

**Follo distriktsrevisjon**

**Rapport**

# **Utbygging på Bøleråsen**

**Ski kommune**

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>3</b>
<b>1.1</b>	<b>BAKGRUNN FOR UNDERSØKELSEN</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>METODE</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>BESKRIVELSE AV HENDELSESFORLØPET</b>	<b>4</b>
<b>4.1</b>	<b>FAKTABESKRIVELSE</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>FORHOLDET TIL REGELVERKET</b>	<b>5</b>
<b>5.1</b>	<b>REVISJONSKRITERIER</b>	<b>5</b>
<b>5.2</b>	<b>LEGALT GRUNNLAG</b>	<b>5</b>
5.2.1	<i>Lov og forskrift</i>	5
5.2.2	<i>Internt regelverk</i>	5
<b>5.3</b>	<b>UNDERSØKELSESSPØRSMÅL</b>	<b>6</b>
5.3.1	<i>HVORFOR STILLES DET IKKE FORBEHOLD FOR ANBUD INNENFOR BUDSJETT?</i>	6
5.3.2	<i>ER DET GJORT EN REALISTISK BUDSJETTERING I UTGANGSPUNKTEI I DENNE SAK?</i>	7
5.3.3	<i>BLIR DET GJORT GRUNNUNDERSØKELSER FØR EN SLIK ANBUDSRUNDE?</i>	7
5.3.4	<i>LEGGES DET OPP TIL DAGBØTER DERSOM ANLEGGSEFRISTEN IKKE OVERHOLDES?</i>	8
5.3.5	<i>HVORFOR ER IKKE KOMMUNESTYRET VARSLET OM OVERSKRIDELSENE TIDLIGERE?</i>	8
5.3.6	<i>FINNES DET STANDARDVILKÅR FOR AVTALEINNGÅELSER?</i>	8
<b>5.4</b>	<b>VURDERINGER</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>KONKLUSJON</b>	<b>10</b>
<b>7</b>	<b>ANBEFALING</b>	<b>10</b>
<b>8</b>	<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>10</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for undersøkelsen

I kommunestyremøte 05.11.08 sak 84/08, ble det rettet kritikk til administrasjonens behandling vedrørende kontraktsinngåelse som gikk langt ut over den vedtatte bevilgningen for prosjektet. Kritikken dreide seg i hovedsak om at kostnadene for opparbeidelse av kommunaltekniske anlegg - Bøleråsen felt C, ble langt høyere enn forutsatt, uten at politikerne/kommunestyret fikk melding om disse overskridelsene. Det ble av administrasjonen inngått bindende avtaler om arbeidene, uten tilstrekkelig bevilgning.

Kommunestyret vedtok å be kontrollutvalget om en total gjennomgang av saksbehandlingen mht. ansvar og hvorfor det politiske miljø ikke ble orientert på et tidligere tidspunkt.

## 2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært som følger:

1. Å gi en beskrivelse av hendelsesforløpet fra kommunestyret fattet sitt vedtak i desember 2006 om å bygge ut Bøleråsen felt C
2. Å belyse om administrasjonen har opptrådt i henhold til lov og forskrift, delegasjonsreglement og gitte fullmakter
3. Å belyse om politisk nivå er blitt tilstrekkelig informert om saken

## 3 Metode

Prosjektet er gjennomført i perioden desember 2008 til januar 2009 av hovedrevisor Kjell Sverre Jensen.

Det er gjennomført intervjuer av følgende personer:

- Kommunalsjef
- Virksomhetsleder i kommunalteknikk
- Seksjonsleder i kommunalteknikk

Permer med oversikt over bl.a. anskaffelsesprotokoller, mottatte tilbud og inngåtte kontrakter i forbindelse med utbyggingen på Bøleråsen felt C1 og C2, er gjennomgått.

## 4 Beskrivelse av hendelsesforløpet

### 4.1 Faktabeskrivelse

Ski kommunestyre vedtok i sak 114/06 av 13.12.2006, feltutbygging på Bøleråsen felt C1 og C2, med en total kostnadsramme på kr 7.650.000.

I selve saksutredninga (Økonomiplan 2007-2010) står det om Feltutbygging C1/C2:

”Dette er det siste ubebygde boligfeltet på Bøleråsen og ligger mellom Einerveien og Bøleråsen skole med adkomst via Bregnefaret. Feltet gir anslagsvis 30 til 40 eneboligtomter samt tomt for barnehage, og bør på grunn av etterspørsel i markedet opparbeides og selges snarest. Midler til prosjektering ble avsatt i budsjettet for 2006. Planarbeidet vil bli utført høsten 2006/vinter 2007 og med mulig anleggsstart deretter. Dette innebærer en forsert oppstart i forhold til vedtatt boligprogram. Det antas en anleggsperiode på ett år.”

