



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Rapport 16/2006

Granskingsrapport Undervisningsbygg Oslo KF

2006

Kommunerevisjonen – integritet og verdiskaping

Publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- | | | | |
|---------|---|---------|--|
| 1/2005 | Regelverk – produksjon og forvaltning | 26/2005 | Sentralt regnskapsansvar i Oslo kommune |
| 2/2005 | Offentlige anskaffelser – etterlevelse av regelverk. | 27/2005 | Etiske normer og regler knyttet til økonomiforvaltning |
| 3/2005 | Legevakten – bruk av overtid | 28/2005 | IT-gjennomgang av transporttjenesten for funksjonshemmede i Oslo kommune |
| 4/2005 | Selvkost – lovpålagt renovasjon | 29/2005 | Naturalytelser og utgiftsgodtgjørelser |
| 5/2005 | Selvkost – Vann- og avløpsavgift | 1/2006 | Offentlige anskaffelser - etterlevelse av regelverk |
| 6/2005 | Evaluering av forvaltningspraksis i Bydel Stovner | 2/2006 | Innføring av Gericca i to bydeler i Oslo kommune |
| 7/2005 | Intern kontroll: eFFEKT-prosjektets delleveranse innkjøp/faktura/regnskap | 3/2006 | Kvalitet i skolen. Resultater, undervisning og ledelse ved Groruddalen skole |
| 8/2005 | Kvalitet i sykehjem – Langerud sykehjem | 4/2006 | Offentlige anskaffelser - konkurranseelementet i kjøpsprosessen |
| 9/2005 | Intern kontroll i økonomiforvaltningen – samlereport | 5/2006 | Analyse av pleie- og omsorgstjenester med bruk av KOSTRA |
| 10/2005 | Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Boligbygg Oslo KF | 6/2006 | Intern kontroll i økonomiforvaltningen – samlereport 2005 |
| 11/2005 | Bedre utnytting av KOSTRA | 7/2006 | Bevaring av kunst i Oslo kommune |
| 12/2005 | Serviceerklæringer i Samferdselsetaten | 8/2006 | Økonomistyring i Friluftsetaten, Kultur- og idrettsetaten og Park og Idrett Oslo KF |
| 13/2005 | Intern kontroll i og rundt IT-systemer | 9/2006 | Intern kontroll i og rundt IT-systemer |
| 14/2005 | Systemrevisjon av utvalgte aktiviteter i Oslo Havn KF | 10/2006 | IKT-basert overvåkingssystem Oslo Havn KF |
| 15/2005 | Økonomisk styring og kontroll i Bydel Norstrand | 11/2006 | Sykefravær i PRO-sektoren - oppfølgingsundersøkelse |
| 16/2005 | Delegasjon av myndighet | 12/2006 | Er nøkkeltall i KOSTRA fra de nye bydelene pålitelige? |
| 17/2005 | IKT - status og erfaringer i grunnskolen | 13/2006 | Bydelsbarnevernet i Oslo kommune |
| 18/2005 | Turnusplanlegging og utbetaling av t-tillegg i sykehjem | 14/2006 | Generelle IT-kontroller i Utdanningsetaten |
| 19/2005 | Økonomisk styring og kontroll i Bydel Søndre Nordstrand | 15/2006 | Langsiktig kapitalforvaltning av Boligbygg Oslo KFs eiendomsmasse i kjølvannet av eiendomsreformen |
| 20/2005 | Bydelenes samarbeid med og oppfølging av eldresentrene | | |
| 21/2005 | Evaluering av ordningen med frivillig forvaltning av beboer/brukermidler i sykehjemmene og hjemmetjenestene | | |
| 22/2005 | IA-avtalen i tre bydeler | | |
| 23/2005 | Kontroller i NLP | | |
| 24/2005 | Introduksjonsordningen for flyktninger | | |
| 25/2005 | Startlån-rutiner for regnskapsføring, avstemming og oppfølging av låneporteføljen | | |
- For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no
-

Forord

Denne rapporten er et resultat av Kommunerevisjonens undersøkelser ved Undervisningsbygg Oslo KF. Undersøkelsene ble igangsatt etter at Undervisningsbygg tok kontakt med Kommunerevisjonen. Foretaksledelsen var klar over at det ville komme påstander i media om at en ansatt prosjektleder ved Undervisningsbygg skulle ha private relasjoner til firmaet Håndverksekspressen AS, som hadde fått omfattende oppdrag for Undervisningsbygg gjennom samme prosjektleder.

Undersøkelsen er utført av Kommunerevisjonen som en gransking. En gransking skal utrede de faktiske saksforholdene innenfor området og gi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for administrasjonen. Saken rapporteres til kontrollutvalget. En gransking innebærer blant annet:

- å vurdere om det foreligger brudd på gjeldende regelverk,
- å vurdere om det foreligger forsømmelser eller andre klanderverdige forhold,
- å foreslå tiltak som kan hindre uheldige forhold i fremtiden.

Kommunerevisjonen har mottatt nødvendig bistand og har hatt et godt samarbeid med Undervisningsbygg i løpet av granskingen.

Granskingen er gjennomført av Tove Andersen, Janne Aassveen, Hanne Lønnemo og Lars Jørgensen.

August 2006



Johnny Pedersen
avdelingsdirektør

Lars Jørgensen
prosjektleder

Innhold

Sammendrag	5	6.1 Styret	17
1. Innledning	7	6.2 Daglig leder	17
1.1 Formål	7	6.3 Utbyggingssjef	17
1.2 Metode og omfang	7	6.4 Seksjonsleder	18
2. Mislighetsaken	8	6.5 Senior prosjektleder (NN)	18
3. Rapport 16/2004 – Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg Oslo KF	9	6.6 Byggeleder	18
4. NNs relasjoner	10	7. Systematisk svikt i den interne kontrollen knyttet til anskaffelser	19
4.1 NNs engasjement i firmaer innenfor byggebransjen	10	7.1 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser	19
4.2 Håndverksekspressen AS	11	7.2 Retningslinjer for gjennomføring av prosjekter i UBF (Kost+)	19
4.3 Byggeleder (FH)	11	7.3 Fakturakontroll og -godkjenning	19
4.4 Rådgivende ingeniør (HC)	11	7.4 Vurderinger	19
5. Gjennomgang av utvalgte prosjekter ledet av NN	12	8. Høringsuttalelser	21
5.1 Revisjonskriterier	12	8.1 Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byut- vikling 21	
5.2 Generelle betraktninger	13	8.2 Høringsuttalelse fra Undervisningsbygg ...	21
5.3 Stovner barneskole	13	Vedlegg 1 Høringsuttalelse av 20.07.2006 fra Byrådsavdeling for byutvikling	23
5.4 Smestad grunnskole	15	Vedlegg 2 Høringsuttalelse av 14.08.2006 fra Undervisningsbygg Oslo KF	25
5.5 Ullevål barneskole	16	Vedlegg 3 Detaljert gjennomgang av prosjektene (jf. kapittel 5), unntatt offentlighet	27
6. Kontroll- og oppfølgingsansvar	17		

Sammendrag

Kommunerevisjonen har gjennomgått tre av de mest omfattende prosjektene hvor NN, som prosjektleder ved Undervisningsbygg Oslo KF, har benyttet Håndverksekspressen AS som leverandør. Det gjelder rehabilitering av Stovner barneskole, Smestad grunnskole og Ullevål barneskole.

