

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

”GILDEHALL PÅ BORRE” VESTFOLD FYLKESKOMMUNE

2012



Bilde: Rekonstruksjonsforslag - Arkikon

UTARBEIDET AV

Vestfold
Kommunerevisjon

Innhold

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 0. | SAMMENDRAG | 3 |
| 1. | INNLEDNING | 5 |
| 1.1 | BAKGRUNN FOR PROSJEKTET | 5 |
| 1.2 | AVGRENSING AV PROSJEKTET | 5 |
| 1.3 | HØRING..... | 6 |
| 2. | FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER | 6 |
| 2.1 | FORMÅL..... | 6 |
| 2.2 | PROBLEMSTILLINGER | 6 |
| 3. | METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET | 6 |
| 4. | REVISJONSKRITERIER | 7 |
| 5. | FAKTADEL MED REVISORS VURDERING | 7 |
| 5.1 | PROSJEKTORGANISERING – GILDEHALL PÅ BORRE | 7 |
| 5.2 | PROBLEMSTILLING 1:..... | 9 |
| 5.2.1 | REVISJONSKRITERIER..... | 9 |
| 5.2.2 | PLANER..... | 11 |
| 5.2.3 | ROLLER, MYNDIGHET OG ANSVAR | 12 |
| 5.2.4 | RISIKO OG USIKKERHET | 13 |
| 5.2.5 | KONTRAHERING AV ARKITEKT, ENTREPRENØR | 18 |
| 5.2.6 | ENDRINGS- OG TILLEGGSARBEIDER..... | 21 |
| 5.2.7 | BUDSJETTRAMMER OG RAPPORTERING TIL FYLKESTINGET | 21 |
| 5.2.8 | FRAMDRIFT, KVALITETS- OG ØKONOMIOPPFØLGING | 27 |
| 5.2.9 | REVISORS TOTALKONKLUSJON PROBLEMSTILLING 1:..... | 31 |
| 5.3 | PROBLEMSTILLING 2:..... | 33 |
| 5.3.1 | BYGGEREGLEMENT VESTFOLD FYLKESKOMMUNE (VFK)..... | 33 |
| 5.4 | PROBLEMSTILLING 3:..... | 40 |
| 5.4.1 | SISTE TI BYGGEPROSJEKTER..... | 40 |
| 5.4.2 | KOMMENTARER TIL PROSJEKTENE | 41 |
| 5.4.3 | REVISORS VURDERING | 43 |
| 5.4.4 | REVISORS TOTALKONKLUSJON PROBLEMSTILLING 3; | 43 |
| 6. | REVISORS ANBEFALINGER | 44 |
| 7. | RÅDMANNENS UTTALELSE | 44 |
| | VEDLEGG | 45 |

0. SAMMENDRAG

Vestfold fylkeskommune har bygd ett nytt og staselig bygg, Gildehallen på Borre. Bygget var opprinnelig budsjettert med en kostnadsramme på kr 10 millioner og med ferdigstilling i 2010. Etter flere runder med budsjettjusteringer er kostnadsrammen på kr 25,5 millioner, og hovedbygget ble reist i 2012.

Vestfold Kommunerevisjon har i denne rapporten undersøkt om Vestfold fylkeskommune har hatt en betryggende prosjektstyring av byggeprosjektet Gildehallen, herunder sett på årsaker til overskridelse og hvordan slike kan unngås ved fremtidige byggeprosjekter.

For å få svar på problemstillingene har vi gjennomført dokumentanalyse, intervjuer og øvrige revisjonshandlinger.

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende problemstillinger;

Ble det tilrettelagt for tilfredsstillende prosjektstyring av byggeprosjektet Gildehall på Borre?

For å besvare dette har vi tatt utgangspunkt i hvorvidt Vestfold fylkeskommune hadde et overordnet system som ga grunnlag for en tilfredsstillende styring og oppfølging av byggeprosjektet. Revisjonskriterier er hentet fra ISO-standard 10006 Systemer for kvalitetsstyring - Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter og Vestfold fylkeskommunes byggerelement fra 1995. De ulike kriteriene er nærmere beskrevet og vurdert.

Prosjektet startet opp uten at det var utarbeidet et fullstendig forprosjekt. Det ble heller ikke utarbeidet prosjektplan for prosjektet utover saksframstillingen i FT 34/08. Etter byggerelement fra 1995 er det forprosjektet som danner grunnlag for fylkestingets bindende vedtak. Reglementet ble ikke brukt, og etter revisjonens vurdering ble Fylkestinget invitert til å fatte beslutning om bygging av Gildehallen på et noe mangelfullt grunnlag.

Det er styringsgruppen som har vært ansvarlig for økonomi, inngåelse av kontrakter, gjennomføring av prosjektet og framdriften. Referatene fra styringsgruppen mangler imidlertid dokumentasjon på oppfølging for flere av ansvarsområdene.

Etter det revisjonen kan se har det ikke vært gjennomført en dokumentert risikovurdering i prosjektet. Hvorvidt det var bygging eller økonomi som var den største risikoen er det ulikt syn på. Etter at styringsgruppen hadde bestemt å gjennomføre tømmerarbeid inkludert bygging i egenregi, burde styringsgruppen også ha vært mer aktive i forhold til økonomirapportering og framdrift.

Lov om offentlig anskaffelser er ikke etterlevd fullt ut. Det foreligger tilbud som beløpsmessig ligger over grensen for utlysning på Doffin for to av anskaffelsene. I tillegg er en konsulent benyttet til ekstra kjøp uten konkurranse.

Revisjonen har ikke grunnlag for å ta stilling til om man bevisst holdt kostnadene nede ved fylkestingets behandling i 2008 for å få prosjektet gjennom, men flere forhold tilsier at grunnlaget for fylkestingets vedtak ikke var tilfredsstillende utredet. Manglende samlet kompetanse hos prosjektledere i forhold til styring av et komplisert prosjekt, uforutsette

hendelser og manglende oppfølging av økonomisk rapportering hos styringsgruppen i forhold til prognoser og milepæler har ført til manglende rapportering om kostnadsoverskridelser til overordnet organ.

Rapportering av prosjektet til fylkestinget viser at det er søkt om ekstra budsjettbevilgninger før overskridelsen beløpsmessig har framkommet av fylkeskommunens regnskap. Etter revisjonens mening gir den beløpsmessige rapporteringen til fylkestinget utilstrekkelig informasjon uten opplysninger om framdrift og prognoser.

Framdrift er rapportert til styringsgruppen underveis, men ikke i sammenheng med utarbeidede framdriftsplaner. Det mangler dokumentasjon på timeforbruket for de ulike oppgavene som framkommer i framdriftsplanen. Lønnskostnaden for prosjektet ble i 2010 beregnet til kr 2,1 mill, per 4.10.12 er forventet prognose kr 7 mill. Styringsgruppen har ikke hatt full oversikt over framdrift i forhold til gjennomføring og påløpte kostnader i prosjektet, som en følge av manglende fastsettelse av milepæler.

Styringsgruppen etterlyste først i 2011 økonomirapporter, selv om de prosjektansatte mottok lønn fra slutten av 2010. Etter reglementet fra 1995 skulle det vært utarbeidet månedlige økonomiske oversikter i byggetiden.

Ivaretar Vestfold fylkeskommunes reglementer og rutiner grunnlag for tilfredsstillende prosjektstyring, slik at vesentlige budsjettoverskridelser kan unngås i fremtidige byggeprosjekter?

Etter revisjons vurdering gir byggereglementet grunnlag for tilfredsstillende prosjektstyring.

Reglementet håndterer viktige elementer i forhold til god prosjektstyring fra startfasen, og det foreligger retningslinjer for etablering av roller, myndighet og ansvar.

Etter revisjonens oppfatning kunne kvalitetssikringssystemer vært ytterligere nevnt i reglementet. Det bør etter revisors vurdering foreligge en plan eller et system for kvalitetssikring i hvert prosjekt, for å sikre at prosjektets målsetting oppnås.

Er det avdekket vesentlige budsjettavvik på de 10 siste byggeprosjekter i forhold til første gangs vedtatte budsjetttramme?

I de siste ti byggeprosjekter i Vestfold fylkeskommune har det ikke vært vesentlige avvik ved oppstart og slutt i forhold til bevilget budsjetttramme.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Generelt

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. Kommuneloven med forskrifter. Kontrollutvalget har ansvar for at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon og at det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse.

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bygger på RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon.

Bestilling

Forvaltningsrevisjonsprosjektet "Gildehall på Borre", ble bestilt av kontrollutvalget i møte den 25. oktober 2012, etter at fylkestinget i møte 21. juni d.å. fattet følgende vedtak:

- Det bevilges inntil 10,5 millioner kroner til ferdigstillelse av Gildehallen på Borre.
- Bevilgningen finansieres med;
7,7 mill kroner fra investeringsfond, 1,8 mill kroner i mva - kompensasjon og 1,0 mill kroner fra spillemidler til kulturbygg.
- Sak om bygging av Gildehall oversendes kontrollutvalget, med anmodning om at kontrollutvalget ser på årsaker til overskridelsene og hvordan disse kan unngås ved fremtidige byggeprosjekter.

Kontrollutvalget bestilte i møte 25/10 forvaltningsrevisjonsprosjektet "Gildehall på Borre" som skal gi svar på følgende problemstillinger:

- Ble det tilrettelagt for tilfredsstillende prosjektstyring av byggeprosjektet Gildehall på Borre?
- Ivaretar Vestfold fylkeskommunes reglementer og rutiner grunnlag for tilfredsstillende prosjektstyring, slik at vesentlige budsjettoverskridelser kan unngås i fremtidige byggeprosjekter?
- Er det avdekket vesentlige budsjettavvik på de 10 siste byggeprosjekter i forhold til første gangs vedtatte budsjetttramme?

1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

Revisjonen vil se på årsaker til budsjettmessig overskridelse av byggeprosjektet Gildehallen på Borre fra oppstart og frem til 1. juli 2012. Videre vil revisjonen vurdere om fylkeskommunen nå har tilrettelagt for at nevnte overskridelser kan unngås ved fremtidige byggeprosjekter. Videre vil vi gi en oversikt over de 10 siste avsluttede byggeprosjekter hvor avvik mellom første gangs vedtatte budsjetttramme og avsluttet byggeprogram fremstilles.

Gildehallens forhold til behandling av mva-kompensasjon er ikke behandlet i prosjektet.

1.3 HØRING

Rapporten har vært forelagt fylkesrådmannen til høring. Fylkesrådmannens uttalelse av 23.01.13 er medtatt under punkt 7.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å undersøke om Vestfold fylkeskommune har hatt en betryggende prosjektstyring av byggeprosjektet Gildehallen, herunder se på årsaker til overskridelse og hvordan disse kan unngås ved fremtidige byggeprosjekter.

Definisjon av prosjektstyring

Med begrepet prosjektstyring menes i følge standard NS – ISO 1006:2003: planlegging, organisering, overvåking, regulering og rapportering av alle sider ved et prosjekt.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Følgende problemstillinger besvares i prosjektet:

- **Ble det tilrettelagt for tilfredsstillende prosjektstyring av byggeprosjektet Gildehall på Borre?**
- **Ivaretar Vestfold fylkeskommunes reglementer og rutiner grunnlag for tilfredsstillende prosjektstyring, slik at vesentlige budsjettoverskridelser kan unngås i fremtidige byggeprosjekter?**
- **Er det avdekket vesentlige budsjettavvik på de 10 siste byggeprosjekter i forhold til første gangs vedtatte budsjettamme?**

3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

Revisor har bl.a. foretatt

- Oppstartsmøte med fylkesrådmann
- Intervju med aktuelle personer
- Dokumentanalyse
- Regnskapsanalyse
- Slutt møte med fylkesrådmann

Vestfold Kommunerevisjon vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon til vår rapport. Vi har mottatt velordnet og omfattende dokumentasjon.

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger revisor bruker for å vurdere funn som undersøkelsen har avdekket. Dvs. revisjonskriterier er de krav revisor reviderer opp mot. Revisjonskriterier kan utledes ut i fra politiske vedtak, lov, forskrifter, anerkjent praksis etc.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene hentet både fra fylkeskommunens interne regelverk som budsjettreglement, eksternt regelverk som kommunelov med forskrifter og forskjellige standarder på området som beskriver rammeverk for prosjektstyring, oppfølging samt kvalitetssikring og risikostyring innen prosjektstyring av byggeprosjekter. I tillegg er kriterier hentet fra regelverket om offentlige anskaffelser.

Nedenfor viser en oversikt over revisjonskriterier som er brukt i dette prosjektet knyttet til ovennevnte problemstillinger.

- Lov om offentlige anskaffelser (LOA) av 16.7.1999
- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) av 04.07.2006, §3-1 (1) Grunnleggende krav for alle anskaffelser
- Politiske vedtak knyttet til prosjektet
- Systemer for kvalitetsstyring i prosjekter, Norsk Standard – ISO 1006:2003
- Reglement for gjennomføring av byggesaker i Vestfold fylkeskommune

Under kapittel 5 i rapporten har vi utdypet revisjonskriteriene nærmere.

5. FAKTADEL MED REVISORS VURDERING

I dette kapittelet vil vi belyse problemstillingene, presentere innhentet fakta knyttet til problemstillingene og vurdere disse opp mot revisjonskriteriene.

Vi starter med en beskrivelse av prosjektet og prosjektorganiseringen av Gildehall på Borre.

5.1 Prosjektorganisering – Gildehall på Borre

Gildehallen på Borre er et tiltak i satsningen på vikingtid i Vestfold. Prosjektet ble organisert under Midgard historisk senter på Borre. Prosjektet er et tiltak i den strategiske byggingen av attraksjoner i Vestfold.

Midgard har i Strategisk kulturplan (SKP) for 2003 – 2006 hatt som konkret tiltak å arbeide for å bygge et rekonstruert bygg. Dette målet ble ytterligere konkretisert ved rulleringen av SKP for perioden 2007 – 2010, hvor målet var å bygge en aristokratisk hall (Gildehall).

I investeringsbudsjettet for 2007 ble inntil kr 10 millioner stilt til disposisjon for planlegging, prosjektering og bygging av gildehall, samt et servicehus.

Fylkestinget behandlet Gildehall i sak 21/07, der det ble fattet følgende vedtak:

1. Inntil kr 10 millioner kroner, avsatt i investeringsbudsjettet for 2007, stilles til disposisjon for planlegging, prosjektering og bygging av gildehall, samt et servicehus på Borre.
2. Byggingen organiseres som et prosjekt under Midgard historisk senter, som trekker inn kompetansemiljøer, inkludert evt aktuelle frivillige organisasjoner, i et bredt samarbeid for å bygge ny varig kunnskap med overføringsverdi til andre tiltak nevnt i strategiplanen for attraksjonsutvikling i Vestfold.
3. Midgard historisk senter kommer tilbake med en sak til Fylkestinger høsten 2007 hvor kostnader vedrørende ervervelse av tomt, innkjøp av materialer, arbeidskostnader og samarbeidsavtaler samt driftsbudsjett blir redegjort i detalj.

I saken skisseres en framdriftsplan med byggestart sommeren 2008, og ferdigstillelse og drift fra våren 2009. Det er medtatt utdrag fra innhentet budsjett, hvor totalsummen på kr 10 millioner framkommer. Gildehallen som skisseres er 35 meter langt og 13 meter bredt på midten med hevet midtparti.

Gildehallen ble behandlet igjen i fylkestinget ett år senere, sak 34/08. Her skisseres det byggestart i 2009, og med drift fra 2010.

Det ble forhandlet fram en avtale med grunneier om bygging av 10 hektar utmark i Vollskogen (gnr 18, bnr 1,2,3) nord for Midgard. Området er markert på kart i vedlegg 1 i saken. Avtalens løpetid er satt til 50 år med mulighet for forlengelse og årlig leie er fastsatt til kr 30 000 pr år.

Av saksutredningen framkommer det at Midgard historiske senter har ansatt prosjektleder i 80 % stilling fra 1.08.2007 for å utrede bygg og drift. Fra 01.01.08 er prosjektet organisert og videreført under virksomhet Kulturarv. Arbeidet med Gildehallen ble organisert med en styringsgruppe og en byggekomite.