Kostnadsrammen var basert på erfaringer fra tidligere tilsvarende arbeider.

Etter vedtaket om feltutbygging på Bøleråsen 13.12.2006, ble ansvar for iverksetting og gjennomføring plassert hos kommunalteknikk på Drømtorp, med seksjonsleder ved kommunalteknikk som prosjektleder. En annen ansatt ved kommunalteknisk avdeling ble oppnevnt som kontaktperson for prosjektet. På dette tidspunkt var det ikke tilsatt personer i stillingene som kommunalsjef eller virksomhetsleder i kommunalteknikk i Ski kommune.

Kommunalteknikk startet umiddelbart opp arbeidet med å utlyse prosjekteringsarbeidet av anlegget, noe som resulterte i en forenklet kunngjøring i Doffin 12.04.2007. Det kom inn fire godkjente tilbud innen fristen, som var satt til 11.05.2007, og det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ble valgt. Endelig kontrakt med valgt leverandør for prosjekteringen ble underskrevet av seksjonsleder 06.08.2007.

Valgte prosjekteringsleverandør utarbeidet anbudsgrunnlaget for selve utbyggings- og anleggsanskaffelsene. Som en del av dette arbeidet ble det gjennomført grunnundersøkelser og utarbeidet et oppjustert kostnadsestimat som gikk ut på at prosjektet ville koste i størrelsesorden 10-20 millioner kroner.

I anbudsgrunnlaget, som ble lagt ut på Doffin 07.03.2008, fremgår de estimerte kostnadene for arbeidet av kunngjøringens punkt II 2.1. Her er det angitt at de estimerte kostnadene ligger på mellom 10 og 20 millioner norske kroner. Dette var langt over kommunestyrets bevilgning av 13.12.2006.

Det kom inn 7 godkjente tilbud innen fristen, som var satt til 11.04.2008 kl 14.00, og det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ble valgt. Kontrakt med valgt leverandør ble underskrevet av Ski kommune v/konstituert rådmann 13.04.2008, og kontrakten ble underskrevet av valgt leverandør 28.04.2008.

Ski kommunes 1. tertialrapport 2008 (pr. 30.04.2008) ble vedtatt 18.06.2008 av kommunestyret i Ksak 52/2008. Her var ikke merkostnader i tilknytning til utbyggingen på

Bøleråsen nevnt. Den eneste kommentaren vedrørende Bøleråsen i saksfremlegget gjaldt salgsstart av eneboligtomtene, og disse var på dette tidspunktet satt til oktober 2008.

Ski kommunes 2. tertialrapport 2008 (pr 31.08 2008) ble vedtatt 15.10 2008 av kommunestyret i Ksak 71/2008. Her rapporterte administrasjonen om merkostnad for prosjektet på 10,6 millioner kroner, med foreslått inndekning ved bruk av generelt fond investeringsmidler. Dette ble enstemmig vedtatt av kommunestyret.

I neste kommunestyremøte, 05.11.08 sak 84/08, kom så kritikken til administrasjonens behandling vedrørende kontraktsinngåelsen, som gikk langt ut over den vedtatte bevilgningen for prosjektet.

## 5 Forholdet til regelverket

### 5.1 Revisjonskriterier

For å belyse om administrasjonen har opptrådt i henhold til lov og forskrift, delegasjonsreglement og gitte fullmakter er følgende kriterier lagt til grunn i den videre undersøkelsen:

- Ski kommunes delegasjonsreglement
- Kommunestyrevedtak
- Kommunens økonomireglement
- Lov og forskrift for offentlige anskaffelser
- Ski kommunes rutiner på området.

### 5.2 Legalt grunnlag

#### 5.2.1 Lov og forskrift

I forskrift om offentlige anskaffelser § 8-1 er det gitt føringer for utarbeidelse av konkurransegrunnlaget. I følge bokstav c kan det tas inn forbehold. Et slikt forbehold kan for eksempel være budsjettmessig dekning.