Kommunerevisjonens gransking har avdekket følgende:

- Dokumentasjon som gir mistanke om mislige forhold, herunder flere tilfeller av dobbeltfakturering.

Med utgangspunkt i denne dokumentasjonen ble NN anmeldt til politiet 19.05.2006 for mistanke om korrupsjon, utroskap og grov uforstand i tjenesten. NN og Håndverksekspressen er per medio august under etterforskning ved Oslo politikammer og Kommunerevisjonen bistår i dette arbeidet.

Granskingen har videre avdekket omfattende brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser:

- Ved rehabilitering av Smestad skole fikk Håndverksekspressen underhåndenopplysninger om prosjektet før det ble kunngjort i Doffin-databasen. Totalt har Håndverksekspressen fått kontrakter for ca. 10 mill. kr og fakturert ca. 20 mill. kr på dette prosjektet. Det betyr at oppdrag for 10 mill. kr er tildelt Håndverksekspressen uten kontrakt.
- Revisjonen stiller spørsmål ved om anbudskonkurransen og tildelingen av kontrakt til Håndverksekspressen for rehabilitering av Stovner skole har foregått på lovlig måte. På Stovner skole er over halvparten av prosjektets utgifter tildelt Håndverksekspressen uten konkurranse. Håndverksekspressen, som vant anbudskonkurransen, ble tildelt en kontrakt på ca. 17 mill. kr og har fakturert ca. 37,5 mill. kr. Håndverksekspressen har fakturert Undervisningsbygg på dette prosjektet før anbudskonkurransen var avgjort.
- Ved de undersøkte prosjektene er det et stort omfang av tilleggsarbeider, som burde vært utlyst som egne anskaffelser. Oppdrag til Håndverksekspressen er tildelt i strid med regelverket for offentlige anskaffelser, blant annet ved at direktekjøp er gjort for anskaffelser over den nasjonale grensen for direktekjøp. Ved de prosjektene revisjonen har sett på har Undervisningsbygg utgiftsført ca. 63,3 mill. kr til Håndverksekspressen, mens det foreligger kontrakter kun for ca. 29,7 mill. kr av disse utgiftene. Det vil si at 53 % av utgiftene til Håndverksekspressen på

de tre kontrollerte prosjektene ikke er dekket av kontrakter.

- Omfanget av ikke kontraktfestede arbeider ved disse prosjektene er uvanlig høyt. Byggeleder har ved disse arbeidene undertegnet endringsmeldinger som har vært grunnlag for faktureringen fra Håndverksekspressen. I flere tilfeller har byggeleder undertegnet endringsmeldinger som han var klar over var uriktige. Faktura med endringsmelding er godkjent (attestert) av NN eller seksjonsleder.
- NN har bestilt leveranser til prosjekter under Undervisningsbygg fra et firma hvor han samtidig hadde eierinteresser.

Det er også avdekket avvik fra interne prosedyrebeskrivelser:

- Undervisningsbyggs prosedyreverktøy *Retningslinjer for gjennomføring av prosjekter i Undervisningsbygg (Kost+)* er ikke fulgt på vesentlige områder.
- Foretakets fullmaktsbestemmelser er i stor grad ikke overholdt for de undersøkte prosjektene. I praksis er det i stor grad manglende arbeidsdeling ved at NN i praksis både har opptrådt som bestiller/behovsvurderer og godkjenner.
- Seksjonsleder, NNs direkte overordnede, har ifølge stillingsbeskrivelsen ansvar for *gjennomføring av anskaffelsesprosess*. Seksjonsleder har ikke ført noen detaljert kontroll med at anskaffelsesreglene og fullmaktsgrensene har blitt fulgt innenfor det enkelte prosjekt.

Forvaltningsrevisjonsrapport 16/2004 *Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg Oslo KF* peker på en rekke brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Samme type brudd på anskaffelsesregelverket som ble påpekt i rapporten fra 2004 finner vi igjen i prosjektene hvor NN har vært prosjektleder.

Konklusjoner

Revisjonen mener kommunen kunne spart betydelige beløp dersom prosjektene hadde blitt gjennomført etter en riktig prosess og med en riktig oppfølging. Kommunerevisjonen har ikke gjort nærmere undersøkelser for å beløpsfeste denne besparelsen.

Det største risikoområdet for økonomiske misligheter og tap når det gjelder anskaffelser finner vi i kontaktflaten mellom kommunen og leverandørene. På Under-

visningsbyggs vegne er det i hovedsak prosjektlederne som befinner seg i denne sonen, med muligheter til å påvirke valg av leverandører. Undervisningsbygg har ikke hatt fokus på dette risikoområdet. Denne saken viser etter revisjonens mening at Undervisningsbygg i for stor grad har basert seg på tillit. Brudd på foretakets rutiner er ikke avdekket blant annet som følge av at foretaket i for liten grad har etablert rutiner for systematisk kontroll og oppfølging.

Revisjonen mener de avdekkede forhold viser systematisk svikt i den interne kontrollen ved Undervisningsbygg på områdene lov og forskrift om offentlige anskaffelser, retningslinjer for gjennomføring av prosjekter i Undervisningsbygg (Kost+) og fakturakontroll og -godkjenning.

På bakgrunn av rapport 16/2004 og det som nå er avdekket mener Kommunerevisjonen at styret og ledelsen ved Undervisningsbygg har undervurdert nødvendigheten av å etablere kontrollsystemer som sikrer god prosjektøkonomi og at anskaffelser gjennomføres i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Hovedfokus i prosjektene synes å ha vært fremdrift, bygningsmessig kvalitet og HMS.

Kommunerevisjonens anbefalinger

Undervisningsbygg bør umiddelbart etablere systematisk overvåking og kontroll med at de grunnleggende kravene i regelverket om offentlige anskaffelser følges og at bestemmelsene for direkteanskaffelser overholdes. Videre anbefaler revisjonen at det etableres rutiner for overvåking og kontroll som sikrer at interne regler og retningslinjer for anskaffelser følges. Det bør føres løpende kontroll med at leveransene og faktureringen står i forhold til kontrakt og at det ikke forekommer at faktureringen går langt ut over de rammer som er kontraktsfestet.

Styrking av kontrollsystemet vil kreve at Undervisningsbygg tar stilling til hvordan det skal reageres mot eventuelle brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Det bør etableres avviksbehandling som sikrer

at brudd på regelverk og uønskede hendelser som avdekkes, ikke gjentas.

I denne saken har det vist seg at det har vært tette forbindelser mellom eier av Håndverksekspressen og NN i mange år. NN har hatt eierskap i flere selskaper i byggebransjen. Slike relasjoner øker risikoen for uregelmessigheter og misligheter. Revisjonen anbefaler at Undervisningsbygg undersøker om det blant prosjektlederne og annet nøkkelpersonale finnes flere uheldige koblinger til foretakets oppdragstakere.