Styringsgruppen består av følgende:

- en representant fra fylkeskommunens administrasjon
- en representant fra Fagforbundet
- to representanter fra virksomhet for Kulturarv

Byggekomiteen har følgende sammensetning:

- en representant fra Borre Vikinglag
- en representant fra Kaupangprosjektet
- tre representanter fra virksomhet for Kulturarv

Følgende opprinnelig budsjett framkommer av saken:

| | |
|---------------|----------|
| Tomt | 280.000 |
| Grunnarbeider | 570.000 |
| Bygg | 5578.100 |

| | |
|--------------------|-----------------|
| VVS | 187.500 |
| El. | 432.500 |
| Adm/diverse | 752.500 |
| Sikkerhetsmarginer | 199.000 |
| <u>MVA</u> | <u>1999.900</u> |
| Sum | 9999.500 |

Anslaget for kjøp av materialer og arbeidskostnader er kjøpt som konsulenttjeneste, og det framkommer i saksutredningen at budsjettet er kvalitetssikret av flere faglige instanser.

Prosjektet har møtt flere utfordringer underveis. Anskaffelse av tomt og arbeidet med reguleringsplan var to forhold som medførte forsinkelser i prosjektet. Konkurs og bytte av medarbeider hos konsulentfirma i søkefasen var også forhold som bidro til ytterligere forsinkelser.

I prosjektet har det også vært bytte av prosjektleder i flere omganger.

Prosjektet har hatt 3 utviklingsfaser. I den første fasen var utgangspunktet et enkelt bygg med åpning i taket i forhold til ildsted. I denne fasen arbeidet man med å forenkle bygget for å holde budsjettrammen på 10 mill. Det ble åpnet for en vurdering av at bygget kunne reduseres til en lengde på 28 meter. I fase 2 forelå skissene til bygget, og det vokste i forhold til fase 1. I fase 3 ble det gjennomført nye beregninger for å sikre en solid konstruksjon. Bygget fikk en smidigere konstruksjon.

5.2 Problemstilling 1:

Ble det tilrettelagt for tilfredsstillende prosjektstyring av byggeprosjektet Gildehall på Borre?

Under denne problemstilling har vi vurdert om i hvilken grad Vestfold fylkeskommune hadde et overordnet system og rutine, som ga grunnlag for – og muliggjorde for en tilfredsstillende styring og oppfølging av byggeprosjektet.

5.2.1 Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har revisor i hovedsak utledet revisjonskriterier fra;

- 1) *ISO-standard 10006 Systemer for kvalitetsstyring - Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter.*
- 2) Vestfold fylkeskommunes byggereglement fra 1995

1) ISO-standard 10006 Systemer for kvalitetsstyring

Denne standarden gir veiledning om anvendelse av kvalitetsstyring i prosjekter. Den kan anvendes for prosjekter av varierende kompleksitet, store eller små, av kort eller lang varighet, i forskjellige miljøer og uavhengig av hva slags produkter eller prosesser det dreier seg om.

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier, som bør være tilstede for tilfredsstillende overordnede system/rutiner for tilfredsstillende prosjektstyring. Disse er lagt til grunn for revisors vurdering.

Vestfold fylkeskommune er ikke ISO-sertifisert, og således ikke pålagt å etterleve denne standarden.

Planer

Prosjektplan for styring av prosjektets planleggings- og gjennomføringsfase. Hvor målsetting, faser, oppgaver, milepæler, budsjett, beslutningspunkter og beslutningsprosedyrer bør inngå i forprosjekt, detaljplaner etc..

Roller, myndighet og ansvar

Revisjonen vil her vurdere om prosjektdeltakerne har hatt klare dokumenterte beskrivelser med tanke på roller, ansvar og myndighet og hvordan disse er kommunisert ut i prosjektorganisasjonen.

Risiko og usikkerhet

Revisjonen vil vurdere om det er utarbeidet en risikostyringsplan for prosjektet, hvor det bør fremgå om det er gjort en risikovurdering for å identifisere risikokilder. Om det er vurdert sannsynlighet for at en eller flere uønskede hendelser skal inntreffe, og anslå/beregne konsekvensene.

For å synliggjøre uforutsette og uspesifiserte forhold, vil vi vurdere om byggebudsjettet inneholdt reserver til uforutsett, prisstigning etc..

Kontrahering av arkitekt, entreprenør

Revisjonen vil vurdere om anskaffelser i prosjektet er gjennomført i tråd med regelverk for offentlige anskaffelser.

Endrings og tilleggsarbeider

Revisjonen vil vurdere fullmaktsoversikter for bestilling av endrings og tilleggsarbeider.

Budsjettrammer og rapportering til fylkestinget

Revisjonen vil vurdere prosjektets økonomiske ramme, byggebudsjett og om fylkestinget er tilfredsstillende informert om prosjektets økonomiske utvikling.

Framdrift, kvalitets- og økonomioppfølging

Revisjonen vil vurdere om det har vært tilrettelagt for en regelmessig intern skriftlig gjennomgang av prosjektets utvikling og status med tanke på fremdrift, kvalitet og økonomi.

Hvordan Vestfold fylkeskommune har tilrettelagt for disse punktene blir nærmere beskrevet og vurdert i etterfølgende kapitler.

2) Byggereglement Vestfold fylkeskommune

”Retningslinjer for planlegging og gjennomføring av byggearbeider i Vestfold fylkeskommune” vedtatt av fylkesutvalget i 1995, er det siste reglementet som er vedtatt før prosjektstart på Gildehallen.

Til dette reglementet kan fylkesrådmannen bestemme at deler av byggereglementet ikke skal gjelde for mindre byggeprosjekter. Dette skal imidlertid gjøres skriftlig og begrunnet. Av saksutredningen for retningslinjene fra 1995 framkommer det at komiteer oppnevnes for større byggeprosjekter, som i 1995 ble tallfestet til kr 30 mill.

Dette byggereglementet ble ikke tatt i bruk i forbindelse med prosjektet Gildehallen. Byggeprosjektet ble av kulturavdelingen sett på som et annerledes byggeprosjekt hvor det skulle søkes om dispensasjoner til moderne byggekrav.

5.2.2 Planer

Revisjonskriterier:

Det bør foreligge en prosjektplan for styring av prosjektets planleggings- og gjennomføringsfase. Målsetting, faser, oppgaver, milepæler, budsjett, beslutningspunkter og beslutningsprosedyrer bør inngå i forprosjekt, detaljplaner etc..

5.2.2.1 Fakta

Prosjektplan

Revisor er ikke forelagt en samlet prosjektplan utover den framstillingen som framkommer av sakene FT 21/07 og FT 34/08.

Planleggings- og gjennomføringsfase

I FT sak 21/07 ble følgende faser og framdriftsplan beskrevet:

- Planleggingsfasen innen utgangen av 2007
- Reguleringsarbeid tidlig i 2008
- Byggestart sommer 2008
- Bygg i drift våren 2009

I FT sak 34/08 framkommer det at arbeidet med arkitektur er kommet godt i gang, og at arbeidet vil intensiveres. Det er usikkerhet rundt framdriften til arbeidet med regulering av tomt og byggeprosessen. Dersom disse prosessene går greit vil det være realistisk med byggestart i 2009 og at Gildehallen kan tas i bruk i 2010.

Milepæler har ikke vært beskrevet i prosjektet utover det som framkommer av sakene til fylkestinget med planleggingsfase, reguleringsarbeid, byggestart og ferdigstillelse.

5.2.2.2 Revisors vurdering:

Revisor kan ikke se at det er utarbeidet egen prosjektplan i planleggingsfasen utover opplysninger som framkommer av FT sakene 21/07 og 34/08. Opplysningene som framkommer i disse sakene er ikke et endelig forprosjekt i forhold til hvilke krav som framkommer av reglementet fra 1995. Sakene inneholder ikke opplysninger om punktene b, c, d, e, og h etter reglementets pkt 3.1.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i at byggereglementet fra 1995 skulle vært lagt til grunn ved bygging av Gildehallen. Reglementet følger som vedlegg 1 til rapporten.

Bevilgningen i FT sak 21/07 omfattet planlegging, prosjektering og bygging av gildehall, samt et servicehus på Borre. Revisjonen har mottatt opplysninger om at det ikke var økonomi i prosjektet til å gjennomføre et forprosjekt.

Etter vedtakets punkt 3 i sak 21/07 skulle Midgard historisk senter komme tilbake med en sak til Fylkestinget høsten 2007 hvor kostnader vedrørende ervervelse av tomt, innkjøp av materialer, arbeidskostnader og samarbeidsavtaler samt driftsbudsjett blir redegjort i detalj. Disse opplysningene er medtatt i sak 34/08, men revisjonen stiller spørsmål ved kvaliteten på opplysningene. Budsjettet var utarbeidet etter en grov skisse. Det forelå ikke detaljtegninger, og det var ikke avklart om Gildehallen fikk dispensasjoner fra ordinære byggekrav. Valg av entreprisform var det heller ikke tatt stilling til på dette tidspunktet.

Etter revisjonens vurdering ble fylkestinget invitert til å fatte vedtak i sak 34/08 på et noe sviktende grunnlag i forhold til eget reglement.

5.2.3 Roller, myndighet og ansvar

Revisjonskriterier:

Det bør foreligge klare dokumenterte beskrivelser med tanke på roller, ansvar og myndighet og hvordan disse er kommunisert ut i prosjektorganisasjonen. Alle viktige roller bør inngå som politisk ledelse, administrativ ledelse, prosjektleder, brukergruppe, byggeleder m.fl.

5.2.3.1 Fakta

Arbeidet med Gildehallen ble organisert med en styringsgruppe og en byggekomite. Fra 01.01.08 er prosjektet organisert under virksomhet for Kulturarv.

På det første møte i styringsgruppen 24.08.07 var tre representanter til stede. Ansattes representant var ikke valgt.

Styringsgruppens og byggekomiteens mandat og ansvar ble beskrevet.

Styringsgruppen var ansvarlig for følgende:

- Overordnet ansvar for økonomi
- Inngåelse av kontrakter
- Prosjektets gjennomføring
- Følge opp framdriftsplaner

Byggekomiteens mandat og ansvar:

- Ta stilling til tekniske, estetiske og faglige løsninger
- Påse at byggetekniske løsninger ligger innenfor gjeldende lover og forskrifter

Byggekomiteens mandat og ansvar ble sendt i brev til byggekomiteens medlemmer.

På dette møtet ble også bygg, byggeleder og ansvar for bygg mht forskrifter tatt opp i forhold til klasse på byggmester/entreprenør i forhold til byggets størrelse. Byggeledelse vil avhenge av hvilken modell som blir valgt for bygging, og forskrifter og følges opp av ansvarshavende.

Prosjektleder skulle være bindeledd mellom styringsgruppa og prosjektet. Det ble ikke skrevet noen stillingsbeskrivelse i forhold oppgaver og ansvar.

Det ble ikke tegnet et fullstendig organisasjonskart. Kartet har endret seg i prosessen, det var opprinnelig Midgard som var ansvarlig, men kulturarv overtok i forbindelse med etableringen av Vestfoldmuseene IKS. Prosjektleder har tegnet opp organisasjonskart i forhold til sine underordnede.

Det ble imidlertid sendt inn et organisasjonskart til Horten kommune, datert 29.05.12 i forbindelse med søknad om ansvarsrett. I dette organisasjonskartet er prosjektleder fra eiendomsseksjonen.

Det ble rapportert til politisk nivå gjennom tertialrapportene. Det var en løpende dialog med fylkesrådmann og kulturdirektør.

5.2.3.2 Revisors vurdering:

Selv om roller, ansvar og myndighet ikke er nedtegnet og beskrevet for alle roller, ble styringsgruppen og byggekomiteens mandat og ansvar definert i det første møtet i styringsgruppen. Styringsgruppen sitter med ansvaret for nøkkeloppgavene økonomi, kontrakter, gjennomføring og framdrift. Den vesentligste rollen er således definert og beskrevet.

Det har vært utskifting av flere personer i styringsgruppen og det er usikkert hvorvidt disse har vært informert om mandat og ansvar.

Det har vært ansatt egen prosjektleder i prosjektet fram til januar 2012 hvor prosjektleder ble sykemeldt. Før eiendomsseksjonen overtok prosjektlederansvaret vurderes forholdet mellom prosjektleder og eiendomsavdelingen som organisasjonsmessig uklart.

5.2.4 Risiko og usikkerhet

Revisjonskriterier:

Det bør være utarbeidet en risikostyringsplan for prosjektet. Det bør fremgå om det er gjort en risikovurdering for å identifisere risikokilder, om det er vurdert sannsynlighet for at en eller flere uønskede hendelser skal inntreffe, og anslå/beregne konsekvensene. Dette bør gjenspeiles i en reserve i byggebudsjettet til uforutsette og uspesifiserte forhold.

5.2.4.1 Fakta

Prosjektleder eller styringsgruppen har ikke utarbeidet en egen risikostyringsplan for prosjektet.

Sikkerhetsmarginen i byggebudsjettet var kr 199 000 eller 1,99 % ved behandling av saken i FT i 2008. Opprinnelig budsjett var fra 2007 og byggestart ble forskjøvet til 2009. Budsjettet og sikkerhetsmargin har hatt følgende utvikling:

| | Sikkerhetsmargin | Totalbudsjett | Prosent |
|--------------|-------------------------|----------------------|----------------|
| FT 21/07 | 343 900 | 10 000 000 | 3,44 % |
| FT 34/08 | 199 000 | 9 999 500 | 1,99 % |
| 01.02.2010 | 420 000 | 12 497 000 | 3,36 % |
| 16.12.2010 | 900 000 | 14 437 242 | 6,23 % |
| ref 17.10.12 | 2 164 550 | 25 500 000 | 8,49 % |

Hvilken modell som skulle velges for byggingen av Gildehallen ble diskutert på flere møter i styringsgruppen. Det ble utarbeidet en oversikt som viser fordeler og ulemper ved de ulike modellene. Totalentreprise ble beskrevet med flest ulemper, delentreprise og egenentreprise var jevne i forhold til fordeler og ulemper. Følgende oppsett var utarbeidet i forkant av avgjørelsen:

| Modeller for bygging av gildehall på Borre | | |
|---|--|---|
| Totalentreprise | Delentreprise | Egen entreprise |
| Fordeler | Fordeler | Fordeler |
| Alt ansvar på byggmester/entreprenør Klare ansvarsforhold | Bærende konstruksjoner settes opp av byggmester/entreprenør Resten settes opp av egne prosjektansatte Utveksling av håndverkere Byggingen kan være en attraksjon Mer bruk av originalt verktøy Utvikling av lokal håndverkskompetanse Noe mulighet for justeringer underveis i prosessen Mulighet for EU-midler Muligheter for billige materialer | Hånd om hele byggeprosessen Kvalitetssikring i alle ledd Hele byggeprosessen et ledd i formidling av vikingtid Utstrakt bruk av originalt håndverktøy Mer for pengene, utsmykning inventar Utveksling av håndverkere Utvikling av lokal håndverkskompetanse Gode muligheter for justeringer/endringer underveis i prosessen Mulighet for EU-midler Muligheter for billige materialer |
| Ulemper | Ulemper | Ulemper |
| Manglende muligheter for justeringer underveis Utsmykning og inventar som egen del Byggmesterens/entreprenørens fortjeneste tilfaller denne Ingen utveksling av håndverkere Bygging ingen attraksjon | Uklare ansvarsforhold Lengre byggetid Budsjettoppfølging og personaloppfølging | Fylkeskommunen selv ansvarlig for bygg Lengre byggetid Budsjettoppfølging og personaloppfølging |

I epost datert 25.09.09 kom eiendomsseksjonen med følgende innspill om hvordan eiendomsavdelingen så på spørsmålet om Vestfold fylkeskommune burde stå som ansvarlig søker for prosjektet:

Hei.

Vi har drøftet Vestfold fylkeskommunens engasjement i byggesaken rundt gildehuset på Midgard. Eiendomsavd vil ikke anbefale at VFK står som **Ansvarlig søker** for prosjektet. Dette bør **settes bort** til for eksempel arkitekten for prosjektet. Skal VFK stå med dette ansvaret må vi søke lokal godkjenning noe vi ikke kan se er i samsvar med VFK's interesser.

Samtidig vil bygget bli et "moderne" bygg med gammel drakt og byggekultur. I den forbindelse anbefales at alle fag som; **VVS, el, sanitær, brann** kvalitetssikres hos respektive rådgivere og benytter disse i søknadsprosessen. Dette gjelder også RIB (tre og betongkonstruksjoner)

Vedr det byggetekniske og ønsket om lokal kompetansebygging, anbefales engasjert f.eks. [redacted] (eller tilsvarende person) til gjennomføring av byggeteknikken. Her kan det inntas klausuler om at lokale håndverkere skal inntas i prosjektet for å ivareta ønsket om å bygge kompetanse i nærområdet. Vi kan ikke se det formålstjenlig å ansette egne håndverkere og bygge prosjektet "på egen kjø". Dette pga det ansvaret VFK vil måtte påta seg i en slik sak.