#### 5.2.2 Internt regelverk

##### Delegasjonsreglementet

I følge § 6 i Ski kommunes delegasjonsreglement, jfr. kommuneloven § 23, delegerer kommunestyret til rådmannen myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning innenfor de rammer som gis av de til enhver tid gitte retningslinjer i kommuneplan, økonomiplan, årsbudsjett, økonomireglement og andre politiske vedtak

Under § 7 om forutsetninger for delegering, framgår i retningslinjer for bruk av delegert fullmakt blant annet at kommunalt organ eller tjenestemann ikke kan treffe avgjørelser uten å ha fullmakt til å avgjøre den, jf pkt 2.1.

### Økonomireglementet 2007, pkt 9.2 og tilhørende administrative retningslinjer for byggeprosjekter

Reglementets punkt 9.2 omhandler prosjektstyring og økonomikontroll. Her står:

- a. Prosjektansvarlig forutsettes å rapportere i samsvar med pkt. 7. Eventuelle avvik som krever tilleggsbevilgning skal så snart realistisk beløp kan angis, fremmes til politisk behandling.
- b. Kostnadsrammen skal være godkjent av kommunestyret og prosjektet være fullfinansiert før kontrakter inngås.
- c. For byggeprosjekter over 10 mill. kroner skal prosjektansvarlig snarest og innen 12 måneder etter overtagelsesdato framlegge egen sluttrapport med byggeregnskap for behandling i kommunestyret.
- d. For større investeringsprosjekter, 100 mill. kroner eller høyere, oversendes byggeregnskapet til revisjonen som utarbeider revisjonsbekreftelse og oversender regnskapet til kontrollutvalget før sak fremmes for kommunestyret.

I kommunens administrative retningslinjer for byggeprosjekter, pkt 5, økonomistyring, framgår det at kommunestyret er Ski kommunes øverste organ i byggesaker og bevilgende myndighet for byggeprosjekter. Byggeprosjekter kan ikke igangsettes før bevilgning foreligger.

Videre står det i pkt 3.3 om saksgang for politisk behandling at for hvert enkelt prosjekt er prosjektleder ansvarlig for utarbeidelse av forprosjekt. Forprosjektet skal inneholde tegninger, beskrivelse av kvalitet samt kostnadsramme. Forprosjekt skal fremlegges i egen politisk sak (som produseres i K2000 i samarbeid med de angjeldende etatsledere), i enten driftsutvalg/brukerutvalg samt formannskap og kommunestyre.

Dersom forprosjektet godkjennes i kommunestyret og prosjektet kan gjennomføres innenfor kostnadsrammen, har rådmannen fullmakt til å undertegne kontrakter på vegne av Ski kommune.

## 5.3 Undersøkelsesspørsmål

Revisjonen har tatt utgangspunkt i de konkrete spørsmål som er stilt fra kommunestyret i oversendelsen av saken til kontrollutvalget.

### 5.3.1 Hvorfor stilles det ikke forbehold for anbud innenfor budsjett?

Forskrift om offentlige anskaffelser § 8-1 c gir kommunen anledning til å ta forbehold om budsjettmessig dekning i konkurransegrunnlaget. I kunngjøringen av denne konkrete konkurransen, datert 7/3-2008, er det ikke tatt et slikt forbehold.

Praksis i Ski kommune, etter det vi har brakt i erfaring, har vært at det ikke tas forbehold om budsjettmessig dekning i utlysningsteksten, med den begrunnelse at dette ikke vil være nødvendig når økonomireglementet er fulgt.

Det er prosjektleders ansvar å sørge for at det er budsjettmessig dekning før en kontrakt underskrives, jfr. økonomireglementets punkt 9.2a. Dette ansvaret er også forankret i stillingsbeskrivelsen til seksjonsleder.

I henhold til Forskrift om offentlige anskaffelser § 2-3, skal det foreligge en beregning av anskaffelsens anslåtte verdi, og denne skal "være holdbar på kunngjøringstidspunktet."

I endelig kunngjøring av konkurransen i Doffin, datert 7. mars 2008 punkt II.2, går det frem at estimert verdi av kontrakten er mellom 10 og 20 millioner kroner

I følge Ski kommunes økonomireglement pkt 9.2a burde en sak om tilleggsbevilgning vært fremmet for Ski kommunestyre så snart administrasjonen fikk kunnskap om estimatet, altså før 7. mars 2008. I følge vedlegg c til økonomireglementet, punkt 3.3, skulle resultatet av forprosjektet/grunnundersøkelsen, som altså viste en betydelig kostnadsjustering, vært lagt frem for kommunestyret til godkjenning. Saken ble aldri forberedt for kommunestyret.

