

# Konsulentbruk

Rutiner og praksis i tre investeringsprosjekt  
Forvaltningsrevisjon - Tinn kommune

2018 :: 726 019

## Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, Larvik i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Sæterdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Tinn kommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2014:

- 726 013 Samhandlingsreformen (2014)
- 726 014 Eiendomsforvaltning (2015)
- 726 017 Barnevern og forebyggende arbeid (2016/2017)
- 726 018 Inngåelse av husleiekontrakter (2017)

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted [www.tekomrev.no](http://www.tekomrev.no), der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>iii</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Kontrollutvalgets bestilling .....	1
1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier .....	1
1.3 Avgrensning .....	2
1.4 Metode og kvalitetssikring .....	2
1.5 Høring .....	2
<b>2 Organisering</b> .....	<b>4</b>
<b>3 Konsulentbruk i investeringsprosjekt</b> .....	<b>6</b>
3.1 Tiltak for å vurdere behov for konsulenttenester .....	6
3.2 Tiltak for å sikre oppfølging av konsulenttenester .....	12
<b>4 Rapportering</b> .....	<b>22</b>
4.1 Tertialrapportering og annen rapportering .....	22
4.2 Tiltak ved vesentlige avvik .....	25
4.3 Revisors vurderinger .....	26
<b>5 Konklusjoner og anbefalinger</b> .....	<b>28</b>
5.1 Konklusjoner .....	28
5.2 Anbefalinger .....	28
<b>Litteratur og kildereferanser</b> .....	<b>29</b>
<b>Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse</b> .....	<b>30</b>
<b>Vedlegg 2: Revisjonskriterier</b> .....	<b>32</b>
<b>Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring</b> .....	<b>37</b>

Foto forside: Keith Syvinski, Freeimages.com

# Sammendrag

## Bestilling og bakgrunn

Kontrollutvalget ønsket å se på kommunens konsulentbruk i forbindelse med tre ulike byggeprosjekt i kommunen. Kontrollutvalget har behandlet prosjektplan og bestilte i sak 29/17 forvaltningsrevisjon i tråd med foreslått plan.

Vi har gjennomført intervju og gjennomgått sentral dokumentasjon for å svare på problemstillingene.

## Konsulentbruk i investeringsprosjekt

*I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre at konsulentbruk i investeringsprosjekter bidrar til rasjonell og effektiv forvaltning av kommunens ressurser?*

*Følges tiltakene i investeringsprosjektene?*

---

Kommunen gjør vurderinger av behov for å leie inn konsulenter, men har ikke tilstrekkelige tiltak for å sikre at det gjøres systematisk. Kommunen har tiltak som kan bidra til at bruken av konsulenter blir mest mulig effektiv, men tiltakene er ikke fulgt godt nok opp i alle prosjektene vi har undersøkt.

## Rapportering

*Har administrasjonen rapportert til politisk nivå i tråd med de krav som er satt?*

---

Kommunen har rutiner for rapportering til politisk nivå. Rutinene er egnet til å sikre at det blir gitt jevnlig informasjon. Rutinene er imidlertid ikke fulgt godt nok opp, ved at det er informert for sent om noen forhold i investeringsprosjektene.

## Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør:

- fullføre arbeidet med strategiske kompetanseplaner og legge til rette for mer systematiske vurderinger av behovet for å leie inn konsulenter,
- sikre tydeligere sammenheng og felles begrepsbruk rundt prosjektstyring i interne reglement og prosedyrer,

- sikre at det blir inngått kontrakter på konsulentoppdrag som gir grunnlag for god oppfølging av oppdragene.

Skien, 12.04.18

Telemark kommunerevisjon IKS

# 1 Innledning

## 1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen er kontrollutvalgets ønske om å se på kommunens konsulentbruk i forbindelse med ulike byggeprosjekt i kommunen, og spesielt utbyggingen av Furuheim barnehage, ungdomsskolen i Atrå og Gvepseborg.<sup>1</sup>

Kontrollutvalget bestilte prosjektplan i sak 20/17, og har behandlet to forslag til prosjektplan i sak 22/17 og 29/17. I sak 22/17 orienterte rådmannen om kommunens konsulentbruk, noe som gjorde det aktuelt å justere prosjektplanen.

Den 25.09.17 i sak 29/17 bestilte kontrollutvalget i Tinn forvaltningsrevisjon i tråd med foreslått plan, med leveranse i april 2018.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

## 1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

*I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre at konsulentbruk i investeringsprosjekt bidrar til rasjonell og effektiv forvaltning av kommunens ressurser?*

*Følges tiltakene i investeringsprosjektene?*

*Har administrasjonen rapportert til politisk nivå i tråd med de krav som er satt?*

---

Revisjonskriteriene<sup>2</sup> i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven med tilhørende forarbeider, og fra regelverk og veiledere som omhandler offentlige innkjøp/konsulentbruk. Kriteriene framgår under hver problemstilling i rapporten, og er nærmere omtalt i vedlegg 2.

---

<sup>1</sup> Ungdomsskolen i Atrå er del av Atrå barne- og ungdomsskole. Utbyggingen gjelder ungdomsskole-delen av skolen og vi omtaler derfor skolen som Atrå ungdomsskole.

<sup>2</sup> Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

### **1.3 Avgrensning**

Med «konsulent» mener vi i denne rapporten en tjenesteyter som tilbyr sin ekspertise innenfor et visst fagfelt, vanligvis i et begrenset tidsrom. Tema for denne rapporten er innleie av konsulenter i investeringsprosjekt. Vi har avgrenset dette til konsulenttjenester i planlegging/prosjekteringsfasen, slik at innleie av utfører, den som bygger, ikke er omfattet av denne revisjonen.

Anskaffelsesprosesser omtales noe i rapporten, i den grad det er relevant for problemstillingene. Vi har ikke undersøkt om kommunen har fulgt reglene om offentlige anskaffelser ved kjøp av konsulenttjenester.

Teknisk enhet har en prosjektadministrativ håndboka, som er en prosedyre for gjennomføring av investeringsprosjekter. Her er det ikke omtale av krav til arkivering i ephorte, som er kommunens sak og arkivsystem, men det er omtale av krav til arkivering på prosjektets mappe på felles filserver. Gjennom revisjonen har vi fått informasjon som tilsier at kommunen har mangler knyttet til arkivering av dokumentasjon i investeringsprosjekt, særlig prosjekt som ligger noe tilbake i tid og der det har vært skifte av oppdragsleder for investeringsprosjektene. Vi har ikke undersøkt dette systematisk.

### **1.4 Metode og kvalitetssikring**

Vi har intervjuet kommunalsjef for oppvekst og kultur, tidligere kommunalsjef for samfunn, teknisk sjef, enhetsleder barnehage og de to ingeniørene i prosjektteamet som har vært oppdragsledere på de tre investeringsprosjektene vi har undersøkt. I tillegg har vi gått gjennom kommunens retningslinjer og rutiner på området, avtaler/kontrakter med innleide konsulenter i prosjektene, relevante saksframlegg og rapportering til kommunestyret for de tre investeringsprosjektene.

I arbeid med prosjektet har vi bedt om å få tilsendt politiske vedtak som gjelder de tre investeringsprosjektene, samt avtaler/kontrakter inngått med innleide konsulenter. Administrasjonen har opplyst at dette har vært en omfattende jobb bl.a. fordi politiske vedtak ikke ligger tilknyttet det enkelt prosjekt, men må søkes opp i arkivsystemet.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

### **1.5 Høring**

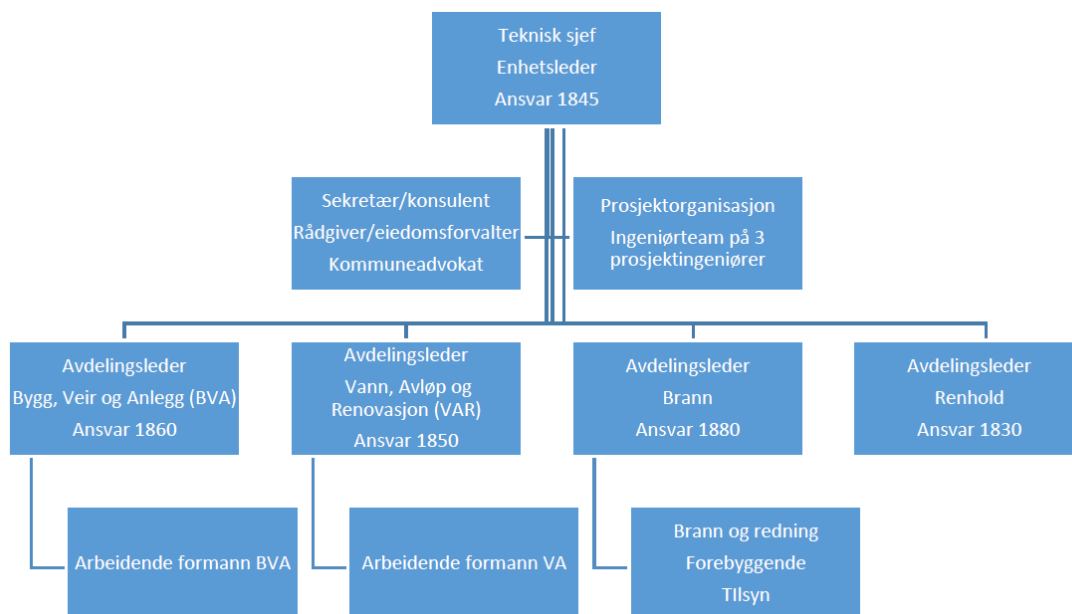
Rapporten er sendt på høring til administrasjonen og presentert i et høringsmøte som del av høringen. Det er gjort justeringer som følge av møtet som er sendt

administrasjonen. Rådmannens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1. Høringen har ført til at vi har justert avsnitt en, tre og fire i punkt 3.1.1 (kompetanseplaner, kompetanse, juridisk rådgiver og oppgaver til prosjektingeniør).



## 2 Organisering

Det er teknisk enhet i Tinn kommune som har ansvaret for å følge opp alle investeringsprosjekter innen eiendom, bygg og anlegg. Teknisk enhet består av fire avdelinger med egne avdelingsledere, et prosjektteam og noen administrative stillinger. Organisasjonskartet er vist nedenfor.



**Figur 1 Organisering teknisk enhet Tinn kommune.** Kilde: Administrativt delegeringsreglement Teknisk enhet. En av de tre stillingene i ingeniørteamet er en midlertidig stilling.

Teknisk sjef og ansatte i ingeniørteamet har ansvar for å følge opp gjennomføringen av investeringsprosjekter. I tillegg skal avdelingslederne bidra inn i investeringsprosjektene på brukersiden, eksempelvis skal avdelingslederne for bygg, vei og anlegg og for renhold sikre innspill i byggeprosjekter, slik at en ved bygging tar hensyn til renhold av bygget og arbeid med drift og vedlikehold av bygget.