Vi henstiller derfor til at det **offentlig-retalige ansvaret** for prosjektering og utførelse blir bortsatt og plassert utenfor VFK's vegger selv om vi internt kan gjennomføre de nødvendige, konstruksjonsmessige beregninger.

Dette som et innspill til den videre saksgang.

I styringsgruppens referat av 4.11.09 framkommer følgende:

Vi gjennomgikk alternative gjennomføringsmodeller og hva som ligger av føringer i Fylkestingsvedtaket 2007. Fylkestingvedtaket legger vekt på bygging av lokal kompetanse og at prosjektet har en lokal forankring. Terje presiserte at prosjektet er forankret i hele administrasjonen, og at vi kan bruke av den kompetansen vi har på huset. Med bakgrunn i dette bestemte styringsgruppa:

- Vi håndterer prosjektet som en delt entreprise.
- Vi søker om lokal godkjenning v/Svein Erik for å stå som ansvarlig søker og utførende.
- Vi utarbeider byggetegninger selv og får en arkitekt til å gjennomgå tegningene og utarbeide en 3D modell til formidling.
- Vi prosjekterer trekonstruksjoner med en ekstern kontroll som egenkontroll.
- Alle andre fag prosjekteres eksternt, enten som en totalpakke med én prosjekterende eller som en del av kontrakten med den utførende i faget.
- Vi skal tidlig kontakte Horten kommune (forhåndskonferanse) og brannmyndigheter for å etablere en god dialog.

Ved at fylkeskommunen søkte om lokal godkjenning gikk både byggmesterforbundet og leder fra en håndverkebedrift ut i media.

Leder av byggekomiteen har på forespørsel gitt følgende tilbakemelding til revisjon på valg av modell:

Det var fra prosjekt Gildehall aldri tenkt at hele bygget skulle reises av egne folk i egen regi. Alle forhold knyttet til bygningen unntatt trekonstruksjonen skulle settes ut på anbud. Det var derfor kun en del av bygningen, den mest visuelle som det knyttet seg håndverkstradisjoner til

som skulle bygges i egen regi. Slik ble det da også, alle andre deler av bygget er satt ut på anbud og tilkommet markedet på ordinært vis.

Trekonstruksjonen ønsket styringsgruppa å beholde, slik at kompetanse kunne bygges opp og spres. Et avgjørende moment i diskusjonen med eiendomsavdelingen var at det ville være økonomisk og fagmessig svært ressurskrevende å beskrive og tegne alle Gildehallens bygningsdeler og sammenføringer i detalj. Et slikt tegningssett skulle så ligget til grunn for en anbudsrunde. Hvis det var svakheter ved dette grunnlaget ville en entreprenør kreve tillegg for alle slike forhold, noe som ville bringe kostnadene ut av kontroll og dette anså styringsgruppen å være en stor økonomisk risiko. Svaret på ansvarsforholdene var å ta trekonstruksjonen i egen regi, og ansette egne håndverkere som bygde bygget og løste uforutsette bygningsmessige utfordringer underveis på en praktisk måte.

Et annet forhold rundt e-posten var at det er to tenkesett som nærmest kolliderte. Tenkningen i prosjektet var å reise et ganske autentisk bygg ved utstrakt bruk av tradisjonshåndverkere. Tenkesettet i eiendomsseksjonen var å sette ut planleggingsarbeidet til rådgivende konsulenter for deretter å kontrahere firmaer. Disse to tilnærmingssettene sto delvis i motstrid til hverandre, ettersom forståelsen for byggets historiske dimensjoner og kvalitet knyttet til utførelsen var parametere som de to tenkesettene ville håndtere ganske ulikt.

I og med at materialprisene steg med nær 40% fra 2007-2009 ble de tekniske byggene med toaletter og kjøkken prosjektert inn i hallbyggets gavler. Dette for om mulig å gjøre bygget rimeligere. Det som da skjedde i 2009 med å trekke inn rådgivende ingeniører blant annet på ventilasjon var at kravene konsulenten stilte i henhold til forskrifter var et eget rom med stor ventilasjonsmaskineri samt rørgater alt til en sum av ca 900 000 kroner. Det var flere forhold slik som dette som klart ga beskjed om at planleggingen ved bruk av rådgivende ingeniører var på ville veier mht hva dette bygget skulle brukes til og hvorfor det i det hele tatt skulle reises. Igjen måtte prosjektet ta et par skritt tilbake og styringsgruppa måtte vurdere hvilket mål vi hadde med Gildehallen, og konklusjonen var klar; det skulle bli et troverdig bygg med historisk korrekte kvaliteter så langt dette lot seg gjøre. Servicehus ble planlagt utenfor Gildehallen og fikk billig moderne konstruksjon.

Eiendomsseksjonen ble etter dette invitert inn i styringsgruppen. Han ble bedt om å fungere som ressurs for prosjektleder for alle andre deler av bygget enn trekonstruksjonen, da han var kjent med arbeidsmetodikken med rådgivende ingeniører og utførende firmaer.

Prosessen fra en plan om et historisk bygg til et bygg som skulle tilfredsstillende alle byggeforskrifter førte til en hybrid tenkning, dvs en blandet tenkning jfr de to tenkesettene jeg beskrev over. Utfordringen var å ivareta alle forhold når kompetansen til å gjennomføre den var delt mellom Eiendomsseksjonen og Gildehallprosjektet. Her kunne samhandlingen internt i fylkeskommunen vært bedre på et tidligere stadium, helst allerede tidlig i 2009.

5.2.4.2 Revisors vurdering:

Det har ikke vært utarbeidet en egen risikostyringsplan. Ordet risiko er ikke benyttet i referatene fra styringsgruppen. Det er ulik oppfatning av hva risikoen for prosjektet har vært, om det har vært økonomien eller selve byggverket.

Ved behandling av Gildehallen i FT sak 34/08 framlegges lik totalkostnad som i FT sak 21/07. Sikkerhetsmarginen er redusert fra kr 343 900 til 199 000 til tross for at byggestart er forskjøvet med ett år.

Nivået på sikkerhetsmarginen var nede i 2 % i 2008. I dette budsjettet er det ikke satt av midler til prisstigning. I vanlige byggeprosjekt bør sikkerhetsmarginen ligge på rundt 10 %. Da Gildehallen er et spesielt bygg som vil ha flere utfordringer enn ordinære bygg, burde dette også gjenspeiles i sikkerhetsmarginen. Knapp sikkerhetsmargin krever tett økonomioppfølging både før start og i gjennomføringen. Budsjettendringer i etterkant viser at sikkerhetsmarginen ved oppstart var urealistisk lav.

Valg av entreprisreform var en viktig beslutning i forhold til prosjektets gjennomføring. De ulemper som framkom for delentreprisen var uklare ansvarsforhold, lengre byggetid og budsjettoppfølging og personaloppfølging. I modellen om delentreprise var det lagt opp til at bærende konstruksjoner skulle settes opp av byggmester/ entreprenør. Av referatet får en forståelse av at selve bygget settes opp i egnereg, siden det skal søkes om at prosjektleder kan stå som ansvarlig søker og utførende.

Eiendomsavdelingens råd om at fylkeskommunen ikke burde stå som ansvarlig søker for prosjektet fikk ikke gjennomslag i styringsgruppen. Styringsgruppen mente det var viktig å bygge kompetansemiljøer slik det framkommer i FT sak 21/07, og at dette best kunne gjennomføres i egenregi.

Etter revisjonens vurdering ble ulemper og konsekvenser ved valg av delt entreprisreform ikke viet tilstrekkelig oppmerksomhet idet det ikke framkommer av referatet fra styringsgruppen, ved valg av entreprisreform, at det var fokus på hva som skulle gjøres for å møte risikoene ved delt entrepris. Det framkommer heller ikke av senere referat at det har vært spesielt fokus på ansvarsforhold, byggetid og budsjettoppfølging.

5.2.5 Kontrahering av arkitekt, entreprenør

Revisjonskriterier:

Anskaffelser i prosjektet er gjennomført i tråd med regelverk for offentlige anskaffelser.

Lov om offentlige anskaffelser gjelder for fylkeskommunale myndigheter etter § 2. Loven skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. I de grunnleggende bestemmelsene i § 5 framkommer det blant annet at en anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at lovbestemmelser kommer til anvendelse. Et utdrag fra regelverket om offentlig anskaffelser følger som vedlegg 2.

5.2.5.1 Fakta

Styringsgruppen hadde 3.09.07 et møte med representanter fra BTV-innkjøp og fikk informasjon om regelverket.

Inngåelse av kontrakter er en av oppgavene som er definert som styringsgruppens ansvarsområde. Med utgangspunkt i liste over leverandørfakturaer for prosjektet, er kjøp over kr 100 000 valgt ut for kontroll i forhold til etterlevelse av lov om offentlig anskaffelse og behandling i styringsgruppen.

Arkitekt:

Her ble det sendt forespørsel til aktuelle leverandører. Tildelingskriteriet var mest prisgunstige tilbud. Det foreligger en protokoll for anskaffelse hvor det blir oppgitt at den ene arkitekten hadde det mest prisgunstige tilbudet. Det foreligger ikke andre dokumenter for denne anskaffelsen utover nevnte protokoll. Hvilke andre kriterier enn pris, er ikke oppgitt. Tilbudet var på 113 250. Protokollen for anskaffelse er datert 29.09.08. Revisor kan ikke se at saken er behandlet i styringsgruppen.

Et tilbud fra samme arkitekt ligger vedlagt i dokumentasjonen med dato 02.02.10. Det foreligger ikke andre dokumenter som dokumenterer at det har vært konkurranse, eller en protokoll for anskaffelse. Totalt var tilbudet på kr 108 500 som overstiger grensen for krav om føring av protokoll.

Arkitekten har fakturert for over kr 300 000 pr 19.11.12.

Rådgivende ingeniører:

Vestfold fylkeskommune bruker rådgivende ingeniører innen grunnarbeid/betong (RIB), elektro (RIE), VVS (RIV) og brann (RIBR). Denne er lagt ut som åpen anbuds konkurranse på Doffin. Tildelingskriterier er 90 % pris og 10 % kvalitet. Det er utfylt en protokoll for anskaffelse som er i tråd med vedlegg 4 i forskriften. Tilbud fra rådgivende ingeniører ble behandlet i av styringsgruppen i møte 19.04.10.

Byggetreprenør:

Konkurranse med forhandling ble valgt som anskaffelsesprosedyre. Oppdraget ble lyst ut på Doffin. Pris, byggetid og oppstart ble valgt som tildelingskriterier med vektning på henholdsvis 80 %, 10 % og 10 %. Protokoll for anskaffelse er i henhold til vedlegg 4 i forskrift om offentlig anskaffelser. Saken ble behandlet av styringsgruppen i møte den 22.06.11.

El-installasjoner

Aktuelle firma er forespurt om å levere tilbud på oppdraget. Ifølge protokoll for anskaffelse, er lavest pris eneste tildelingskriterium. Protokoll for anskaffelse er i henhold til vedlegg 3 som er for anskaffelser mellom kr 100 000 og 500 000. Kontraktsummen er på kr 668 784,59 eksklusiv mva. Regelverket tilsier at dette oppdraget skulle vært utlyst på Doffin (over 500 000). Protokoll for anskaffelse skulle vært i henhold til vedlegg fire i forskriften om offentlig anskaffelser. Prosjektleder opplyser at man forventet at oppdraget skulle komme under grensen for utlysning i Doffin. Derfor ble forespørsel til aktuelle leverandører valgt. Valg av el installatør ble behandlet i styringsgruppen i møte 22.09.11.

Rørlegger

Ifølge referat fra styringsgruppemøte 22.09.11 ble fire firmaer kontaktet om tilbud. Kun et av firmaene ga tilbud. Ifølge prosjektleder regnet man med at man kom under grensen for utlysning på Doffin. Tilbudet var på kr 508 390 eks mva. Det er pr 19.11.12 fakturert kr 169 423.

Snekker og tømrerarbeider:

Oppdraget gjaldt oppføring av hall med et så historisk, autentisk uttrykk som mulig. Her ble konkurranse med forhandling valgt som konkurranseform. Oppdraget ble lagt ut på Doffin der erfaring med tilsvarende arbeid, leveringstid og pris ble oppgitt som tildelingskriterier med henholdsvis 10, 20 og 70 poeng. Det foreligger ikke en protokoll for anskaffelse i henhold til vedlegg 4 til forskriften, men en åpningsprotokoll. Det foreligger en vurdering av de innkomne tilbudene. Tilbud ble behandlet i møte i styringsgruppen den 07.06.12.

Utleie av Brakker, maskiner og utstyr:

Det foreligger tildelingsbrev hvor 4 utleiefirma er forespurt om å gi tilbud. Et firma ble valgt på bakgrunn av lavest pris ifølge tildelingsbrevet. Revisor kan ikke finne protokoll for anskaffelse eller andre dokumenter om offentlig anskaffelser for dette oppdraget. Det er fakturert kr 176 219. Revisor kan ikke se at saken er behandlet i styringsgruppen jf referater fra møtene.

Konsulent:

En konsulent har blitt fakturert for kr 362 906 pr 19.11.12. Her foreligger det ingen dokumenter som bekrefter at regelverk om offentlig anskaffelser er fulgt. Saken er ikke drøftet i styringsgruppen etter det revisor kan se. Prosjektleder har følgende forklaring: ”Konsulentselskapet ble forespurt til opptegning av bygget etter skisser fra prosjektleder. Kostnadsvurdert til langt under grensen på kr 100.000,-. Direkte innkjøp var dermed mulig. Etter innspill fra undertegnede ble Ansvarlig Søker-funksjonen tillagt arkitekten. Dette ble kostnadsdrivende. Ny utlysning ble ikke foretatt.”

Byggevarerforhandler:

Det er kjøpt varer for kr 391 820. Ifølge opplysninger fra prosjektleder, har fylkeskommunen rammeavtale med dette firmaet.

Diverse firma innen trevare/ behandling av tre.

Det er flere firmaer som har fått oppdrag etter direkte henvendelse. Prosjektleder begrunner dette med at dette ”var/er eneste mulighet siden det settes helt spesiell krav til utførelse, materialkvalitet og materialtype. En må her hensynta at alle leveranser har vært spesielle og leveranse kvaliteten er håndplukket. Alt tømmeret til bygget er håndplukket forskjellige steder i landet og levert for grovskjæring til sagbruk som kan håndtere dette.”

5.2.5.2 Revisors vurdering:

Revisors gjennomgang viser at det er mindre brudd på regelverk om offentlig anskaffelser. Når alle mottatte tilbud for en anskaffelse ligger over grensen for utlysning på Doffin må tilbudene forkastes og ny og korrekt tilbudsforespørsel gjennomføres jfr. FOA § 13-1. Oppdragene for El-installasjoner og rørlegger burde vært utlyst på Doffin da tilbudene ligger over kr 500 000.

Det er også gjort direkte anskaffelse av konsulent uten konkurranse som er et brudd på regelverk om offentlig anskaffelse.

Flere av anskaffelsene mangler protokoll for anskaffelser. Der hvor man har gjort direkte anskaffelse burde en protokoll for anskaffelse vært fylt ut med en begrunnelse for hvorfor kun

en leverandør er forespurt. Forklaringen om spesiell leveranse er akseptabel, men man skal likevel fylle ut en protokoll for anskaffelse.

5.2.6 Endrings- og tilleggsarbeider

Revisjonskriterier:

Endrings- og tilleggsarbeider er gjennomført i tråd med fullmakter.

Etter pkt 5.4 i byggereglementet disponerer komité/ fylkesrådmann innenfor det samlede byggebudsjett og forprosjektets rammer og forutsetninger for øvrig ved å overføre mellom budsjettposter.

5.2.6.1 Fakta

Det er styringsgruppen som er ansvarlig for å inngå kontrakter. Det er ikke nevnt noe om endringsmeldinger i styringsgruppereferater eller andre referater i forbindelse med prosjektet.

Revisor har funnet endringsmelding på faktura til en leverandør. Her er prosjektleder påført som referanse på fakturaene og prosjektleder er en del av styringsgruppen. Prosjektet er pr dato ikke ferdig slik at flere endringsmeldinger kan komme senere. Det er naturlig at endringsmeldinger kommer mot slutten.

5.2.6.2 Revisors vurdering:

Revisor savner en behandling av endringsmeldinger. Ut over dette har ikke revisor bemerkninger når det gjelder endrings- og tilleggsarbeider.

5.2.7 Budsjettrammer og rapportering til fylkestinget

Revisjonskriterier:

Er fylkestinget tilfredsstillende informert om prosjektets økonomiske utvikling. Er endringer i prosjektets økonomiske ramme og byggebudsjett tilfredsstillende dokumentert.