### **5.3.2 Er det gjort en realistisk budsjettering i utgangspunktet i denne sak?**

Ut i fra den informasjon som er fremkommet i saken har opprinnelig kostnadsoverslag, etter administrasjonens vurdering, vært forankret i realistiske prognoser. Prognosen baseres imidlertid på erfaringer fra tidligere arbeider, herunder priser fra tilsvarende anlegg på Bøleråsen i 2006. Det opprinnelige budsjettet for dette prosjektet bygget med andre ord på priser og vurderinger som forelå før det var utarbeidet detaljplaner og før det var foretatt konkrete grunnundersøkelser.

I det opprinnelige kostnadsanslaget var det forutsatt mindre fjellsprenning enn det som viste seg å bli det reelle volumet. I tillegg tilkom kostnader til utbygging av El-anlegg, kabel-TV og boring for selvfall avløp, som erstatning for anlegg av kloakkpumpestasjon. I saksfremstillinga til kommunestyrets sak 84/08, 05.11.2008, går det også frem at administrasjonen i tillegg beregnet inn diverse uforutsette kostnader, slik at de totale prosjektkostnadene ble beregnet til å utgjøre 18,65 millioner kroner.

Kommunalsjefen har uttalt at de totale prosjektkostnadene kan se ut til å bli noe lavere enn denne beregningen.

### **5.3.3 Blir det gjort grunnundersøkelser før en slik anbudsrunde?**

Det ble foretatt en grunnundersøkelse før konkurransegrunnlaget om hovedanskaffelsen ble lagt ut på Doffin. Men grunnundersøkelsen skjedde først etter at første bevilgning for prosjektet var vedtatt av kommunestyret. Forprosjektet var en del av prosjekteringen, og denne viste at prisestimatet for hele arbeidet var mellom 10 og 20 millioner kroner.

### 5.3.4 Legges det opp til dagbøter dersom anleggsfristen ikke overholdes?

Ski kommune benytter seg av standard kontraktsformularer. I byggblankett NS 8401 (tidligere NBR 8401), som er et kontraktseksempel utarbeidet av Standard Norge, er det i punkt 6 et eget avsnitt hvor det kan velges type reaksjon dersom noe i kontrakten brytes av noen av partene, deriblant dagmulkt. Det varierer fra prosjekt til prosjekt om det legges opp til dagbøter (dagmulkt).

I dette prosjektet, hvor prisen ikke var det eneste tildelingskriteriet, ble det ikke inntatt noen passus om dagmulkt.

### 5.3.5 Hvorfor er ikke kommunestyret varslet om overskridelsene tidligere?

I henhold til Kommunelovens § 23 nr. 2 skal administrasjonssjefen påse at de saker som skal legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.

I henhold til Ski kommunes delegasjonsreglement har rådmannen et særlig ansvar for å:

- lede administrasjonens arbeid med å forberede saker for de folkevalgte organer og se til at disse er forsvarlig utredet bl.a. med hensyn til helhetsspektiv og konsekvenser for økonomi, personell og publikums krav til tjenester
- iverksette de vedtak som blir gjort i folkevalgte organer

I kommunens økonomireglement punkt 9.2 a står det at prosjektansvarlig forutsettes å rapportere i samsvar med punkt 7. Eventuelle avvik som krever tilleggsbevilgning skal så snart realistisk beløp kan angis, fremmes for politisk behandling. I og med at estimert verdi av kontrakten var vurdert til mellom 10 og 20 millioner kroner ved kunngjøring (7 mars 2008), så burde det vært fremmet en tilleggsbevilgningssak før denne dato. Dette ble ikke gjort.

Follo distriktsrevisjon har ikke fått presentert noen fullstendig forklaring fra administrasjonen på hvorfor dette ikke ble foretatt

### 5.3.6 Finnes det standardvilkår for avtaleinngåelser?

Ski kommune benytter standard kontraktsformular etter Norsk standard (her: NS 8401) i forbindelse med signeringer av kontrakter. Dette er også benyttet ved utbyggingen på Bøleråsen felt C1 og C2.

Det fremgår av økonomireglementet at rådmannen har fullmakt til å undertegne kontrakter på vegne av Ski kommune. Vi viser i den forbindelse til reglementets vedlegg c, punkt 3.3, hvor fullmakt foreligger dersom et forprosjekt er godkjent i kommunestyret og prosjektet kan gjennomføres innenfor kostnadsrammen.



