



# **INVESTERINGER PÅ FORNEBU**

**FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT**

**12.08.08**

# INNHold

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 Avgrensinger .....	1
1.2 Problemstillinger .....	1
1.3 Rådmannens kommentarer .....	1
<b>2. ER DET FOKUS PÅ ETIKK?</b> .....	<b>2</b>
2.1 Vurderingskriterier .....	2
2.2 Funn/fakta.....	2
2.3 Revisjonens vurdering.....	2
<b>3. BLIR RISIKOEN FOR MISLIGHETER VURDERT?</b> .....	<b>3</b>
3.1 Vurderingskriterier .....	3
3.2 Funn/fakta.....	3
3.2.1 Blir risikoanalyser gjennomført?.....	3
3.2.2 Er det etablert risikoregister for prosjektene? .....	4
3.2.3 Blir risiko for misligheter vurdert?.....	4
3.3 Revisjonens vurdering.....	5
<b>4. FUNGERER KONTROLLRUTINENE?</b> .....	<b>6</b>
4.1 Vurderingskriterier .....	6
4.1.1 Viktige lover og bestemmelser.....	6
4.1.2 Interne retningslinjer .....	6
4.2 Funn/fakta.....	7
4.2.1 Anskaffelsen skal kunngjøres.....	7
4.2.2 Anskaffelsesprotokoll skal føres .....	8
4.2.3 Skatteattest skal innhentes fra leverandøren .....	8
4.2.4 Tilbud skal leveres innen frist .....	8
4.2.5 Kontrakt skal inngås.....	8
4.2.6 Byggeleder skal kontrollere og evt. attestere fakturaer .....	8
4.3 Revisjonens vurdering.....	9
<b>5. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER</b> .....	<b>11</b>
5.1 Konklusjon .....	11
5.2 Anbefalinger.....	12
<b>KILDEHENVISNINGER</b> .....	<b>1</b>
<b>RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN</b> .....	<b>1</b>

## 1. INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok 10.12.07 sak 69/07 *Prosjektforslag forvaltningsrevisjon*.  
å be revisjonen gjennomføre følgende forvaltningsrevisjonsprosjekt:

*Har investeringene på Fornebu god nok sikkerhet mot misligheter?*

Bakgrunnen for vedtaket var at Fornebu står for halvparten av de samlede investeringene 1,84 mrd kr fremover<sup>1</sup>. Eventuelle misligheter på Fornebu vil derfor kunne få store økonomiske konsekvenser for kommunen.

Kontrollutvalget satte fristen for levering til septembermøtet<sup>2</sup>. Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt* (RSK 001)<sup>3</sup>.

### 1.1 Avgrensinger

Revisjonen vil ikke generelt vurdere kommunens systemer og rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter. Gode systemer og rutiner reduserer faren for misligheter. Tidligere undersøkelser av granskingsutvalget<sup>4</sup>, Ernst & Young og Terramar, konkluderer med at Bærum kommune har gode systemer og rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter. Ettersom rutinene er like for alle investeringsprosjekter vil dette også omfatte investeringene ved Fornebu.

Vi avgrenser mot investeringer innen tekniske tjenester – og ser kun på investeringsbygg. Dette bl.a. fordi rådmannen nylig har gjennomført en vurdering av risiko innen tekniske tjenester.

Vi vurderer ikke perioden før de nye reglene om attestasjon og anvisning der brukerkontroll ble innført og innføring av elektronisk fakturascanning. Evt. kriterier settes etter gjeldende regler. Vi avgrenser oss dermed til årene 2007 og 2008.

Da habiliteten til de aktuelle ansatte ble vurdert under granskingen i 2007, avgrenser vi mot det.

### 1.2 Problemstillinger

For å få en enkel inndeling av saken velger vi å dele inn rapporten i følgende problemstillinger:

- Har de ansatte fokus på etikk?
- Blir risikoen for misligheter vurdert?
- Fungerer kontrollrutinene?

### 1.3 Rådmannens kommentarer

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

---

<sup>1</sup> Handlingsprogram 2008 – 2011, Rådmannens grunnlagsdokument, avgitt 15. oktober 2007, side 25.

<sup>2</sup> Kontrollutvalget sak 003/08 *Frister for vedtatte prosjekter 2008*, møte 11.02.08.

<sup>3</sup> Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05.

<sup>4</sup> Granskning av Bærum kommune fase 3, Bærum kommunen 2007.

## 2. ER DET FOKUS PÅ ETIKK?

Under hver av problemstillingene vil vi først presentere aktuelle vurderingskriterier/ krav, så relevante fakta vi har samlet inn, for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene. Til slutt i rapporten vil vi gi en samlet konklusjon i forhold til problemstillingene.