Det har vært gjennomført omorganiseringer på teknisk enhet i perioden 2015 – 2017. Ledelsesstrukturen er endret, samt at enheten er tilført to nye stillinger midlertidig. I 2015 ble det opprettet midlertidige avdelingslederstillinger for avdelingene Bygg, vei og anlegg og Vann avløp og renovasjon. Tidligere hadde avdelingene arbeidende formenn. Avdelingslederstillingene ble besatt av de som hadde vært arbeidende formenn. I tillegg ble to andre ansatte konstituert midlertidig som arbeidende formenn. Det ble tilført en ny fagarbeiderstilling på bygg, vei og anlegg og en prosjektingeniør, som begge ble ansatt i midlertidige stillinger. Tidligere var det to

prosjektingeniører.<sup>3</sup> Teknisk sjef opplyser at denne endringen ble gjort som et tiltak bl.a. for å få til økt gjennomføring av investeringsprosjekter. Arbeid med evaluering av endringen er startet og skal avsluttes i 2018.

Det har vært flere utskiftninger av prosjektingeniører i perioden vi har undersøkt, og perioder med redusert bemanning. Med unntak av en veldig kort periode høsten 2016, er det først fra mai 2017 og frem til nå at det har vært tre prosjektingeniører i enheten.

Renhold og Brann og redning ble del av Teknisk enhet i mai 2016 og i juni 2017 ble selskapet Tinn vann og avløp AS også del av enheten. Prosessen med sammenslåing startet i 2015.

---

<sup>3</sup> På teknisk har de i perioder tidligere også hatt tre ingeniører, bl.a. var det vedtak om at tre ingeniører skulle finansieres over driftsbudsjettet for 2013. Forut for omorganiseringen har vi fått opplyst at det bare var to ingeniører.

## 3 Konsulentbruk i investeringsprosjekt

*I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre at konsulentbruk i investeringsprosjekter bidrar til rasjonell og effektiv forvaltning av kommunens ressurser?*

*Følges tiltakene i investeringsprosjektene?*

---

Eksterne konsulentttjenester kan i mange tilfeller være et nødvendig supplement til kommunens egne personalressurser. Det kan være ulike årsaker til at kommunen har behov for å bruke konsulenter i arbeidet, f.eks. at en trenger spisset kompetanse for en begrenset periode. Slik bruk av konsulenter kan være mer økonomisk lønnsomt enn å ansette spisskompetanse. Dette er vurderinger kommunene må gjøre for å ivareta kravet om en rasjonell og effektiv forvaltning til beste for innbyggerne, jf. kommuneloven § 1.

Vi skal her se på om kommunen har tiltak for å vurdere behov for konsulenter, følge opp at de får avtalte konsulentttjenester og evaluere bruken av konsulenter.

### 3.1 Tiltak for å vurdere behov for konsulentttjenester

#### Revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha en oversikt over og/eller beskrivelse av kompetansen i egen organisasjon og gjøre en vurdering av behovet for kompetanse på kort og lang sikt
- Kommunen bør ha en strategi eller særskilte retningslinjer for kjøp av konsulentttjenester.
- Ved kjøp av konsulentttjenester bør det dokumenteres at det er foretatt en behovsvurdering.

#### 3.1.1 Oversikt og tiltak

For å kunne vurdere behovet for å leie inn konsulenter, bør kommunen ha et bevisst forhold til egen kompetanse. Dette gjelder både hvilken kompetanse den enkelte enhet har og hvordan kompetanse kan nyttes på tvers av enhetene. I tillegg bør kommunen ha oversikt over eget kompetansebehov, hva en skal ha dekket gjennom egne ansatte og hva som må leies inn. Tinn kommune har i kommuneplanen strategisk kompetanseledelse som ett av satsingsområdene. Det er laget strategiske kompetanseplaner på to av kommunalområdene, men ikke på kommunalområde samfunn, som teknisk enhet er del av. Siden det ikke er laget slike planer på alle

områder, er det heller ikke laget en overordnet plan for hele kommunen. Det er nedfelt at strategiske kompetanseplaner skal utvikles på alle tjenesteområder og i alle enheter. Det har også vært gjennomført opplæring i strategisk kompetanseplanlegging for flere ledere. På teknisk er det foreløpig ikke laget noen kompetanseplan eller annen skriftlig oversikt som definerer kompetansebehovet på kort og lang sikt for enheten.

Prosjektingeniørene på teknisk jobber i team for at de skal kunne dra nytte av hverandres kompetanse. Teamet er sammensatt av ansatte med litt ulik kompetanse, både nyutdannede med utdanning på masternivå og erfarne med kompetanse innenfor prosjektledelse og bygg og anlegg. Dessuten skal avdelingslederne på teknisk bidra inn i prosjektene med sin kompetanse.

Når det gjelder det å dra nytte av kompetanse i andre enheter i kommunen, opplyser teknisk sjef at de akkurat nå har tilgang på noe bistand fra planavdelingen til utarbeidelse av skisser. Dette er benyttet i enkelte tilfeller den siste tiden, men dette er en kompetanse som planavdelingen har leid inn og ikke noe de har permanent. I investeringsprosjekter vil det være behov for mange typer spesialisert fagkompetanse f.eks. til prosjektering. Dette er kompetanse som finnes ikke i administrasjonen, og som heller ikke er naturlig at kommunen har. Teknisk har en juridisk rådgiver i halv stilling, som ifølge teknisk sjef har kompetanse innen plan og bygningsrett og skatt. Andre virksomheter i kommunen kan også bruke rådgiveren, på de fagområdene han har kompetanse. Rådgiveren har ikke offentlige anskaffelser og prosjektkontrakter som sitt juridiske fagfelt. Kommunen har i tillegg tilgang på juridisk rådgivning fra KS-advokatene.

Teknisk sjef opplyser at de med det omfanget av investeringsprosjekter kommunen har nå, trenger tre faste prosjektingeniører. Disse skal være oppdragsledere og ha et mer overordnet oppfølgingsansvar i prosjekt. Det er ikke lagt opp til at prosjektingeniørene skal være prosjektledere i større eller kompliserte prosjekt. I investeringsprosjekt vil det være behov for spesialisert fagkompetanse til ulike typer avgrensede oppdrag, som det ikke er naturlig at kommunen har selv. Foreløpig har de bare hatt budsjettdekning til to faste og en i midlertidig stilling. Det har vært utfordringer både å rekruttere og beholde ingeniører i disse stillingene.

De vi har intervjuet i teknisk enhet, samt tidligere kommunalsjef, opplyser at de bruker å leie inn ekstern prosjektleder i litt større eller kompliserte investeringsprosjekter. Dette gjøres for å kunne ha prosjektleder med spisskompetanse på den type bygg eller anlegg som investeringsprosjektet omfatter. Teknisk enhet har vurdert at det ikke er aktuelt eller ressursmessig forsvarlig å ha slik spisskompetanse selv, fordi det er

sjelden at kommunen bygger for eksempel ny skole. Kommunen har mange, men ofte ulike investeringsprosjekter. De vi har intervjuet opplyser også at teknisk enhet ikke har kapasitet til selv å være prosjektledere i alle prosjekt.

I mange investeringsprosjekt inngår engasjement av ekstern prosjektleder i kommunestyret sitt vedtak om investering/forprosjekt. Det var del av vedtaket i sak 20/15 om Atrå ungdomsskole. Kommunestyret har ikke fattet vedtak om ekstern prosjektleder for utbygging av Furuheim barnehage eller uteområdet på Gvæpseborg. Parallelt med utbygging av Furuheim barnehage, skulle kommunen bygge ny barnehage i Rjukan sentrum. For dette prosjektet vedtok kommunestyret å engasjere ekstern prosjektleder. Rådmannen orienterte kommunestyret i desember 2015 om at administrasjonen engasjerte ekstern prosjektleder som både skulle ha ansvar for den nye barnehagen og utbygging av Furuheim barnehage.

I kommunestyrets sak 65/17 har rådmannen redegjort for konsulentbruk i kommunen. Det er her vist at konsulentbruken har økt i teknisk enhet. Det er påpekt at dette må sees i sammenheng med vakanser og skifte i staben siste to år. Det er også vist til at utgifter til konsulenter kan variere i de ulike fasene i investeringsprosjektet, og at en i prosjekteringsfasen vil bruke mer på innleie av konsulenter. I tillegg er det vist til at det nå er strengere sentrale krav til byggeledelse. Det er den enkelte enhetsleder som må vurdere behov for innleie av konsulenter og kan gjøre dette innenfor de budsjetter de har ansvar for. Rådmannen påpeker at det skal vurderes om det finnes kompetanse og kapasitet i egen organisasjon før en anskaffer konsulentttjenester, og at enhetene bør samhandle om dette.<sup>4</sup>

Kommunens økonomireglement har en egen del om investeringsprosjekt, i tillegg har teknisk enhet har laget en prosjektadministrativ håndbok. Teknisk sjef opplyser at håndboken er en prosjektprosedyre som er en del av styringssystemet til enheten. Formålet med håndboken er å sikre en ensartet og systematisk tilnærming til forberedelse og gjennomføring av prosjekter i Tinn kommune. Håndboken omtaler ikke kommunens behov for konsulentttjenester i prosjektgjennomføring eller retningslinjer for kjøp av konsulentttjenester. I økonomireglementet er det heller ikke omtale av dette, bortsett fra at det er vist til at byggeleder kan engasjeres ved behov.

I tillegg til ekstern prosjektleder leier kommunen inn konsulenter med spisskompetanse, som arkitekter, landskapsarkitekter og konsulenter med kompetanse i bl.a. grunnforhold/geoteknikk, elektro, brann. Vi har fått opplyst at dette gjøres fordi kommunen ikke har slik kompetanse selv. Teknisk enhet kjøper også

---

<sup>4</sup> I lederavtalene med rådmannen er det også lagt til grunn at enhetene skal samhandle på tvers.

konsulentbistand fra Innkjøpskontoret AS til gjennomføring av anskaffelser. Kjøp av bistand fra Innkjøpskontoret AS omtales nærmere i punkt 3.1.2. Det er ingen av prosjektingeniørene som har hatt opplæring i offentlige anskaffelser. Tidligere ansatte prosjektingeniører har hatt det, samt at teknisk sjef har tatt noen nettkurs i regi av Difi. Vi har i intervju fått opplyst at prosjektingeniør har savnet opplæring i regler knyttet til offentlige anskaffelser.

Kommunen har ikke en skriftlig strategi eller retningslinjer for kjøp av konsulenttenester. En slik strategi eller retningslinje kan inneholde en beskrivelse av kompetanse og kompetansebehov for egen organisasjon, samt betingelser som regulerer bruk av konsulenttenester.

Teknisk sjef opplyser at de gjør vurderinger av om de skal leie inn konsulenter før beslutning om å leie inn fattes, men de dokumenterer ikke dette. De dokumenterer behovet som konsulenten skal dekke i konkurransegrunnlaget/kontrakten med konsulenten.

### **3.1.2 Konsulentbruk i tre investeringsprosjekt**

Her vil vi beskrive bruk av konsulenter i planleggings-/prosjekteringsfasen samt prosjektledelse i de tre prosjektene vi har valgt ut. Vi omtaler ikke tjenestekjøp der samlede utbetalinger er under kr 20 000,- eks. mva i det enkelte prosjekt. Vi ser heller ikke på selve byggefasen.