Følgende skulle vært fulgt opp gjennom byggereglementets pkt 5.2:

Det skal føres løpende økonomisk oversikt over hvert byggeprosjekt. I selve byggetiden skal det utarbeides økonomiske oversikter månedlig. Fylkesutvalget og evt sektorutvalget skal ha seg forelagt melding om økonomisk og fremdriftsmessig status for alle pågående byggearbeider hver 3. – 4. måned. Ved tilsynelatende uunngåelige overskridelse av forprosjektets rammer i byggeperioden, reduseres avviket så mye som mulig, og det fremmes sak for fylkesutvalg og fylkesting.

5.2.7.1 Fakta

Til prosjektet Gildehallen ble det bevilget kr 10 mill i FT sak 21/07. Budsjettet som er vedlagt FT sak 34/08 innehar samme totalsum på kr 10 mill som ved behandling i FT sak 21/07.

Budsjettrammer behandlet i styringsgruppen:

Revisjonen har plukket ut enkelte av referatene fra Styringsgruppen. Referatene som omhandler budsjett og økonomioppfølging er sammenstilt nedenfor:

| Møtedato | sak | Informasjon om budsjett og regnskap |
|------------|--------|---|
| 24.08.2007 | sak 8 | Prisstigning på materialer må tas med i ny kalkyle. |
| 18.10.2007 | sak 10 | Timber regner på nytt budsjett, innspill om stramt budsjett. |
| 05.11.2007 | | Informasjon om budsjett og framdrift politisk sak. |
| 06.03.2009 | | Varsel om innsigelse fra Svv. Søke om ekstrabevilgninger til p-plass, g/s-vei og støyskjerming. |
| 02.09.2009 | Sak 4 | Ekstrakostnader i forbindelse med veg, parkering og støyskjerming. |
| 21.09.2009 | sak 5 | Per 17.09.09 er det utgiftsført kr 1 305 715 på prosjektet. |
| 07.10.2009 | sak 4 | Fortsatt aktuelt å få ekstrakostnader i budsjettet for 2010. |
| 03.02.2010 | sak 3 | Gjennomgang av budsjett. Trekke ut kostnader basert på kulturhusmidler. Budsjett 11 809 938*, regnskap kr 1 753 700 per 25.01.10 vedlagt referatet. |
| 04.10.2010 | | Behov for å tilføre prosjektet kr 3,5 mill. |
| 16.12.2010 | sak 10 | PL varslet overskridelse kr 100 000 på rigg og drift. Totalt budsjett 15 mill, sikkerhetsmargin 1 462 758. |
| 17.01.2011 | sak 2 | Har 5,8 årsverk til disposisjon. |
| 22.06.2011 | | Budsjettet bearbeides i forhold til økte kostnader med ny entreprenør. Statusrapport skal utarbeides. |
| 22.09.2011 | | PL skal se på påløpte kostnader, avvik og merutgifter i forhold til budsjett og rapportere til styringsgruppa. |
| 15.03.2012 | sak 3 | Flere forslag til hvordan økonomien skal løses ble lagt fram og drøftet. |
| 07.06.2012 | | Ny kalkyle/budsjett er utarbeidet og viser at prosjektet trenger å få tilført 10,5 mill kroner. |

* Budsjettrammen i dokumentasjonen til referatet avviker noe i forhold til fylkestingets gitte ramme.

Budsjettet ble behandlet allerede i det første møtet i styringsgruppen 24.8.2007:

Sak 8. Budsjett for Gildehall og servicebygg.

ES gjennomgår kalkyle fra Timber a/s. Prisstigningen på materialer må tas med i ny kalkyle.

I møtet 18.10.2007 ble følgende skrevet om budsjettet:

Budsjett, Timber regner på nytt budsjett, vi fikk et innspill fra Håkon Skrindo som mente at budsjettet var stramt.

Møte 7.10.2009

Den første budsjettøkningen i prosjektet kom etter innsigelser fra Statens vegvesen til reguleringsplanen, og det måtte skisseres en løsning om ombygging av veg, støyskjerming og parkering. I referat fra styringsgruppen 6.03.2009 ble forholdet første gang omtalt. I neste

møte 2.09.2009 framkommer det at en skal søke å få finansiert ekstrakostnadene over budsjettet for 2010. I sakslisten til dette møte er ekstrakostnader i forbindelse med veg, parkering og støyskjerming beregnet til kr 1 294 000 eks mva. To møter senere 7.10.2009 under eventuelt står følgende: "Det kan fremdeles være aktuelt å få kostnader til støyskjerm og gang/sykkelsti inn på budsjettet for 2010". I fylkeskommunens budsjett for 2010 ble det bevilget kr 1,5 mill til vegarbeider i forbindelse med Gildehallen. Bevilgningen hadde i senere budsjett følgende spesifisering:

Note 1

| EKSTRABEVILGNING Veiøsning 15.12.09 | Budsjett | Bevilget: |
|--|------------------|------------------|
| Merkostnad ved regulering av Voldsskogen | 30 000 | 30 000 |
| Regulering av ny parkeringsplass ved Midgard | 200 000 | 200 000 |
| Opparbeiding av parkeringsplass ved Midgard | 390 000 | 350 000 |
| 100m voll og støyskjerming mot Rv19 | 600 000 | 540 000 |
| Arbeider med fysisk skille av veg og G/S | 74 000 | 80 000 |
| Totalt eks. mva | 1 294 000 | 1 200 000 |
| Inkl MVA | 1 617 500 | 1 500 000 |

Budsjettet som er vedlagt sakslisten til møte i styringsgruppen 3.02.2010 er økt med ytterligere 1 mill som finansieres med spillemidler, se under.

| Sum 1 | Sum 2 | Referanse | Postert pr 25.01.2010 |
|--------------|--------------|------------------|------------------------------|
|--------------|--------------|------------------|------------------------------|

FINANSIERINGSPLAN

Inntekter:

| | | |
|----------|------------------------|-------------------|
| 26.04.07 | Fylkestingbevilgning | 10 000 000 |
| 15.12.09 | Ekstrabevilgning vei | 1 500 000 |
| 2011 | Lokale kulturhusmidler | 1 000 000 |
| 29.01.10 | SUM | 12 500 000 |

Utgifter:

| | | |
|----------|--|-------------------|
| 10.12.09 | Regulering og opparbeiding av parkeringsplass ved Midgard (note 1) | 687 500 |
| 22.01.10 | Budsjett gildehall | 11 809 938 |
| 29.01.10 | SUM | 12 497 438 |

Møte 4.10.2010

Styringsgruppen behandlet budsjettet på ny i møte 4.10.2010. Da dette møtet ble avholdt var det i underkant av ett halvt år siden forrige møte, og det hadde vært skifte av prosjektleder. Budsjettet var eneste post på agendaen, følgende framkommer av referatet:

Ved gjennomgangen av budsjettet viste det seg at noen poster var tatt med to ganger. Samtidig var sikkerhetsmarginen satt noe lavt. Styringsgruppa kom fram til at tjæring av hallen de tre første åra etter at hallen er ferdigstilt, må tas inn i budsjettet.

I forhold til videre arbeid med bygging av gildehall på Borre fattet styringsgruppa følgende vedtak:

Styringsgruppa kan ikke realisere Gildehallen innenfor gitte økonomiske rammer (kr 11,5 mill. inkl. mva) og henstiller kulturdirektøren om å tilføre prosjektet inntil kr 3,5 mill. (inkl.mva). Styringsgruppa vil fortløpende forsøke å redusere kostnader og søke om ekstern finansiering.

Referatet inneholdt ikke ytterligere dokumentasjon. Nytt budsjett med ramme på 14,4 mill var vedlagt innkalling til neste møte 16.12.2010. Spillemidler var ikke lenger medtatt i budsjettoppsettet. Prosjektet ble tilført kr 3,5 mill i fylkeskommunens budsjett for 2011.

I referat fra møte 22.06.2011 framkommer det at budsjettet må bearbeides i forhold til økte kostnader med ny entreprenør. Det står også at statusrapport utarbeides med konsekvenser i forhold til bytte av konsulent i rådgivningsfirma og konkurs hos entreprenør.

I møte 22.09.2011 ble det ikke framlagt bearbeidet budsjett eller statusrapport som ble etterlyst i forrige møte. I referatet framkommer det at prosjektleder skal se på påløpte kostnader, avvik og merutgifter i forhold til budsjett og rapportere til styringsgruppen. Prosjektleder ble sykemeldt i januar 2012 og fratradte prosjektet.

Til neste møte 15.03.2012 har medlem i styringsgruppen fra eiendomsseksjonen vurdert kostnader og framdrift.

Sak 3 Framdrift og økonomi

Reldar orienterte om notatet (13.3.2012) han hadde skrevet. Hans beslutningsgrunnlag og oversikt har fortsatt mangler og hull:

- Mangler kontrakter med entreprenører
- Mangler detaljtegninger
- Rådgivende Ingeniører (RIB) er sjekket opp, alle data er sikret og godkjent i løpet av Inneværende uke.
- Møte med Byggmesterforbundets leder Rolf Ellerås er avholdt

Av notat utarbeidet 13.03.2012. framkommer det at de ansatte tømmerne utfører tilrettelegging av bygningsdeler, slik at disse kan monteres fortløpende når bygget får godkjennelse for igangsettelse. Reising av bygget kan ikke starte før alle detaljer er klarlagt og ny prosjektleder er på plass. Det foreslås at budsjettet økes til kr 19,6 mill til økte lønnskostnader pga forsinket byggetid, innleie av prosjektleder og sikkerhetsmargin.

I referat fra styringsgruppen 7.06.2012 framkommer det at eiendomsseksjonens representant går inn som prosjektleder. Ny kalkyle/ budsjett er utarbeidet og viser at prosjektet trenger å få tilført 10,5 millioner kroner.

Økonomien har i følge muntlige opplysninger vært på agendaen i alle møtene. Mye informasjon er gitt muntlig, og det er sagt at økonomien er i orden.

Rapportering til fylkestinget

I etterfølgende oversikt er det vist de beløp som er rapportert til fylkestinget gjennom tertialrapporter og årsrapporter for Gildehallen.

| Gildehall | Utgifter i året | Utgifter akkumulert | Budsjett akkumulert | Rest til disp |
|----------------------------|--------------------|------------------------|------------------------|------------------|
| 1. tertial 2008 | 191 | 479 | 10 000 | 9 521 |
| 2. tertial 2008 | 356 | 644 | 10 000 | 9 356 |
| årsrapport 2008 | 531 | 818 | 10 000 | 9 182 |
| 1. tertial 2009 | 178 | 996 | 10 000 | 9 004 |
| 2. tertial 2009 | 487 | 1 305 | 10 000 | 8 695 |
| årsrapport 2009 | 894 | 1 712 | 10 000 | 8 288 |
| 1. tertial 2010 | | | | |
| 2. tertial 2010 | | | | |
| årsrapport 2010 | 2 353 | 4 065 | 11 500 | 7 435 |
| 1. tertial 2011 | 1 637 | 5 702 | 15 000 | 9 298 |
| 2. tertial 2011 | 4 138 | 8 203 | 15 000 | 6 797 |
| årsrapport 2011 | 7 418 | 11 483 | 15 000 | 3 517 |
| 1. tertial 2012 | 1 631 | 13 114 | 15 000 | 1 886 |
| 2. tertial 2012 | 2 694 | 14 177 | 25 500 | 11 323 |
| Prognose 31.12. 2. tertial | 14 143 | 25 626 | 25 500 | -126 |

I budsjettsaken for 2010 ble budsjetttrammen økt med kr 1,5 mill på grunn av endringer i vegløsningen. Denne endringen var omtalt i begge tertialrapportene for 2009.

I 2010 var tertialrapportene satt opp etter en annen mal, og det ble ikke rapportert beløpsmessig på noen av fylkeskommunens investeringer. Det framkommer av rapporten for 2. tertial at prosjektet er inne i en detaljprosjekteringsfase, anbudsdokumenter er under utarbeidelse og vil bli behandlet av prosjektets styringsgruppe i nærmeste framtid.

I budsjettet for 2011 ble rammen økt med kr 3,5 mill. Det framkommer at prosjektet har hatt utfordringer knyttet til ervervelse av tomt, reguleringsplaner, og valg av entrepriseform. Dette har ført til økte kostnader knyttet til lønns- og prisvekst og rådgivende ingeniører. Vanskelig grunnforhold fordyrer prosjektet samtidig som treskjæring ikke tidligere var medregnet i kostnadene.

I fylkesutvalget 19.04.12 (sak 41/12) ble det informert om status i prosjektet og at prosjektet er forsinket i forhold til framdriftsplanen. Det er trukket fram 4 årsaker til forsinkelser og økte kostnader.

- Etter kontrakt for grunnarbeider var inngått gikk entreprenør konkurs. Det var prisdifferanse og merkostnader til rigging og omprioriteringer av arbeidsprosesser.
- Det ble ikke gitt dispensasjon fra Plan- og bygningsloven med tilhørende tekniske forskrifter, og det er kjøpt inn ekstern rådgiverkompetanse for å imøtekomme de formelle offentlige kravene til bygget, kvalitetssikring av beregninger samt plassering av ansvarsforhold.
- Reguleringsplanarbeidet knyttet til byggetomt og trafikk-løsning har tatt lenger tid enn ordinære reguleringssaker.
- Prosjektet har skiftet prosjektleder to ganger.

Fylkestinget vedtok økt budsjetttramme med 10,5 millioner kroner i FT sak 35/12.

Rapportering til Hovedutvalget for kultur, folkehelse og miljø

Det har vært følgende rapportering til hovedutvalget utover sak HU KFM 29/08 hvor driftsmodeller ble behandlet.

HU KFM 14/10, eventuelt: Hovedutvalgsleder ga kort status i saken.

HU KFM 31/10, eventuelt: Representant ønsker en status for Gildehallen til neste møte. Det er ingen sak om Gildehallen i neste møte. Ingen saker under evt. i sak 36/10.

HU KFM 29/11 eventuelt: Hva skjer med Gildehallen nå som entreprenør har gått konkurs? Av protokollen framkommer følgende: Leder av styringsgruppen besvarte spørsmålet.

5.2.7.2 Revisors vurdering:

Budsjett

Det framkommer av FT- sak 34/08 at budsjettet var kvalitetssikret av flere faglige instanser. Etter den informasjon vi har mottatt foreligger det ikke skriftlig dokumentasjon. I flg leder av styringsgruppen hadde Midgard historisk senter gjennom årene 2005-2008 samarbeid og kompetanseutveksling med håndverksmiljøer i Ale kommune i Sverige, Ringkøbing/Skjern museum i Danmark og Lofotr og Stiklastadir i Norge, alle med konkrete erfaring fra bygging av re-konstruerte hus fra jernalder. Deres erfaringer og faglige råd ble innhentet i møter over flere år og lagt til grunn for vurdering av økonomi og kvalitet rundt planlegging av Gildehallen.

Firmaet som utarbeidet budsjettet gjorde dette under forutsetning av bygget skulle settes opp som en totalentreprise. Sammenligningene med kostnadene for tilsvarende bygg var ikke kvalitetssikret med hensyn til hvilke besparelse disse prosjektene hadde oppnådd, og prisutviklingen i etterkant. I referat fra styringsgruppen 18.10.07 framkommer det at representant fra et annet eksternt firma, synes budsjettet var stramt. Firmaet som utarbeidet det første budsjettet, utarbeidet ikke flere budsjett av ukjente årsaker.

Revisjonen mener at budsjettet ikke var realistisk/ tilstrekkelig kvalitetssikret da dette ble vedtatt i FT sak 34/08. Totalrammen på 10 mill er beholdt, og det er etter det revisjonen kan se ikke tatt høyde for prisstigning, kostnader ved forskjøvet byggestart eller uforutsette hendelser for et komplisert prosjekt. Deler av budsjettet som var lagt inn i saken i 2007 ble

redusert i budsjettet vedlagt sak 34/08, på tross av at dette er postene som inneholder de vesentligste materialkostnadene. Styringsgruppen konstaterte i 2007 at prisstigning på materialer måtte medtas i ny kalkyle og at det måtte regnes på nytt budsjett. På dette tidspunktet var det ikke utarbeidet detaljtegninger eller fastsatt hvilke entreprisform som skulle benyttes. Dette skjedde i byggefase 1 da man arbeidet med å redusere byggets størrelse.

Ved behov for ekstrabevilgning på kr 1,5 mill foreligger det dokumentasjon i forhold til hvilke poster og tilhørende estimert beløp som omfattes av bevilgningen.