### 5.3.7 Finnes det noen form for rapporteringssystem i administrasjonen for å avdekke lignende hendelser?

Vi viser til økonomireglementets punkt 9.2a hvor det går frem at prosjektansvarlig forutsettes å rapportere i samsvar med punkt 7; "Eventuelle avvik som krever tilleggsbevilgning skal så snart realistisk beløp kan angis, fremmes for politisk behandling."

Det er denne rapporteringen som ikke er foretatt. Administrasjonen har overfor revisjonen erkjent at det i dette tilfelle helt klart burde vært reist sak om tilleggsbevilgning allerede i første tertial 2008. Dette ble ikke gjort.

### 5.3.8 Er Lov og forskrift om offentlige anskaffelser og Ski kommunes økonomireglement fulgt i forbindelse med utbygginga på Bøleråsen felt c1 og c2

Alle fremlagte dokumenter som har med kunngjøringer, anbudsprotokoller og kontrakter vedrørende utbygginga er gjennomgått i denne undersøkelsen. Disse er vurdert opp mot lov og forskrift om offentlige anskaffelser, samt Ski kommunes økonomireglement.

Gjennomgangen har bekreftet det som sentrale personer i administrasjonen har fortalt i intervjuer:

- Alle kunngjøringer ser ut til å være foretatt i tråd med anskaffelsesreglementets regler
- Alle mottatte tilbud ser ut til å være behandlet i henhold til de krav regelverket setter
- Alle signerte kontrakter i forbindelse med utbygginga på Bøleråsen ser ut til å være i henhold til kravene i Lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Dette betyr at Ski kommunes dokumentbehandling, kriterier, frister og begrensninger vedrørende utbyggingsprosjektet Bøleråsen, felt C1 og C2, etter revisjonens vurderinger er foretatt i henhold til Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kommunens interne regelverk på området er fulgt, med det viktige unntaket at sak om tilleggsbevilgning skulle ha vært fremlagt.

## 5.4 Vurderinger

Revisjonen har ved gjennomgangen ikke påvist mangler vedrørende Ski kommunes eget økonomireglement/innkjøpsreglement. Det er heller ikke påvist brudd på Lov eller forskrift om offentlige anskaffelser i dette tilfellet. Derimot er det påvist brudd på Ski kommunes egne reglementer ved at det i sakens anledning skulle vært lagt frem en tileggsbevilgningssak før 07.03 2008

Revisjonen vil påpeke at det ikke er påvist at omtalte regelbrudd er foretatt med hensikt, og det har, etter vårt syn, ikke medført direkte økonomisk tap for Ski kommune. Men konsekvensen av høyere utbyggingskostnader er naturligvis et lavere overskudd ved salg av tomtene.

Eventuell virkning av at reglene var blitt fulgt, synes å være at prosjektet enten ville ha blitt stanset (kommunestyret ikke hadde vedtatt tilleggsbevilgning), alternativt at prosjektet trolig ville ha utviklet seg som det har gjort, både mht fremdrift og utgifter.

I byggblankett NS 8401 (tidligere NBR 8401), som er et kontraktseksempel utarbeidet av Standard Norge, er det i punkt 6 et eget avsnitt hvor det kan velges type reaksjon dersom noe i kontrakten brytes av noen av partene, deriblant dagmulkt. Det er denne type kontraktsformular som benyttes av Ski kommune. I dette prosjektet ble det ikke inntatt noen passus om dagmulkt. Ski kommune burde, for å sikre fremdriften i prosjektet, benyttet den muligheten i regelverket som dagmulkt gir.

## 6 Konklusjon

Undersøkelsen viser brudd på Ski kommunes eget økonomireglement. Da det ble kjent at prosjektet ville bli vesentlig dyrere enn den vedtatte bevilgningen, burde det vært fremlagt en sak for politikerne, hvor det klart gikk frem at bevilgede midler til utbyggingen ikke var tilstrekkelig. Forpliktende kontrakter ble underskrevet (av bemyndiget) og arbeid ble iverksatt uten at det var budsjettmessig dekning for dette.

## 7 Anbefaling

Revisjonen anbefaler en bedre kvalitetssikring av de eksisterende rutinene, herunder at ansvarsfordelingen i prosjekter tydeliggjøres bedre, slik at tilsvarende brudd på regelverket for ettertiden kan unngås.

I tillegg anbefaler revisjonen at det i alle større bygge- og anleggsprosjekter foretas en kvalifisert og dokumentert vurdering av om dagmulkt skal benyttes.

## 8 Litteraturliste

- Delegasjonsreglement for Ski kommune, sist revidert 13.02 08
- Økonomireglementet for Ski kommune,
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Lov om offentlige anskaffelser