Undersøkelsen har avdekket at Undervisningsbygg har en stor utfordring når det gjelder å etablere tilfredsstillende arbeidsdeling i anskaffelsesprosessen både mellom prosjektleder og seksjonsleder og mellom prosjektleder og byggeleder. Seksjonsleder skal innenfor sitt ansvarsområde følge opp anskaffelsesprosess, økonomi, gjennomføring, fremdrift og økonomi gjennom prosjektene. Innleide byggeledere skal bidra til at Undervisningsbygg får riktige leveranser til avtalt pris. Byggeleder skal blant annet vurdere og signere alle fakturaer og endringsmeldinger. Byggeleder skal kjenne regelverket for offentlige anskaffelser. Vi ser i denne undersøkelsen at en byggeleder som NN har benyttet, har godtatt brudd på regelverket og uheldig praksis. Kommunerevisjonen anbefaler at det vurderes om valg av byggeleder bør gjøres av andre enn prosjektleder, slik at byggeleders posisjon i forhold til prosjektleder styrkes for å oppnå en god arbeidsdeling. Vi vil også understreke viktigheten av at den attestasjonsansvarlige gjør en egen vurdering av om arbeidet er utført og om prisen er akseptabel.

Store deler av bilagsmassen vi har undersøkt viser seg å være svært mangelfull med hensyn til underbilag. Undervisningsbygg bør stille strengere krav til dokumentasjon fra leverandørene, spesielt hvor arbeider er fakturert uten kontrakt. Beskrivelse av utført arbeid bør fremgå og dokumentasjon av dette (for eksempel time-lister og materiallister) bør heftes ved fakturaen/bilaget, slik at attestasjonsansvarlig har mulighet til å vurdere anskaffelsen.

1. Innledning

Det ble fremsatt påstander i Aftenposten 24.03.2006 om at en prosjektleder (NN) ved Undervisningsbygg Oslo KF (UBF) favoriserte Håndverksekspressen AS ved tildeling av oppdrag. Det ble også påstått at eieren av Håndverksekspressen hadde flere samarbeidsprosjekter om eiendomsutvikling med NN gjennom private selskaper hvor NN hadde eierandeler. NNs kone, som eier felles bolig, skulle også ha leid ut en hybel til Håndverksekspressen.

UBF innkalte til møte 24.03.2006 og det ble besluttet at Kommunerevisjonen skulle følge opp saken med full støtte fra UBF.

UBF har i egen regi, parallelt med Kommunerevisjonens granskning, gjennomført en undersøkelse med ekstern bistand rettet mot interne prosedyrer og leveranser. Undersøkelsen var avgrenset mot selve anskaffelsesprosessen. I forbindelse med undersøkelsen er det blant annet benyttet ekstern byggteknisk ekspertise til å vurdere utgiftene til Håndverksekspressen mot en såkalt normalkalkyle.

1.1 Formål

Revisjonen ble tidlig i saken klar over at man i tillegg til regelbrudd sto overfor mistanker om mislige forhold. Arbeidet ble derfor lagt opp med to hovedformål:

1. Gjennomgang av et antall av NNs prosjekter hvor Håndverksekspressen har fått oppdrag
 - forholdet til anskaffelsesreglene
 - forholdet til interne rutiner i UBF for kontroll og oppfølging
 - rapportering til kontrollutvalget 24.08.2006

2. Følge opp og avklare mistanker om misligheter

Denne rapporten har hovedfokus på formål nummer 1. Vi redegjør kort for status i mislighetssaken under kapittel 2.

1.2 Metode og omfang

Undersøkelsen er gjennomført ved regnskapsanalyse, analyse av anskaffelsesdokumentasjon, bilagsgjennomgang, befaringer og samtaler med personer tilknyttet UBF. Revisjonen har også gjennomgått UBFs *Forretningsplaner* og *Handlingsplaner for Utbyggingsavdelingen*.

Det er foretatt søk i registre og hentet opplysninger fra andre kontrollorganer.

Revisjonen har foretatt en såkalt «speilkopiering» av harddisken i NNs jobb-PC. NN har gitt tillatelse til at vi kan gjennomgå innholdet på harddisken, utenom private bilder. NN var med på en demonstrasjon av søkeverktøyet som ble benyttet.

Undersøkelsen er begrenset til tre av de mest omfattende rehabiliteringsprosjekter hvor NN har vært prosjektleder og hvor Håndverksekspressen har vært hovedleverandør. Totalt er det utgiftsført 63,3 mill. kr (inkludert merverdiavgift) til Håndverksekspressen på disse tre prosjektene. Dette representerer 70 % av UBFs totale utbetalinger til Håndverksekspressen i perioden 2003 til april 2006.

Tildelingsprosessen og gjennomføringen er gjennomgått for hvert prosjekt.

2. Mislighetssaken

Prosjektlederen ble anmeldt til politiet 19.05.2006 av direktøren ved UBF etter styrevedtak. Anmeldelsen ble vedtatt av byrådet 23.05.2006, sak 1085.

Kommunerevisjonen har avdekket mistanke om dobbeltfaktureringer, fakturering uten riktig leveranse og andre mislige forhold. Disse «bevisene» er systemati-

sert og overlatt direktøren ved UBF som grunnlag for anmeldelsen.

Kommunerevisjonen har hatt møter med politiet og vil bistå politiet i den videre etterforskningen. Når etterforskningen er avsluttet vil eventuelle misligheter bli innberettet til kontrollutvalget.

3. Rapport 16/2004 – Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg Oslo KF

Kommunerevisjonens rapport 16/2004 tok for seg enkelte investeringsprosjekter i UBF. Formålet med revisjonsprosjektet var å kartlegge interne og eksterne krav, samt vurdere foretakets praksis for prosjektstyring av investeringer med mål om å identifisere eventuelle forbedringspotensialer.

En av rapportens konklusjoner var at UBF hadde et sterkt press ut fra arbeidsmiljøhensyn for raskt å sette skolebyggene i forsvarlig stand. Revisjonens oppfatning var at foretakets fokus på fremdrift var så sterkt at økonomisk oppfølging og styring ble lavere prioritert.

UBF hadde etablert en modell for prosjektstyring, Kost+, som gjorde interne rutiner og maler tilgjengelig elektronisk for prosjektlederne. Som verktøy for økonomisk rapportering hadde UBF innført dataprogrammet Exie. Revisjonen vurderte det slik at selve systemet for prosjektstyring og oppfølging både var omfattende og syntes å være et godt system. Selve bruken av Kost+ og Exie varierte imidlertid i de undersøkte prosjektene og det var revisjonens oppfatning at kontroll- og oppfølgingsnivået var svært avhengig av den enkelte prosjektleder.

Revisjonen vurderte i rapport 16/2004 at følgende svakheter var de mest kritiske når det gjaldt foretakets praksis:

- Store svakheter i foretakets praksis ved kjøp av rådgivningstjenester
- Mangler i fokus på og krav om skriftlighet i oppfølging og styring

Kommunerevisjonen mente i rapporten at svakhetene medførte økt risiko for:

- At prosjektene blir dyrere/får større overskridelser enn nødvendig
- At foretaket bryter regelverket for anskaffelser
- Økonomiske uregelmessigheter og misligheter
- Konflikter med Utdanningsetaten som kunde
- At erfaringer ikke overføres og skriftlig materiale blir borte

Kommunerevisjonen listet opp fem anbefalinger som revisjonen mente burde kunne koordineres med foretakets eksisterende forbedringsplaner:

- Vurdere ytterligere tiltak for å sikre at foretaket utnytter konkurransen i markedet ved kjøp av varer og tjenester.