### 2.1 Vurderingskriterier

I februar<sup>5</sup> og i april<sup>6</sup> 2007 la rådmannen frem en orientering til formannskapet om tiltak mot korrupsjon og annen økonomisk utroskap. Økt fokus på etikk var ett av tiltakene rådmannen skisserte og at de etiske retningslinjene skal forankres i hele organisasjonen.

*Rådmannen, direktører og kommunalsjefer vil delta i lokale diskusjoner for å formidle*

*ledelsens holdninger, og for å fange opp behov for sentrale felles avklaringer.*

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

⇒ Kommunens etiske retningslinjer skal være kjent og drøftet på tjenestestedene.

### 2.2 Funn/fakta

Revisjonen har intervjuet prosjektledere for tre utvalgte prosjekter på Fornebu for å undersøke fokus på etikk. I følge opplysninger fra prosjektlederne er etisk regelverk kjent og etikk har vært tema i avdelingen. Etikk har vært mye diskutert i forbindelse med omorganisering av Eiendom. Etiske retningslinjer er også delt ut til noen eksterne konsulenter. Prosjektlederne synes det er høyt etisk nivå med åpent og ærlig miljø i Prosjekt. Problemstillinger diskuteres med andre prosjektleder, leder og andre i avdelingen. Ved tvil tas det opp videre til tjenesteleder eller Eiendomssjef.

Avdeling Prosjekt har innført total kvalitetsledelse (TKL). Disse inneholder etiske retningslinjer<sup>7</sup>. Disse reglene gjelder alle investeringsprosjekter inkludert investeringer på Fornebu. Rutinene omfatter ansatte med innkjøpsansvar og personell som er innleid gjennom avdeling Prosjekt. Rutinen legger opp til at alle i Prosjekt skal lese bla Etiske retningslinjer for Bærum kommune og etiske retningslinjer i TKL. Etisk erklæring skal undertegnes som en dokumentasjon på at innholdet i dokumentene er lest, akseptert og forstått.

### 2.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener at kommunens etiske retningslinjer er kjent og drøftet på tjenestestedene. Revisjonen mener ut fra dette at kravene som er blitt stilt er fulgt og at det er fokus på etikk blant de som har ansvar for investeringsprosjektene på Fornebu.

<sup>5</sup> Orientering om rådmannens tiltak mot korrupsjon og annen økonomisk utroskap. Orientering til formannskapet på møte 05.02.07.

<sup>6</sup> Rådmannens statusrapport til Formannskapet. 17.04.07 (07/22454)

<sup>7</sup> TKL rutine Aa2-1.4.6 *Etiske retningslinjer for ansatte med innkjøpsansvar*, TKL rutine Ac5-2.6 *Tillegg til etiske retningslinjer for alle ansatte inkl innleid personell* og TKL rutine Ac5-2.15 *Etisk erklæring*.

## 3. BLIR RISIKOEN FOR MISLIGHETER VURDERT?

### 3.1 Vurderingskriterier

Rådmannen presenterte til Formannskapet: *Orientering om rådmannens tiltak mot korrupsjon og annen økonomisk utroskap* i februar 2007<sup>8</sup>. Her står det bl.a.:  
*Rådmannen forutsetter at det skal gjennomføres en risikoanalyse i forkant av alle større byggeprosjekter.*

Det er utarbeidet prosjektplan for kommunens investeringsprosjekter på Fornebu<sup>9</sup>. I planen står det at det skal innføres risikoleidelse i alle Fornebus prosjekter<sup>10</sup>. Risikoelementer skal identifiseres og konsekvensvurderes. Risikoelementer følges opp gjennom et *risikoregister*. Risikoregisteret skal omfatte de 10 viktigste risikoelementene, beskrive konsekvensene og inneholde aksjonsliste.

*Risikoanalyser* er en tilleggsaktivitet som kan utføres ved avtalte milepæler etter initiativ fra Prosjektleder. Utbyggingskoordinator skal delta på alle gjennomganger<sup>11</sup>. *Analysene skal benyttes som støttesystem innenfor kostnadsstyring, fremdriftsstyring og ved analyser av om prosjektet når øvrige mål. Involvering av alle nivåer i organisasjonen er nødvendig.* Det er prosjektleder som eventuelt skal ta initiativ for å utføre risikoanalyse ved avtalte milepæler.

Da rådmannen har presentert risikoanalysen som et tiltak mot korrupsjon og annen økonomisk utroskap, antar revisjonen at faren for dette er en av de risikoene som skal vurderes.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Det skal utarbeides risikoanalyser for alle større investeringsprosjekter.
- ⇒ Risikoregister skal etableres i alle Fornebus prosjekter.
- ⇒ Risikoanalysene skal vurdere faren for korrupsjon og annen økonomisk utroskap.