Behovet for budsjettøkning på kr 3,5 mill er ikke dokumentert i referatet fra styringsgruppen. Referatet er medtatt i sin helhet, og det var ingen vedlegg. Det mangler grunnlag som viser budsjett, regnskap og prognose. I referatet fra styringsgruppen er det tjæring som ikke var med i budsjettet og at sikkerhetsmarginen var satt for lavt. I fylkeskommunens budsjett for 2011 står det at treskjæring ikke var med i budsjettet, samt ekstra kostnader i forbindelse med vanskelige grunnforhold, lønns- og prisvekst og rådgivende ingeniører.

Revisor legger til grunn at treskjæring er en vesentlig kostnad i prosjektet. Etter revisors vurdering har styringsgruppen ikke hatt tett nok oppfølging av prosjektleder og skaffet seg tilstrekkelig oversikt over status i prosjektet generelt og spesielt i 2011.

Rapportering til fylkestinget

Det har vært rapportering av prosjektet til fylkestinget gjennom tertialrapporter og årsrapport som beskrevet i skissen foran. Rapporteringen viser at det er søkt om ekstra budsjettbevilgninger før det har vært en regnskapsmessig overskridelse, men økonomien prosjektstyringen knyttet til økonomi virker mangelfull.

På bakgrunn av manglende rapportering og behandling i styringsgruppen har heller ikke rapporteringen til fylkestinget vært tilfredsstillende. Det vises også til beskrivelse av disse forhold under avsnitt 5.2.8 nedenfor.

5.2.8 Framdrift, kvalitets- og økonomioppfølging

Revisjonskriterier:

Det bør foreligge en regelmessig intern skriftlig gjennomgang av prosjektets utvikling og status med tanke på fremdrift, kvalitet og økonomi.

5.2.8.1 Fakta

I ”Retningslinjer for planlegging og gjennomføring av byggearbeider i Vestfold fylkeskommune” fra 1995, som skulle vært fulgt, er følgende å lese;

”Det skal føres løpende økonomisk oversikt over hvert byggeprosjekt. I selve byggetiden skal det utarbeides økonomiske oversikter månedlig. Fylkesutvalget og evt. sektorutvalg skal ha seg forelagt melding om økonomisk og fremdriftsmessig status for alle pågående byggearbeider hver 3.-4. måned. Ved tilsynelatende uunngåelig overskridelse av forprosjektets rammer i byggeperioden, reduseres avviket så mye som mulig, og det fremmes sak for fylkesutvalg og fylkesting.”

Styringsgruppen

Referatene fra styringsgruppen følger ingen mal. Noen er strukturert med nummer til hvert punkt og noen er skrevet sammenhengende uten skille mellom de ulike forhold som er drøftet.

Framdrift i styringsgruppen

Framdrift har vært på agendaen i flere av møtene. På møte 5.01.10 lå det vedlagt framdriftsplan, hvor det er utarbeidet start og sluttidspunkt for de ulike aktiviteter. Etter denne skulle bygget være ferdig i 2011. På møte 17.01.11 ble det framlagt en oversikt som viste hvilke oppgaver som skulle utføres den enkelte måned. Planen gikk fra desember 2010 med siste oppgave utført i april 2012. På møtet hvor det ble orientert om planen ble det bestemt å utarbeide ny framdriftsplan med forventet timebruk.

Fra 20.01.11 foreligger det en detaljert framdriftsplan. Framdriftsplanen gjelder bygging av Gildehall. Denne er spesifisert på arbeidsoppdrag og det foreligger beregning på forbruk av timer. Det framkommer også når de enkelte arbeidsoppdragene skal gjennomføres. Det siste arbeidet som utføres var planlagt ferdig i mai 2012.

Dette dokumentet er imidlertid utarbeidet et stykke ut i prosjektet, i forhold til at det har vært ansatt prosjektleder fra 2008. I perioden 2007 til november 2012 er prosjektet belastet med kr 5,8 millioner i lønnskostnader. I vedlegg 1 til møte 3.02.10 ble kostnadene for bygning kr 4 mill, splittet mellom materialer og arbeid. Lønnskostnaden ble her beregnet til kr 2,1 mill. I prognose per 4.10.12 utgjør forventet lønnskostnad kr 7 mill.

Det er ikke rapportert på hvordan prosjektet lå an i forhold til framdriftsplan. I 2011 hvor hovedtyngden av arbeidsoppgavene skulle gjennomføres etter den månedlige framdriftsplanen, ble det kun avholdt 3 møter i styringsgruppen.

Framdrift rapportert til fylkestinget

Nedenfor er det satt opp en oppstilling i forhold til rapportert forventet framdrift til fylkestinget i tertialrapportering og årsrapport.

| Rapportering: | Planlegging | Regulering | Byggestart | Ferdigstillelse |
|-----------------|--------------------------|------------------|-------------|-----------------|
| FT 21/07 | utgangen 2007 | tidlig i 2008 | sommer 2008 | våren 2009 |
| FT 34/08 | godt stykke på vei | Usikkerhet | 2009 | 2010 |
| 1. tertial 2009 | | avsl des 2009 | sommer 2010 | |
| 2. tertial 2009 | | innen feb 2010 | sommer 2010 | |
| årsrapport 2009 | | vedtatt des 2009 | sommer 2010 | |
| 1. tertial 2010 | prosjekt ikke omtalt | | | |
| 2. tertial 2010 | detaljprosjekteringsfase | | | |
| årsrapport 2010 | | | våren 2011 | |

| | | |
|-----------------|--|-------------|
| 1. tertial 2011 | | våren 2012 |
| 2. tertial 2011 | | sommer 2012 |
| årsrapport 2011 | produsert trekonstruksjon og treskjærerarbeid i 2011 | |
| 1. tertial 2012 | | 31.12.2012 |
| 2. tertial 2012 | 14.08.2012 | 31.12.2012 |

Kvalitet

Byggekomiteen har avholdt 10 møter i perioden 03.08.07 til 10.08.10. I siste møte ble tegninger gjennomgått, og kjøkken og toalettfunksjonen ble trukket ut av hallen og inn i to frittstående bygg. Av referatet framkommer det at hallens lengde ikke bør reduseres, men opprettholdes med en lengde på 33,6 meter.

Det er avholdt 5 prosjekteringsmøter med innleide virksomheter. To av møtene er avholdt i 2010, ett i 2011 og to per 17.08.12. I prosjekteringsmøte fra 2011 framkommer det at prosjektet er endret etter at rammetillatelse var gitt.

Som det framgår av referat fra møte 15.03.2012 manglet prosjektleder detaljtegninger over prosjektet. Bygget ble vedtatt etter en grov skisse i 2008. I utgangspunktet var planen et enkelt bygg. Av referatet fra forhåndskonferansen med Horten kommune i januar 2010 framkommer det at bygget skal bygges i stavkonstruksjon.

Da representant fra eiendomsavdelingen kom inn i styringsgruppen høsten 2009 ble styringsgruppen tilført byggfaglig kompetanse. Det ble iverksatt kvalitetssikring, konsulenter ble innleid til å kontrollere og kvalitetssikre prosjekteringen på alle områder. Når det gjaldt eiendomsavdelingens råd i forhold til ansvarsrett og oppsett av bygg fikk dette ikke gjennomslag.

Prosjektleder nr to hadde beregnet konstruksjonen til bygget med støtte fra en ekstern konsulent. Eiendomsavdelingens representant krevde 3. mannskontroll, da dette var et bygg som var komplisert å beregne. Det var fare for brudd og vindbelastninger. Dette ble først gjennomført i 2012.

Kompetanse

Styringsgruppen var ansvarlig for gjennomføringen av prosjektet. Ved valg av prosjektleder ser det ut til at byggfaglig kompetanse på gammel byggekultur er kompetansen som har blitt vektlagt. Fra kulturarv har lokal kompetansebygging på dette området vært et mål ved gjennomføring av prosjektet. Dette gjenspeiles også i styringsgruppens referater. Prosjektleders kompetanse i forhold til total prosjektledelse, også gjennom oppfølging, rapportering på økonomi og framdrift kan ikke revisjonen se det har vært fokus på fra styringsgruppen i tilfredsstillende grad.

Eiendomsseksjonens representant i styringsgruppen har utarbeidet en prosjektvurdering av 21.03.12. Status i utført arbeid og offentligrettslige forhold er omtalt. Det er også inntatt et

avsnitt om kompetansekrav. På grunn av at prosjektet ikke har prosjektleder på dette tidspunkt, ble følgende omtalt:

3. Kompetansekrav:

Gildehallen har egne tømrere ansatt i prosjektet. Disse i sum har ikke tilstrekkelig erfaring og kompetanse til å gjennomføre byggingen av Gildehallen uten tilføring av kyndig prosjektledelse og ytterligere håndverkskompetanse.

Styringsgruppen var klar over manglende kompetanse på offentlige anskaffelser og hadde et møte med BTV-innkjøp i september 2007. Dette, sammen med bistand fra eiendomsavdelingen i forbindelse med innhenting av tilbud, har gjort at det ikke er vesentlige brudd på lov om offentlige anskaffelser.

Økonomi i styringsgruppen

Budsjett og regnskap har vært drøftet på møtene i styringsgruppen. Referatene er imidlertid sparsomme med opplysninger når det gjelder regnskapsoppfølging og budsjettavvik. Det ble tatt grep i mars 2012 da styringsgruppens representant fra eiendomsseksjonen gjennomgikk prosjektet, og senere overtok prosjektlederansvaret.

5.2.8.2 Revisors vurdering:

Det er utarbeidet flere framdriftsplaner, og det har således vært tilrettelagt for oppfølging av framdriften. Framdrift er rapportert underveis, men det foreligger imidlertid ikke rapportering på tilsvarende nivå som framdriftsplanene. Det kan ikke dokumenteres oppfølging/ rapportering på detaljert nivå tilsvarende framdriftsplanen for 2011.

Fra styringsgruppens første møte 24.08.07 og fram til prosjektleder nr 2's siste møte 22.09.11 framkommer det kun av to av møtereferatene/ vedlegg at ble det rapportert med regnskapstall. Referatene i denne perioden er sparsommelige med opplysninger om økonomisk utvikling, og inneholder heller ikke tilsvarende opplysninger som framkommer av tertialrapportene.

Det er ikke utarbeidet rapporter for budsjettoppfølging som inneholder budsjett, påløpte kostnader og prognose for de enkelte budsjettpostene. Det er budsjettet fra eksternt firma, der utgangspunktet var at arbeidet skulle settes ut på anbud, som er lagt til grunn. Budsjettet er således ikke tilrettelagt i forhold til den reelle gjennomføring av prosjektet, med blant annet lønnsutgifter til egne ansatte. I vedlegg 1 til møte 3.02.10 er kostnadene for kapittel 2 bygning kr 4 mill splittet mellom materialer og arbeid. Lønnskostnaden er her beregnet til kr 2,1 mill. I prognose per 4.10.12 er det forventet lønnskostnader med kr 7 mill.

Etter styringsmøtereferatene framkommer det lite økonomirapportering til styringsgruppen. Det er styringsgruppen som er ansvarlig for økonomioppfølgingen. Med egne ansatte i prosjektet og et stramt budsjett burde styringsgruppen krevd skriftlig økonomirapportering. Etter byggereglementet fra 1995 skulle det vært utarbeidet månedelig økonomiske oversikter i byggeperioden.

Postene i budsjettet og føring på kontoarter i fylkeskommunens regnskapssystem er ikke sammenfallende. Budsjettet er således ikke sammenlignbart med regnskapet. Det er ikke utarbeidet noen kobling mellom prosjektbudsjettet og regnskapet

Etter det revisjonen kan se er time- og økonomioppfølging ikke dokumentert, og det ser således ut til at det ikke har vært kontroll med prosjektets økonomiske gjennomføring. Styringsgruppen valgte egenregi på oppsett av selve bygget. På tross av de ulempene som var beskrevet ble det ikke satt i verk motvirkende tiltak. Det foreligger ikke regnskapsoppfølging som også har med prognoser før siste prosjektleder kom på banen. Byggetiden i prosjektet regnes å være fra slutten av 2010 da prosjektets ansatte begynte å motta lønn. I denne perioden har det ikke vært skriftlige økonomirapporter til styringsgruppen. Styringsgruppen etterlyste først i 2011 rapporter.

5.2.9 Revisors totalkonklusjon problemstilling 1:

Ble det tilrettelagt for tilfredsstillende prosjektstyring av byggeprosjektet Gildehall på Borre?

Prosjektet startet uten at det var utarbeidet et fullstendig forprosjekt som inneholdt romprogram og arealoversikt, byggemeldingstegninger for prosjektet, beskrivelse av prinsippene for de viktigste bygningsmessige anlegg inklusive fundamentering, valg av entreprisform og forslag til om byggebudsjettet var fast eller skulle reguleres ihht offentlig index. Manglende planer i oppstartsfasen har medført endringer i prosjektet underveis.

Bevilgningen fra 2007 omfattet både planlegging, prosjektering og bygging av Gildehall. FT sak 34/08 inneholdt den informasjon som framkommer av FT sak 21/07. Det ble ikke utarbeidet prosjektplan for prosjektet utover dette. Etter byggereglement fra 1995 er det forprosjektet som danner grunnlag for fylkestingets bindende vedtak. Reglementet ble ikke brukt og etter revisjonens vurdering ble Fylkestinget invitert til å fatte beslutning om bygging av Gildehallen på et noe mangelfullt grunnlag.

Styringsgruppen har definert egne og byggekomiteens ansvarsområder. Det har ikke vært gitt skriftlig informasjon til prosjektledere i forhold til oppgaver, ansvar og myndighet. Styringsgruppen har vært ansvarlig for økonomi, inngåelse av kontrakter, gjennomføring av prosjektet og framdriften. Referatene fra styringsgruppen mangler dokumentasjon på gjennomført oppfølging for flere av ansvarsområdene.

Det er ikke gjennomført en dokumentert risikovurdering. Det har vært ulikt syn på hva som har vært den største risikoen i prosjektet, bygging eller økonomi. Når økonomi framstår som et risikoområde burde styringsgruppen vært mer aktive i forhold til økonomirapportering og framdrift, særlig også etter valget av å gjennomføre alt tømmerarbeid inkludert bygging i egenregi. Prosjektet startet med en sikkerhetsmargin nede i 2 % av rammen på kr 10 millioner. Denne sikkerhetsmarginen vurderer revisjonen til å være lav, sett i forhold til at prosjektet manglet forprosjekt.

Lov om offentlig anskaffelser er ikke etterlevd fullt ut. For to av anskaffelsene foreligger det tilbud som beløpsmessig ligger over grensen for utlysning på Doffin. I slike tilfeller bør tilbudene forkastes og ny og korrekt tilbudsforespørsel med utlysning i Doffin gjennomføres. I tillegg er en konsulent benyttet til ekstra kjøp uten konkurranse. Rutiner rundt protokoller kan forbedres, da flere anskaffelser manglet protokoll.

Når det gjelder endrings- og tilleggsarbeider er det kun en leverandør som har fakturert dette. Det framkommer ikke av referatene for noen av møtene at endringer har vært behandlet. Bygget er ikke ferdig på kontrolltidspunktet, og flere tilleggsarbeider kan komme.

Revisjonen mener flere forhold tilsier at grunnlaget for fylkestingets vedtak ikke var tilfredsstillende utredet. Manglende samlet kompetanse hos prosjektledere i forhold til styring av et komplisert prosjekt, uforutsette hendelser og manglende oppfølging av økonomisk rapportering hos styringsgruppen i forhold til prognoser og milepæler har ført til manglende rapportering om kostnadsoverskridelser til overordnet organ.

Det har vært rapportering av prosjektet til fylkestinget gjennom tertialrapporter og årsrapport. Rapporteringen viser at det er søkt om ekstra budsjettbevilgninger før overskridelsen beløpsmessig har framkommet av fylkeskommunens regnskap. Etter revisjonens mening gir den beløpsmessige rapporteringen utilstrekkelig informasjon uten opplysninger om framdrift og prognoser.

Det er først i 2. tertial 2012 det rapporteres om prognose på budsjettet fram til ferdigstillelse.

Framdrift er rapportert til styringsgruppen underveis, men ikke i sammenheng med framdriftsplanene. Det foreligger ikke dokumentasjon på hvordan timeforbruket har vært for de ulike oppgavene i framdriftsplanen. Lønnskostnaden for prosjektet ble i 2010 beregnet til kr 2,1 mill, per 31.08.12 er prosjektet belastet med kr 5,8 mill i lønnskostnader og forventet prognose per 4.10.12 ligger på kr 7 mill.