- Vurdere ytterligere tiltak som sikrer at foretaket følger gjeldende regelverk for anskaffelser.
- Vurdere tydeligere og mer omfattende krav til skriftlighet i oppfølging og styring.
- Øke prosjektledernes fokus på sammenheng mellom økonomi og fremdrift i rapportering av prognose.
- Vurdere ytterligere forbedringer av det etablerte system for styring og oppfølging, herunder:
 - Innskjerpe bruken av arkivene
 - Vurdere forenklet rutinehierarki
 - Vurdere om et bestillingssystem kan være hensiktsmessig
 - Skriftlig krav til godkjenning av styringsdokument og bestilling

Reaksjon fra UBF

UBF fikk rapporten til høring og hovedinnholdet i UBFs tilbakemelding var:

«Kommunerevisjonens kritikk rettes mot to hovedproblemstillinger:

1. Påstand om brudd på anskaffelsesreglene
 2. Svakheter ved prosjekt- og økonomistyring
- Styret mener at deler av denne kritikken ikke er berettiget.»

UBF uttrykte at rapporten ikke tok tilstrekkelig høyde for det igangsatte forbedringsarbeidet i foretaket og at rapporten ikke var tydelig nok på at oppstart på noen av de utvalgte prosjektene lå tilbake i tid.

«På den bakgrunn finner styret at Kommunerevisjonens rapport gir et skjevt bilde av status per i dag sett i forhold til den utvikling UBF har iverksatt og som gjenspeiles i forretningsplanene for 2003 og 2004, handlingsplaner og styrets beretninger for 2002 og 2003.»

Når det gjaldt rapportens anbefalinger viste styret til at det var satt i gang tiltak til alle fem anbefalingene, at flere tiltak allerede var gjennomført, mens de andre vil bli gjennomført i løpet av 2004.

Verken UBFs *Forretningsplan 2005* (av 16.12.2004) eller *Handlingsplan 2005 for Utbyggingsavdelingen* (av 04.03.2005) nevner revisjonsrapport 16/2004 eller viser tiltak mot å rette opp svakhetene påvist i rapporten.

4. NNs relasjoner

NN undertegnet 18.12.2003 avtale om fast ansettelse som senior prosjektleder ved UBF med tiltredelse 01.04.2004. Fra 1997 og frem til tiltredelse hadde NN stilling som innleid konsulent hos UBF (tidligere Skole-etaten) med de samme arbeidsoppgaver og fullmakter.

NN har hatt svært mange prosjekter i perioden 2003 til mars 2006 sammenlignet med de andre prosjektlederne i UBF. Av prosjektlederoversikten vi har mottatt har NN 65 av 350 prosjekter. Øvrige prosjektledere som jobber med rehabilitering har i gjennomsnitt omkring 20 prosjekter.

NN har vært engasjert i en rekke private firmaer innenfor byggebransjen både før og etter han ble fast ansatt ved UBF. En del av disse forholdene er uklare og under etterforskning. I kapittel 4.1-4.4 omtaler vi enkelte av NNs relasjoner. Firmanavnene er anonymisert.

4.1 NNs engasjement i firmaer innenfor byggebransjen

Aksjeselskapet RP

I tiden hvor NN var innleid konsulent hos UBF fakturerte NN timer etter avtale med UBF gjennom aksjeselskapet RP.

UBF har også utbetalt konsulenthonorarer til aksjeselskapet RP etter at NN ble fast ansatt ved UBF.

Gjennom aksjeselskapet RP har NN hatt et forretningsmessig samarbeid med Håndverksekspressen og aksjeselskapet LE.

NN hevder at han har trukket seg ut av selskapet, men det er konstatert at han utførte arbeid for selskapet også i 2006. Det er videre avdekket at aksjeselskapet RP har fakturert flere selskaper som NN har benyttet som leverandører eller underleverandører på sine prosjekter i UBF.

Aksjeselskapet SV

Som innleid konsulent hos UBF fakturerte NN også timer etter avtale med UBF gjennom aksjeselskapet SV.

Aksjeselskapet LE

Det er konstatert at NN og XX (eieren av Håndverksekspressen) har samarbeidet om prosjekter gjennom aksjeselskapet LE. Ifølge referat fra møte 24.04.2006¹ var selskapets formål å utvikle eiendommer.

NN har ikke informert UBF om sitt engasjement i aksjeselskapet LE.

Aksjeselskapet CKC

Ifølge referat fra møte 28.03.2006², informerte NN om at han hadde trådt ut av aksjeselskapet CKC rundt to år i forkant av ansettelsen i UBF. Ifølge brev fra NNs advokat til Kommuneadvokaten av 21.04.2006 hadde NN kun en indirekte eierandel i aksjeselskapet CKC via eierandelen i et annet selskap, som han gikk ut av høsten 2004.

Vi har hentet opplysninger fra Brønnøysundregistrene. Der framgår det at NN var nestleder i styret til aksjeselskapet CKC fra februar 2003 til april 2005. NN hadde samtidig eierinteresser i selskapet gjennom et annet selskap (aksjeselskapet PB, jf. nedenfor). Flere prosjekter på skoler hvor NN har vært prosjektleder har fått levert kjøkken fra aksjeselskapet CKC.

NN hadde ikke informert UBF om sitt engasjement i aksjeselskapet CKC.

Aksjeselskapet CKC har hatt direkte leveranser til UBF til NNs prosjekter i perioden 2004 til februar 2006 for 1,6 mill. kr (inkludert merverdiavgift). En del av disse leveransene har foregått mens NN offisielt hadde interesser i selskapet. Ifølge *Forskrift om offentlige anskaffelse*³ § 3-5 har ansatte hos oppdragsgiveren ikke adgang til å gjøre innkjøp fra leverandør hvor vedkommende har eierinteresse.

Aksjeselskapet PB

NN hadde en aksjepost i aksjeselskapet PB, som hadde eierandel i aksjeselskapet CKC (jf. ovenfor).

NN har ikke informert UBF om sitt engasjement i aksjeselskapet PB.

Aksjeselskapet PB har ikke hatt omsetning til UBF i perioden 2003-2006.

Aksjeselskapet SE

NN har en aksjepost i aksjeselskapet SE og er styremedlem i selskapet.

1. oppfølgingsmøte vedrørende oppklaringer i saken som ligger til grunn for NNs suspensjon
2. møte vedrørende oppklaringer i saken som ligger til grunn for suspensjon
3. fastsatt ved kgl. res. 15.06.2001.

NN har ikke informert UBF om sitt engasjement i aksjeselskapet SE.

Aksjeselskapet SE har ikke hatt omsetning til UBF i perioden 2003-2006.

4.2 Håndverksekspressen AS

Det er ført utgifter på til sammen 56 prosjektnumre hos UBF hvor Håndverksekspressen har vært leverandør. 37 av disse prosjektene er navngitt til å være prosjekter hvor NN har vært prosjektleder. Disse prosjektene utgjør 84 % av Håndverksekspressens omsetning til UBF.

Ifølge regnskapet til UBF er det ført utgifter vedrørende Håndverksekspressen i perioden 2003 – mars 2006 på 89,3 mill. kr (inkludert merverdiavgift). Ifølge UBF foreligger kontrakter for 48,1 millioner av dette beløpet, det vil si kun for omtrent halvparten av utgiftene.

