster i kostnadsoverslaget som er endret:

- Grøfter i jord ble endret fra kr 15 000,- pr løpemeter til kr 3 000,- pr løpemeter
- Uforutsette kostnader

Posten *uforutsette kostnader* ble redusert fordi denne posten er en påslagspost som legges på toppen av sum entreprisekostnad med 25 % og revisjonen mener derfor at det ikke er grunnlag for å se nærmere denne. Revisjonen har imidlertid sett nærmere på grøftkostnaden som er den vesentlige posten som ble endret.

Saken om «Tiltak på Sørums kirkegård» ble lagt fram for Styret for SKE KF, Kulturutvalget og Økonomi- og administrasjonsutvalget (ØA) før endelig behandling i kommunestyret. Både Kulturutvalget og ØA satte spørsmålstegn ved kostnaden til strakstiltaket. Disse organene forutsatte også at anbudsreglene holdes og at kostnadene bestrebes holdt så lave som mulig og påpekte at låneopptaket skal stå i forhold til det reelle kostnadsbildet.

For å få nærmere informasjon om kostnadsspørsmålet spesielt, gjennomførte revisjonen samtaler med Eiendomsforetaket og prosjektansvarlig hos rådmannen.

I samtalen med Eiendomsforetaket v/daglig leder og virksomhetsleder for Prosjekt ble følgende forhold trukket fram:

- Det var kort frist fra bestilling av strakstiltaket i juni 2013 og fram til saken skulle legges fram for kommunestyret.
- Strakstiltaket innebar å trekke tall ut av grunnlaget i hovedprosjektet om utvidelse av kirkegårdene.
- Kostnadsoverslaget synes lite sikret av Rambøll. Likevel burde Eiendomsforetaket selv oppdaget at det var en feil. Videre framkom at Eiendomsforetaket har erfaring med bygg og mindre erfaring med hva det koster å grave.

- Generelt kunne Eiendomsforetaket kvalitetssikret kalkylen bedre. Eiendomsforetaket forsøker alltid å kvalitetssikre kostnadsoverslag.
- Det kom fram at jordsmonnet ved Sørums kirkegård består av siltjord og at det er variasjoner innenfor samme området. Det er risiko for vanskelige grunnforhold.
- Dessuten framkom at noen kostnader som i utgangspunktet tilhørte hovedprosjektet, måtte tas i forbindelse med strakstiltaket

I samtalen med prosjektansvarlig hos rådmannen ble følgende forhold trukket fram:

- Kalkylen syntes høy. Det kom også fram at Eiendomsforetaket hadde utfordret Rambøll på det opprinnelige kostnadsoverslaget og at de hadde fått til svar at tallet stemte. Dette skjedde på et tidlig tidspunkt.
- Prosjektansvarlig hos rådmannen har ikke kompetanse til å overprøve det faglige.
- Prosjektansvarlig hos rådmannen så ingen grunn til å reagere på grunnlag av at Kulturutvalget stilte spørsmålstegn ved prisen, blant annet fordi det ikke var uvanlig at det ble stilt spørsmål om prisen på ulike prosjekter. Kulturutvalget er et innstillingsutvalg, og det ble ikke gitt noen oppgave til administrasjonen ved behandlingen av saken i dette utvalget.
- Det kom også fram at kalkylen må være mest mulig realistisk, men at reell pris kjenner man likevel ikke før anbud foreligger.
- Det kom fram at 40 % er et alvorlig avvik som oppleves som «pinlig».
- Prosjektansvarlig hos rådmannen hadde ikke tenkt på å forespørre Kommunalteknikk om å foreta en kvalitetssikring i første runde, men ser at de kunne vært spurt.

Grunnlaget for rådmannens saksframlegg er kostnadsoverslaget fra Rambøll. Da saken ble lagt fram til fornyet behandling, K-sak 17/14, hadde Rambøll gitt en forklaring på årsaken til feil i kostnadsoverslaget. Dette er tatt inn i rådmannens saksframlegg til kommunestyret. Rådmannen skriver at Rambøll nå har kvalitetssjekket sitt eget kostnadsestimat og har lagt fram nytt estimat som er 40,3 % lavere enn opprinnelig. Rambølls forklaring i e-post datert 7.1.2014 er gjengitt slik:

Rambøll beklager at det første kostnadsoverslaget var alt for høyt estimert. Det skyldes at vi har forskjellige erfaringspriser per lengdemeter grøft fra andre prosjekter/tilbud, og den høye enhetsprisen som ble brukt opprinnelig for Sørums gravplass er fra et mye mer komplisert prosjekt. Siden strakstiltaket først ville vært mye mer komplisert med drenering fra gravene, var vi først innstilt på at det skulle bli dyrt og reagerte derfor ikke på den høye prisen. Vi vil for framtiden unngå slike ting skjer igjen.