Ved at det ikke har vært fastsatt milepæler i prosjektet har styringsgruppen ikke hatt full oversikt over framdrift i forhold til gjennomføring og påløpte kostnader i prosjektet.

Byggfaglig kompetanse på gammel byggekultur er kompetansen som har blitt vektlagt i prosjektet. Prosjektleders kompetanse i forhold til prosjektledelse, rapportering på økonomi og framdrift kan revisjonen ikke se det i tilstrekkelig grad har vært fokus på fra styringsgruppens side.

Revisjonen kan ikke se at det er utarbeidet rapporter for budsjettoppfølging som inneholder budsjett, påløpte kostnader og prognose for de enkelte budsjettpostene.

Etter reglementet fra 1995 skulle det vært utarbeidet månedlige økonomiske oversikter i byggetiden. Byggetiden i prosjektet regnes å være fra slutten av 2010 da prosjektets ansatte begynte å motta lønn. I denne perioden har det ikke vært skriftlige økonomirapporter til styringsgruppen. Styringsgruppen etterlyste først i 2011 rapporter av denne type.

Byggereglementet fra 1995 har ikke vært benyttet. I forhold til reglementet ble vesentlige punkter ikke etterlevd. Det ble ikke utarbeidet forprosjekt eller ført løpende økonomisk oversikt i byggeperioden.

5.3 Problemstilling 2:

Ivaretar Vestfold fylkeskommunes reglementer og rutiner grunnlag for tilfredsstillende prosjektstyring, slik at vesentlige budsjettoverskridelser kan unngås i fremtidige byggeprosjekter?

5.3.1 Byggereglement Vestfold Fylkeskommune (VFK)

Som revisjonskriterier brukes i hovedsak Norsk Standard ISO 10006 2003. Fakta er hentet fra Byggereglement som fylkesadministrasjonen har utarbeidet for byggeprosjekter i VFK. Byggereglementet skal gjelde ved gjennomføring og oppføring av byggeprosjekter (nybygg, påbygg/tilbygg og ombygging) der VFK står som utbygger og eier. Reglementet ble behandlet i FT sak 51/12. Under Fakta er det et sammendrag av reglementet. Reglementet er ikke gjengitt i sin helhet.

5.3.1.1. Del 1 Innledende bestemmelser

Fakta

Hensikten med byggereglementet er å klargjøre interne ansvarsforhold og styring i fylkeskommunens byggeprosjekter. I reglementet angis de forskjellige fasene og det stilles krav til prosjektorganisasjon, styringsgruppe og brukergruppe. En egen matrise angir hvem som til enhver tid er prosjektansvarlig og prosjekteier i fylkesadministrasjonen.

En sentral hovedlinje er at det er satt en beløpsgrense for politisk behandling av byggeprosjekter som enkeltsaker (forprosjekt, sluttregnskap) til 20 mill. kr. Beløpsgrensen innebærer at de største og viktigste byggeprosjektene sikres en særskilt politisk behandling.

Det legges fram egen sak for fylkesutvalg og fylkesting som beskriver byggeprosjektet, senest etter forprosjektet. Det aktuelle hovedutvalg blir holdt informert om byggeprosjektets utvikling i byggefasen.

Byggeprosjektet skal så snart det er aktualisert fremkomme av økonomiplanen, og når det er konkretisert og kalkulert fremgå av årsbudsjett. Økonomiske rammer for prosjektene vedtas av fylkestinget gjennom årsbudsjett og økonomiplan, jfr. fylkeskommunens budsjettreglement.

Underveis i byggeprosjektet skjer rapportering gjennom den ordinære tertialrapporteringen til politisk nivå.

Byggereglementet vil være retningsgivende for mindre byggeprosjekter under beløpsgrensen på 20 mill. kr. Fylkesrådmannen vil likevel fortløpende vurdere om et byggeprosjekt skal behandles politisk sett i forhold til byggeprosjektets prinsipielle og politiske betydning.

Revisors vurdering

Reglementets del 1 innledende bestemmelser inneholder avgrensinger i forhold til hvilke prosjekt som er omfattet, mål med fylkeskommunale bygg, forholdet til folkevalgte, forhold til budsjettreglement, anskaffelses/ innkjøpsreglement og NS. Reglementet er utarbeidet for en hovedentreprise, men det er retningsgivende for andre entreprisemodeller.

5.3.1.2 Del 2 Byggeprosjektets faser

Revisjonskriterier:

Overordnet rutine for prosjektstyring bør inneholde krav til fremdriftsplaner med viktige milepæler, kostnads kalkyler, budsjetter og eventuelle betalingsplaner. Forutsetningene i fremdriftsplaner og budsjett bør være realistiske og vurderes fortløpende. Realismen bør vurderes gjennom kartlegginger og risikovurderinger (sannsynlighet og konsekvens), herunder vurdering av forhold og/eller situasjoner som kan oppstå og påvirke prosjektets kostnadsnivå og fremdrift. Rapportering og kommunikasjon bør gjennomføres etter fastlagt plan. Prosjektdokumentasjon skal oppbevares på en hensiktsmessig og god måte.

Risiko bør overvåkes gjennom hele prosjektet og styres med en gjentakende prosess for identifisering av risiko, risikovurdering og risikobehandling.

Prosjektets fremdrift bør bedømmes og bør dekke alle prosjektets prosesser. Resultatet av vurdering av fremdrift kan gi viktig informasjon om prosjektets utførelse

Fakta:

Reglementets del 2 inneholder byggeprosjektets faser, og stilling som er prosjektansvarlig og prosjekteier.

| Fase | Faglig rådgiver | Prosjektansvarlig | Prosjekteier | Politisk prosjekteier | |
|---|-----------------|-----------------------------------|----------------|---------------------------|---------------------------------|
| | | | | Innholds faglig ansvarlig | Ansvarlig for økonomiske rammer |
| Bestillingsfase - Bestilling/ mandat - Utredning | eiendomssjef | sektordirektør (virksomhetsleder) | sektordirektør | Hovedutvalg | Fylkestinget (Fylkesutvalget)* |
| Prosjekteringsfase - Skisseprosjekt - Forprosjekt | eiendomssjef | sektordirektør (virksomhetsleder) | sektordirektør | Hovedutvalg | Fylkestinget (Fylkesutvalget)* |
| - Detaljprosjekt | | eiendomssjef | stabsdirektør | Informasjon Hovedutvalg | Fylkestinget (Fylkesutvalget)* |
| Kontraheringsfase | | eiendomssjef | stabsdirektør | | |
| Byggefase | | eiendomssjef | stabsdirektør | Informasjon Hovedutvalg | Fylkestinget (Fylkesutvalget)* |
| Slutfase | | eiendomssjef | stabsdirektør | Informasjon Hovedutvalg | Fylkestinget (Fylkesutvalget)* |
| Drift/oppfølgingsfase | | eiendomssjef | stabsdirektør | | |

*Fylkesutvalget på grunn av to-trinns politisk behandling

Bestillingsfasen

Bestillingsfasen skal formaliseres som skriftlige bestillinger til eiendomssjefen.

Eiendomssjefen leder arbeidet med utredningen i samarbeid med prosjektansvarlig.

Utredningen skal inneholde:

- Konkretisering av virksomhetens behov
- Alternative løsninger av behovet med kostnadsoverslag
- Konsekvenser for VFKs driftsbudsjett

- Eksterne finansieringskilder
- Andre relevante forhold

Fra og med bestillingsfasen skal det lages en prosjektplan. Prosjektplanen skal oppdateres jevnlig og følge prosjektets utvikling.

Prosjektplanen skal inneholde:

- Milepel og fremdriftsplan
- Hovedfaser og tidsbruk
- Økonomivurdering
- Risikovurdering

Prosjekteringsfase

Prosjektansvarlig utformer en bestilling til eiendomssjefen på prosjektering

Fasen består av flere dokumenter

- Skisseprosjektet skal foreslå en eller flere alternative løsninger på utredningene fra bestillingsfasen.
- Forprosjektet konkretiserer løsningene valgt fra skisseprosjektet. Legges vanligvis fram for FT. Bevilgning til prosjektet skjer normalt på bakgrunn av forprosjektets kalkyle.
- Detaljprosjekt er videreutvikling av forprosjekt for innhenting av anbud. Dersom anbudsprosessen viser at prosjektet ikke kan gjennomføres innenfor budsjettets rammer med tiltenkte funksjoner og kvalitetsstandarder må nytt beslutningsgrunnlag fremlegges for FU/FT.

Kontraheringsfase

Eiendomssjefen foretar anskaffelser i samsvar med lov og forskrifter om offentlige anskaffelser i alle faser av byggeprosjektet.

Byggefase

Byggebudsjett utarbeides etter innhentet og kontrollert anbud. Byggebudsjettet danner grunnlag for gjennomføring av prosjektet.

Kvalitetssikring av nødvendige kontrakter.

Eiendomssjefen påser at kontrakter, garantier, forsikringer og andre avtaler er i orden før arbeidene igangsettes. Påse at det tegnes egen byggherreforsikring.

Uforutsette forhold som har innvirkning på ferdigstillelsesdato, eller at bevilgningen ikke lenger er tilstrekkelig skal stabsdirektør og fylkesrådmann varsles umiddelbart.

§ 7 Slutfase

Overtagelse – Bygget overtas fra entreprenør. Byggeprosjektet skal evalueres av prosjektleder.

Sluttoppgjør – Sluttoppgjøret betales ikke før FDV-dokumentasjon foreligger. (forvaltning, drift og vedlikehold)

Byggeregnskap Eiendomssjefen utarbeider prosjektrengnskap.

Revisors vurdering:

VFK har skriftlige rutiner hvor prosjektprosessen er beskrevet med inndeling av faser, milepæler, og beslutningsprosedyrer i prosjektets ulike faser. Reglementet er et bra redskap som håndterer viktige elementer i god prosjektstyring fra startfasen.

5.3.1.3 Del 3 – Prosjektorganisasjon, styringsgruppe og brukergruppe

Revisjonskriterier:

Hentet fra NS ISO 10006 2003: 6.2 Prosesser forbundet med personell:

Kvaliteten og resultatet av et prosjekt vil være avhengig av personene som deltar. Det er viktig at de som får tildelt ansvar, har kompetanse til å gjennomføre det arbeidet de blir satt til. Organisasjonsstruktur bør tilpasses kommunens krav og politikk. Erfaring fra tidligere prosjekter bør benyttes for å velge den mest hensiktsmessige organisasjonen. Organisasjonen bør utformes slik at effektiv kommunikasjon og samarbeid blant deltakerne gir best mulig resultat. Den nødvendige kompetansen i form av utdanning, opplæring, ferdighet og erfaring bør fastsettes for personell som arbeider i prosjektet. Spesielt oppmerksomhet bør vies til krav hos nøkkelpersoner.

Hvem som er blitt valgt som personell i ulike roller bør kommuniseres til alle som er berørt. Den generelle prestasjonen, inkludert hvor dyktige og effektive personer er i sine arbeidsoppgaver bør overvåkes for å bekrefte at utpekingen er hensiktsmessig. Eventuell utskifting av personell bør også kommuniseres.

For hvert prosjekt bør det settes ned en gruppe personer med kompetanse som styrer prosjektet. Erfaring og kapasitet bør danne grunnlaget for hvem som skal sitte i en slik styringsgruppe. En fortløpende evaluering av styringsgruppen bør gjennomføres for å vurdere om gruppen fungerer som forutsatt. Før prosjektet starter, bør det foreligge en mal som prosjektet skal styres etter.

Fakta

Prosjektorganisasjon

Det skal senest ved projekteringsfasen etableres prosjektorganisasjon, og det skal utarbeides organisasjonskart hvor aktørene navngis.

Styringsgruppe

Styringsgruppe opprettes for prosjekter over 20 mill ved overgangen til projekteringsfasen. Styringsgruppen skal vanligvis bestå av representanter fra virksomheten, fylkesadm, eiendomssjef, brukerkoordinator og hovedverneombud. Avvik bestemmes av rådmannen. Leder utpekes av rådmannen. Prosjektleder er sekretær for styringsgruppen.

For prosjekt under 20 mill vurderes hensiktsmessig sammensetning i det enkelte tilfelle.

Mandatet er å styre prosjektets utforming, kvalitet og framdrift på en best mulig måte innenfor de rammer som er gitt. Styringsgruppen kan beslutte endring utover mandat gitt til prosjektleder. Styringsgruppen disponerer evt avsatt reserve. Styringsgruppens mandat skal tilpasses prosjektet og nedfelles skriftlig.

Statusrapporter skal minimum mottas hvert tertial, og skal omfatte status knyttet til framdrift, kostnader, SHA (sikkerhet, helse og arbeidsmiljø), risikovurdering, bruk av reserver, endringer og avvik. Styringsgruppen vurderer behovet for rapporter fra eiendomssjef uttøver minimumskravet.

Brukergruppe

Vurderes om det er hensiktsmessig ved prosjekter under 20 mill. Brukergruppen skal minimum bestå av en representant fra virksomhetsledelsen, teknisk leder, en tillitsvalgt og en representant for de ansatte på virksomheten. Brukerne skal påse at prosjektet vil kunne tilfredsstillende brukernes behov. Brukergruppen utnevner brukerkordinator. Virksomhetsleder utpeker leder.

Revisors vurdering:

Det foreligger retningslinjer for etablering av roller, myndighet og ansvar i byggeprosjekter. Det står lite om hvilken bakgrunn og hvilken kompetanse det skal være i styringsgruppen. Rådmannen utpeker styringsgruppens leder og er avhengig av at rådmannen utpeker en med rett kompetanse. Det er ikke etablert rutiner for evaluering for å påse at styringsgruppen fungerer tilfredsstillende.

5.3.1.4 Del 4 Eiendomssjefens myndighet

Fakta

Eiendomssjefens ansvar

- Forestå gjennomføring av alle nødvendige oppgaver for å oppnå et komplett byggeprosjekt innenfor budsjett, reglement og lovverk
- Vurdere behovet for – og engasjere den bistand som er nødvendig innenfor gitt rammer
- Signere alle nødvendige avtaler, avvik spesifiseres i bestillingen til eiendomssjef
- Rapporterer til styringsgruppen

Revisors vurdering:

Revisor har ingen bemerkninger til del 4.

5.3.1.5 Del 5 Økonomistyring og rapportering

Revisjonskriterier:

Byggherren og prosjektorganisasjonen bør sikre at hensiktsmessig kommunikasjonsprosesser etableres for prosjektet og at kommunikasjon finner sted med hensyn til virkninger og effektiviteten av systemet for kvalitetsstyring.

Fakta

Økonomistyring og rapportering

Løpende regnskapsrapportering skal føres slik at det er sammenlignbart med vedtatt budsjett. Rapporteringen skal inneholde påløpte forpliktelser, angi avvik i forhold til budsjett, forventet status pr 31.12.xx samt angi status i forhold til vedtatt framdriftsplan og eventuelle avvik.

Styringsgruppen skal rapportere på framdrift og økonomi i henhold til økonomireglementet, retningslinjer og rutiner. Rapporteringen skal være sporbar og i korrelasjon med framdriftsplanen.

Det skal minimum rapporteres hvert tertial (byggeprosjekt over 20 mill) etter prosjektet er tildelt budsjettmidler.

Rapportering i byggefasen skal inneholde status på sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.

Sluttregnskap

For alle investeringer større enn 20 millioner skal det utarbeides sluttrapport med evaluering av prosjektet og byggeregnskap fortrinnsvis innen utgangen av 1. garantiår. Sluttrapporten legges fram for styringsgruppen og kontrollutvalget før den legges frem for fylkesutvalget og fylkestinget. Mer eller mindre forbruk omtales og disponeres i saken sammen med sluttrapporten.

Revisors vurdering:

Revisor forutsetter at prosjektstyringen inneholder en fullstendig oversikt over det som er inngått av avtaler for hver leverandør og det som er registrert betalt i regnskapet per leverandør. Avviket mellom det som er registrert betalt i regnskapet til leverandør og det som er en "påløpt forpliktelse", er det viktig å ha oversikt over. Prosjektleder bør ha en oversikt som viser inngått kontraktssum og oversikt over endringer. Avviket mellom påløpt forpliktelse til alle leverandører og registrert betalt i regnskapet vil gi gjenstående kostnad på prosjektet.

I byggereglementet er det henvist til økonomireglementet, men fylkeskommunen har ikke utarbeidet økonomireglement, og det menes her budsjettreglementet. Budsjettreglementet fastslår at det er fylkestinget som hovedsakelig kan gjennomføre budsjettendringer i investeringsregnskapet.

5.3.1.6 Del 6 Håndtering av tvister

Fakta

Klager som behandles i KOFA (Klagenemda for offentlig anskaffelser) skal rapporteres til stabsdirektør

Stabsdirektøren har ansvaret for innhenting av juridiske ressurser i fylkesadministrasjonen.