I regnskapet til UBF for 2002 er det bokført ca. 6 mill. kr (investerings- og driftsutgifter) fra det personlige firmaet Håndverksekspressen v/XX. Håndverksekspressen AS ble opprettet i 2002 og hadde først omsetning i 2003. I 2003 og 2004 utgjorde leveransene til UBF henholdsvis 80 % og 81 % av regnskapsført omsetning i selskapet, se tabell 1.

Tabell 1: Andel av omsetning hos Håndverksekspressen som er fakturert UBF

	2003	2004	2005
Driftsinntekter iflg. regnskap	7 146 000	18 356 000	54 369 000
Leveranse UBF ekskl. mva.	5 733 000	14 806 000	39 895 000
Andel UBF	80 %	81 %	73 %

(Regnskapstall fra Håndverksekspressen for 2005 er foreløpige.)

XX eier 100 % av aksjene i Håndverksekspressen og hans kone er daglig leder. Selskapet er per juni 2006 registrert i Arbeidsgiver/Arbeidstaker-registeret med 55 ansatte.

Håndverksekspressen eier 100 % av aksjene i aksjeselskapet LE (jf. kapittel 4.1) og Håndverksekspressen Service.

NN og XX eide hver 50 % av aksjeselskapet LE (jf. kapittel 4.1), men NN gikk ut av selskapet høsten 2004. NNS kone leier ut en hybel til Håndverksekspressen.

4.3 Byggeleder (FH)

En annen leverandør som i stor utstrekning benyttes av NN alene er firmaet FH. Dette er et byggelederfirma. Totalt er 70 % av fakturert beløp til UBF prosjekter der NN har vært prosjektleder.

NN har i stor utstrekning benyttet en bestemt byggeleder hos firmaet FH i sine prosjekter, blant annet i for-

bindelse med rehabiliteringen ved Stovner barneskole (jf. kapittel 5.3) og Smestad grunnskole (jf. kapittel 5.4).

UBF har inngått rammeavtale om byggeledelse med firmaet FH. Av rammeavtalen fremgår byggeleders ansvar.

4.4 Rådgivende ingeniør (HC)

UBF inngikk nye rammeavtaler for rådgivende ingeniører i 2004 og firmaet HC fikk ved denne anledning ikke fornyet avtale med UBF.

NN har likevel benyttet en bestemt rådgivende ingeniør hos firmaet HC blant annet i forbindelse med rehabiliteringen ved Stovner barneskole (jf. kapittel 5.3) og Smestad grunnskole (jf. kapittel 5.4).

Denne rådgivende ingeniøren har også hatt oppdrag for Håndverksekspressen.

5. Gjennomgang av utvalgte prosjekter ledet av NN

Revisjonens gjennomgang gjelder prosjekter som NN har vært prosjektleder for og hvor Håndverksekspressen har vært leverandør i perioden 2004 – 2006. Ifølge regnskapet til UBF er det ført utgifter vedrørende Håndverksekspressen i perioden 2003 – mars 2006 på 89,3 mill. kr (inkludert merverdiavgift). Vi har gjort en grundig gjennomgang av tre rehabiliteringsprosjekter (Stovner barneskole, Smestad grunnskole og Ullevål barneskole). På de tre prosjektene er det utgiftsført 63,3 mill. kr (inkludert merverdiavgift), mens det foreligger kontrakter for 29,7 mill. kr. Dette innebærer at det ikke foreligger kontrakter for 53 % av utgiftene fra Håndverksekspressen for de tre kontrollerte prosjektene.

Vi har gjennomgått anbudsdokumenter, kontrakter, endringsmeldinger (tilleggsarbeider) og bilag (fakturaer). Vi har fokusert på tildelingsfasen og gjennomføringsfasen i prosjektene.

Vi har kun i liten grad kontrollert gjennom befaring om leveransene er i henhold til fakturaene, ettersom UBF i egen regi har gjennomført en slik undersøkelse.

Detaljert gjennomgang av prosjektene ved Stovner barneskole, Smestad grunnskole og Ullevål barneskole er inntatt som uttrykt vedlegg til rapporten.

5.1 Revisjonskriterier

Lov om offentlige anskaffelser

I § 5 er de grunnleggende kravene til offentlige anskaffelser beskrevet:

«Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.

En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Oppdragsgiver skal ikke

- a. *diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet,*

- b. *bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller*
- c. *dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov kommer til anvendelse».*

Lovens hovedprinsipper gjelder alle anskaffelser, uavhengig av om det er anskaffelser som er omfattet av det øvrige regelverket eller ikke.

Forskrift om offentlige anskaffelser – bestemmelser om direkte anskaffelser

Forskrift om offentlige anskaffelser § 11-2 angir i hvilke tilfeller direkte anskaffelser (anskaffelse som skjer ved direkte henvendelse til en eller flere leverandører) kan anvendes:

- a.) *prisen på anskaffelsen ikke overstiger kr 200.000 eks. mva. (endret til kr 500 000 ved forskriftendring 09.09.2005),*
- b.) *anskaffelsen bare kan skje hos en leverandør i markedet,*
- c.) *det foreligger et usedvanlig fordelaktig tilbud som gjør det mulig å anskaffe ytelser til en pris som ligger vesentlig under normale markedspriser, og en anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling ikke lar seg gjennomføre i det tidsrommet tilbudet foreligger,*
- d.) *anskaffelsen på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tiden det tar å gjennomføre en konkurranse,*
- e.) *uforutsette omstendigheter gjør det nødvendig å utføre tilleggsytelser som er strengt nødvendige for kontraktens fullføring, forutsatt at tildelingen skjer til samme leverandør,*
- f.) *det i en forutgående anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling ikke foreligger tilbud, eller de tilbud som foreligger ikke er egnet,*
- g.) *det gjelder varer eller tjenester som kjøpes på børs/råvarebørs eller lignende marked, eller*
- h.) *oppdragsgiver skal inngå kontrakt om utførelse av helse- og sosialtjenester med en ideell organisasjon.*

Fullmakter

Ifølge intern oversikt fra UBF om fullmaktsgrenser har ekstern byggeleder fullmakt til å godkjenne tilleggsarbeider (endringsmeldinger) inntil kr 30 000 eksklusiv merverdiavgift, mens prosjektlederen har fullmakt til å godkjenne tilleggsarbeider og å attestere bilag inntil kr 50 000. Seksjonsleder har myndighet til å godkjenne tilleggsarbeider og å attestere bilag inntil kr 300 000.

5.2 Generelle betraktninger

Tilleggsarbeider

I henhold til *Forskrift om offentlige anskaffelser* må tilleggsarbeider (endringsarbeider) stå i sammenheng med det kontrakten omfatter. Tilleggsarbeidene er dokumentert ved endringsmeldinger (endringsordre) undertegnet av byggeleder og godkjent av NN eller seksjonsleder. En kontroll av tilleggsarbeider viser at NN har større omfang av endringsmeldinger enn andre prosjektledere hos UBF. Vi har kontrollert prosjekter hvor utgiftene er større enn 10 mill. kr. De kontrollerte prosjektene med andre prosjektledere enn NN har tilleggsarbeider i størrelsesorden 18,4 % – 33,8 % av kontraktssum, mens de tre kontrollerte prosjektene hvor NN har vært prosjektleder har tilleggsarbeider som utgjør 113 % av kontraktssummene totalt (119 % på Stovner barneskole, jf. kapittel 5.3, 94 % på Smestad grunnskole, jf. kapittel 5.4 og 155 % på Ullevål barneskole, jf. kapittel 5.5).

