



HAMMERFEST KOMMUNE KONTROLLUTVALGET

Hammerfest kommune v/ kommunestyret
Postboks 1224

9616 Hammerfest

Arkivkode
4/1 02
Journalnr.
2011/12020-1

SÆRUTSKRIFT Møte 24. mai 2011

Sak/13 – 2011

Oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjekt – Økonomistyring i byggeprosjekter

Vedlagt særutskriften følger revisjonens saksutredning og sekretariatets saksfremlegg..

Innstilling til Kommunestyret:

Kommunestyret tar kontrollutvalgets orientering om oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten *Økonomistyring i byggeprosjekter* til etterretning.

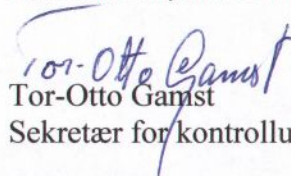
Kommunestyret merker seg at ikke alle anbefalingene i kommunestyrets vedtak i sak 20/10 er fulgt opp.

Kommunestyret ber om at den reviderte byggesaksrutinen legges fram for kommunestyret innen utgangen av 2011.

Forøvrig ønsker kommunestyret tilbakemelding på de anbefalingene som i henhold til revisjonens oppfølging ikke er fulgt opp.

Rett utskrift bekreftes.

Hammerfest, den 27. mai 2011


Tor-Otto Gamst
Sekretær for kontrollutvalget

Vedlegg: Revisjonens saksutredning
Sekretariatets saksfremlegg
Kopi: Hammerfest kommune v/ rådmannen



OPPFØLGING AV FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT - ØKONOMISTYRING I BYGGEPROSJEKTER

Saksbehandler: Bente Willumsen (Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS)

Vedlagt: Svar fra Hammerfest kommune av 28.3.2011

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORTEN

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS gjennomførte i 2009 en forvaltningsrevisjon der formålet var å undersøke om Hammerfest kommune hadde hatt en tilfredsstillende økonomistyring av de to byggeprosjektene *Fjordtun skole* og *Arktisk kultursenter*.

Undersøkelsen hadde følgende problemstillinger og funn:

Har byggeprosjektene hatt en hensiktsmessig prosjektorganisering, hvor ansvar og myndighet har vært tilstrekkelig avklart?

Undersøkelsen viste at byggeprosjektene ikke hadde hatt en hensiktsmessig prosjektorganisering. Ved utbyggingen av Fjordtun skole var rollen som byggeleder og prosjektleder lagt til samme person, og ved byggingen av Arktisk kultursenter var tilnærmet samme ansvar og myndighet lagt til byggherreombud og prosjektleder. Ansvar og myndighet var ikke avklart og dokumentert. Det forelå ikke noen beskrivelse av de ulike aktørenes ansvar og myndighet ut over det som var beskrevet om prosjektleder i byggeprosjektrutinen.

Har byggeprosjektene hatt tilfredsstillende økonomioppfølging, herunder føring av byggregnskap og oversikt over merknader i forhold til prosjektereserver?

Byggeprosjektene hadde ikke hatt en tilfredsstillende økonomioppfølging. Det ble ikke etablert et system for økonomistyring, det ble ikke ført byggregnskap, samt at tillegg og endringer, som gikk ut over kostnadsrammen, ble godkjent før det var bevilget ekstra midler til prosjektet. Det hadde vært jevnlig gjennomgang av økonomistatus i prosjektene, basert på akkumulerte kostnader av utfakturert og godkjente (ferdigprisede) tillegg og endringer, men dette hadde ikke gitt styringsdata tidlig nok til å foreta nødvendige handlinger. Det ble heller ikke reagert tidsnok da det ble klart at kostnadsrammene ikke ville holde.

Har det vært en tilfredsstillende håndtering av endringsmeldinger og tilleggsarbeid i byggeprosjektene?

Det hadde i hovedsak vært en tilfredsstillende håndtering av endringsmeldinger i de to byggeprosjektene, når det gjaldt kravene til skriftlighet, prising før godkjennelse og signatur fra prosjektleder. Håndteringen av økonomioppfølging og rapportering i tilknytning til endringsmeldingene var imidlertid ikke tilfredsstillende.