### 3.2 Funn/fakta

#### 3.2.1 *Blir risikoanalyser gjennomført?*

Det er gjennomført en generell risiko- og sårbarhetsanalyse av byggeprosjektene i Handlingsplan 2007-2010<sup>12</sup>. Analysen fokuserte på utfordringer og risikoer relatert til interne forhold i kommunen slik som organisasjon, kompetanse, kapasitet og arbeidsprosessen og systemer. Den samlede risiko og sårbarhetsanalyse av byggeprosjektene fokuserer på usikkerhetsmomenter i prosjektene som vedrører økonomi og fremdrift.

<sup>8</sup> Notat fra rådmannen behandlet i Formannskapet. 05.02.07 (arkivsak 07/6813).

<sup>9</sup> Prosjektplan for Bærum kommunes investeringsprosjekter på Fornebu fase 1. Tjenesteutvikling, oktober 2005, versjon 3, revidert juni 2007.

<sup>10</sup> Prosjektplan for Bærum kommunes investeringsprosjekter på Fornebu side 23.

<sup>11</sup> Prosjektplan for Bærum kommunes investeringsprosjekter på Fornebu side 24.

<sup>12</sup> Bærum kommune RoS analyse av investeringsprogram 2007-2010, Terramar 21.05.2007.

Det er også foretatt en *usikkerhetsanalyse* på alle prosjekter i Fornebu<sup>13</sup>. Her er alle prosjektene for å avdekke både enkeltprosjektene og den samlede porteføljens totale usikkerhetsbilde. Analysen angir akkumulert sannsynlighet i prosent for at kostnadene er lik eller lavere enn en valgt verdi. Den omhandler hvor store eller lave de totale kostnadene på hvert enkelt prosjekt og samlet på Fornebu prosjektet blir. Det er også estimert usikkerhet på undernivå i de enkelte prosjekter.

### **3.2.2 Er det etablert risikoregister for prosjektene?**

Revisjonen valgte ut tre av prosjektene på Fornebu for nærmere kontroll. På det ene - Hundsund grendesenter er det etablert et risikoregister per underprosjekt der risiko knyttet til økonomi, fremdrift og kvalitet mm vurderes. Registeret omtaler 9-10 risikomomenter og ajourføres ca hver 2-3 måned og vedlegges statusrapport. Det beskrives mulige risikotyper, hvilke konsekvens de medfører og hvilke tiltak som iverksettes for eliminering eller minimering av risiko. Registeret fokuserer på fremdriftsplanlegging og kvalitetsoppfølging. Det foretas jevnlig vurdering av egne ressurser og klargjøring av ansvar i forhold til oppgaver.

Det foretas også uavhengig byggeplasskontroll. Det er bl.a. utført intern revisjon av anskaffelsene på Hundsund grendesenter og Storøyspissen badeplass. Avvik ved disse revisjonene blir fulgt opp ved å lage "oversikt for avvik". Det blir satt frist for lukking av avvik. Dersom fristen oversittes, purres det og det avtales ny frist. Dersom denne ikke blir holdt, varsles prosjektsjef.

På det andre prosjektet vi valgte ut - Storøyspissen badeplass, er det også utarbeidet risikoregister som beskriver de samme forholdene. Dette er et mindre prosjekt og klart mindre omfattende enn Hundsund grendesenter.

Det tredje prosjektet vi valgte ut var en ballbinge der Statsbygg er prosjektleder. Det er Eiendom prosjekt som mottar og betaler faktura fra leverandører på prosjektet. Så lenge fakturaene er innenfor avtalepris blir de betalt av kommunen og kostnadene utover avtaleprisen blir betalt av Statsbygg. Dermed har prosjektet ingen økonomisk risiko. Det er heller ikke utarbeidet et risikoregister.

### **3.2.3 Blir risiko for misligheter vurdert?**

Risiko og sårbarhetsanalyse av de enkelte byggeprosjektene i Handlingsplan 2007-2010<sup>14</sup> fokuserer ikke på misligheter, men på usikkerhetsmomenter for økonomi og fremdrift.

Prosjektplanen krever som nevnt at det utarbeides et risikoregister der prosjektets risikoer identifiseres, konsekvensene beskrives og en aksjonsliste over tiltak utarbeides<sup>15</sup>. I dette punktet er det ikke noe direkte krav om identifisering av misligheter som et risikoelement. Selv om mislighetsrisiko kunne medtas som et viktig risikoelement i risikoregisteret er dette ikke tatt inn for bl.a. Hundsund grendesenter.

<sup>13</sup> Usikkerhetsanalyse Fornebu, Terramar 29.10.07.