Sammenliknet med andre prosjekter ved andre prosjektledere ved UBF er andelen av utgifter utenom kontrakt mer enn tre ganger høyere ved NNs prosjekter hvor Håndverksekspressen har vært leverandør.

Den eksterne undersøkelsen i regi av UBF har konkludert med at tilleggsarbeidene er betydelig høyere enn en normal kalkyle skulle tilsi for alle de undersøkte prosjektene hvor NN har vært prosjektleder, men på grunn av mangelfull dokumentasjon fikk man ikke utarbeidet normal kalkyle for Stovner barneskole.

Byggeleder

På alle de undersøkte prosjektene har en bestemt byggeleder blitt engasjert direkte av NN under rammeavtalen med firmaet FH (anonymisert, jf. kapittel 4.3).

Rammeavtalen mellom UBF og firmaet FH er ikke fulgt av byggeleder på vesentlige punkter:

- Byggeleder har undertegnet endringsmeldinger som han var klar over var uriktige (endringsmeldingen viser noe annet enn det som er levert). Dette gjelder blant annet innkjøp av bærbare PC-er på Stovner-prosjektet, hvor NN har gitt beskjed om at det ikke skal

fremgå av endringsmeldingene at det gjelder innkjøp av bærbare PC-er.

- Byggeleder skal kontrollere og dokumentere utførte arbeider. Dokumentasjonen er så mangelfull at det har vært vanskelig for UBFs innleide konsulenter å vurdere arbeidene.
- Byggeleder skal behandle tilleggskrav fra entreprenørene og gi sin innstilling før arbeidet igangsettes. I mange tilfeller foreligger byggeleders godkjennelse i etterkant av faktureringen.
- Ifølge *Byggeleders rolle* i rammekontrakten skal byggeledelsen sammen med entreprenøren blant annet «foreta måling av mengder som er forutsatt regulerbare, og som ikke kan måles opp på tegninger. Måleprotokoller skal undertegnes av byggeledelsen og entreprenøren. Endringsmeldinger utarbeides iht. måleprotokoll». Vi kan ikke se at det foreligger henvisning til måleprotokoller på de undersøkte endringsmeldingene som gjelder mengder som er forutsatt regulerbare (timearbeid osv.).

Vi ser i denne undersøkelsen at byggelederen som NN har benyttet, har godtatt brudd på regelverket og uheldig praksis som han burde ha reagert på. Byggeleder har vært lojal overfor NN og godtatt NNs beslutninger selv om de var i strid med regelverket. I praksis synes dette også å ha medført en svekkelse av arbeidsdelingen i de undersøkte prosjektene, ved at prosjektleder både har kunnet opptre som bestiller/behovsvurderer og godkjenner.

5.3 Stovner barneskole

Per april 2006 er det utgiftsført 39,9 mill. kr (inkludert merverdiavgift) på prosjektet, hvorav leveranser fra Håndverksekspressen utgjør 37,5 mill. kr.

UBF har fremlagt dokumentasjon som viser at den eneste anskaffelsen som er kunngjort i forbindelse med rehabiliteringen av Stovner skole og hvor Håndverksekspressen er leverandør, er anskaffelsen av ventilasjonsanlegg i bygg A. Kontraktssummen for anskaffelsen av ventilasjonsanlegg i bygg A er 17,1 mill. kr (inkludert merverdiavgift). Dette innebærer at Håndverksekspressen har fått tildelt arbeider utenom kontrakten for 20,4 mill. kr.

Det ble igangsatt arbeider ved Håndverksekspressen på Stovner skole bygg B og C 31.03.2005 (oppstartsmøte). Det foreligger ikke dokumentasjon på at arbeidene ved bygg B og C har vært konkurranseeksponert. Arbeidene ved bygg B og C er postert på samme prosjektnummer som bygg A.

Tildeling av kontrakt – ventilasjonsanlegg i bygg A

Revisjonen mener Håndverksekspressen har fått uberettigede fordeler på bekostning av andre tilbydere og til fordyrelse for prosjektet. Vi mener også å ha avdekket forhold som kan være i strid med de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 5 (jf. kapittel 5.1). Det er flere indikasjoner som samlet tyder på at dette har vært en planlagt prosess hvor målet var at Håndverksekspressen skulle få kontrakten. Grunnlaget for konklusjonene er blant annet følgende:

- Vi mener at det kan være i strid med kravene i anskaffelsesloven § 5 til forutberegnelighet og likebehandling at det ved tildeling av kontrakten ble lagt vekt på at Håndverksekspressen tidligere hadde oppgradert skolens personal- og arbeidsrom. I evalueringprosessen av tilbyderne var det også flere momenter i Håndverksekspressens disfavør (blant annet likviditetsproblemer) som var kjent av de som skulle evaluere tilbyderne/tilbudene, men som ikke kom frem eller ble tatt hensyn til i forbindelse med kontraktstildelingen.
- Det kan være i strid med likebehandlingsprinsippet i anskaffelsesloven § 5 at Håndverksekspressen på avklaringsmøte fikk beskjed om at kravet til fremdrift kunne lempes i forhold til det som var oppgitt i konkurransegrunnlaget. Dette var informasjon de andre tilbyderne ikke fikk og som kunne hatt betydning for konkurransen.
- Revisjonen stiller spørsmål ved om valg av leverandør ble utført på sviktende grunnlag fordi enkelte mengdeangivelser i kontrakten var basert på svært lave mengder, mens faktiske mengder er mye større. Vår kontroll av fem fakturaer viser for eksempel at Håndverksekspressen – på grunn av høyere enhetspriser – har fakturert over kr 400 000 mer enn tilbyderen med det nest laveste tilbudet ville gjort basert på faktiske mengder.
- Oppstartsmøtet for entreprenørene foregikk i overkant av to uker før kontraktstildelingen. Håndverksekspressen fakturerte dessuten første avdragsnota før utbyggingssjefen godkjente innstilling og valg av leverandør.

Gjennomføring

Vi har hovedsakelig kontrollert fakturaer over kr 80 000 hvor arbeidene er fakturert som tilleggsarbeider med endringsmeldinger som grunnlag. Disse endringsmeldingene (46 stk.) utgjør til sammen 12,276 mill. kr (inkludert merverdiavgift).