Har det vært en akseptabel rapportering i byggeprosjektene?

Det hadde ikke vært en akseptabel rapportering i de to byggeprosjektene. Ved utbyggingen av Fjordtun skole var kostnadsoverskridelsen kjent for rådmannen og saken burde vært tatt til kommunestyret tidligere. Når det gjelder Arktisk kultursenter var det rapporteringen fra byggeprosjektavdelingen til rådmannen som sviktet.

Hovedkonklusjon:

Byggeprosjektene hadde ikke vært underlagt en tilfredsstillende økonomisk styring og oppfølging. Dette ble begrunnet med uklar prosjektorganisering, manglende system for økonomistyring, herunder manglende byggregnskap, og mangelfull rapportering.

BEHANDLING I KONTROLLUTVALGET OG KOMMUNESTYRET

Rapporten ble behandlet i kontrollutvalget den 7.4.2010 (sak 9/10) og oversendt kommunestyret med følgende innstilling:

På bakgrunn av kontrollutvalgets innstilling i sak 17/2008, som senere ble vedtatt i kommunestyrets sak PS 54/08, synes forvaltningsrevisjonsrapporten – Økonomistyring i byggeprosjekter - særdeles bekymringsfull. De forbedringer som kunne forventes etter forannevnte vedtak er ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp, selv nærmere 2 år senere.

Ansvar og myndighet i byggeprosjekter må avklares og dokumenteres.

Det må innføres rutiner for systematisk økonomioppfølging av byggeprosjekter, herunder føring av byggregnskap.

Det må rapporteres rutinemessig til administrativ og politisk ledelse om den økonomiske situasjonen i pågående byggeprosjekter, og øyeblikkelig ved fare for overskridelser av bevilget prosjektramme.

Byggeprosjektrutinen må revideres i henhold til ny organisering.

Kommunestyret behandlet rapporten den 6.5.2010 (sak 20/10) og vedtok enstemmig kontrollutvalgets innstilling.

REVISJONENS OPPFØLGING AV RAPPORTEN

Det framgår av *Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner* (§ 12) at kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandling av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp.

På vegne av kontrollutvalget sendte revisjonen den 25.2.2011 brev til rådmannen og ba om en skriftlig orientering om hva som er gjort i forhold til kommunestyrets vedtak i sak 20/10.

Rådmannen har svart i brev av 28.3.2011, der det blir opplyst at vedlagte notat fra Hammerfest Eiendom KF er å anse som rådmannens tilbakemelding (se vedlegg).

Vi vil i det følgende vurdere administrasjonens oppfølging av vedtaket i sak 20/10 basert på svar fra kommunen og andre kilder.

Vedtak:

På bakgrunn av kontrollutvalgets innstilling i sak 17/2008, som senere ble vedtatt i kommunestyrets sak PS 54/08, synes forvaltningsrevisjonsrapporten – Økonomistyring i byggeprosjekter - særdeles bekymringsfull. De forbedringer som kunne forventes etter forannevnte vedtak er ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp, selv nærmere 2 år senere.

Svar fra kommunen:

Svarbrevet fra kommunen tar ikke for seg dette punktet.

Revisors vurdering og konklusjon:

Dette punktet er et uttrykk for en generell bekymring for økonomistyring i byggeprosjekter.

Vedtak:

Ansvar og myndighet i byggeprosjekter må avklares og dokumenteres.

Svar fra kommunen:

Daglig leder i Hammerfest eiendom KF svarer på vegne av rådmannen, og mener at ansvar og myndighet er avklart gjennom dagens organisering, hvor byggeprosjektavdelingen ligger som en stabsfunksjon i daglig leders stab. Han sier imidlertid også at rutiner for ansvar og myndighet i byggeprosjekter ikke er skriftlig nedfelt, men at dette vil bli ivarettatt gjennom pågående revidering av byggeprosjektrutinene.