<sup>14</sup> Terramar 21.05.2007: Bærum kommune RoS analyse av investeringsprogram 2007-2010

<sup>15</sup> Bærum kommune RoS analyse av investeringsprogram 2007-2010, pkt 8.6.2.

Prosjektledere for de tre utvalgte prosjektene<sup>16</sup> opplyser at det ikke er noen spesiell vurdering av risikoer for misligheter i prosjektene.

### 3.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering er det utarbeidet overordnet risikoanalyse i samsvar med kravene for alle investeringsprosjektene på Fornebu

Risikoregister er utarbeidet for de to aktuelle investeringsprosjektene på Fornebu som vi har sett på. De elementene som er medtatt i risikoregistrene er viktige ifht prosjektet, deres konsekvenser er beskrevet og registeret inneholder aksjonsliste over tiltak. Det er også angitt hvem som er ansvarlig for hvert tiltak. Med dette anser vi kravene i prosjektplanen som oppfylt.

Så langt revisjonen kan se er risikoen for misligheter ikke vurdert i analysene. Etter vår mening dekker usikkerhetsanalysen bare kostnadsstyring og fremdrift. Det er ikke foretatt noen kartlegging av potensielle uønskede hendelser utover dette. Risikoanalysen er presentert som et tiltak mot korrupsjon og annen økonomisk utroskap. Revisjonen antar derfor at faren for misligheter er en av de risikoene som skulle vurderes i risikoanalysene. Etter revisjonens mening kan kravene til risikoanalysene i prosjektplanen, fokusere mer på risikoen for korrupsjon og annen økonomisk utroskap, i samsvar med overordnede signaler. Planen bør etter revisjonens vurdering ikke bare fokusere på kostnadsstyring og fremdrift men også vektlegge andre målsettinger i kommunen.

---

<sup>16</sup> De tre utvalgte prosjektene er Hundesund grendesenter, Storøyspissen badeplass og Ballbane sentralparken

## 4. FUNGERER KONTROLLRUTINENE?

### 4.1 Vurderingskriterier

Formålet med regelverket om offentlige anskaffelser er angitt i lov om offentlige anskaffelser § 1.<sup>17</sup> Her står det bl.a. at de skal bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Etterlevelse av anskaffelsesregelverket skal altså bl.a. bidra til å forebygge misligheter og forhindre irregulære forhold.

#### 4.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Forskrift om offentlige anskaffelser utdyper reglene i lov om offentlige anskaffelser ytterligere med blant annet disse bestemmelsene:

##### § 3-1. Grunnleggende krav for alle anskaffelser

(1) Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes.

(4) Konkurranser skal gjennomføres på en måte som innebærer lik behandling av leverandører og med mulighet for leverandører til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltagelse og tildeling av kontrakt.

##### § 3-2. Protokollføring

(1) Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva.

(2) Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.

##### § 3-3. Skatteattest

(1) Oppdragsgiver skal for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner kreve at samtlige norske leverandører som leverer tilbud fremlegger skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt.

##### § 11-6. Registrering av inntømte tilbud

Tilbudene skal påføres tidspunkt for mottakelse etter hvert som de kommer inn. På anmodning skal oppdragsgiver skriftlig bekrefte når tilbudet er mottatt.

#### 4.1.2 Interne retningslinjer

I følge kommunens innkjøpshåndbok<sup>18</sup> kapittel 2.7 *Kontraktstildeling* skal kontrakt inngås med leverandør.

I følge kommunens retningslinje for attestasjon og anvisning<sup>19</sup>, skal fakturaer attesteres før anvisning. Attestasjonen er bl.a. en bekreftelse på at mottatte varer og tjenester er i samsvar med bestillingen og at beløp er korrekt og utbetales til riktig person eller virksomhet. Det skal aldri være samme person som attesterer og anviser fakturaer. Fra 01.07.07 ble det krav om brukerkontroll innenfor kommunens eiendomsområde, som omfatter Eiendom og

<sup>17</sup> Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999

<sup>18</sup> Innkjøpshåndbok, Bærum kommune, godkjent av rådmann 30.08.07.

<sup>19</sup> *Bærum kommunes Økonomihåndbok* Kap. 1.2.4 REGLEMENT FOR ATTESTASJON, BRUKERKONTROLL OG ANVISNING § 2



forretningsområdet Bygningsdrift i BK Bedrifter. Brukerkontroll innebærer ansvar for å bekrefte at leveransen faktisk er gjennomført<sup>20</sup>.

Eiendom avdeling Prosjekt har prosjektlederansvaret for påbegynte investeringsprosjekter på Fornebu. Avdelingen har et styringssystem innenfor *Byggeherreassistanse, prosjekt- og byggeledelse, samt rådgivning innen bygg og anlegg. Innkjøp og kontraktshåndtering av varer og tjenester*, som er ISO-sertifisert<sup>21</sup>. I henhold til disse rutineene skal byggeleder kontrollere og evt. attestere entreprenør og leverandørfakturaer<sup>22</sup>.