Felles for alle konsulentoppdragene er at behovsvurderingene som er gjort forut for utlysning av konkurranse ikke er dokumentert skriftlig. Der det er utarbeidet et konkurransegrunnlag og/eller kontrakt, er behovet kommunen vil ha dekket beskrevet.

Som nevnt kjøper teknisk enhet bistand i anskaffelsesprosesser, og det er gjort for anskaffelser i alle de tre investeringsprosjektene vi undersøker. Det ble i 2017 inngått en rammeavtale med Innkjøpskontoret AS om kjøp av bistand i anskaffelsesprosesser. Det foreligger ikke noen skriftlig dokumentasjon av behovsvurderingene som er gjort før en valgte å kjøpe disse tjenestene. Det er ikke andre virksomheter i kommunen som bruker Innkjøpskontoret AS. De andre enhetene bruker anskaffelseskoordinatoren som kommunen har gjennom samarbeidet i Kongsbergregionen.

### **Atrå ungdomsskole**

Av regnskapstall for 2015-2017 ser vi at kommunen i perioden har benyttet konsulenttenester knyttet til prosjektledelse og andre konsulenttenester fra Cowi AS, WSP AS, Norconsult AS, ÅF Reinertsen AS (senere ÅF Engineering AS) og

Innkjøpskontoret AS. Cowi AS leverte en tilstandsanalyse for Atrå ungdomsskole i mars 2015. WSP AS har hatt oppdraget som prosjektleder. Norconsult AS har utarbeidet arealprogram, funksjonsbeskrivelse over alle skolefunksjoner og nærhetsmatrise. ÅF Reinertsen AS har leid ut en miljørådgiver, som skulle skal kartlegge eksisterende bygningsmasse og utarbeide en miljøsaneringsrapport, samt bistå i selve byggeprosessen. Innkjøpskontoret AS har bistått med anskaffelse av prosjektleder og miljørådgiver.

For oppdragene som prosjektleder, utarbeiding av arealprogram mm og miljørådgiver, er det i kontrakt beskrevet hvilket behov for tjenester som kommunen har.

### **Furuheim**

Av regnskapstall for 2016-2017 ser vi at kommunen har benyttet konsulenttjenester knyttet til prosjektledelse og andre konsulenttjenester fra Eigil Røe Bygg og prosjektledelse AS, som kommunen fikk prosjektleder fra, og Børve og Borchsenius AS som var arkitekt/prosjekterende. I tillegg er har kommunen også fått tjenester fra AL Høyer AS, som var rådgivende ingeniør for arkitekt/prosjekterende og Innkjøpskontoret AS som har bistått med anskaffelse av prosjektleder. Kommunen har fått utarbeidet en rapport med kartlegging av skredfare fra Skred AS, som er bestilt av AL Høyer AS.

I kontrakt/konkurransesgrunnlag med Eigil Røe Bygg og Prosjektledelse AS og Børve og Borchsenius AS er det beskrevet hvilket behov for tjenester som kommunen har. Kommunen har ikke egne kontrakter med noen av de andre firmaene.

### **Gvepseborg**

Av regnskapstallene for 2014 - 2017 ser vi at kommunen har benyttet konsulenttjenester knyttet til prosjektledelse og andre konsulenttjenester fra Gullik Gulliksen AS Landskapsarkitekter, Asplan Viak AS, ST-Landskap AS og Innkjøpskontoret AS.

Gullik Gulliksen AS har i samarbeid med Context AS utarbeidet en strategiplan for utvikling av Gvepseborgområdet i 2013. ST-Landskap AS hadde avtale med kommunen om prosjektledelse av arbeidene på Gvepseborg, og Asplan Viak AS ble brukt til prosjektering av servicebygg ved nedre stasjon. Innkjøpskontoret AS har ifølge teknisk sjef bistått i arbeidet med anbudskonkurransen på servicebygget, rammeavtale med entreprenører for gravetjenester og anskaffelse av entreprenør for tilretteleggingstiltakene ved øvre stasjon.

I kontrakten med ST-Landskap AS er det det med beskrivelse av oppdraget, i den forstand at det står at det gjelder prosjektledelse for gjennomføring av tilretteleggingstiltak for området omkring øvre stasjon på Krossobanen og oppføring av servicebygg ved nedre stasjon. Oppdraget er ikke spesifisert nærmere. Det ble ikke gjennomført konkurranse om dette oppdraget. Teknisk sjef opplyser at firmaet ble brukt fordi de hadde et oppdrag for kommunen på Torget og fordi kommunen hadde behov for en landskapsarkitekt til prosjektledelse. Administrasjonen hadde ikke selv kapasitet til å ivareta funksjonen som prosjektleder, og en antok først at oppdraget var mindre enn det endte opp med å bli.

I oppdragsbekreftelsen fra Asplan Viak AS er det også en beskrivelse av oppdraget. Det er ikke dokumentert beskrivelse av oppdraget for arbeidet som Gullik Gulliksen AS og Innkjøpskontoret AS har utført i dette prosjektet.

### **3.1.3 Revisors vurdering**

Kommunen har ikke noen skriftlig oversikt eller beskrivelse av samlet kompetanse i egen organisasjon. Vi ser at kommunen har påbegynt et arbeid med strategisk kompetanseplanlegging, der det er gjennomført opplæring for en del av lederne og laget kompetanseplaner for to av tre kommunalområder. Det er et poeng å videreføre dette arbeidet og sikre at dette gjøres også for kommunalområde Samfunn. I tillegg er det viktig å se de ulike kompetanseplanene i sammenheng.

Teknisk har gjort noen vurderinger av hva slags kompetanse en har behov for, både hva en skal ha selv og hva en skal leie inn. Etter vår vurdering kan disse vurderingene gjøres mer systematiske. For eksempel bør en gjøre en grundigere vurdering av behovet for å leie inn bistand til å gjøre anskaffelser. Dette er noe kommunen gjør relativt jevnlig, noe som gjør det viktig å vurdere fordeler og ulemper med å leie inn, versus å bygge opp egen kompetanse. Dette er også et område der kommunen faktisk har egen kompetanse, gjennom samarbeidet i Kongsbergregionen. Dersom kapasiteten ikke er tilstrekkelig, bør kommunen gjøre en systematisk vurdering av om det her er behov for å bygge opp tilstrekkelig kapasitet. Det å ha slik kompetanse i egen organisasjon kan også bidra til å sikre bedre prosesser rundt kontraktsinngåelse og oppfølging av kontrakter, som vi kommer inn på i neste del av rapporten.

Kommunen har ikke en strategi eller særskilte retningslinjer for kjøp av konsulent tjenester. En strategi eller retningslinje kan gjøre det enklere å vurdere behovet for å leie inn opp mot kommunens samlede kompetanse. Vi har fått informasjon om at kommunen gjør vurderinger av behovet for å leie inn konsulenter før en starter prosessen med anskaffelse av tjenestene, men det dokumenteres ikke. Vi kan se at omfattende dokumentasjon vil være arbeidskrevende og at nytten av



dette trolig ikke står i samsvar med arbeidet som må nedlegges. Likevel mener vi at en enkel form for dokumentasjon kan være formålstjenlig. Dette vil tydeliggjøre at kommunen jobber systematisk med dette og ikke bare automatisk leier inn konsulenttenester uten å gjøre faktiske vurderinger i det enkelte prosjekt.

## 3.2 Tiltak for å sikre oppfølging av konsulenttenester

### Revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha tiltak for å ha kontroll med ressursbruk og framdrift i konsulentoppdraget, som følges opp.
- Kommunen bør regulere konsulentoppdraget, herunder ressursbruk og framdrift i skriftlig kontrakt.
- Konsulentoppdrag bør evalueres, fortrinnsvis skriftlig.

### 3.2.1 Organisering

For å sikre god oppfølging av konsulentoppdrag må det være klart hvem som skal gjøre hva, altså en tydelig organisering med fordeling av oppgaver og ansvar. Vi ser her kun på oppgaver og ansvar knyttet til oppfølging av konsulentoppdrag og ikke prosjektorganiseringen i sin helhet.

I kommunens økonomireglement er det et eget reglement for investeringsprosjekt. Her er ansvar for framdrift og den økonomiske styringen lagt til prosjektansvarlig. For alle prosjekt innen eiendom, bygg og anlegg er teknisk enhet prosjektansvarlig. Prosjektansvarlig skal altså sikre at investeringsprosjektene blir fulgt opp. I dette ligger også oppfølging av konsulentoppdrag i investeringsprosjektet.

Ifølge administrativt delegeringsreglement for teknisk enhet har teknisk sjef ansvar for investeringsprosjekter og for at prosjektene har nødvendig fagkompetanse. Oppdragsleder/prosjektleder har ansvar og myndighet innenfor sitt område. I prosjektadministrativ håndbok er det omtale av roller og hovedoppgaver i et prosjekt. I håndboka er bl.a. begrepene oppdragsgiver, oppdragsleder og prosjektleder brukt.

- Oppdragsgiver har ansvar for definisjon og godkjenning av prosjektbeskrivelse, for prosjektets mål og hensikt, samt for at beslutning om å gjennomføre prosjektet fattes.
- Oppdragsleder har ansvar for å kontrollere at prosjektet utvikler seg i henhold til godkjent kostnads- og tidsramme.
- Prosjektleder har ansvar for daglig administrasjon av prosjektet, og rapporterer til oppdragsleder.

Teknisk sjef er oppdragsgiver, og prosjektingeniørene er oppdragsledere. Teknisk sjef opplyser at oppdragsleder tilsvarende prosjektansvarlig i økonomireglementet. Prosjektingeniørene kan også være prosjektleder, men det er som nevnt tidligere vanlig å leie inn ekstern prosjektleder i litt større og kompliserte prosjekt.

I intervju med prosjektingeniør har vi fått opplyst at de har ansvar for å følge opp ekstern prosjektleder, og at ekstern prosjektleder vil ha ansvar for å følge opp entreprenør og eventuelt andre innleide konsulenter.

Det er ikke samsvar mellom begrepsbruken i økonomireglementet og i håndboken. For eksempel er begrepet prosjektansvarlig som brukes i økonomireglementet ikke omtalt i håndboken. Håndboken har heller ikke noen referanser til økonomireglementet. I håndboken er det heller ikke referanser til den politiske prosessen rundt vedtak om investeringsprosjekt, og i liten grad til de krav som er satt i økonomireglementet til oppfølging og rapportering i investeringsprosjekt. Teknisk sjef opplyser at håndboka opprinnelig ble utarbeidet for privat sektor og at de har tilpasset den kommunal virksomhet, men at det er behov for videre harmonisering mellom håndboka og økonomireglementet. Vi har fått opplyst at ikke alle punkter blir fulgt opp i praksis, bl.a. gjelder dette prosjektleders ansvar for prosjektevaluering og at det skal være en prosjektavtale/kontrakt med kunden før arbeidet med prosjektet starter.

### **Organisering i de tre investeringsprosjektene**

Arbeidet med både Atrå ungdomsskole og uteområdet på Gvepseborg startet før nåværende teknisk sjef startet i stillingen. Det har også vært skifte av oppdragsleder i alle tre prosjekt.