Revisors vurdering og konklusjon:

I undersøkelsen ble kravene i *NS-ISO 10006* lagt til grunn. Der brukes begrepene "initiativtakerorganisasjonen", om den organisasjonen som beslutter å sette i gang et prosjekt, og "prosjektorganisasjonen", om de som gjennomfører prosjektet. I kommunal sammenheng må "initiativtakerorganisasjonen" forstås som kommunestyret, og "prosjektorganisasjonen" som prosjektleder, representant(er) for brukerne og representanter for de kontraherte prosjekterende og utførende. Det heter i *NS-ISO 10006* at prosjektorganisasjonen må etableres i overensstemmelse med initiativtakerorganisasjonens myndighet og krav. Det er også slått fast at tildeling av ansvar og myndighet i prosjektorganisasjonen bør utarbeides og dokumenteres, og at det bør identifiseres hvem som er ansvarlig for at et system for kvalitetsstyring etableres. I den nye organiseringen er det kommunale foretaket, ved styret og daglig leder, ansvarlig overfor kommunestyret for en tilfredsstillende økonomistyring og rapportering i byggeprosjekter, på samme måte som rådmannen var det ved tidligere organisering. Det var ikke uklart verken i tidligere eller nåværende organisering hvem som var ansvarlig overfor kommunestyret. Det som må på plass i byggeprosjektrutinen som er under revidering, og i det enkelte byggeprosjekt, er fordeling av ansvar og myndighet i prosjektorganisasjonen. Revisor anser at dette punktet i vedtaket kan oppfylles gjennom revideringen av byggeprosjektrutinen.

Vedtak:

Det må innføres rutiner for systematisk økonomioppfølging av byggeprosjekter, herunder føring av byggeregnskap.

Svar fra kommunen:

Daglig leder svarer at dette er tilfredsstillende ivarettatt i de byggeprosjekter som er gjennomført i regi av foretaket, og han vedlegger byggeregnskap fra rådhusprosjektet som eksempel.

Revisors vurdering og konklusjon:

I *NS-ISO 10006* heter det blant annet om økonomistyring "et system for økonomistyring med tilhørende prosedyrer bør etableres, dokumenteres og kommuniseres til de som er ansvarlige for å godkjenne arbeid eller utgifter". Som nevnt foran ble det i rapporten fra 2009 konkludert med at det ikke hadde vært etablert et tilfredsstillende system for økonomioppfølging i de undersøkte byggeprosjektene. Det hadde heller ikke blitt ført byggeregnskap, og tillegg hadde blitt godkjent uten at det var bevilget ekstra midler til prosjektet. Slik revisor ser det er føring av byggeregnskap en viktig brikke i økonomioppfølgingen av byggeprosjekter. Spesielt viktig er det at det legges inn prognoser for prisen på avtalte endringer og tillegg, for å være i forkant med kunnskap om kostnadsutviklingen. Revisor anser det som en klar forbedring at det føres byggeregnskaper fra byggeprosjekter.

Vedtak:

Det må rapporteres rutinemessig til administrativ og politisk ledelse om den økonomiske situasjonen i pågående byggeprosjekter, og øyeblikkelig ved fare for overskridelser av bevilget prosjektramme.

Svar fra kommunen:

Svarbrevet fra kommunen tar ikke for seg dette punktet.

Revisors vurdering og konklusjon:

Det er kommunestyret som setter kostnadsrammen for byggeprosjekter, og det vil etter dagens organisering være det kommunale foretaket som er ansvarlig for å rapportere til kommunestyret om den økonomiske situasjonen i byggeprosjekter, spesielt ved fare for overskridelser av kostnadsrammer.

Vedtak:

Byggeprosjektrutinen må revideres i henhold til ny organisering.

Svar fra kommunen:

I svaret fra kommunen vises det til at byggeprosjektrutinen er under revidering, og at det også arbeides med å lage en bygge handbok. Begge deler vil legges fram for styret i løpet av våren.