Kommunen har også krav til oppbevaring av dokumentasjon. I tillegg til arkivhåndboka på intranett gjelder følgende rutine for Eiendom avdeling Prosjekt:

Rutine Aa3-1.2.3 - Rutine for dokumenter og tegningsarkiv på data (hoveddokument)

Rutine Aa3-1.1.6 - inndeling av prosjektarkivmappe

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Anskaffelsen skal kunngjøres
- ⇒ Anskaffelsesprotokoll skal føres
- ⇒ Skatteattest skal innhentes fra leverandøren
- ⇒ Tilbud skal leveres innen frist
- ⇒ Kontrakt skal inngås
- ⇒ Byggeleder skal kontrollere og evt. attestere fakturaer

## 4.2 Funn/fakta

Revisjonen valgte å se nærmere på tre ulike investeringsprosjekter på Fornebu. Vi valgte Hundesund grendesenter, Storøyspissen badeplass og Ballbane sentralparken Fornebu. For Ballbanen var det inngått kontrakt mellom kommunen og Statsbygg Infrastruktur Fornebu. Avtalen gjelder opparbeidelse av ballplass i Sentralparken og det er avtalt fast pris for prosjektet. Det var økonomisk fordelaktig for kommunen at arbeidene med å opparbeide ballbanen, inngikk i en større entrepris, da dette ga lavere enhetspriser enn om ballbanen var en egen entrepris. All dokumentasjon angående kunngjøring, tilbudsprotokoll, anskaffelsesprotokoll og skatteattest anses å være ivaretatt av Statsbygg. For Storøyspissen badeplass valgte vi ut tre kontrakter for kontroll. For en av disse kontraktene var all dokumentasjon vi etterspurte til stede. For to av delprosjektene hadde vi problemer med å få frem dokumentasjonen pga skifte av prosjektleder og vi valgte derfor å avgrense til å kun vurdere den ene delkontrakten.

### 4.2.1 Anskaffelsen skal kunngjøres

For prosjektet Hundesund grendesenter valgte kommunen en anskaffelsesprosedyre med en begrenset anbudskonkurrans for generalentreprise. Dette betyr at kommunen får bare én kontraktspart (entreprenør) å forholde seg til. Anlegget er delt i 2 entrepriser, en anleggsentreprise som i hovedsak omfatter grunnarbeider, kulverter, ledningsanlegg i grunnen o.l., og en byggentreprise som omfatter alle byggearbeider, inklusiv fundamentering. Revisjonen har sett at begge anlegg er kunngjort.

<sup>20</sup> Bærum kommunes Økonomihåndbok Kap. 1.2.4 Reglement for attestasjon, brukerkontroll og anvisning.

<sup>21</sup> Etter ISO 9001:2000 (kvalitet) 22. oktober 1998 og 14001:2004 (miljø) 7. juni 2000.

<sup>22</sup> TKL rutine Aa3-9.1.7 *Generell ytelsesbeskrivelse for byggeleder*, under punktet *Økonomi*.

For byggentreprise fikk kommunen lav respons, kun 2 interessenter, som i hovedsak skyldtes dagens hektiske byggemarked og muligens en uheldig sammenfallende utlysning i tid for 3 store prosjekter for Bærum kommune. Første konkurranse ble ansett som mislykket. Kommunen har vurdert regler for offentlige anskaffelser og har anvendt § 4-3 som åpner for å ta direkte kontakt med leverandør i gitte situasjoner. Derfor er det blitt direkteforhandlinger med 2 leverandører for byggentreprise.

For kontrakten vi valgte ut for kontroll, var all anskaffelsesdokumentasjon vi forespurte til stede bla. var dokumentasjon på kunngjøring til stede.

#### **4.2.2 Anskaffelsesprotokoll skal føres**

Dokumentasjonen viser at for Hundsund grendesenter er anskaffelsesprotokoll ført for begge entreprisene. Anskaffelsesprotokoll var også ført for Storøyspissen badeplass.

#### **4.2.3 Skatteattest skal innhentes fra leverandøren**

Skatteattest for de tre kontrollerte prosjektene på Hundsund grendesenter ble ikke fremlagt ved tjenestebesøk. Prosjektlederen opplyser at disse er innlevert, men dokumentasjon ble kastet etter ett og ett halvt år.

For Storøyspissen badeplass var skatteattest til stede for den anskaffelsen vi kontrollerte.