Revisors vurdering:

Revisor har ingen bemerkning til del 6.

5.3.1.7 Del 7 Roller og avklaringer

Fakta

Prosjektansvarlig:

- den som er ansvarlig for prosjektet mot neste milepel/beslutning/fase
- prioriterer valg, behov for utredninger, og gjennomfører beslutninger som er nødvendig i forhold til mandat/bestilling

Prosjekteier

- den overordnet ansvarlig for prosjektet
- tar beslutning om å start/stoppe/endre et prosjekt
- vurderer behov for og fremmer nødvendige saker til politisk behandling
- er byggherre

Prosjektleder

- aktør som har ansvar for styring og oppfølging av investeringsprosjekter
- normalt byggherrens representant i prosjektorganisasjonen

Revisors vurdering:

Revisor har ingen bemerkning til reglementets del 7.

5.3.2 Gildehallen i forhold til nytt byggereglement

I etterfølgende avsnitt er mangler ved prosjektet for Gildehallen vurdert opp mot det nye reglementet for å vurdere at reglementet ivaretar avdekkede svakheter.

Etter det nye reglementet er eiendomssjef inne som rådgiver i bestillingsfasen fram til forprosjekt. Fra detaljprosjekt er det eiendomssjefen som er prosjektansvarlig. Revisjonen vurderer det som viktig at det er eiendomssjefen som er prosjektansvarlig når bygget skal gjennomføres. Dette er spesialkompetanse som en ikke kan forvente finnes i de øvrige avdelinger/seksjoner.

Bygging av Gildehallen startet uten at det var utarbeidet et fullstendig forprosjekt eller prosjektplan. I det nye byggereglementet framkommer det ikke spesifikke krav av § 4-3 Forprosjekt. Reglementet er imidlertid bygd opp etter de ulike fasene, og forprosjektet skal konkretisere løsningene som er utredet og valgt etter skisseprosjektet. Se § 3 Bestillingsfasen hvor krav til innhold i prosjektplanen er beskrevet. Etter revisjonens vurdering ivaretar etterlevelse av dagens byggereglement utarbeidelse av prosjektplan og forprosjekt. Dersom man ikke velger totalentreprise bør dette også framkomme av forprosjektet.

Referatene fra styringsgruppen i Gildehallen manglet dokumentasjon på gjennomført oppfølging for flere av ansvarsområdene, herunder økonomi og framdrift. Løpende regnskapsrapportering skal føres slik at det er sammenlignbart med vedtatt budsjett (§13-1). Etter § 10-3 skal styringsgruppen som et minimum motta statusrapporter hvert tertial som blant annet skal omfatte status knyttet til framdrift, kostnader, risikovurderinger, bruk av reserver, endringer og avvik. Byggereglementet setter klare krav til rapportering til styringsgruppen. Revisjonen forutsetter at rapporteringen skal være skriftlig, og det vil være styringsgruppens ansvar å følge opp dersom rapporter ikke mottas.

Etter revisjonens vurdering gir etterlevelse av byggereglementet av 6.09.2012 grunnlag for tilfredsstillende prosjektstyring. Det vil alltid være en risiko for at uforutsette forhold oppstår i et prosjekt, og ingen reglement vil kunne forhindre at budsjettoverskridelser kan skje. Men med risikovurdering i prosjektplanen og avsatte reserver bør avvik under normale forhold ikke utgjøre vesentlige beløp.

5.3.3 Revisors totalkonklusjon problemstilling 2;

Reglementet er et bra redskap som håndterer viktige elementer i forhold til god prosjektstyring fra startfasen. Reglementet er utarbeidet for en hovedentreprise, men det er retningsgivende for andre entreprisemodeller.

Kvalitetssikringssystemer kunne etter revisjonens oppfatning vært ytterligere nevnt i reglementet. Etter revisors vurdering bør det i hvert prosjekt foreligge en plan eller et system for kvalitetssikring for å sikre at prosjektets målsetting oppnås.

Det foreligger retningslinjer for etablering av roller, myndighet og ansvar i byggeprosjekter. Det er rådmannen som utpeker styringsgruppens leder, og som vil være ansvarlig for å påse at styringsgruppen fungerer tilfredsstillende.

Etter revisjons vurdering gir byggereglementet grunnlag for tilfredsstillende prosjektstyring.

5.4 Problemstilling 3:

Er det avdekket vesentlige budsjettavvik på de 10 siste byggeprosjekter i forhold til første gangs vedtatte budsjettamme?

5.4.1 Siste ti byggeprosjekter

Prosjektene som er medtatt er valgt ut i samråd med fylkeskommunens økonomiavdeling. For enkelte av prosjektene som er valgt ut kan det gjenstå enkelte mindre fakturaer som ikke er bokført. Disse prosjektene virket tilsynelatende ferdig på utvelgelsestidspunktet og er derfor medtatt for ikke å velge prosjekt som er påstartet for mer enn 5 år siden.

Enkelte prosjekter i investeringsregnskapet er holdt utenfor utvelgelsen. Dette gjelder IT-investeringer, inventar og andre prosjekter hvor det ikke har pågått en byggefase samt investeringer i fylkesvei. Det er heller ikke medtatt rammebudsjett til mindre utbyggingsprosjekter i skolen som styres av hovedutvalget. Thor Heyerdahl vgs er heller ikke blant de 10 utvalgte prosjektene, da dette prosjektet var i særstilling med hensyn til rapportering og oppfølging underveis i byggeprosessen, samt at egen fylkestingssak ble lagt fram etter avslutning.

Nedenfor følger tabell som viser utvalgte prosjekt. Første kolonne viser prosjekt, de neste kolonnene inneholder sak hvor de opprinnelige bevilgningene er vedtatt. Deretter følger beløpene som framkommer av de årlige budsjettene evt budsjettendringer. Tillegg til flere av prosjektene er vedtatt i fylkestinget, enten som en del av tertialrapportene eller egen sak. Kolonnen total ramme viser prosjektets totale budsjettamme ut i fra budsjettall i regnskapssystemet. De siste kolonnene viser sum investeringskostnad i regnskapet og når prosjektet regnskapsmessig ansees avsluttet.

| Prosjekt | Bevilgninger, mill kr og vedtak | | | | | | Total ramme | Regnskap | Regnskap avsluttet |
|-------------------------------|---------------------------------|-------|------------|-------|------------|------|-------------|----------|--------------------|
| | Opprinnelig | | Ordinær | | Tillegg | | | | |
| Holmestrand vgs | FT 94/08 | 71,0 | B 2008 | 5,0 | | | | | |
| | | | B 2009 | 28,0 | | | | | |
| | | | B 2010 | 43,0 | | | | | |
| | | 71,0 | | 76,0 | | | 76,0 | 56,5 | des.12 |
| Skiringssal påbygg/rehab | FT 81/09 | 32,5 | B 2009 | 3,0 | FT 43/11 | 4,5 | | | |
| | | | B 2010 | 21,0 | | | | | |
| | | | B 2011 | 8,5 | | | | | |
| | | 32,5 | | 32,5 | | 4,5 | 37,0 | 37,0 | okt.12 |
| Skiringssal varmesentral | FT 81/09 | 5,2 | B 2011 | 5,2 | driftsmidl | 0,5 | | | |
| | | | | 5,2 | | 0,5 | 5,7 | 5,692 | okt.12 |
| Sanderfjord vgs læringscenter | FT 7/09 | 30,0 | FT 7/09 | 30,0 | FT 43/11 | 2,5 | | | |
| | | | | 30,0 | | 2,5 | 32,5 | 32,4 | okt.12 |
| Melsom oppgradering | FT 40/09 | 30,0 | B 2009 | 20,0 | FT 19/10 | 2,0 | | | |
| | | | B 2010 | 14,8 | | | | | |
| | | 30,0 | | 34,8 | | 2,0 | 36,8 | 36,5 | feb.12 |
| Greveskogen påbygg 1. etasje | FT 7/09 | 2,375 | FT 7/09 | 2,375 | | | | | |
| | | | | 2,375 | | | 2,375 | 2,594 | Rsk avsl 2011 |
| Melsom stollbygg 2 | FT 84/09 | | B 2010 | 7,0 | FT 67/10-4 | 1,75 | | | |
| | | | | 7,0 | | 1,75 | 8,750 | 8,748 | Rsk avsl 2011 |
| Nøtterøy vgs arealutvidelse | | | B 2007 | 12,0 | HU 5/08 | 1,2 | | | |
| | | | | 12,0 | | 1,2 | 13,2 | 12,5 | Rsk avsl 2011 |
| Hauger 2009/10 | FT 67/09-5 | 1,875 | T 67/09 -5 | 1,875 | | | | | |
| | | | | 1,875 | | | 1,875 | 1,886 | Rsk avsl 2011 |
| Sænde brannsikring/HMS | FT 23/10 | 1,5 | FT 23/10 | 1,5 | HMS-midl | 1,9 | | | |
| | | | | 1,5 | | 1,9 | 3,4 | 3,3 | Rsk avsl 2010 |

5.4.2 Kommentarer til prosjektene

Holmestrand vgs

I FT 98/08 ble investeringsrammen for rehabilitering av bygget satt til 71 mill. I FT 41/09 framkommer det at Vestfold fylkeskommune har satt av 91 millioner kroner til Holmestrandsprosjektet. Av dette er 71 millioner kroner tiltenkt rehabilitering, mens 20 millioner skulle dekke et engangsbidrag til et fellesbygg for kantine og bibliotek. Vestfold fylkeskommune ble leietaker i stedet for å være sameier av fellesbygget.

Prosjektet hadde en betydelig besparelse.

Skiringssal påbygg/rehab

Økning med 4,5 mill skyldes oppdagede råteskader og bunnledning som måtte skiftes.

Skiringssal varmesentral

Økning med driftmidler fra egen bevilgning til utfasing oljekjeler er omtalt i FT sak 69/09.

Sandefjord vgs læringscenter

Økning pga utforutsette grunnforhold.

Melsom oppgradering

Av budsjettet for 2010 framkommer det at det i forbindelse med prosjektet vil skolens oljekjeler ble erstattet av et biobrenselanlegg som er kostnadsberegnet til 4,8 mill kr, og at beløpet innarbeides i investeringsbudsjettet som et tillegg til opprinnelig prosjektramme.

I FT sak 19/10 framkommer det at med unntak av biorenselanlegget var inngåtte kontrakter for byggearbeider og tekniske arbeider innenfor kostnadsrammen, og med en planlagt sikkerhet og reserve på 10 %. Riving av bygningskonstruksjoner i sidebygningen avdekket større råteskader i bjelkelag og bærende konstruksjoner enn det som var avdekket tidligere. Biorenselanlegget for hestegjødsel er nyutviklet og prosjekteringen ble endret i forhold til erfaringer og utprøvinger som var gjort for denne type anlegg. Det ble også gjort endringer i kapasitet og varmtvannnett. Budsjettet ble økt med 2 mill. Tilsagn fra Enova økte med 0,73 mill.

Grevskogen påbygg 1. Etasje

Merforbruk dekket av investeringsramme disponert av HU

Melsom, stallbygg 2

Vedtaket i FT 89/09 inneholder ikke beløp. Det framkommer at stallene finansieres gjennom årelige rammetrekk i budsjett til skolen. I saksutredningen framkommer det at skolen har kalkulert stallplassene til kr 7 mill eksklusiv mva, forutsatt full mva-kompensasjon. Inkl mva utgjør dette kr 8,75 mill.

Tilleggsbevilgning da innkomne anbud lå over gitt bevilgning.

Nøtterøy vgs arealutvidelse

Tilleggsbevilgning av investeringsramme disponert av HU pga prisstigning fra 2007.

Haugar 2009/2010

Finansiert med statstilskudd, mottatt via Vestfoldmuseene IKS

Sande brannsikring/ HMS

Opprinnelig ramme økt med driftsmidler gitt i samme FT-sak. Betydelige utvidelser av prosjektet/flere tiltak utført.

I FT 23/10 ble det bevilget en investeringsramme på kr 1,2 mill for å helse-, arbeidsmiljø- og forebyggende branntiltak på Sande vgs. I samme vedtak ble det bevilget 3,1 mill i vedlikeholdsmidler til øvrig helse- miljø og sikkerhetstiltak i øvrig eiendomsmasse. En del av disse vedlikeholdsmidlene ble benyttet i Sande.

5.4.3 Revisors vurdering

Nedenfor følger en oppstilling som viser endring i % og i mill kr i forhold til opprinnelig bevilgning og regnskap.

| Prosjekt | Opprinnelig | Regnskap | Økning i % | Økning i kr |
|------------------------------|-------------|----------|------------|-------------|
| Holmestrand vgs | 71,0 | 56,5 | -20,42 % | -14,5 |
| Skiringssal påbygg/rehab | 32,5 | 37,0 | 13,85 % | 4,5 |
| Skiringssal varmesentral | 5,2 | 5,7 | 9,46 % | 0,5 |
| Sandefjord vgs læringscenter | 30,0 | 32,4 | 8,00 % | 2,4 |
| Melsom oppgradering | 30,0 | 36,5 | 21,67 % | 6,5 |
| Greveskogen påbygg 1. etasje | 2,4 | 2,6 | 9,22 % | 0,2 |
| Melsom stallbygg 2 | 8,8 | 8,7 | -0,02 % | 0,0 |
| Nøtterøy vgs arealutvidelse | 12,0 | 12,5 | 4,17 % | 0,5 |
| Haugar 2009/10 | 1,9 | 1,9 | 0,59 % | 0,0 |
| Sande brannsikring/HMS | 1,5 | 3,4 | 126,67 % | 1,9 |

Det er tre av de ti prosjektene som det ikke er søkt om tilleggsbevilgninger. Holmestrand vgs, Greveskogen påbygg 1. etasje og Haugar 2009/10. På bakgrunn av endringer i prosjektet i forhold til Holmestrand kommune ble det en besparelse i prosjektet på grunn av endrede forutsetninger. Greveskogen hadde en overskridelse på 9,22 % eller ca kr 200 000. Beløpet ble dekket opp av investeringsramme disponert av hovedutvalget.

For de resterende prosjektene har det vært tilleggsbevilgninger fra 0,5 mill til kr 6,5 mill. Det er Melsom og Skiringssal som har hatt de beløpsmessig største økningene i forhold til opprinnelig ramme. På Melsom ble prosjektet først utvidet med biorensanlegg, deretter kom det tilleggsbevilgning pga råteskader og ny teknologi vedrørende biorensanlegget. På Skiringssal var det råteskader og skifte av bunnledninger som krevde tilleggsbevilgning. Ingen av prosjektene med tilleggsbevilgning har hatt overskridelser i forhold til total ramme.

5.4.4 Revisors totalkonklusjon problemstilling 3;

En gjennomgang av siste ti byggeprosjekter i Vestfold fylkeskommune viser at det ikke er vesentlige avvik ved oppstart og slutt i forhold til bevilget budsjettamme. Kontrollen viser også at en skaffer tilleggsbevilgninger før overskridelser er et faktum.

6. REVISORS ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger, men understreker at forslag til anbefalinger ikke er uttømmende:

- Alle byggeprosjekter bør gjennomføres i tråd med nytt byggereglement. Økonomiavdelingen bør involveres på et tidlig stadium i forhold til budsjettoppsett.
- Fylkeskommunen bør etablere, dokumentere, iverksette og holde ved like et system for kvalitetsstyring av byggeprosjekter.

Borre, 23. januar 2013



Arild Lohne
Revisjonssjef



Marianne W. Bråthen
Leder regnskapsrevisjon

7. RÅDMANNENS UTTALELSE

Forvaltningsrevisjon Gildehallen

- Viser til mottatt forvaltningsrevisjonsrapport «Gildehall på Borre», og oversender herved fylkesrådmannens uttalelse til rapporten.

Fylkesrådmannen tar forvaltningsrevisjonens rapport - «Gildehall på Borre» - til etterretning, og vil følge opp de anbefalinger revisor har satt opp i rapportens pkt. 6.

Fylkesrådmannen viser til at Vestfold fylkeskommune har vedtatt et nytt byggereglement i 2012. Revisor vurderer at dette byggereglementet er et bra redskap som håndterer viktige elementer i god prosjektstyring fra startfasen.

Med vennlig hilsen

Egil Johansen (sign.)
fylkesrådmann

Arild Moen
direktør

VEDLEGG

Vedlegg 1: Byggreglement av 1995

Vedlegg 2: Utdrag fra regelverket om offentlig anskaffelser

Vedlegg 1 Retningslinjer for planlegging og gjennomføring av byggearbeider i Vestfold fylkeskommune.