Revisjonen har også vært i kontakt med prosjektleder i Rambøll Norge AS for å forsøke å få en utdyping av forklaringen ovenfor.

Strakstiltaket var en del av hovedprosjektet. Innledningsvis ble det vurdert å drenere for den framtidige utvidelsen. Det ble vurdert om dette ville være økonomisk gunstig. I prosjekteringen kom man imidlertid fram til at det var stor usikkerhet knyttet til grunnforholdene på den delen av den planlagte kirkegården som ligger på et lavere nivå i terrenget enn dagens kirkegård. Man gikk derfor bort fra å drenere på «det laveste punktet» og kom fram til en enklere løsning med en egen drenering for den delen av kirkegårdsutvidelsen som omfattes av strakstiltaket. Dette området ligger høyere, og på samme nivå i terrenget som dagens kirkegård. På det laveste nivået var det ikke foretatt noen målinger, det var usikkerhet mht hvor dypt man måtte gå med grøften og usikkerhet mht hvordan grunnforholdene er. Det ble vurdert som sannsynlig at grunnvannet står høyere på det laveste nivået.

Egen drenering for strakstiltaket ga en stor besparelse for dette prosjektet, og man valgte derfor denne løsningen.

Prisen på 15 000 kroner per kvm ble hentet fra et annet VA-opdrag med en grøft som faktisk kostet dette. Det er andre prosjekter som faktisk har den prisen som ble brukt i det opprinnelige kostnadsoverslaget, og at det derfor ikke ble oppdaget at dette var feil.

Rambøll kvalitetssikrer prosjekter som leveres av dem og de har rutiner for dette.

Prosjektleder fortalte til slutt at VA-avdelingen oppdaget feilen i forkant av at han fikk en telefon fra oppdragsgiver, men at han ikke hadde rukket å si fra om dette før denne telefonen kom. Han ga også uttrykk for at han hadde trodd at oppdragsgiver/kommunen ville bli veldig glad for dette, og har vært forundret over at det i stedet har resultert i mye støy.

### 3.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen anser at faktisk kvalitetssikring av pris normalt inngår i rutiner og retningslinjer for prosjekteringsstyring. Revisjonen viser i denne sammenheng til Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) som anvender elementer fra Norsk Standard ISO 10006 «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter» og PRINCE 2 modellen (Projects IN Controlled Environments). Både kommunen og Rambøll opplyser at de har rutiner for kvalitetssikring av prosjekter.

Etter revisjonens oppfatning tyder det på at Eiendomsforetaket og rådmannens prosjektansvarlig manglet kompetanse når det gjaldt å vurdere det faglige i denne typen prosjekter. Revisjonen oppfatter det slik at det ble det fremmet sak til politisk behandling uten at det ble foretatt noen nærmere kontroll med kostnadsoverslaget.

Revisjonen anser at det har kommet fram at det var korte frister fra prosjektbestilling til politisk behandling. Rambøll ble forespurt om oppdraget i juli 2013 og kontrakt ble undertegnet 19.8.2013. Kostnadsoverslaget er datert 8.11.2013, og dette viser at Rambøll hadde godt og vel 2 måneder til disposisjon. Det er vanskelig for revisjonen å vurdere tidsaspektet i denne saken utover at Eiendomsforetaket opplevde det slik at tidsfristene var knappe. Fra Rambøll leverte kostnadsoverslaget som er datert 8.11.2013 og fram til behandling av saken i Kulturutvalget den 26.11.2013 er det 18 kalenderdager. Revisjonens erfaring er at en sak ofte ferdigstilles 1-2 uker før politisk behandling. Dette tilsier at Eiendomsforetaket og rådmannen hadde relativt få dager til kvalitetssikring av det tilsendte kostnadsoverslaget.

Revisjonen oppsummerer det slik at strakstiltaket Sørums kirkegård ligger på siden av kompetansen både hos rådmannen og i foretaket og at det derfor viste seg vanskelig å oppdage en mulig feil i kostnadsoverslaget. Revisjonen vurderer det videre slik at verken rådmannen eller foretaket hadde tid eller kapasitet til å kvalitetssikre kostnadsoverslaget som de fikk fra Rambøll Norge AS.