#### **4.2.4 Tilbud skal leveres innen frist**

Vår gjennomgang viser at for Hundsund grendesenter er tidspunkt for mottakelse av tilbud dokumentert. Fristen for levering av tilbud til anleggsentreprise på Hundsund grendesenter ble noe utvidet pga lite respons på utlysningen og for å gi mer tid til leverandører for vurdering av pris. Tilbud på byggentreprise er levert innen frist og tidspunkt for mottakelse av tilbud er dokumentert. For Storøyspissen badeplass var tilbud levert innen fristen.

#### **4.2.5 Kontrakt skal inngås**

For Hundsund grendesenter er kontrakt inngått både for anleggsentreprise og byggentreprise og kontraktssum er riktig registrert i Prognose<sup>23</sup>. At kontraktssum er riktig i Prognose gir grunnlag for riktig økonomioppfølging senere i prosjektet.

Den kontrakten vi valgte ut for kontroll på Storøyspissen badeplass var tilstede.

Prosjektleder opplyste at prisen på Hundsund grendesenter anleggsentreprise er forskjellig fra kontrakten pga størrelse og kompleksitet av prosjektet. Byggeleder, entreprenør, konsulent og rådgiver har sammen justert prisen for prosjektet i etterkant av utført arbeidet.

#### **4.2.6 Byggeleder skal kontrollere og evt. attestere fakturaer**

Vi har her vurdert de samme tre prosjektene. På hvert prosjekt har vi på utvalgte leverandører undersøkt noen fakturaer. Vi har sjekket om de har bakgrunn i kontrakt eller endringsordre, og om det er dokumentasjon for at byggeleder har kontrollert entreprenørfakturaer.

---

<sup>23</sup> Prognose er et forsystem til økonomisystemet og brukes til økonomistyring av prosjekter. Systemene er integrert med hverandre. I tillegg til regnskapsdata registreres budsjett, leverandører og kontraktssum per leverandør inn i Prognose. Systemet gir mulighet til å holde orden på budsjett, regnskap, kontrakter, tilleggsarbeider, avvik og fakturaer.

For Ballbinge sentralparken kontrollerer byggeleder faktura mot utførte arbeider og attesterer faktura. Som nevnt mottar og betaler Eiendom prosjekt faktura fra leverandører på prosjektet. Så lenge fakturaene er innenfor avtalepris blir de betalt av kommunen og kostnadene utover avtalepris blir betalt av Statsbygg.

Attestasjon skjer både av byggeleder og prosjektleder enten på originalfaktura eller fakturakopi. Når byggeleder attesterer på fakturakopien oppbevares denne i avdeling Prosjekt eller scannes inn i det elektroniske fakturabehandlingssystemet. Byggeleder kan også ha tilgang til dette systemet og foreta attestasjon elektronisk. For prosjekter som ikke har kommet i fasen der anlegget er under oppføring (produksjonsfasen) foretas brukerkontroll av økonomipersonell i avdeling prosjekt. Brukerkontroll foretas da ved at faktura kontrolleres mot dokumentasjon i form av avtaler, timelister eller lignende.

Investeringsprosjekter følges opp økonomisk ved hjelp av dataprogrammet Prognose. Tildelt budsjett registreres i systemet slik at det kan følges opp at rammene overholdes. Inngående fakturaer for prosjektene scannes inn i kommunens elektroniske fakturabehandlingssystem. Attestasjon og anvisning foretas elektronisk og etter at dette er gjennomført overføres regnskapsinformasjon til Prognose. Dette sikrer at prosjektregnskapet stemmer med det formelle regnskapet. Alle investeringsprosjektene knyttet til Fornebu har fått tildelt eget objektsnummer i økonomisystemet. Bruk av objektsnummer i økonomisystemet sikrer økonomioppfølgingen ved at alle utgifter og inntekter registreres på prosjektet.

For Anleggsentreprisen på Hundsund grendesenter har vi kontrollert både avdragsfakturaer og endringsfakturaer. Ingen avvik ble avdekket. Avdragsfakturaene er i samsvar med kontrakt og endringsfakturaene er i samsvar med endringsordre. Fakturaene er kontrollert og attestert av byggeleder og ser ut til å vedrøre virksomheten. Det er vedlagt godkjente varsler og enten målingsbrev eller mengdeavregninger ved endringsfakturaer. Ved endringsordre som gjelder målebrev og mengdeavregning blir det først sendt et forslag fra leverandør med målebrev eller mengdeavregning i tillegg til endringsordre som blir vurdert og godkjent av byggeleder. Deretter kommer faktura som blir kontrollert av byggeleder mot utført arbeid på prosjektet før godkjenning for betaling av faktura. I følge prosjektleder har byggeleder sitt eget attestasjonsregnskap. Prosjektlederne opplyste at byggelederne ikke hadde adgang til det elektroniske fakturabehandlingssystemet og dermed har de attestert på selve fakturaen. Vi har bladd gjennom mappen og sett at fakturaer er signert av byggeleder.