FYLKESTINGETS REDIGERTE VEDTAK:

0.0 - Generelt

Et byggearbeide skiller seg prinsipielt fra vedlikehold ved at kostnadene føres over kapitalbudsjettet.

0.1 Byggesaker gjennomløper i prinsippet 6 faser.

- 1.0: Idèfasen: Virksomhetsplan, Sektorplan, Økonomiplan
- 2.0: Programmeringsfasen
- 3.0: Forprosjekt m. bindende rammer
- 4.0: Detaljprosjekt med anbudsinnhenting
- 5.0: Bygging og overtakelse
- 6.0: Garantitid

0.2 Byggene skal gjøres funksjonelle, estetiske, driftsøkonomiske, fleksible og handicap- og miljøvennlige.

De rammer som settes, må ta hensyn til dette.

0.3 a) Mindre byggearbeider kan etter vurdering av fylkesutvalget ledes av fylkesrådmannen,

b) Den fylkeskommunale byggevirksomhet skal planlegges slik at den bidrar best mulig til jevn sysselsetting i byggefagene

0.4 For større byggearbeider oppnevner fylkestinget en plankomite som skal lede andre og tredje fase og/eller byggekomite som skal lede fjerde og femte. Komiteen skal føre tilsyn med og herunder gi nødvendige direktiver for arbeidet i de respektive faser. Komiteen er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er tilstede. Er et medlem forhindret fra å delta i lengre tid, skal nytt medlem oppnevnes. Det føres protokoll over komiteens møter og befaringer.

0.5 Komite/administrasjons-gruppe skal ha disse tjenester fra sekretariatet/prosjektledelsen:

- a) forberedelse og framleggelse av alle saker til møter,
- b) innkalling til møtene på vegne av lederen i komité/gruppe,
- c) føring av møteprotokollene og utsending av nødvendige meldinger om vedtak,
- d) iverksettelse av vedtakene, og
- e) utførelse av komitéens/gruppens korrespondanse og hold av arkiv.

1.0 - Idèfasen

1.1 Behovet for en byggesak oppstår normalt gjennom en virksomhetsplan eller arbeidet med en sektorplan. Der skal behovet for byggeprosjektet beskrives og veles opp mot intern effektivisering av arealbruk, omdisponeringer, bruk av andre fylkeskommunale bygg og kjøp og leie ut fra en grov behovs- og funksjonsbeskrivelse.

1.2 Når behovet er sannsynliggjort, bemyndiger fylkesrådmannen den/de som skal ha det videre ansvaret i byggesaken. Foreløpige rammer for arealbruk, investeringer, driftskostnader og tidsbruk fremskaffes før saken fremmes for hovedutvalget.

- 1.3 Hovedutvalget vurderer prosjektet og plasserer det evt. inn i *sektorens forslag* til økonomiplan/budsjett.
- 1.4 Fylkestinget bestemmer om og når arbeidet med prosjektet skal føres videre og plassererer i så fall *investeringsrammen foreløpig inn i økonomiplanperioden*. Fylkestinget bestemmer i så fall også om plankomite skal oppnevnes for de neste fasene og bevilger midler i budsjettet til videreføring av prosjektet til ferdig forprosjekt.

2.0 - Programmeringsfasen

- 2.1 Når saken videreføres inn i Programmeringsfasen, skal følgende materiale utarbeides:

- a) behovs- og funksjonsbeskrivelse,
- b) romprogram med funksjonskrav og brukerfrekvenser,
- c) tomt på kartskisse/reguleringsplan,
- d) offentlige myndigheters godkjenning av tomt, vei, vann, avløp, kraftforsyning,
- e) overslag for investerings- og driftskostnader,
- f) hovedfremdriftsplan,
- g) overslag over utgifter for utarbeidelse av forprosjekt.

- 2.2. Ovennevnte materiale legges til grunn for *vedtak* i en evt. plankomité eller i etatsjefgruppen.

3.0 - Forprosjekt

- 3.1 *Forprosjektet danner grunnlaget for fylkestingets bindende vedtak* av det enkelte byggeprosjektet. Det skal være basert på et planleggingsarbeid som gir *god nok basis* for

- a) detaljert behovs- og funksjonsbeskrivelse,
- b) endelig romprogram med arealoversikter,
- c) byggemeldingstegninger for prosjektet,
- d) beskrivelse av prinsippene for de viktigste bygningsmessige anlegg, inklusive fundamentering,
- e) valg av entrepriseform,
- f) vurdering av evt. FOU-arbeider knyttet til prosjektet,
- g) byggebudsjett for investeringene, inkl. kunstnerisk utsmykking, inventar og utstyr, utendørs anlegg og nødvendige reserver, oppsatt etter fylkeskommunens kontoplan for byggeprosjekter,
- h) forslag til om byggebudsjett er fast, eller skal reguleres ihht. offisiell index,
- i) forslag til årsbudsjett for den bygningsmessige forvaltning, drift og vedlikehold, hensyn tatt til evt. besparelser ved gamle lokaler og forventede rasjonalisering,
- j) hovedfremdriftsplan for byggesaken videre,
- k) finansieringsplan, utarbeidet av fylkesrådmannen.

- 3.2 Til hjelp i utarbeidelsen av a)-j) over, innhentes konkurrerende tilbud på nødvendig innleid *rådgiverbistand*. Komité/gruppe velger de *beste* blant tilbudene. Kontraktene med rådgiverne skal være slik utformet at avbrudd eller stopp ved avsluttet forprosjekt ikke påfører fylkeskommunen erstatningsansvar.

4.0 - Detaljprosjekt

- 4.1 Fylkesrådmannen påser at alle aktuelle myndigheter og organer har *godkjent* prosjektet før arbeidet med detaljprosjektet igangsettes. Han påser også at *finansiering og drift* av prosjektet etter ferdigstillelse er fullstendig og formelt vedtatt.
- 4.2 Viser det seg under arbeidets gang at det blir nødvendig å foreta *endringer i planene av vesentlig art*, skal fylkesutvalget underrettes snarest mulig. Det skal gis en begrunnet redegjørelse for endringene, som må godkjennes av fylkesutvalget før arbeidet realiseres. Evt. tilleggfinansiering må godkjennes av fylkestinget.
- 4.3 Ut fra *godkjent forprosjekt* sørger fylkesrådmannen for at
- a) avtaler med de prosjekterende er i orden,
 - b) brukerarbeidet organiseres tilfredsstillende,
 - c) detalj-planlegging av inventar og utstyr utføres,
 - d) evt. komité for kunstnerisk utsmykning trer i funksjon ihht. gjeldende reglement for slik,
 - g) revidert hovedfremdriftsplan settes opp og følges,
 - h) anbudsmaterialet kvalitetssikres,
 - i) annonsering av anbudene gjøres forskriftsmessig,
 - j) beste innkomne anbud vurderes mot vedtatte budsjett før de fremlegges for komité eller administrasjonsgruppe til avgjørelse.
- 4.4. Hvis anbudene ligger *innenfor budsjettets forutsetninger*, kan arbeidene bestilles igangsatt og utført. Hvis ikke, må anbudsmaterialet bearbeides og anbudene evt. sendes ut på ny. Holder allikevel ikke budsjettet etter dette, reduseres fremdrift og utgifter så mye som mulig, mens prosjektet revurderes og det fremmes sak for fylkesutvalg og fylkesting.
- #### 5.0 - Bygging og overtakelse
- 5.1 I byggefasen sørger fylkesrådmannen for at arbeidene følges på plassen av en kvalifisert *byggeleder*. Hvis det er kapasitet og kompetanse til det, hentes byggelederen fra fylkeskommunens egne fagfolk, hvis ikke innhentes konkurrerende tilbud på tjenesten.
- 5.2 Det skal føres løpende *økonomisk oversikt* over hvert byggeprosjekt. I selve byggetiden skal det utarbeides økonomiske oversikter månedlig. Fylkesutvalget og evt. sektorutvalg skal ha seg forelagt melding om økonomisk og fremdriftsmessig status for alle pågående byggearbeider hver 3. - 4. måned. Ved tilsynelatende uunngåelig overskridelse av forprosjektets rammer i byggeperioden, reduseres avviket så mye som mulig, og det fremmes sak for fylkesutvalg og fylkesting.
- 5.3 Om byggekomite er oppnevnt, har fylkesrådmannen i samråd med byggekomiteens leder allikevel innen byggebudsjettets ramme *fullmakt til å anta anbud opp til 500.000 kroner*. Han kan også, når byggesaken krever det, gjøre andre typer *enkeltvedtak* med konsekvens opp til 250.000, dog maksimalt 2 % av byggebudsjettet for hvert enkeltvedtak. Han kan delegere denne fullmakten. Byggekomiteen orienteres om disse vedtakene i første møte
- 5.4 Komité/fylkesrådmann *disponerer innenfor det samlede byggebudsjett* og forprosjektets rammer og forutsetninger forøvrig ved å overføre mellom budsjettposter.

5.5 Fylkeskommunens interesser skal ivaretas særskilt nøye under *overtakelsen* av entreprenørenes kontraktsarbeider. Nødvendige forbehold, garantier, forsikringer og instruksjoner skal foreligge på overtakelsestidspunktet og brukernes driftsansvarlige skal vanligvis delta på overtakelsen.

6.0 - Garantitiden

6.1 Når arbeidet er overtatt, skal påpekte *mangler og feil* fra overtakelsen raskt utbedres uten unødig bry for brukerne.

6.2 *Sluttoppgjør* med entreprenørene skal foretas ihht. gjeldende Norsk Standard. Spørsmål om dagmulkt forelegges komité/gruppe.

6.3 *Endrings- og suppleringsarbeider som går utover forprosjektets forutsetninger* og som det oppstår behov for etter overtakelsen, må behandles som andre bygningsmessige endrings-saker.

6.4 Senest 6 måneder etter at alle arbeider er overtatt/slutført, skal fylkesrådmannen legge frem en *sluttrapport* for de politiske organer. Den skal kort redegjøre for sakens bakgrunn, gjennomføring og de viktigste erfaringer den har gitt. Den skal også inneholde et *sluttregnskap* oppstilt ifht. postene i vedtatt budsjett og redegjøre for evt. større avvik mellom disse.

6.5 Fylkesrådmannen er ansvarlig for at *kontraktens bestemmelser for garantiårene* etterleves. Han samarbeider med virksomhetene om dette.

6.6 Etter første hele driftsår skal det utarbeides en *rapport om prosjektet oppfyller de funksjonelle forutsetningene fra forprosjektet*, både hva gjelder primær-driften og den bygningsmessige drift. Rapporten sendes vedkommende hovedutvalg.

7.0 - Generelle tilleggsbestemmelser

7.1 I tillegg til og etter disse Retningslinjer gjelder siste utgave av Kommunenes Sentralforbunds "Normalinstruks for bygge- og anleggssaker". Aktuelle norske standarder skal også benyttes og minst mulig endres.

7.2 Fylkesrådmannen har fullmakt til å gjøre endringer i og tillegg til Normalinstruks og norske standarder når dette ansees nødvendig for en praktisk tilpasning til fylkeskommunens byggesaker. Endringene må ikke bryte med de grunnleggende prinsippene i disse retningslinjer eller de generelle tilleggsbestemmelsene i 7.1.

8.0 - Kontrakter og anvisning

8.1 Fylkesrådmannen gis fullmakt til å undertegne kontrakter vedr. byggesaker når kontraktene ligger innenfor vedtatte rammer.

8.2 Fylkesrådmannen har ansvaret for at alle fakturaer ifbm. byggesaken attesteres, anvises og regnskapsføres på reglementert måte.

9.0 - Endringer i retningslinjene

9.1 Fylkesutvalget kan for den enkelte byggesak vedta slike lempninger i retningslinjene som det finner hensiktsmessig.

9.2 Fylkesrådmannen kan for mindre byggesaker bestemme at deler av Retningslinjene ikke kommer til anvendelse. Det skal gjøres skriftlig og begrunnet.

Vedlegg 2

Nedenfor følger utdrag fra regelverket om offentlig anskaffelser.

Terskelverdier

Terskelverdiene regulerer i stor grad hvilke anskaffelsesprosedyrer man kan benytte seg av ved anskaffelser. I tillegg regulerer de også hvilken del av forskriften som skal komme til anvendelse. Terskelverdiene reguleres hvert annet år, sist 1. juli 2012.

Den nasjonale terskelverdien er kr 500.000 eks. mva.

Terskelverdier etter EØS-avtalen (FOA § 2-2 (1)):

- Kontrakter der den anslåtte verdi overstiger 1,6 mill. kroner eks. mva. for vare- og tjenestekontrakter og 40 mill. kroner eks. mva. for bygge- og anleggskontrakter.

Anskaffelsesprosedyre

Anskaffelsens anslåtte verdi er grunnlaget for valg av anskaffelsesprosedyre. Det er ulike regler for anskaffelser over og under EØS-terskelverdiene. Dette innebærer at verdien må beregnes for å kunne velge rett prosedyre. Det fremgår av Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 2-3 at verdien skal beregnes på grunnlag av den samlede verdi av de kontrakter som utgjør anskaffelsen på kunngjøringstidspunktet. Anslaget over anskaffelsens verdi må være forsvarlig på tidspunktet for kunngjøringen. Oppdragsgiver må foreta et forsvarlig skjønn ved beregningen av anskaffelsens verdi. Tidligere anskaffelser av samme type, andre offentlige oppdragsgiveres anskaffelser og markedsundersøkelser, vil være momenter som er sentrale i en slik vurdering. Ved tvil bør man utarbeide et notat som synliggjør hvilke vurderinger som er foretatt. Dette gjelder særlig hvis man er i tvil om anskaffelsen kommer over eller under aktuelle terskelverdier.

Det er ulike regler for anskaffelser over/under kr 500.000;

- Ved anskaffelser fra kr 100.000 – kr 500.000 eks. mva skal det bl.a. sendes skriftlig forespørsel til minimum 3 ulike leverandører. Tilbud skal mottas skriftlig, priser og avvik skal registreres. Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, dersom mulig, skal velges. Videre skal det utarbeides anskaffelsesprotokoll. Skatteattest (ikke eldre enn 6 mnd.) og HMS-egenerklæring skal mottas fra valgt leverandør.
- Ved anskaffelser over kr 500.000 eks. mva (nasjonal terskelverdi) medfører pliktig kunngjøring i Doffin. Det er krav til at prosedyrereglene i forskrift om offentlige anskaffelser anvendes.

Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser?

I henhold til regelverket, (forskriftenes kapittel 5), er det tre ulike prosedyrer for anskaffelser (under EØS-terskelverdiene); åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandlinger. Prosedyrene er kort forklart i tabellen:

| | |
|-------------------------------|---|
| Åpen anbudskonkurranse | Anskaffelsesprosedyre som tillater alle interesserte leverandører å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling. |
|-------------------------------|---|

| | |
|------------------------------------|--|
| Begrenset anbudskonkurranse | Anskaffelsesprosedyre som bare tillater de leverandører som er invitert av oppdragsgiver å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling. |
| Konkurranse med forhandling | Anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver har adgang til å forhandle med en eller flere leverandører. |

Er konkurranse kunngjort i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

Som utgangspunkt skal alle offentlige anskaffelser over nasjonal terskelverdi (kr 500 000) kunngjøres i den nasjonale Doffin-databasen til Norsk Lysningsblad. Anskaffelser over EØS-terskelverdien skal kunngjøres i EUs database (TED). Det er utarbeidet egne skjemaer til hver type kunngjøring som oppdragsgiver må benytte. Kunngjøringsskjemaene finnes tilgjengelig i elektronisk format.

Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

Formålet med tildelingsvurderingen er å avgjøre hvilken tilbyder som skal vinne konkurransen, basert på hvilket tilbud som etter tildelingskriteriene er best.

I følge forskriftenes §§ 13-2, 1. pkt og 22-2, 1.pkt skal kontraktstildeling:

(1) Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.

(2) Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kan for eksempel være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice og teknisk bistand, og tid for levering eller ferdigstillelse. Alle kriterier som vil bli lagt til grunn skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver skal angi den relative vekten som gis hvert av kriteriene. Vektingen kan angis innenfor et område med et passende maksimalt utslag

Er protokollføring i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser?

I følge forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2, skal oppdragsgiver føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner eks. mva. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4. Vedlegg 3 gjelder for anskaffelser mellom 100.000 og 500.000 kroner eks. mva. Vedlegg 4 gjelder for anskaffelser som overstiger 500.000 eks. mva.

Kvalifikasjonskrav

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som sikrer at leverandørens kan levere den aktuelle anskaffelsen