Revisjonen anser at Rambøll Norge AS har gitt en plausibel forklaring på den feilen som oppsto i dette tilfellet.

Årsaken til at ingen reagerte på Kulturutvalgets uttalelse synes å henge sammen med at det ikke ble fattet et konkret vedtak eller en bestilling til rådmannen om å undersøke usikkerhet og bekymring om kostnadsoverslaget slik at saken gikk helt til kommunestyret før vedtak ble fattet.

Revisjonen mener det er uheldig at saksbehandlingen lider av manglende kompetanse om denne typen prosjekter og at tidspresset man arbeider under resulterte i manglende kvalitetssikring. Det vil likevel alltid være slik at det kan oppstå feil. Generelt mener revisjonen at nivået på en etterkontroll alltid vil måtte vurderes opp mot tid til disposisjon og viktigheten av at saken skal få en rask avklaring. Disse hensynene vil derfor ofte kunne være i motstrid med hverandre i saker som behandles i et politisk system. Ut fra en risikovurdering vil det i utgangspunktet være slik at prosjekter som har stor økonomisk betydning, kvalitetssikres i større grad enn mindre prosjekter.

Uansett kunne en forestående konkurranse avhjelpe denne feilen, ved at tilbyderne konkurrerer om å gi en god pris på oppdraget, se nærmere om dette i kapittel 4.3. Dessuten vil reglene om prosjektrengskap avkreve korrekt faktisk bruk av penger i prosjektet, uavhengig av kostnadsoverslag og bevilgningens størrelse. Dette bør utgjøre elementer i et «andrelinjeforsvar» som er egnet til å avhjelpe feilen i denne saken.

## 4 FORHOLDET TIL REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Dette kapittelet tar for seg enkelte problemstillinger knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser. Revisjonene har ikke gjort noen fullstendig kontroll av de offentlige anskaffelsene, men kommenterer kun noen særlige problemstillinger som er reist av kontrollutvalget. Revisjonen ser at det er gjort noen formale feil i anskaffelsen og vil ta dette opp med foretaket i eget brev.

### 4.1 Oppdraget med å prosjektere strakstiltak ved Sørums kirkegård

Revisjonen behandler innledningsvis og på overordnet nivå oppdraget til Rambøll om å forestå prosjekteringen av strakstiltaket ved Sørums kirkegård og forholdet til den allerede inngåtte kontrakten om forprosjekteringen (alle tre kirkegårder). Oppdraget med å utføre forprosjekteringen (med opsjon på hovedprosjekteringen) for utvidelsene av de tre kirkegårdene ble satt ut på en åpen anbudskonkurranse 28.10.2011. Eiendomsforetaket hadde på dette tidspunktet overtatt prosjektet og stod dermed for gjennomføringen av konkurransen. Kontrakten ble utlyst på Doffin som en nasjonal konkurranse (dvs. verdivurdert på utlysningstidspunktet til å være under 1.6 mill.)

Kontrakten ble tildelt Rambøll. Kontrakten mellom partene slår fast at NS 8401 «almennlige kontraktsbestemmelser for prosjekteringsoppdrag» gjelder så langt ikke annet er bestemt. Det heter videre i kontrakten at den omfatter «regulerings-/prosjekteringsarbeider med utarbeidelse av forprosjekt og opsjon på hovedprosjekt (som bestilles særlig)». Kontraktens ordlyd omfatter dermed både forprosjektering av alle tre kirkegårdene og muligheter via en opsjon til å tildele detaljprosjektering. Spørsmålet som er reist er om oppdraget med å prosjektere strakstiltaket ved Sørums kirkegård kunne tildeles Rambøll som en del av den allerede inngåtte kontrakten.

#### *Vurdering*

I hvilken grad oppdraget kunne falle inn under den eksisterende kontrakten må bero på en konkret fortolkning av den inngåtte avtalen. Revisjonen vil understreke at dette er et fortolkningsspørsmål og at vi dermed ikke kan komme med noe fasitsvar.

Som utgangspunkt vil det være slik at om det er vesentlige avvik mellom arbeidenes art og kontraktens ordlyd og det anbudet som ble satt ut, vil dette være en ny kontrakt som bør settes ut på et eget anbud. Revisjonen har forstått det slik at man i dette tilfellet valgte å forsere arbeidene ved Sørums kirkegård og å sette inn noen strakstiltak som uansett langt på vei ville vært en del av hovedprosjekteringen. Det kan etter revisjonenes vurdering ikke være en urimelig fortolkning av avtalen at den også omfatter den situasjonen at deler av kontrakten plukkes ut og forseres.