For prosjektet på Atrå ungdomsskole har det vært tre oppdragsledere, hvorav en var teknisk sjef som hadde ansvar i en overgangsfase frem til ny prosjektingeniør var ansatt. For Furuheim har det vært tre prosjektingeniører som har vært oppdragsleder, og en fjerde ingeniør som var involvert i de første interne planleggingsmøtene våren 2015. For Gvepseborg er det fire som har hatt ansvar for hele eller deler av prosjektet. Teknisk sjef er en av de fire. Han overtok oppdragslederrollen i forbindelse med mannskapsutskiftning.

Det har ikke vært overlapping i alle prosjektene, slik at ny oppdragsleder har startet etter at den forrige har sluttet i kommunen. Det har i tillegg vært lite dokumentasjon av prosjektenes tidlige faser, slik at ny oppdragsleder ikke alltid har fått nødvendig dokumentasjon.

### 3.2.2 Interne rutiner/tiltak

#### **Framdriftsplaner**

Både den prosjektadministrative håndboka og økonomireglementet setter krav om at framdriftsplaner skal utarbeides. I økonomireglementet er ansvaret lagt til prosjektansvarlig.

I håndboka er det lagt opp til at framdriftsplaner utarbeides av prosjektleder i samarbeid med oppdragsleder, og teknisk enhet har laget en mal for framdriftsplan. Vi har fått eksempler på framdriftsplaner utarbeidet av oppdragsleder og utførende entreprenør. Prosjektingeniørene opplyser at det er oppdragsleder som fastsetter milepæler/tidsfrister for prosjektet, eventuelt i samarbeid med prosjektleder, men at framdriften også avhenger av den politiske behandlingen av prosjektene. De mener at det er kommunen som styrer framdriften i prosjektene.

#### **Rapportering og økonomistyring - konsulentbruk**

Det er fast rapportering hvert tertial til politisk nivå. Rapporteringen omtales nærmere i del 4 i rapporten.

I tillegg er det intern rapportering i administrasjonen og fra eksterne konsulenter til oppdragsleder i kommunen. Internt på teknisk er det utarbeidet et excel-ark med oversikt over alle prosjekt. I dette skal oppdragslederne rapportere på status i prosjektet, samt økonomi. Dette gjøres periodisk og minimum i forkant av kommunestyremøter. Vi har fått et eksempel på dette fra teknisk sjef, men eksempelet er ifølge teknisk sjef ikke helt oppdatert når det gjelder status i prosjektet og eventuelle endringer. Teknisk har også en felles tavle med nøkkeltall og status for de største investeringsprosjektene.

Prosjektlederne skal rapportere til oppdragsleder ved behov. I tillegg rapporteres det i styringsgruppemøter og prosjektgruppemøter. Hvor ofte en har møter varierer i de ulike fasene for et prosjekt og for ulike type prosjekt.

Ekstern prosjektleder leverer timeliste til oppdragsleder. Timelistene skal godkjennes hver 14. dag eller hver måned. Ifølge prosjektingeniør gjøres det ikke en grundig kontroll av disse, men en vurdering av timelistene ut fra mottatte eposter/dokumentert arbeid som prosjektleder har levert. Denne rutinen er ikke skriftliggjort.

De totale utgiftene i investeringsprosjektene per år vedtas politisk. Ifølge økonomireglementet skal utgifter til forprosjektering være med i vedtak før forprosjekt iverksettes. Dette gjelder alle prosjekt som er over 5 millioner kroner. Utover dette er

det ikke lagt noen føringer for grad av detaljbudsjettering i investeringsprosjekt. Teknisk sjef opplyser at de ikke har hatt noen egne rammer for innleie av konsulenter. Vi ser imidlertid at det er anslått verdi av kontrakt for noen av oppdragene.

Både oppdragsleder og prosjektleder har et ansvar for oppfølging av økonomi i prosjektet, og prosjektleder rapporterer på dette til oppdragsleder, som også følger opp ved å bruke rapporter fra regnskapssystemet.

### **Kontrakt og kontraktsoppfølging**

Vi har fått opplyst fra tidligere kommunalsjef for samfunn at det skal være skriftlig kontrakt/avtale for alle konsulentoppdrag uavhengig av størrelse. Dette er ikke nedfelt i økonomireglementet i kommunen eller andre reglement/retningslinjer.

Teknisk enhet bruker primært standardkontrakter fra Standard Norge. De er brukt i nesten alle tilfellene vi har undersøkt. Der det er gjennomført konkurranse er det vist til at konkurransegrunnlaget gjelder som del av kontrakten.

Ett viktig tiltak for å sikre oppfølging av konsulentbruken er inngåelse av kontrakt som nevnt over. Men det er også viktig å sikre at kontraktsvilkårene blir fulgt opp, både når det gjelder innhold i leveransen, framdrift og kostnader. De vi har intervjuet opplyser at kommunen ikke har hatt opplæring av ansatte om bruk og oppfølging av kontrakter. De mener likevel at de får fulgt opp innleide konsulenter slik at kommunen får avtalte tjenester. Vi har fått opplyst at teknisk også kan kontakte Innkjøpskontoret AS ved behov i forbindelse med bruk og oppfølging av kontrakter. Kontraktsoppfølging eller oppfølging av innleide konsulenter er ikke omtalt i økonomireglementet eller håndboka, men både håndboka og økonomireglementet har plassert ansvar for oppfølging av prosjektene mer generelt. Oppfølging av kontraktsvilkårene er en naturlig del av dette.

Vi har fått opplyst at det er vanlig i prosjektene at oppdragslederne har ansvar for å følge opp de kontraktene som er inngått med de eksterne prosjektlederne, mens prosjektleder følger opp andre kontrakter i prosjektet.

### **3.2.3 Praktisering av rutiner/tiltak i de tre prosjektene**

Nedenfor beskriver vi konsulentkontraktene, eventuelle frister, framdriftsplaner og faktisk framdrift på konsulentoppdragene, ressursbruk til konsulenter og rapportering i de tre prosjektene.

Vi har ikke dokumentasjon på avtaler og leveringsfrister for Innkjøpskontoret AS for noen av de tre prosjektene, men har fått opplyst at samarbeidet har fungert godt.

Når det gjelder lengde på kontrakt for prosjektleder har vi fått opplyst at det er vanlig å operere med at kontrakten skal løpe til prosjektet er ferdig. Dette for å unngå at en ved forsinkelser mister prosjektlederen før prosjektet er avsluttet. Det er også vanlig å bruke kontrakt honorert etter medgått tid.<sup>5</sup>

### **Atrå ungdomsskole**

I dette prosjektet er det utarbeidet skriftlig kontrakt for konsulentoppdragene til WSP, Norconsult og ÅF Reinertsen AS. Teknisk har ikke kunne fremskaffe kontrakt for oppdragene til Innkjøpskontoret AS og Cowi AS. For oppdraget til Cowi AS har kommunen dokumentasjon fra konkurransen som ble gjennomført.

Det er fastsatt frister for leveranse for alle de innleide konsulentene vi har sett på, med unntak av oppdraget til Innkjøpskontoret AS. Informasjonen vi har fått tyder på at leveransene er innenfor de frister som er satt. Oppdragene til WSP og ÅF Reinertsen AS er ikke avsluttet, siden kommunen valgte å avlyse anbudskonkurransen.

Det ble laget en framdriftsplan tidlig i 2015, der en la opp til å få på plass ekstern prosjektleder før sommeren 2015. Prosjektlederen startet sitt arbeid i februar 2016. Det er laget nye framdriftsplaner etter dette. I prosjektets tidlige fase hadde en noe forsinket framdrift, men etter at prosjektleder var engasjert har framdriften vært i tråd med de planer som er lagt.

Både kommunalsjef for samfunn og kommunalsjef for oppvekst og kultur som var i en administrativ arbeidsgruppe/styringsgruppe for prosjektet opplyser at det ble rapportert jevnlig til dem fra både ekstern prosjektleder og fra teknisk. Vi har også sett at det excel-arket som teknisk har internt for rapportering er blitt oppdatert.

I dette prosjektet er det lagt noen økonomiske rammer for konsulentbruken. Det er fastsatt pris for alle de tre konsulentoppdragene der vi har sett kontrakt, enten som timepris eller fastpris. Kommunen har gitt anslag på økonomisk ramme i konkurransegrunnlaget for oppdragene som prosjektleder (kr 1,5 mill. eks. mva) og for miljørådgiver (kr 500 000 eks mva). For prosjektleder ble det inngått kontrakt med fastpris som ligger noe lavere enn det som ble anslått som økonomisk ramme. I tillegg

---

<sup>5</sup> NS 8402 Alminnelige kontraktsbestemmelser for rådgivningsoppdrag honorert etter medgått tid. Kommunen har imidlertid også bruk NS 8401 Alminnelige kontraktsbestemmelser for prosjekteringsoppdrag når honoreringen har vært etter medgått tid. På [anskaffelser.no](http://anskaffelser.no) er det opplyst at NS 8401 er basert på oppdrag etter fast pris.

er det fastsatt timepris for endringsarbeid. Vedtaket om å avlyse anbudskonkurransen medfører endringsarbeid, noe som vil gi økte konsulentutgifter.

Da kommunestyret vedtok igangsetting av forprosjekt i 2015 (sak 20/15), var det utarbeidet et kostnadsoverslag for prosjektet totalt, samt delkostnader, bl.a. samlet delkostnad til prosjektadministrasjon/ledelse, uforutsette kostnader og deponeringskostnader. Det ble også fattet vedtak om å engasjere ekstern prosjektleder.

### **Furuheim**

I dette prosjektet har vi fått dokumentert skriftlig kontrakt for konsulentoppdragene til Eigil Røe Bygg- og Prosjektledelse AS og Børve Borchsenius Arkitekter AS, men ikke for oppdraget til Innkjøpskontoret AS eller AL Høyner AS. Sistnevnte er rådgivende ingeniør for Børve og Borchsenius AS.

I kontrakt for prosjektleder fra Eigil Røe Bygg- og Prosjektledelse AS, er det satt at barnehagen skal stå ferdig i løpet av 2016. Kontrakten er signert i februar 2016. Kontrakten gjelder prosjektledertjenester i forbindelse med bygging av ny barnehage i Rjukan og tilbygg Furuheim barnehage. Oppdraget starter ved signering og det er ikke fastsatt slutt-tidspunkt.

Furuheim barnehage ble ferdig i 2017 og ikke i 2016 slik det var lagt opp til i kontrakten. Det står i konkurransegrunnlaget for ekstern prosjektleder at skisseprosjekt og forprosjekt for Furuheim var under utarbeidelse og at konkurransen skulle gjennomføres parallelt med anskaffelsen av prosjektleder. Dette ble ikke gjort. Det var prosjektleder som stod for anskaffelse av projektering av tilbygget, både skisseprosjekt og forprosjekt. Forutsetningene for framdriften som var skissert i kontrakten var dermed ikke fulgt opp av administrasjonen. Oppdragsleder som hadde ansvar for prosjektet i denne fasen jobber ikke lenger i kommunen. Teknisk sjef har ikke kjennskap til hvorfor dette ikke ble gjort.