Revisjonen har avdekket brudd på anskaffelsesregelverket og interne fullmaktsbestemmelser i UBF. Dessu-

ten mener vi at Håndverksekspressen har fått uberettigede fordeler som har bidratt til å fordyre prosjektet. Grunnlaget for konklusjonene er blant annet følgende:

- Håndverksekspressen har fått tildelt et stort omfang av tilleggsarbeider hvor anskaffelsene har vært over den nasjonale grensen for direktekjøp uten at dette er kunngjort eller konkurranseutsatt i henhold til regelverket. Det fremkommer at anskaffelser som åpenbart gjelder andre eller nye typer av arbeider/innkjøp er fakturert som tilleggsarbeider til eksisterende kontrakt for ventilasjonsarbeider i bygg A. Videre er arbeider splittet opp i en rekke mindre beløp. Vi stiller spørsmål ved om hensikten med dette har vært å omgå bestemmelsene i anskaffelsesregelverket og interne fullmaktsbestemmelser. Ifølge grunnleggende krav i anskaffelsesloven § 5 skal oppdragsgiver ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelsene i loven kommer til anvendelse (i dette tilfellet omgåelse av kriteriene for direktekjøp).
- Prosjektleder og byggeleder har akseptert – og seksjonsleder har gjennom attestasjoner godkjent – at Håndverksekspressen har fakturert for tiltransport av underentrepriser⁴ med en påslagsprosent som er 5 % høyere enn kontraktsfestet.
- Det foreligger brudd på interne fullmaktsbestemmelser i UBF ved at prosjektleder i stor grad har unnlatt å gå til seksjonsleder for godkjenning av arbeider over kr 50 000.
- Det er manglende arbeidsdeling ved at prosjektleder i praksis både har opptrådt som bestiller/behovsvurderer og godkjenner. At faktura er datert før endringsmeldingen indikerer at tilleggsarbeidet er utført før tilleggsordren er godkjent/formelt bestilt. I de få tilfellene hvor timelister er vedlagt faktura er det påfallende at antall timer anslått i behovsmeldingen (endringsordren) stemmer eksakt med antall faktiske timer utført i henhold til timelistene. Også dette indikerer at tilleggsarbeid er utført før tilleggsordren er godkjent/formelt bestilt.
- Det er mangelfull beskrivelse av mengde og type arbeid, og vedleggene til endringsordrene gir i liten utstrekning grunnlag for vurdering i ettertid av hvorvidt tjenestene/arbeidet allerede inngår i kontraktsgrunnlaget. Dette er også i strid med bestemmelsene i *Forskrift til merverdiavgiftsloven (nr. 2) om innhold av salgsdokumenter m.v.*, hvor det av § 2 fremgår at et salgsdokument blant annet skal angi en klar

4. Tiltransport av underentrepriser betyr at arbeidene er utført av underleverandører, som fakturerer hovedleverandøren, som på sin side fakturerer byggherren.

beskrivelse av varen eller tjenesten (punkt d) og kvantum eller omfang av det som er levert eller ytet (punkt e).

- Innkjøp av 90 bærbare PC-er synes bevisst å være kamuflert som innkjøp av trådløst datanett, ved at NN har gitt beskjed om at det ikke skulle fremgå av endringsmeldingene at det gjaldt innkjøp av bærbare PC-er. I tillegg vil vi bemerke at NN ved å la anskaffelsene gå via Håndverksekspressen har fordyret anskaffelsene av PC-ene ved at underleverandør til Håndverksekspressen har gjort et påslag på 15 % på maskinene og Håndverksekspressen ytterligere et påslag på 5 %.
- Ut fra eksisterende dokumentasjon går det frem at arbeidene ved Stovner barneskole strekker seg utover bestillingen fra Utdanningsetaten. Vi har ikke fått fremlagt dokumentasjon på at Utdanningsetaten i forkant er blitt varslet om dette.

Den mangelfulle dokumentasjonen gjør at det er vanskelig å følge sammenhengen mellom det som er levert og det som er fakturert og utbetalt. Kommunerevisjonen har ikke gjort nærmere undersøkelser for å fastsette det eksakte omfang av fordeler Håndverksekspressen har fått.

5.4 Smestad grunnskole

Smestad skole er blitt rehabilitert med NN som prosjektleder fra og med juli 2003 og rehabiliteringen er ennå ikke helt ferdig.

Håndverksekspressen er tildelt tre kontrakter i forbindelse med rehabiliteringen av Smestad skole. Rehabiliteringen er ført på sju prosjektnumre. Totalt er det bokført 20,2 mill. kr på de sju prosjektnumrene, mens de tre kontraktene til sammen utgjør 10,4 mill. kroner.

Tildeling av kontrakt (3 stk.)

Det har gjennomgående vært sen anbudsåpning ved at tilbudene i alle de tre gjennomgåtte konkurransene er blitt liggende i flere dager før åpning. Det er i tillegg fakturert på kontraktene før innstillingen var klar. Dette indikerer at de tre anskaffelsene ikke er gjennomført med reell konkurranse. At Håndverksekspressen er dratt inn i prosessen før oppdraget er utlyst, er et klart brudd på det grunnleggende kravet i anskaffelsesloven § 5, om at det ikke skal finne sted forskjellsbehandling av leverandører.

Flere e-poster vi har hatt tilgang til viser også at det har vært kontakt om dette prosjektet mellom prosjektleder, byggeleder og Håndverksekspressen i god tid før

kunngjøringen i Doffin-databasen. Vi stiller derfor spørsmål om det har vært en planlagt prosess hvor målet var at Håndverksekspressen skulle få kontrakten. Vi mener å ha avdekket forhold i forbindelse med kontraktstildelingen som kan være i strid med de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 5.

Gjennomføring

Revisjonen har avdekket brudd på regelverket for offentlige anskaffelser og interne fullmaktsbestemmelser i UBF. Dessuten mener vi at Håndverksekspressen har fått uberettigede fordeler som har bidratt til å fordyre prosjektet. Grunnlaget for konklusjonene er blant annet følgende:

- Alle de tre kontraktene har hatt et prosentvist stort omfang av arbeid utover kontraktsbeløpet gjennom tilleggsarbeider og direkteanskaffelser uten konkurranse. Anskaffelsesreglementet synes å være brutt ved at et stort omfang av anskaffelser over den nasjonale grensen for direktekjøp ikke er kunngjort i henhold til regelverket.
- Mangelfull beskrivelse av mengde, type arbeid og vedlegg til endringsordrene gir lite grunnlag for vurdering i ettertid av hvorvidt tjenestene/arbeidet allerede inngår i kontraktsgrunnlaget. Dette er også i strid med bestemmelsene i *Forskrift til merverdiavgiftsloven (nr. 2) om innhold av salgsdokumenter m.v.*, hvor det av § 2 fremgår at et salgsdokument blant annet skal angi en klar beskrivelse av varen eller tjenesten (punkt d) og kvantum eller omfang av det som er levert eller ytet (punkt e).
- Kommunerevisjonen har avdekket forhold som indikerer dobbeltfakturering av parkettgulv i gymsal og hovedpumpe, som til sammen utgjør kr 195 598 (inkludert merverdiavgift).
- Det foreligger brudd på interne fullmaktsbestemmelser hos UBF ved at det er flere tilfeller hvor arbeider over kr 50 000 ikke er godkjent av seksjonsleder.
- Det er manglende arbeidsdeling ved at prosjektleder i praksis både har opptrådt som bestiller/behovsvurderer og godkjenner.

Det er imidlertid komplisert å fastslå omfanget av fordelene Håndverksekspressen har fått. Dette skyldes blant annet gjentatte brudd på regler og interne retningslinjer fra prosjektledelsens side (blant annet mangelfull prosjektplanlegging og gjennomføring, jf. Kost+ prosedyrene), manglende arbeidsdeling, og dessuten at prosjektledelsen har godtatt tilleggsfakturaene selv om dokumentasjonen har vært mangelfull på vesentlige punkter.