## 4.2 Faller overføringer av prosjekter mellom kommunale foretak inn under regelverket for offentlige anskaffelser?

Kontrollutvalget har også bedt revisjonene om særlig å gi en vurdering av om det ville være mulig, innenfor rammen av regelverket for offentlig anskaffelser, å overføre prosjektet i sin helhet fra Eiendomsforetaket til Kommunalteknikk. Denne problemstillingen var gjenstand for behandling i styret i Eiendomsforetaket, men ble aldri en realitet. Det betyr at revisjonen må uttale seg om dette på prinsipielt grunnlag.

Den 3.12.2013 behandlet styret i Eiendomsforetaket en sak om tiltakene ved Sørums kirkegård (strakstiltak). Etter det revisjonene har fått opplyst ble det fremsatt et forslag fra styreleder om at prosjektet burde vurderes overført til Kommunalteknikk. Styret vedtok dette forslaget. Det var således ikke lagt frem et eget saksfremlegg om dette. Så langt revisjonen forstår, lå det til grunn for vedtaket at Kommunalteknikk skulle fullføre prosjektet, og selv stå for utførelsen av anleggsarbeidet. På dette tidspunkt var kostnadsanslaget på 11 millioner kroner kjent. Revisjonen har i samtale med daglig leder i Eiendomsforetaket fått opplyst at det i ingen tilfeller ville bli aktuelt å overføre prosjektet til Kommunalteknikk fordi anleggsarbeider alltid er gjenstand for en anbudsrunde. Problemstillingen som reises, er om regelverket for offentlige anskaffelser ville ramme en slik «overføring» av oppgaver og tjenester mellom kommunale foretak.

### *Vurdering*

Hovedregelen er at kjøp mellom kommuner og andre private rettssubjekter faller inn under regelverket for offentlige anskaffelser. Et rettssubjekt er fysiske eller juridiske personer som kan inneha rettigheter og ilegges plikter (bl.a. ha egen økonomi, egne ansatte, kan stå for søksmål eller selv bli saksøkt). Aksjeselskaper, IKSer og kommuner er egne rettssubjekter. Kommunale foretak derimot er en del av kommunen som rettssubjekt, jf. kommuneloven § 61. Det er dermed kommunen som er ansvarlig for de forpliktelsene foretaket tar på seg. Det betyr etter revisjonenes oppfatning at overføring av oppgaver mellom foretak organisert etter kommuneloven kapittel 11 ikke faller inn under regelverket for offentlige anskaffelser.

## 4.3 Konkurransmessige konsekvenser av kunnskap i markedet om prisoverslag

Selve prosjekteringen av strakstiltaket ved Sørums kirkegård er per dags dato fullført av Rambøll. Etter det revisjonen har fått opplyst skal anleggsarbeidene ut på tilbud innen nær fremtid, og det er Rambøll som skal stå for gjennomføringen av konkurransen. I denne sammenheng er det reist spørsmål ved om det kan ha noen negative konsekvenser for konkurransen at kostnadsoverslaget allerede er offentliggjort i sin helhet, og muligens kjent i markedet før konkurransen er gjennomført.

Revisjonen har vært i kontakt med Direktoratet for offentlig forvaltning og IKT (Difi) ved avdeling for offentlige anskaffelser. Der får vi opplyst at det ikke er uvanlig at hele kostnadsoverslag blir sendt ut til leverandørene. Særlig i helsesektoren har de en praksis der kostnadsoverslag og konkurransegrunnlag sendes på «høring» blant flere leverandører før selve konkurransen. Dette er sett på som konkurransefremmende i den forstand at de får tilbakemeldinger fra leverandører på

hva som kan gjøres bedre og mer kostnadseffektivt, og at leverandørene vil være med å konkurrere på dette.

Revisjonen har også forespurt Rambøll om deres oppfatning av denne problemstillingen og de mener også at det er tvilsomt om dette har noen negativ effekt på konkurransen.

### *Vurdering*

Revisjonen vil bemerke at det er vanskelig å gi et absolutt svar på problemstillingen som er reist, men vi vil støtte oss til de opplysningene vi har fått fra Difi og legger til grunn at det er lite sannsynlig at det vil påvirke konkurransen om markedet skulle være kjent med kostnadsoverslaget på prosjektet.

Nina Neset  
daglig leder

Oddny Ruud Nordvik  
avdelingsleder forvaltningsrevisjon