Det er også fastsatt frister i kontrakten med Børve Borchsenius Arkitekter AS om projektering av tilbygg, både skisseprosjekt og forprosjekt. September 2016 er satt tidsramme for hele oppdraget og skisseprosjekt skal være ferdig i månedsskifte juni/juli 2016. Arbeidet tok noe lenger tid. Vi har fått opplyst at bygget ble prosjektert i flere runder fordi en jobbet for å få til prosjektet innenfor vedtatt ramme, samt at det måtte foretas ny kartlegging av skredfare som tilfredsstilte kravene til permanente bygg. Tidligere kartlegging var gjort for et midlertidig bygg. Det har også blitt operert med litt ulike arealberegninger. Arealet som var lagt til grunn for kostnadsberegningen var på 115 m<sup>2</sup>, mens ekstern prosjektleder og teknisk opererte i begynnelsen med et

utbyggingsareal på 150 m<sup>2</sup>. Enhetsleder barnehage utarbeidet det opprinnelige saksgrunnlag og la til grunn at tilbygget skulle ha samme areal som det midlertidige bygget hadde hatt, 115 m<sup>2</sup>. Teknisk var ikke involvert i arbeidet med saksgrunnlag og fastsettelse av økonomisk ramme for prosjektet, men ble orientert om beregningsgrunnlaget.

Vi har ikke fått klarhet i om ekstern prosjektleder var kjent med saksgrunnlaget som var utarbeidet opprinnelig, da oppdragsleder som hadde ansvaret da ikke lenger jobber i kommunen. Vi har også lite informasjon om rapportering den første tiden internt. Informasjonen vi har fått tyder på at kommunikasjonen mellom enhetsleder barnehage og ekstern prosjektleder/teknisk ikke var god nok i startfasen av prosjektet.

Framdriftsplanene for prosjektet ble tidlig forskjøvet. I konkurransegrunnlaget for prosjektering, med tilbudsfrist 30.03.16, var det opplyst at tilbygget skal være ferdig og klar til bruk 2. kvartal 2017.

Oppdragsleder som vi har intervjuet, overtok jobben i november 2016. Etter dette har det ikke vært styringsgruppemøter. Rapportering er gitt per epost og telefon. Det er rapportert etter behov. Excel-arket som teknisk har internt for rapportering er blitt oppdatert.

Det er fastsatt timepriser i kontraktene for konsulentene, og det er gitt en anslag på kostnadsramme for prosjektering (Børve og Borchsenius Arkitekter AS) i konkurransegrunnlaget. Det er ikke laget noen egen sak før forprosjekt, der utgifter til forprosjekt er angitt. Dette er påkrevet for alle prosjekt med økonomisk ramme over 5 millioner kroner, mens rammen for barnehagen var på 5 millioner kroner.

### **Gvepseborg**

I dette prosjektet er det utarbeidet skriftlig kontrakt med ST-Landskap AS og Asplan Viak AS har selv laget en oppdragsbekreftelse. Det er ikke fastsatt frister eller noen form for framdriftsplan i kontrakten med ST-Landskap AS. Oppstartstidspunkt er etter kontrakten satt til 1. februar 2016 og oppdraget skal være ferdig etter avtale. Det er ikke dokumentasjon av noe avtale for framdrift/ferdigstillelse og det er ikke satt andre frister eller rammer for oppdraget. Oppdragsbekreftelsen fra Asplan Viak AS inneholder frist for leveranse av arbeidstegninger. Servicebygget ble tegnet om flere ganger. Ut fra informasjonen vi har fått, har det ikke vært manglende leveranse fra konsulent som har vært utfordringen når det gjelder framdrift.

Vi kan se av regnskapstallene at både ST-Landskap AS og Asplan Viak AS har fått betalt for tjenester til kommunen i 2015, som det ikke er noe kontrakt/avtale på. Vi har heller

ikke fått dokumentasjon på at det er laget noen kontrakt eller avtale for tjenestene fra Gullik Gulliksen AS Landskapsarkitekter og Innkjøpskontoret AS.

I vedtaket fra 2014 var det skissert en grov framdriftsplan. Denne er ikke fulgt opp. Det ble laget en ny framdriftsplan for de nye planene som ble vedtatt i 2016. De fleste av tiltakene her er fulgt opp, med unntak av bygging av et amfi på Gvapseborg, men tidsfristene er ikke overholdt. Bygging av amfi er tatt ut av planene. En utfordring i prosjektet har vært at det hele tiden har manglet full-finansiering. Prosjektet var i hovedsak ferdig høsten 2017, men noe etterarbeid skal ferdigstilles når snøen er borte i 2018.

Prosjektet omfattet tilrettelegging for en aktivitetspark ved øvre stasjon for Krossobanen (Gvapseborg) og et servicebygg på nedre stasjon. En utfordring i prosjektet har vært at det har tatt tid å bli enig om utforming og plassering av servicebygget med Krossobanen AS. I 2015 ble Krossobanen fredet, noe som gjorde at planene også måtte godkjennes av kulturminneavdelingen i fylkeskommunen. Det var opprinnelig en anbuds konkurranse på servicebygget, men fordi anbudene lå for høyt valgte administrasjonen å stå for dette selv og startet bygging i 2017.

Det har ikke blitt utarbeidet noe styringsdokument/prosjekthåndbok for Gvapseborg.

For de to konsulentoppdragene det er laget kontrakt/oppdragsbekreftelse er det avtalt timepriser og at honoraret er etter medgått tid. I kontrakten med ST-Landskap AS er det også fastlagt at reiseutgifter dekkes av kommunen etter statens satser, og at kommunen dekker utgifter til underkonsulenter knyttet til avtalen som faktureres ST-landskap AS. Det er ikke definert nærmere hvilke oppgaver det kan leies inn underkonsulenter til eller satt andre rammer for bruk av underkonsulenter. I oppdragsbekreftelsen fra Asplan Viak AS er det satt et budsjett på kr 52 000 eks. mva, samt timepris for endringsarbeid og hva oppdragsgiver skal dekke av utlegg og utgifter. Kommunen har betalt ut betydelig mer til Asplan Viak AS i 2016 og 2017.

Utgifter til prosjektledelse har blitt større enn planlagt grunnet mange runder med prosjektering av alternativer for å komme til enighet med Krossobanen AS og kulturminneavdelingen. For perioden 2015 – 2017 er det regnskapsført noe over kr 720 000 ekskl. mva. i utgifter til ST-Landskap AS i dette prosjektet.

### **3.2.4 Evaluering av konsulentoppdrag**

Kommunen har ikke noen rutiner eller praksis på å evaluere konsulentoppdrag skriftlig. Teknisk sjef opplyser at det gjøres evalueringer av innleide konsulenter underveis, men at det ikke dokumenteres, utover at eventuelle avvik eller forhold det er behov for å



korrigere nedfelles i referat fra styringsgruppemøter, prosjektmøter, byggemøter, befaringer etc. Oppdragslederne er så vidt nye at innleie av konsulenter i de tre prosjektene var gjort før de startet og flere av konsulentoppdragene er ikke avsluttet. De er ikke kjent med at det er gjort evaluering av konsulentoppdrag.

### **3.2.5 Revisors vurderinger**

Kommunen har flere tiltak som kan bidra til å ha kontroll med ressursbruken og framdriften i konsulentoppdrag. Det er etter vår vurdering klart definert hvem som har ansvar for å følge opp konsulentoppdragene, men det har vært uheldig med de mange skiftene av ansvarlig person.

Både det at alle oppdrag skal reguleres med kontrakt, at en skal ha framdriftsplaner og krav til rapportering og oppfølging av budsjett, er alle viktige tiltak for å ha kontroll med ressursbruk og framdrift. Det gjelder både for selve investeringsprosjektet og for konsulentoppdragene. Våre undersøkelser viser at det er noen få oppdrag der det ikke har vært kontrakt/at kontrakten har dekket hele oppdraget, og at noen kontrakter burde hatt tydeligere rammer for oppdraget. Det vil også gjøre det enklere å sikre god oppfølging av oppdraget. Kommunen kan også vurdere om en burde hatt større kompetanse selv på det å inngå og følge opp kontrakter.

Vi ser at det for en del oppdrag vil være fordelaktig for kommunen å ikke sette en sluttfrist. Det kan likevel være fordelaktig med noen frister for del-leveranser eller angivelse av milepæler underveis.

Når det gjelder oppfølging av kontrakt, har vi sett at det er frister som er brutt, men at det f.eks. for Furuheim kan skyldes at administrasjonen ikke fulgte opp forutsetningen som lå til grunn for kontrakten, at kommunen selv skulle anskaffe leverandør til skisseprosjekt/forprosjekt. Der det er satt frister i kontrakt, er disse i stor grad fulgt opp. Vi har også sett at det er utarbeidet framdriftsplaner.

Informasjonen vi har fått tyder på at innleide konsulenter rapporterer til administrasjonen i tråd med de krav som er satt. Når det gjelder uteområdet på Gvepseborg er grunnlaget for oppfølging av innleide konsulenter svakt ved at det i liten grad er satt frister el, og framdriften har her også vært dårlig. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si at dette skyldes manglende leveranser fra innleide konsulenter. Det tyder mer på at administrasjonen her ikke har fulgt opp/ikke har landet på endelig bestilling. Dette kan etter vår vurdering sees i sammenheng både med utfordringene i samarbeidet med Krossobanen AS, men også utskiftningene på teknisk og for dårlig bruk av kontrakt på oppdragene.

Det er variabelt hvorvidt administrasjonen har anslått økonomiske rammer for de ulike konsulentoppdragene. Det er til en viss grad gjort for Atrå ungdomsskole, og for ett oppdrag på Furuheim. Det er også variabelt hvorvidt utgiftsramme for forprosjekt er angitt. Det er til en viss grad gjort for Atrå ungdomsskole, ved at en har spesifisert utgifter til prosjektadministrasjon/ledelse, uforutsette kostnader og deponeringskostnader, men det omfatter mer enn utgifter til forprosjektet. Furuheim barnehage er et prosjekt der rådmannen ikke var forpliktet til å fremme en sak før forprosjektering, men hvor vi mener det likevel burde vært gjort. Prosjektet var budsjettert akkurat på grensen for når det skal gjøres.

I arbeidet med prosjektet har vi fått inntrykk av at en på teknisk ikke enkelt har oversikt over politiske vedtak i investeringsprosjektene. Det er også informasjon som tyder på at prosjektleder for Furuheim barnehage ikke fikk all informasjon fra saksgrunnlaget i starten av prosjektet. Dette kan tyde på at en på teknisk ikke har et godt nok system for å sikre at innleide konsulenter får nødvendig informasjon knyttet til den politiske prosessen rundt investeringsprosjektene. Prosjekteringshåndboken gir heller ikke noe informasjon om dette.

Det er positivt at en på teknisk har en løpende evaluering og tar opp eventuelle behov for endringer fortløpende i møter. Det er en risiko for at slik løpende evaluering ikke blir systematisk og når det tas i møtene til prosjektet er det også naturlig at evalueringen i større grad er rettet mot selve investeringsprosjektet og ikke spesielt om konsulentbruken. En evaluering av konsulentoppdrag kan gjøres ved at det utarbeides en attest el for konsulenten, som kan brukes i framtidige anskaffelser og om konsulenten selv etterspør dette. En evaluering kan også omfatte en kort vurdering av om en i fremtiden bør opparbeide egen kompetanse på område eller om det er mest formålstjenlig å leie inn konsulent også senere. Dette kan bidra til en mer systematisk bruk av konsulenter og bedre utnyttelse av kommunens ressurser.