For Byggeentreprisen på Hundsund grendesenter er utvalgte fakturaer kontrollert mot kontrakt og funnet ok. Det er vedlagt godkjent varsel for endringsordre. Det er foretatt ytterligere kontroll av en endringsfaktura pga at 2 av fakturaer var bokført på feil underprosjekt. Disse er blitt kontrollert mot endringsordre, målebrevavregning og mot oversikt over alle fakturaer som er ført på samme endringsnotaen. Endringen er vurdert og godkjent av byggeleder. Endringsfakturaer stemmer stort sett med måleavregning. Det er kommet noen endringer i tillegg til opprinnelige ordre som er forklart av prosjektleder.

### **4.3 Revisjonens vurdering**

De anskaffelsene vi har gjennomgått hadde også dokumentasjon for kunngjøring, tilbudene var levert innen frist, det var ført anskaffelsesprotokoll og det var inngått kontrakt. En frist for tilbudene ble utvidet pga liten respons på utlysningen og revisjonen mener dette ikke er et

brudd på bestemmelsene så lenge en kan dokumentere at det ikke kom eller kom for få tilbud.

Vi fant bare skatteattest fra en av leverandørene i de kontrollerte anskaffelsene. For Hundsund grendesenter fikk vi opplyst at skatteattest for utvalgte leverandører ble kastet etter ett og halvt år. I kommunens Post- og arkivhåndbok står det at leder har ansvar for *at alt arkivverdig materiale journalføres og arkiveres i WebSak dersom ikke annet er bestemt. Dette omfatter inngående, utgående og interne dokumenter...*<sup>24</sup>. I samme regelverk er arkivverdig dokument definert som *Dokument som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon*. Forskrift om offentlige anskaffelser krever at det innhentes skatteattest. Revisjonen mener skatteattest er et arkivverdig dokument som burde være tilgjengelig.

Revisjonen har ikke funnet noe å påpeke knyttet til byggeleders kontroll og attestering av fakturaer.

---

<sup>24</sup> Post- og arkivhåndbok godkjent av rådmannen 15.04.08, Bærum kommune, pkt 5.

## 5. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

### 5.1 Konklusjon

Revisjonen har i dette prosjektet vurdert om investeringene på Fornebu har god nok sikkerhet mot misligheter. For å belyse dette har vi fokusert på om de ansatte har fokus på etikk, om risikoen for misligheter blir vurdert og om kontrollrutinene fungerer.

Revisjonen mener kommunens ansatte har hatt fokus på etikk. Kommunens etiske retningslinjer er kjent og drøftet på tjenestestedene, i samsvar med rådmannens signaler.

Etter revisjonens vurdering er risiko vurdert i prosjektene på Fornebu. Det er utarbeidet overordnet risikoanalyse i samsvar med rådmannens krav for de investeringsprosjektene på Fornebu vi har sett på. Prosjektplan for kommunens investeringsprosjekter på Fornebu har også krav om å utarbeide risikoregister. Dette er utarbeidet for de to aktuelle investeringsprosjektene på Fornebu som vi har sett på. Risikoregistrene er i samsvar med kravene.

Så langt revisjonen kan se er risikoen for misligheter ikke vurdert i analysene. Etter vår vurdering dekker usikkerhetsanalysen bare kostnadsstyring og fremdrift. Det er ikke foretatt noen kartlegging av potensielle uønskede hendelser utover dette. Risikoanalysen er presentert som et tiltak mot korrupsjon og annen økonomisk utroskap. Revisjonen antar derfor at faren for misligheter er en av de risikoene som skulle vurderes i risikoanalysene. Etter revisjonens mening kan kravene i prosjektplanen fokusere mer på risikoen for korrupsjon og annen økonomisk utroskap, i samsvar med overordnede signaler. Planen bør etter revisjonens vurdering også vektlegge andre målsettinger i kommunen.

I hovedsak mener revisjonen at kontrollrutinene på Fornebu fungerer og at regelverket blir etterlevd. Dokumentasjonen var til stede for de prosjektene vi kontrollerte. Revisjonen har likevel sett noen mindre svakheter. Forskrift om offentlige anskaffelser krever at det innhentes skatteattest fra tilbydere. Vi fant bare skatteattest fra en av leverandørene i de kontrollerte anskaffelsene. For tre kontrollerte anskaffelser fikk vi opplyst at skatteattestene var kastet etter ett og halvt år. I følge kommunens regelverk har leder ansvar for at alt arkivverdig materiale journalføres og arkiveres. Revisjonen mener skatteattest er et arkivverdig dokument som burde være tilgjengelig.