Revisors vurdering og konklusjon:

Revisor anser at dette punktet vil være fulgt opp ved revidering av byggeprosjektrutinene, og anbefaler at den nye rutinen legges fram for kommunestyret.

FORSLAG TIL VEDTAK

Kontrollutvalget tar revisjonens orientering om oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten *Økonomistyring i byggeprosjekter* til etterretning.

Kontrollutvalget merker seg at ikke alle anbefalingene i kommunestyrets vedtak i sak 20/10 er fulgt opp.

Kontrollutvalget finner derfor grunn til å rapportere denne oppfølgingen som egen sak til kommunestyret.

04042011

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Postboks 204, Sjøgata 25
9615 HAMMERFEST

Att. Bente Willumsen

Vår ref
2010/191-18/033

Deres ref:

Saksbehandler
Leif Vidar Olsen

Dato
28.03.2011

Økonomistyring i byggeprosjekter - oppfølging av tidligere gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjekt

Det vises til brev av 25.2.2011 vedr. oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjekt – økonomistyring i byggeprosjekter.

Rådmannens tilbakemelding til kommunerevisjonen skjer i samarbeid med Hammerfest Eiendom KF.

Følgende forhold er vesentlige i saken:

- Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg ble 1.1.2010 overført Hammerfest Eiendom KF. I denne forbindelse ble byggeprosjektavdelingen, vaktmestertjenesten og renholdsavdelingen overflyttet.
- Kommunestyret vedtok 4.2.10 prosedyrer for anskaffelser og salg av eiendommer.
- De fleste bygg ble overført Hammerfest Eiendom KF høsten 2010, vedtak i kommunestyret 9.9.2010.

Videre vises det til vedlagte notat fra Hammerfest Eiendom KF av 17.3.2011 hvor ulike sider ved byggeprosjekter blir belyst. Vedlagt følger også eksempel på byggeregnskap og vedtak om organisering av byggeprosjektavdelingen i HE KF.

Vedlagte notat fra HE KF er å anse som rådmannens tilbakemelding



Sak 14/10

Organisering

Viser til behandling av sak 05/10.

Styret vedtok der i grove trekk fremlagt forslag til organisasjonsmodell, men ba om en vurdering om plassering av byggeprosjekt avdelingen.

Styrets alternativer som skulle vurderes var å legge denne inn som en stabsfunksjon eller samle denne med byggforvaltning/ vedlikehold.

Daglig leder tilrår at byggeprosjektavdelingen i organisasjonsmodellen legges inn som en stabsavdeling i daglig leders stab.

Vedtak:

Daglig leders tilrådning enstemmig vedtatt.

Hammerfest den 10. april 2010

Arild Johansen
Daglig leder

Prosjekt: 6300 - Hammerfest Rådhus

Nr	Navn	Budsjett siste rev.	Akkumulert kostnad	Avvik/ Gjenst.	Kontrakt/Bestilt /Rekvirert	Godkjente Endringer	Uavklarte Endringer	Attesterte fakturaer
Delregnskap: Prosjektragnskap								
1	Felles	500 000	628 325	-128 325	628 325			549 147
2	Bygning	24 000 000	26 970 159	-2 970 159	13 981 042	12 989 117		27 139 845
3	VVS	4 500 000	4 657 862	-157 862	4 197 110	460 752		4 386 192
4	Elkraft	4 800 000	5 350 978	-550 978	4 183 708	1 167 270		5 119 400
5	Tele og automatisering	410 000	698 291	-288 291	681 456	16 835		657 589
6	Andre installasjoner	690 000	674 000	16 000	674 000			674 000
7	Utendørs							
8	Generelt	5 500 000	4 184 309	1 315 691	3 838 318	345 991		4 703 272
9	Spesielt	15 600 000	15 225 002	374 998	11 351 326	3 873 676		15 101 187
0	Reserver og marginer	2 200 000		2 200 000				
Delsum delregnskap:		58 200 000	58 388 926	-188 926	39 535 285	18 853 641		58 330 632
Delsum prosjekt:		58 200 000	58 388 926	-188 926	39 535 285	18 853 641		58 330 632
Sum totalt:		58 200 000	58 388 926	-188 926	39 535 285	18 853 641		58 330 632