## 4 Rapportering

*Har administrasjonen rapportert til politisk nivå i tråd med de krav som er satt?*

---

I dette kapitlet skal vi se både på den ordinære rapporteringen på budsjettet og annen informasjon som administrasjonen gir i enkeltsaker. Vi ser på hvilken rapportering/informasjon som er dokumentert at kommunestyret har fått om de tre investeringsprosjektene og har følgende revisjonskriterier:

- Rådmannen skal rapportere til kommunestyret om framdrift og ressursbruk i investeringsprosjekt hvert tertial.
- Dersom det er utfordringer knyttet til gjennomføring av vedtak, skal rådmannen rapportere om dette til kommunestyret.
- Ved vesentlige avvik skal rådmannen foreslå tiltak, enten for å redusere kostnader eller få utvidet ramme.

Det er viktig å presisere at vi ikke vurderer styring av investeringsprosjekter generelt og heller ikke kvaliteten på saksutredningen for vedtak om investeringsprosjekt. Vi skal se på om administrasjonen har ivaretatt sin plikt til å informere politisk nivå om gjennomføring av politiske vedtak, inklusiv vedtatt budsjett.

### 4.1 Tertialrapportering og annen rapportering

Vi har sett på tertialrapporteringer i 2014 – 2017.

I tillegg til tertialrapporteringen har rådmannen fast orientering om status for viktige politiske vedtak i kommunestyremøtene. Rådmannen svarer også på innsendte spørsmål. Dette er dokumentert i møteprotokollen, og vi har sett på det som gjelder de tre investeringsprosjektene i perioden 18.06.14 – 18.12.17.

Vi har også sett på eventuell rapportering knyttet til utfordringer med gjennomføring av politiske vedtak.

#### 4.1.1 Atrå ungdomsskole

Det har vært rapportert hvert tertial på dette prosjektet. I tillegg er det gitt orientering om status i fjorten kommunestyremøter i perioden september 2014 – desember 2017.

Rådmannen har rapportert om arbeidet med forprosjekt i tertialrapportene for 2015, samt at en stor del av bevilgningen for 2015 overføres til 2016. Det er i 2016 bl.a.

orientert om at planleggingsarbeidet er godt i gang og at administrasjonen jobber med anbudsdokumenter som skal lede til en samspillsfase mellom entreprenør og kommunen. I tertialrapporteringene i 2016 framgår det at bevilget ramme forventes brukt, men regnskapet viser at bare noe over halvparten av beløpet i justert budsjett er utgiftsført.

Høsten 2016 ble konkurransen om bygging av skolen kunngjort, og rådmannen informerte 09.03.17 på spørsmål fra en kommunestyrerepresentant, om prosessen med utvelgelse av løsningsforslag og om den administrativt nedsatte styringsgruppen.

Formannskapet får seg forelagt innkomne tilbud og vedtar 21. mars å avlyse anbuds konkurransen. Kommunestyret vedtar i mai 2017, sak 26/17, å opprette en ny styringsgruppe for Atrå barne- og ungdomsskole, med politisk representasjon. Styringsgruppen skal utrede bygging av ny ungdomsskole, og samfunnshuset skal ikke inkluderes i bygget. Kommunestyret blir i møte i september 2017 orientert om at det vil være betraktelig dyrere å rehabilitere samfunnshuset enn å bygge nytt. I oktober 2017, sak 93/17, vedtar kommunestyret nytt mandat for styringsgruppen hvor en skal samlokalisere samfunnshus og skole, slik det var lagt opp til i prosjektet før anbuds konkurransen ble avlyst.

I tertialrapporteringene i 2017 opplyser administrasjonen at framdriften er usikker pga den politiske situasjonen, men at administrasjonen satser på å få kunngjort konkurranse om prosjektet høsten 2017 og at en kan få startet selve byggingen våren 2018. I rapport for 2. tertial 2017 står det i kommentar på prosjektet at kommunestyret har vedtatt ny ramme på 145 millioner kroner og at ny tidsplan skal bli utarbeidet. Prosjektet overføres til neste år. Kommunestyret hadde imidlertid ikke vedtatt ny ramme høsten 2017, men valgte å utsette dette til budsjettvedtaket.

### **Spesielt om rapportering om oppfølging av vedtak**

Kommunestyret vedtok i sak 20/15 at man ville ha utredet to alternativ i forprosjektet: ett som omfattet rivning av Atrå samfunnshus og ett der en beholdt gammelt samfunnshus. Vi har ikke sett at det er rapportert på arbeidet med å utrede spørsmålet om å beholde gammelt samfunnshus. I anbuds dokumentene for bygging av ny skole, er det oppgitt at det skal bygges ny skole og samfunnshus, og at det gamle samfunnshuset skal rives.

#### **4.1.2 Furuheim barnehage**

Det er rapportert i tertialrapporteringene for 2016 og 2017 om prosjektet. I tillegg er det orientert om i ti kommunestyremøter i perioden september 2015 til desember 2017.

Utbygging av barnehagen ble vedtatt i juni 2015 og var opprinnelig planlagt ferdigstilt i 2016.

I september 2015 informerer rådmannen om at en har hatt første møte med barnehagepersonalet, og at konkurransegrunnlag for detaljprosjektering skal gjennomgå med barnehagepersonell og legges ut i slutten av september. I desember 2015 orienterer rådmannen om at en for å spare kostnader engasjerer felles prosjektleder for Furuheim barnehage og ny barnehage på Rjukan, og at ny prosjektleder skal være klar for oppstart i januar.

I rapport for 1. tertial 2016 er det rapportert at prosjektleder er engasjert og at detaljprosjektering igangsatt, samt at bevilget ramme forventes brukt. Det er ikke rapportert om at prosjektet ikke blir ferdig i 2016, selv om det i mars 2016 er planlagt at prosjektet skal være ferdig 2. kvartal 2017. I rapportering 2. tertial i november 2016, informerer rådmannen om at hovedtyngden av investeringen vil foregå i 2017. Det opplyses om at detaljprosjekteringen var godt i gang og at anbudsrunder ville komme ved årsskifte.

I tertialrapportene for 2017 er det rapportert at det ikke er forventet avvik fra budsjett og at bygget er ferdig høsten 2017.

#### **4.1.3 Gvøpseborg**

Det er rapportert på prosjektet i tertialrapporteringene. I tillegg er det orientert om i tolv kommunestyremøter i perioden september 2014 til desember 2017.

I juni 2014 vedtok kommunestyret kostnadsramme for prosjektet i sak 64/14. Prosjektet var ikke fullfinansiert, og i vedtaket blir det presisert at prosjektet må reduseres dersom en ikke får restfinansiering. Prosjektet omfattet opparbeidelse av aktivitetsområde på øvre stasjon, sanitæranlegg, garasje for preppemaskin og utstyr, rehabilitering av Gollnerhuset og servicebygg nedre stasjon. Saksframlegget bygget på arbeidet som Gullik Gulliksen AS har utført i samarbeid med Context AS.

Ved rapportering 2. tertial 2014 var det regnskapsført kr 160 000, og det ble meldt fra om at opprustningen var utsatt til 2015. Det var ikke forventet flere utgifter det året. Kommunens årsregnskap viser at det ble regnskapsført kr 576 000 i 2014. Det er ikke

omtale av hva som er gjort i prosjektet i tertialrapporteringene i 2014. I orientering til kommunestyret i september 2014 gir rådmannen noe informasjon om hva som er gjort og hva som planlegges.

I tertialrapporteringene for 2015 er det kommentert at prosjektet er under planlegging, og at servicebygget forventes å være ferdig i løpet av 2015. Det opplyses at det skal lages en forretningsplan med planlagte opplevelsesprodukter, og at denne planen skal godkjennes av Telemark fylkeskommunes kulturminneavdeling, siden området er fredet. Det står videre i rapporten at totale kostnader skal beregnes og få på plass en fullfinansieringsplan og så realiseres. Justert budsjett for 2015 er på kr 1,5 mill., mens det er regnskapsført kr 565 000.

Det er gitt en underveisrapportering fra prosjektleder i mars 2016. Her er det informert om at bygging av servicebygget skal være ferdig sommeren 2016 og de andre tiltakene sommer eller høst 2016. I tertialrapportene for 2016 er det kommentert at en starter bygging av servicebygg ved nedre stasjon og tilrettelegging av øvre område og at det planlegges ferdig i 2016.

I 2017 er det rapportert at prosjektet forventes å være ferdigstilt og den økonomiske rammen forventes å bli brukt. Prosjektet var i hovedsak ferdigstilt i 2017, men det gjenstår mindre arbeid med tak og utvendig maling på servicebygget.

Både teknisk sjef og tidligere kommunalsjef for samfunn opplyser at styret i Krossobanen brukte mye tid på å lande beslutninger om gjennomføring av prosjektet, noe som var med på å forsinke framdriften i arbeidet. I tillegg var en avhengig av å få planene godkjent av Telemark fylkeskommune, siden Krossobanen var et fredet kulturminne.

#### **Spesielt om rapportering på oppfølging av vedtak**

Kommunestyret vedtok at prosjektet var klart for detaljprosjektering både i juni 2014 (sak 64/14) og april 2016 (sak 34/16). Saksgrunnlaget for vedtaket i juni 2014 omfattet en prioriteringsrekkefølge på ulike tiltak. Det er ikke rapportert om gjennomføringen av disse. Flere av de samme tiltakene går igjen i planen som er vedtatt i 2016.

## **4.2 Tiltak ved vesentlige avvik**

For både Atrå ungdomsskole og Furuheim barnehage ble det utarbeidet sak til formannskap/kommunestyret da det viste seg at anbudene kunne komme til å gå over budsjettet ramme. I saken om Atrå valgte kommunestyret å avslutte

anbudskonkurransen, mens kommunestyret vedtok å utvide den økonomiske rammen for Furuheim barnehage.

Det er ikke fremmet sak om tiltak ved vesentlige avvike i prosjektet for uteområdet på Gvæpseborg. Administrasjonen har her ikke gått utover budsjettert ramme. Det har som omtalt tidligere vært justeringer av innholdet i prosjektet underveis.

### **4.3 Revisors vurderinger**

#### **Rapportering hvert tertial**

Administrasjonen har rapportert om de tre investeringsprosjektene hvert tertial, men det har vært noen svakheter i den informasjonen som er gitt. Vi mener at rapporteringen for Furuheim var mangelfull i starten av prosjektet. Det skulle vært gitt informasjon tidligere om forsinket framdrift i prosjektet. Når en i mars 2016 planla at prosjektet skulle være ferdig i 2. kvartal 2017 burde det vært informert om i rapportering for 1. tertial. Det er også litt unøyaktig informasjon som er gitt om økonomiske rammer for Atrå og Gvæpseborg.