Revisjonen mener investeringene på Fornebu har god sikkerhet mot misligheter. Regelverk og rutiner etterleves i all hovedsak og gir kommunen god kontroll. Vi har likevel sett at risikoen for misligheter som har vært fokusert på av rådmannen ikke synes å ha blitt tatt inn i risikovurderingen i de konkrete investeringsprosjektene. Det er også noen svakheter knyttet til arkivering.

## 5.2 Anbefalinger

1. Rådmannen bør vurdere om kravene til de enkelte prosjektene i prosjektplanen, kan fokusere mer på risikoen for korrupsjon og annen økonomisk utroskap, i samsvar med overordnede signaler.
2. Rådmannen bør innskjerpe prosjektledernes etterlevelse av kommunens regelverk knyttet arkivering av arkivverdig materiale.

## KILDEHENVISNINGER

*Bærum kommune RoS analyse av investeringsprogram 2007-2010, Terramar 21.05.2007.*

Innkjøpshåndbok, Bærum kommune, godkjent av rådmannen 30.08.07.

Økonomihåndbok, Bærum kommunes, godkjent av rådmannen 01.01.08.

Etiske retningslinjer for Bærum kommunes ansatte, godkjent av rådmannen 30.01.07

*Granskning av Bærum kommune fase 3, Bærum kommunen 2007.*

Handlingsprogram 2008 – 2011, Rådmannens grunnlagsdokument, avgitt 15. oktober 2007.

Innkjøpshåndbok, Bærum kommune, godkjent av rådmann 30.08.07.

Kontrollutvalget møte 11.02.08, sak 003/08 *Frister for vedtatte prosjekter 2008.*

Kontrollutvalget møte 10.12.07, sak 69/07 *Prosjektforslag forvaltningsrevisjon.*

*Lov om offentlige anskaffelser, av 16.07.99.*

*Orientering om rådmannens tiltak mot korrupsjon og annen økonomisk utroskap.*

Orientering til formannskapet på møte 05.02.07(arkivsak 07/6813).

*Post- og arkivhåndbok, Bærum kommune godkjent av rådmannen 15.04.08, Bærum kommune, pkt 5.*

*Prosjektplan Bærum kommunes investeringsprosjekter, Fornebu fase 1. Tjenesteutvikling, oktober 2005, versjon 3, revidert juni 2007.*

Resultatavtale 2008 Øyvind Wee, kommunalsjef for Fornebutjenestene, intranett.

*Rådmannens statusrapport til Formannskapet. 17.04.07 (07/22454)*

*Total kvalitetsledelse, Bærum kommune.*





## RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN NOTAT

Unntatt offentlighet § 5

Dato: **03.09.2008**  
Arkivkode: **N-011.7**  
J.postID: **08/75039**  
Dok. nr: **4**  
Arkivsaksnr: **07/22078**

Til:

Morten Mjøl̄snes  
Per-Martin Svendsen

Vedrørende: **Har investeringene på Fornebu god nok sikkerhet mot misligheter  
Høringsuttalelse**

Det vises til forvaltningsrapporten: "Har investeringene på Fornebu god nok sikkerhet mot misligheter". Rapporten er sendt til rådmannen for høringsuttalelse, med svarfrist 03.09.2008.

I det videre følger rådmannens tilbakemelding.

Rådmannen registrerer at revisjonen mener at investeringene på Fornebu har god sikkerhet mot misligheter, og at regelverk og rutiner i all hovedsak følges og gir kommunen god kontroll.

Rådmannen har hatt løpende fokus på utfordringer knyttet til etikk, risiko og etiske dilemmaer i forbindelse med styring av de store investeringsprosjektene på Fornebu. Videre er det iverksatt tiltak som er risikodempende med tanke på økonomiske utroskap, herunder 3.partskontroll før utbetaling av fakturaer. Risikoregistrene i de enkelte prosjekt ble i sin tid utarbeidet med fokus på kostnadsstyring, kvalitet og fremdrift, og risiko for misligheter med tiltak er ikke konkretisert på enkeltprosjekter i risikoregistrene.

Rådmannen beklager at skatteattester kun var arkivert i en begrenset periode.

### Rådmannens kommentarer til revisjonens anbefalinger

1. Rådmannen vil tydeliggjøre og fokusere mer på risiko for korrupsjon og annen økonomisk utroskap også i de enkelte prosjekter. Et bidrag til dette er å inkludere dette elementet i prosjektenes risikoregister, der risikofaktorer belyses og der tiltak foreslås.
2. Rådmannen slutter seg til at skatteattester er et arkivverdig dokument som skal være tilgjengelig. Rådmannen vil innskjerpe prosjektleders etterlevelse av kommunens regelverk knyttet til arkivering av arkivverdig materiale.

Med hilsen

Hans Kristian Lingsom

Konst. rådmann