Byggeprosjektrutinene

Er under revidering

Byggehandbok

Foretaket arbeider også med å lage en byggehandbok som vil være grunnlag for alle større rehabiliteringer og nye prosjekter. Byggehandboken regulerer hva kommunen vil ha levert i sine prosjekter, ikke hva entreprenørene har lyst å levere. Vi skal i fremtiden bestemme kvalitet og bruk av byggematerialer og veiledende for utførsel. Dette vil gi tilbydere helt like forhold å konkurrere på. Byggehandbokens første utgave er ferdig og vi har lyst å prøve den ut allerede på prosjektet nytt omsorgsenter. Byggehandboken kvalitetssikrer vi med å la eksterne komme med vurderinger og innspill.

Kommuner som har utarbeidet byggehandbok og har den i bruk har bedret kvaliteten på sine bygninger.

Andre ting vi bør ha i minne.

Bemanning og rekruttering til stillinger i byggeprosjektgruppen/byggeprosjektadministrasjon vil sannsynligvis bli den største utfordringen. Dette vil gi stor usikkerhet omkring prosjektgjennomføring med alle de konsekvenser dette medfører. Alternativet er å kjøpe byggeprosjektledelse hos konsulentfirmaer for hvert prosjekt, dette vil igjen gi en årskostnad som vil dekke 2,5 stilling i egen regi etter dagens forhold

Til slutt

Reviderte byggeprosjektrutiner og byggehandbok forventes å bli lagt frem for styret i løpet av våren.

Målet med reviderte byggeprosjektrutiner og byggehandbok er å sikre kvalitet i gjennomføringen og kvalitet i de prosjekter som gjennomføres det være seg løsninger, materialvalg, tekniske anlegg, drift, vedlikehold og renhold av bygninger.

Hammerfest eiendom 17. mars 2011
Arild Johansen
Daglig leder



NOTAT VEDRØRENDE OPPFØLGING AV FORVALTNINGS- REVISJONSPROSJEKT

Har byggeprosjektene hatt en hensiktsmessig prosjektorganisering, hvor ansvar og myndighet har vært tilstrekkelig avklart?

Ut fra dagens organisering, i tråd med intensjonene omkring eiendomsforvaltningen gjennom KFet, anses denne nå ivaretatt. Nødvendigvis ikke nedfelte rutiner, noe revisjon av byggeprosjektrutinene skal ivareta. Dagens byggeprosjektrutiner er i utgangspunktet grei, men det er rutiner hentet fra Sandnes kommune og ikke nødvendigvis i tråd med våre forhold.

Har byggeprosjektene hatt tilfredsstillende økonomioppfølging, herunder føring av byggeregnskap og oversikt over merkostnader i forhold til prosjektreserver.

Her er min vurdering i stor grad med bakgrunn i de prosjekter som er kjørt i regi av foretaket og svaret for disse prosjektene er at dette har vært tilfredsstillende. Alt er ivaretatt av ansvarlig prosjektleder, slik jeg er det på en grei og oversiktlig måte. Når det gjelder de kommunale prosjektene i 2010 så kan jeg svare for økonomioppfølgingen og føringa v byggeregnskapet i rådhusprosjektet. De andre prosjektene har ikke jeg oversikt over da de ikke har vært overført til foretaket. Rådhusprosjektet ble overført, men økonomisk ansvar og anvisning ble reelt sett ikke, men ut fra min vurdering så er problemstillingen godt ivaretatt.

Tilfredsstillende håndtering av endringsmeldingene.

I de prosjekter som foretaket har hatt før omorganiseringen anses dette ivaretatt. Jevnlige møter mellom byggeprosjektansvarlig og daglig leder har vært ivaretatt slik at daglig leder føler å ha hatt kontroll med endringene og økonomiske konsekvenser. Eventuelle avvik er behandlet internt i foretaket.