Det er ikke rapportert om årsak til alle utsettelse og forsinkelser for utbyggingen på Gvæpseborg. Det er heller ikke tydeliggjort hvilke tiltak en kan få til innenfor vedtatt ramme for Gvæpseborg og hva som eventuelt må utelates.

#### **Rapportering om utfordringer**

For Atrå ungdomsskole er det en del av vedtaket fra 2015 som ikke er fulgt opp, det å utrede et alternativ der en beholdt eksisterende samfunnshus. Dette er det ikke rapportert om. At en ikke fremmet en sak der dette var utredet, burde vært forankret gjennom tertialrapporteringen eller som egen sak. I runde to for prosjektet i 2017 har en rapportert i egen sak på utfordringene med å gjennomføre vedtaket om å ikke inkludere samfunnshuset.

Det er ikke rapportert på hvorfor en ikke fulgte opp vedtaket fra 2014 og startet detaljprosjektering for uteområdet på Gvæpseborg. Det fremstår som om arbeidet som ble gjort i 2013/2014 ikke er tatt med videre i prosessen og at arbeidet i praksis er startet på nytt.

#### **Rapportering om budsjettavvik**

Administrasjonen har fremmet saker med forslag til tiltak i de prosjektene det har vært grunn til å forvente at vedtatt budsjettamme ikke vil holde.

Det kan stilles spørsmål ved om det burde vært fremmet sak om budsjettoverskridelse tidligere for Furuheim barnehage, men vi mener at det er tilstrekkelig å avvente innkomne tilbud slik at de kan vurderes mot vedtatt ramme.



## 5 Konklusjoner og anbefalinger

### 5.1 Konklusjoner

#### 5.1.1 Konsulentbruk i investeringsprosjekt

*I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre at konsulentbruk i investeringsprosjekter bidrar til rasjonell og effektiv forvaltning av kommunens ressurser?*

*Følges tiltakene i investeringsprosjektene?*

---

Kommunen gjør vurderinger av behov for å leie inn konsulenter, men har ikke tilstrekkelige tiltak for å sikre at det gjøres systematisk. Kommunen har tiltak som kan bidra til at bruken av konsulenter blir mest mulig effektiv, men tiltakene er ikke fulgt godt nok opp i alle prosjektene vi har undersøkt.

#### 5.1.2 Rapportering

*Har administrasjonen rapportert til politisk nivå i tråd med de krav som er satt?*

---

Kommunen har rutiner for rapportering til politisk nivå. Rutinene er egnet til å sikre at det blir gitt jevnlig informasjon. Rutinene er imidlertid ikke fulgt godt nok opp, ved at det er informert for sent om noen forhold i investeringsprosjektene.

### 5.2 Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør:

- fullføre arbeidet med strategiske kompetanseplaner og legge til rette for mer systematiske vurderinger av behovet for å leie inn konsulenter,
- sikre tydeligere sammenheng og felles begrepsbruk rundt prosjektstyring i interne reglement og prosedyrer,
- sikre at det blir inngått kontrakter på konsulentoppdrag som gir grunnlag for god oppfølging av oppdragene.

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner

### Offentlige dokument

- Statskonsult (1996): Veiledning i kjøp av konsulentttjenester
- Riksrevisjonen (2004): Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulentttjenester i staten (dokument nr. 3:8 (2003-04))
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2016): Veileder for kjøp av konsulentttjenester. (Oppdatert i henhold til nytt anskaffelsesregelverk 2017). ISBN 978-82-7483-124-7

### Annet:

- Kommunenes Sentralforbund (2015): Verktøy – kompetanseplanlegging. <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/rekruttering-og-kompetanse1/>

## Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen/rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

# Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse



**TINN KOMMUNE**  
Rådmann



TELEMARK KOMMUNEREVISJON IKS  
v/Anne Sæterdal

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	2017/5465-6	Ingebjørg Skavlebo, tlf. 995 67 891	413	11.04.2018

## Rådmannens uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport vedrørende konsulentbruk teknisk enhet

Rådmannen har gått igjennom forvaltningsrevisjonsrapporten sammen med enhetsleder teknisk og vil gjerne komme med følgende uttalelser.

Revisjonen har flere steder bemerket at kommunen bør ha et bevisst forhold til egen kompetanse, både nåværende «kompetansebeholdning» og fremtidige kompetansebehov. Rådmannen er av den oppfatning at kommunen på overordna nivå har et bevisst forhold til egen kompetanse, til fremtidige kompetansebehov og kompetanseutviklingsbehov. Dette er nedfelt i kommuneplanen og blir også en bærebjelke i arbeidsgiverstrategien. I kommuneplanen er et av satsingsområdene strategisk kompetanseledelse. Dette er videreført i arbeidsgiverstrategien som skal vedtas i vår. Der blir det satset på både bemanningsplanlegging og strategisk kompetanseplanlegging. Det er også nedfelt at strategiske kompetanseplaner skal utvikles på alle tjenesteområder og i alle enheter.

I sammendraget anbefaler revisjonen at kommunen bør fullføre arbeidet med strategiske kompetanseplaner. Både tjenesteområde levekår og tjenesteområde oppvekst og kultur har strategiske kompetanseplaner og er flinke til å jobbe med kompetanse og kompetanseutvikling.

Alle kommunalsjefer, enhetsledere og avdelingsledere har blitt oppfordret til å delta på kurs i strategisk kompetanseledelse i regi av kompetanseforum i Kongsbergregionen, hvor kommunens egen representant har sittet.

De fleste lederne innen tjenesteområdene levekår og oppvekst har deltatt. Det har dessverre vært mindre interesse og deltakelse fra tjenesteområde samfunn.

Rådmannen skal selvfølgelig følge opp og påse at det utvikles strategiske kompetanseplaner også på dette tjenesteområdet.

Først når det er på plass for alle tjenesteområdene kan det utvikles en overordna helhetlig, strategisk kompetanseplan for hele kommunen.

Slik rådmannen ser det er det en selvfølge at enheter og tjenesteområder skal samarbeide og dele sin kompetanse på tvers av enheter og fag. Dette er også nedfelt i lederavtalene.

Postadresse: Postboks 14, 3661 Rjukan  
E-post: Postmottak@tinn.kommune.no  
Hjemmeside: [www.tinn.kommune.no](http://www.tinn.kommune.no)

Telefon: 35 08 26 00  
Telefaks: 35 08 26 05

Org.nr: 00864963552  
Bankgiro skatt: 6345.06.08264

På side 7 i rapporten er juridisk rådgiver i halv stilling omtalt. Denne juridiske rådgiveren har kompetanse innen plan og bygningsrett og ikke offentlige anskaffelser. Det er riktig. At alle virksomheter i kommunen skal kunne bruke denne rådgiveren er også riktig, men kun innen det området hvor hans kompetanse ligger. Han er ikke kommunens juridiske rådgiver.

Tinn kommune er medlem i KS og har tilgang på juridisk rådgivning fra KS-advokatene, og det har også vært tale om samarbeid om juridisk kompetanse i Kongsbergregionen. Tinn kommune alene vil ikke kunne ha spesialister innen alle juridiske områder.

Fra enhetsleder teknisk kommer følgende innspill til rapporten:

*I forvaltningsrevisjonens rapport er det noen viktige prinsipper og rammer for bruk av konsulenter som vi mener ikke fremkommer godt nok.*

*Ingeniørfag og prosjektledelse innen bygg og anlegg er både omfattende og vidtspennende på linje med andre yrkesfag. Kommunen har behov for kompetanse innen de fleste områder innen bygg og anlegg, men vi har ikke arbeidsoppgaver eller lønnsbudsjett til å ansette egne folk på alle områder. Derfor må vi benytte eksterne konsulenter for å få løst oppgavene våre.*

*Kommunen har over tid svært varierte oppgaver/oppdrag/investeringsprosjekter. Det gjelder skole, barnehage, torg, opplevelsesområder, VA- infrastruktur, renseanlegg etc. Vi klarer ikke å løse disse med egne ressurser alene, og er derfor avhengige av å kunne benytte eksterne konsulenter med rett kompetanse når vi trenger dem.*

*Selv har vi valgt å lære opp våre ingeniører til å være gode oppdragsledere/prosjektansvarlige, og kjøpe konsulent/entreprenør tjenester etter behov gjennom offentlige anskaffelser.*

*Vi tror 3 ingeniører er tilstrekkelig kapasitet til den mengden investeringsprosjekter kommunen har lagt opp til i økonomiplan. Hvis/når alle prosjektene er i en veldig intensiv fase kan kapasiteten være knapp, men vi kan ikke ansette permanent for «å ta toppene».*

*Det ville dratt opp kommunens driftskostnader på en ineffektiv måte, det ville ikke være i tråd med vedtatt økonomiplan og det ville fått store konsekvenser for tjenestetilbudet for øvrig.*

*Anskaffelsesstrategien i forbindelse bygg og anleggsprosjekter er å ha ingeniører/oppdragsledere som sørger for at innkjøp og prosjekt gjennomføres i henhold til lover, forskrifter, kommunens egne retningslinjer og politiske vedtak. I tillegg til å ivareta krav og forventninger fra de viktigste interessentene (brukere og byggeiere) for det gitte prosjektet.*

*Som tiltakshaver/byggherre må vi sørge for å ha kvalifiserte prosjektledere og rådgivere/fagfolk til å stå ansvarlige (fagområde og tiltaksklasse) for bygge- og anleggsarbeider som er av en viss størrelse og kompleksitet.*

For øvrig tar rådmannen revisjonens konklusjoner og anbefalinger til etterretning, og vil arbeide med å få på plass gode rutiner for systematiske vurderinger rundt behovet for innleie av konsulenter, dokumentasjon og oppfølging.

Med hilsen

Ingebjørg Skavlebø  
konstituert rådmann

*Brevet er sendt elektronisk og inneholder derfor ingen signatur.*

## Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler kommunens bruk av konsulenttjenester. Bruk av eksterne konsulenttjenester kan i mange tilfeller være et nødvendig supplement til kommunens egne personalressurser. Det kan være ulike årsaker til at kommunen har behov for å bruke konsulenter i arbeidet, f.eks. at en trenger spisset kompetanse i ny og ne eller for en begrenset periode. Slik bruk av konsulenter kan være mer økonomisk lønnsomt enn å selv ansette. Dette er vurderinger kommunene må gjøre for å ivareta kravet om en rasjonell og effektiv forvaltning til beste for innbyggerne, jf. kommuneloven § 1.

Kommunen må også sikre at bruken av konsulenter er rasjonell og effektiv, og at kommunen får de tjenestene de skal ha til den pris som er avtalt.

Problemstillingene for første del av rapporten er:

*I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre at konsulentbruk i investeringsprosjekt bidrar til rasjonell og effektiv forvaltning av kommunens ressurser?*

*Følges tiltakene i investeringsprosjekt?*

---

Rådmannen skal sikre at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll, jf. kommuneloven § 23 nr. 2. Kravet om betryggende kontroll, er et krav om internkontroll. På bakgrunn av det er det naturlig at kommunen utarbeider rutiner eller andre kontrolltiltak knyttet til kjøp av konsulenttjenester og oppfølging av disse.

For å kunne vurdere behov for innleie av konsulenttjenester må kommunen ha en oversikt over egen kompetanse og hvilke behov en har nå og frem i tid. Kommunenes Sentralforbund (KS) har utarbeidet et verktøy for strategisk kompetanseplanlegging i kommunene, en overordnet plan som vurderer egen kompetanse og framtidige behov.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/rekruttering-og-kompetanse1/verktoy-for-strategisk-kompetanseplanlegging/>

Statskonsult<sup>7</sup> utarbeidet i 1996 en veileder for kjøp av konsulentttjenester. I denne veilederen blir det pekt på at virksomheter som benytter seg av konsulentttjenester bør ha et bevisst forhold til dette, gjerne ved å utarbeide en strategi for bruk av eksterne konsulenter. En strategi for bruk av konsulenter kan inneholde:

- oversikt over og/eller beskrivelse av kompetansen i egen organisasjon,
- omtale av behov for kompetanse på kort og lang sikt,
- hvilke betingelser som skal regulere bruk av konsulentttjenester.

Riksrevisjonens dokument nr. 3:8 (2003-2004) handler om kjøp og bruk av konsulentttjenester i statlige virksomheter. I rapporten peker Riksrevisjonen på at Stortinget har gitt sin tilslutning til at «virksomheter ved å utarbeide strategier og retningslinjer kan bidra til at konsulentttjenester blir kjøpt på en betryggende måte». Etter vår vurdering er det rimelig å legge til grunn at dette også er overførbart til kommuner og fylkeskommuner.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gir råd og veiledning i offentlige anskaffelser. På nettstedet [www.anskaffelser.no](http://www.anskaffelser.no) finner en veiledere, maler, nyhetsbrev m.m. som gjelder anskaffelser.

I sin nyeste veileder for kjøp av konsulentttjenester (2016) peker Difi på viktigheten av å avklare behov og reflektere over alternative løsninger. Momenter som kan inngå i behovsvurderingen kan være om konsulentkjøpet skal:

- Løse en konkret oppgave
- Sikre utvikling i organisasjonen
- Etablere kunnskap i organisasjonen
- Effektivisere
- Resultere i besparelser
- Skape kreativitet eller innovasjon

Veilederen anbefaler å dokumentere behovsvurderingene gjennom et beslutningsnotat. Et slikt notat kan angi formålet med konsulentkjøpet og hvilken effekt eller resultat en forventer av arbeidet.

For øvrig gir veilederen råd og tips til selve anskaffelsesprosessen og hvordan en skal følge opp regelverket om offentlig anskaffelser.

---

<sup>7</sup> Statskonsult er avviklet og oppgavene ble overført til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) når det ble opprettet.

På Difi sine fagsider om offentlige anskaffelser<sup>8</sup> er det pekt på at en ved kjøp av konsulentttjenester m.m. bør bruke kontrakt. Difi har utarbeidet to standardkontrakter som de anbefaler ved kjøp av de fleste typer konsulentttjenester:

- Avtale om bistand fra Konsulent – Bistandsavtalen (SSA-B)
- Avtale om utrednings- og utviklingsoppgaver fra Konsulent – Oppdragsavtalen (SSA-O)

For noen typer konsulentkjøp er det utarbeidet særskilte standardavtaler som skal brukes ved rådgivningstjenester. Eksempler på dette er NS 8401 (Alminnelige kontraktsbestemmelser for prosjekteringsoppdrag), NS 8402 (Alminnelige kontraktsbestemmelser for rådgivningsoppdrag honorert etter medgått tid) og NS 8403 (Alminnelige kontraktsbestemmelser for byggelederoppdrag) som er utarbeidet spesielt for denne type kjøp.

Difi anbefaler å evaluere kjøp av konsulentttjenester utfra en kost-/nyttevurdering, slik at du kan lære av feil og ta vare på det som ble gjort riktig. Det er ofte tilfeldig om kjøp av konsulentttjenester blir evaluert i etterkant av utførte oppdrag. Ofte blir evalueringene gjennomført muntlig, eller med begrenset skriftlig nedtegnelse. Evalueringen bør gjøres skriftlig. En slik evaluering vil også bevisstgjøre virksomheten på god og dårlig håndtering av konsulentkjøp. Difi har også utarbeidet skjemaer til bruk i evalueringen.

Rådmannen skal ha betryggende kontroll med kommunens forvaltning, jf. kommuneloven § 23 nr. 2. Ved bruk av konsulenter i investeringsprosjekt innebærer dette at kommunen må sikre seg kontroll med at ressursbruk, gjennomføring og framdrift blir avtalt i samsvar med kommunens behov. Kommunen må også ha tiltak for å sikre at leveransen er i samsvar med det som er avtalt.

Med bakgrunn i dette legger vi disse revisjonskriterier til grunn for våre vurderinger:

- Kommunen bør ha en oversikt over og/eller beskrivelse av kompetansen i egen organisasjon og gjøre en vurdering av behovet for kompetanse på kort og lang sikt
- Kommunen bør ha en strategi eller særskilte retningslinjer for kjøp av konsulentttjenester.

---

<sup>8</sup> [www.anskaffelser.no](http://www.anskaffelser.no)

- Ved kjøp av konsulenttenester bør det dokumenteres at det er foretatt en behovsvurdering.
- Kommunen bør ha tiltak for å ha kontroll med ressursbruk og framdrift i oppdraget, som følges opp.
- Kommunen bør regulere konsulentoppdraget, herunder ressursbruk og framdrift i skriftlig kontrakt.
- Konsulentoppdrag bør evalueres, fortrinnsvis skriftlig

Den andre problemstillingen i rapporten er:

*Har administrasjonen rapportert til politisk nivå i tråd med de krav som er satt?*

---

Rådmannen skal legge fram rapporter for kommunestyret som viser utvikling i inntekter, innbetalinger, utgifter og utbetalinger i henhold til vedtatt årsbudsjett, jf. forskrift om årsbudsjett § 10. Rapportene skal legges fram «gjennom året». Uttrykkene "gjennom året" og "rapporter" angir at slik rapportering skal skje med jevne mellomrom og minimum to ganger pr. år, jf. departementets merknad til § 10 i forskrift om årsbudsjett. Dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene foreslås nødvendige tiltak, jf. forskrift om årsbudsjett § 10. Med tiltak siktes det her til tiltak for å sikre/opprettholde kravene til balanse i årsbudsjettet og til mulige tiltak innenfor budsjetttrammene, som for eksempel justeringer av måltall, tjenesters innhold osv., jf. merknad til § 10 i forskrift om årsbudsjett.

Rådmannen skal sørge for at vedtak blir iverksatt, jf. kommuneloven § 23. Dersom det av ulike grunner ikke er mulig å iverksette vedtak må rådmannen rapportere om dette til kommunestyret.

Ifølge Tinn kommune sitt økonomireglement, skal kommunestyret hvert tertial få seg forelagt regnskapsrapport så langt i året. Rapporten skal vise avvik sett i forhold til vedtatt årsbudsjett. Det skal også rapporteres i forhold til vedtatte økonomiske mål for budsjettperioden. For investeringsprosjekter skal vesentlige avvik fra budsjett kommenteres særskilt med angivelse av hvilke tiltak som blir iverksatt.

Rådmannen har ifølge reglementet fullmakt til å stoppe investeringsprosjekter dersom det oppstår vesentlige avvik, frem til sak legges frem for kommunestyret. Dersom kommunestyrets kostnadsramme for prosjektet er for lav, må saken legges fram for kommunestyret for ny politisk behandling.



Med bakgrunn i dette legger vi disse revisjonskriterier til grunn for våre vurderinger:

- Rådmannen skal rapportere til kommunestyret om framdrift og ressursbruk i investeringsprosjekt hvert tertial.
- Dersom det er utfordringer knyttet til gjennomføring av vedtak, skal rådmannen rapportere om dette til kommunestyret.
- Ved vesentlige avvik skal rådmannen foreslå tiltak, enten for å redusere kostnader eller få utvidet ramme.

## Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

### Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen ble startet med brev til Tinn kommune 23.10.17. Det er informert om at gjennomføringen av prosjektet vil foregå over et lengre tidsrom. Oppstartsmøte ble gjennomført 20.11.17. Vi ba i oppstartsmøte om å få tilsendt reglement, rutiner og prosedyrer. Første forsendelse av dokumentasjon ble mottatt 19.12.17.

Vi har gjennomført intervju med de som har hatt ansvar for investeringsprosjektene på teknisk enhet, samt noen deltakere i styringsgrupper til de tre prosjektene. Vi har hatt intervju med kommunalsjef for oppvekst og kultur, enhetsleder barnehage og tidligere kommunalsjef for samfunn på telefon, og vi har hatt personlige intervju med teknisk sjef og de to prosjektingeniørene som har jobbet med de aktuelle investeringsprosjektene. I tillegg har vi hatt noen spørsmål som er avklart på telefon/epost med rådmann og med rådgiver/eiendomskonsulent som var involvert i oppstart av arbeidet med uteområdet på Gvøpseborg, samt flere av dem vi har intervjuet.

Vi har gjennomgått sentral dokumentasjon på området. Dette omfatter økonomireglementet, administrativt delegeringsreglement for teknisk enhet og prosjektadministrativ håndbok for teknisk enhet. I tillegg har vi gjennomgått tilsendte kontrakter, inklusiv konkurransegrunnlag, for konsulentoppdrag i de tre investeringsprosjektene og politiske vedtak for prosjektene. Vi har sett på omtale av de tre prosjektene i økonomiplaner, budsjettdokument og årsregnskap for perioden vi har sett på, fra 2014 og frem til nå. Vi har ikke sett på årsregnskap for 2017, siden det ikke var ferdigstilt da vi avsluttet arbeidet med rapporten. Vi har også sett på det som er rapportert for de tre prosjektene i tertialrapporteringer i 2014 – 2017. I tillegg har vi sett på rådmannens orientering og svar i kommunestyrets spørretime i saker som gjelder de tre investeringsprosjektene. Vi har sett på det som er dokumentert i møteprotokollen fra kommunestyremøtene i perioden 18.06.14 – 01.03.18.

### Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Data som er samlet inn skal være relevante for de forholdene som problemstillingene skal avklare. Innsamlingen av data skal skje så nøyaktig som mulig, slik at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt (pålitelig).

Vi har gjort flere tiltak for å sikre at datagrunnlaget er relevant og pålitelig. Vi har utarbeida intervjuguider, både for å sikre at vi får spurt om det som er relevant og for å få en fast struktur på intervjuene, slik at vi kan få belyst samme tema av flere av dem vi intervjuer. De som vi har intervjuet er sentrale personer på området. Et annet tiltak for å sikre datagrunnlaget er at referat fra intervju blir verifisert (bekreftet) av dem vi intervjuer.

Vi har brukt datatriangulering, dvs. at data er hentet fra flere kilder. Vi har fått informasjon fra flere ansatte og brukt ulike skriftlige kilder. Når det er samsvar i informasjonen fra flere kilder, er det et tegn på at data gir et riktig bilde av det vi undersøker. Vi har også brukt metodetriangulering, en kombinasjon av ulike metoder, her intervju og dokumentgjennomgang.

### **God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring**

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>9</sup>.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

---

<sup>9</sup> Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).