5.5 Ullevål barneskole

Ifølge posteringer i kommunens økonomisystem er det per april 2006 postert utgifter for 7,3 mill. kr (inkludert merverdiavgift) på prosjektet, hvorav utgifter tilknyttet Håndverksekspressen utgjør 5,6 mill. kr og utgifter tilknyttet aksjeselskapet CKC (jf. kapittel 4) utgjør kr 340 000.

UBF har fremlagt dokumentasjon som viser at den eneste anskaffelsen som er kunngjort i forbindelse med rehabiliteringen av Ullevål barneskole og hvor Håndverksekspressen er leverandør, er anskaffelsen av ombygging og rehabilitering fra bruk som SFO-areal til undervisningsarealer for småskoletrinnet. Kontraktssummen for denne anskaffelsen er 2,2 mill. kr (inkludert merverdiavgift), noe som utgjør 39 % av utgiftsføringene tilknyttet Håndverksekspressen på prosjektet per april 2006.

Tildeling av kontrakt – ombygging av SFO-areal til undervisningsarealer

Vi kan ikke uttale oss om hvorvidt tildelingen av kontrakten til Håndverksekspressen er i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser, ettersom vi ikke har fått fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon om tilbudene.

Gjennomføring

Vi har gjennomgått endringsmeldinger og fakturaer som ikke gjelder den utlyste konkurransen som overstiger kr 50 000 eksklusiv merverdiavgift. Disse bilagene utgjør til sammen 2,1 mill. kr (inkludert merverdiavgift) for utgifter tilknyttet Håndverksekspressen og 0,3

mill. kr for utgifter tilknyttet aksjeselskapet CKC (anonymisert, jf. kapittel 4.1).

Revisjonen har avdekket brudd på anskaffelsesregelverket og interne fullmaktsbestemmelser i UBF. Dessuten mener vi at Håndverksekspressen har fått uberettigede fordeler som har bidratt til å fordyre prosjektet. Grunnlaget for konklusjonene er blant annet følgende:

- Fullmaktsbestemmelsene til å godkjenne endringsmeldinger er i stor grad ikke overholdt. Vi stiller også spørsmål ved at endringsmeldingene stort sett er datert for godkjenning etter fakturadatoen, ettersom endringsmeldingene anses som bestillinger/rekvisisjoner og dermed bør foreligge i godkjent stand før de blir fakturert. For syv av de kontrollerte endringsmeldingene fremgår det av endringsmeldingene at arbeidene er utført før endringsmeldingene er godkjent.
- Flere bilag som er fakturert som tilleggsarbeider har ikke tilknytning til den inngåtte kontrakten (omgjøring av SFO-arealer til undervisningsarealer). Utgiftene overstiger beløpsgrensen for adgang til å foreta direktekjøp; kr 200 000⁵ eksklusiv merverdiavgift uten at det er fremlagt dokumentasjon på at øvrige vilkår for adgang til å foreta direktekjøp er overholdt. Vi mener derfor at regelverket for offentlige anskaffelser er brutt.
- Vi har også avdekket ett tilfelle hvor den samme leveransen (seks stk. kjøkken) er fakturert både av Håndverksekspressen og av aksjeselskapet CKC, og stiller spørsmål om dette er gjort med overlegg.

5. beløpsgrense på anskaffelsestidspunktet

6. Kontroll- og oppfølgingsansvar

Nedenfor har vi angitt ansvars- og myndighetsstrukturen for kontroll og oppfølging ved UBF, fra styret til prosjektleder.

6.1 Styret

I kommuneloven kapittel 11 om kommunale foretak angis styrets myndighet i § 67:

«1. Foretaket ledes av styret, som har myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret påser at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret.

3. Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.»

(Å «påse» antas å være noe sterkere enn «å føre tilsyn med» ved at ordet også innebærer en plikt til å rette opp forhold hvis det foreligger svikt.)

6.2 Daglig leder

I kommuneloven kapittel 11 om kommunale foretak angis daglig leders myndighet i § 71:

«1. Daglig leder står for den daglige ledelse av foretaket. Daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir.

2. Daglig leder skal sørge for at foretakets bokføring er i samsvar med lov og forskrifter, og at formlerforvaltningen er ordnet på en betryggende måte...»

Byrådets rundskriv 23/2002 *Internkontroll i økonomiforvaltningen i Oslo kommune* gjelder også foretakene. Sitat fra rundskrivets punkt 1:

«Det understrekes at ansvaret for at de interne kontrollrutinene i kommunen fungerer ligger til hver enkelt leder innenfor vedkommendes ansvarsområde. Dette betyr også at en leder som har andre ledere under seg, plikter å påse at disse lederne ivaretar den interne kontroll.

Formålene med den interne kontroll kan spesifiseres for følgende kategorier:

- Effektiv, tilstrekkelig og hensiktsmessig drift
- Pålitelig økonomisk rapportering, og
- Etterlevelse av aktuelle lover, forskrifter og andre gitte betingelser»

Rutinehåndboken for Agresso sier noe om virksomhetsleders stikkprøvekontroll (punkt 1.1.7). Her fremgår følgende:

«Velge ut anskaffelser for kontroll (1.1.7.1)

Det er virksomhetsleders ansvar at det interne kontrollmiljøet i virksomheten fungerer tilfredsstillende. Et virkemiddel for å bekrefte dette er å gjennomføre stikkprøvekontroller for å sikre at bestilling er foretatt i henhold til Oslo kommunes anskaffelsesreglement. Hvilke bestillinger som skal inngå i denne kontrollen bør være helt tilfeldig, men anskaffelsesverdien bør være et av utvalgskriteriene.

Gjennomføre stikkprøvekontroll (1.1.7.2)

Eksempler på kontrollpunkter som kan benyttes ved gjennomføringen av slike stikkprøvekontroller er følgende:

- At rammekontrakter/rammeavtaler blir brukt der dette foreligger.
- Fakturaen er iht bestilling/kontrakt, samt at det er utført varemottak, og at budsjettansvarlig har godkjent.
- At anskaffelsen er innenfor den budsjettansvarliges delegerte budsjettramme.

Det skal dokumenteres hvilke anskaffelser (bilag) som har vært gjenstand for kontroll.

Foreta nødvendige korrektive tiltak (1.1.7.3)

Ved feil eller avvik skal det dokumenteres hvilke korrektive tiltak som er foretatt.»

6.3 Utbyggingssjef

Utbyggingssjefens ansvarsområde er gjengitt i stillingsbeskrivelsen. Nedenfor listes punktene som er relevant for oppfølging og kontroll:

- «Overordnet og strategisk ansvar for utbyggings- og rehab.prosjekter.
- Motta og kvalitetssikre bestilling fra Skoleetaten av rehabiliterings- og utbyggingsprosjekter.
- Gjennomføring av rehabiliterings- og utbyggingsprosjekter i tråd med UBFs retningslinjer for prosjektgjennomføring.
- Økonomisk og fremdriftsmessig ansvar for avdelingens prosjektportefølje.
- Kontraktinngåelse for gjennomføring av rehabiliterings- og utbyggingsprosjekter.
- Økonomisk og fremdriftsmessig oppfølgingsansvar av rehabiliterings- og utbyggingsprosjekter.»

Kommunerevisjonen har intervjuet utbyggingssjefen hvor temaet var oppfølging og kontroll.

6.4 Seksjonsleder

Seksjonslederens ansvarsområde er gjengitt i stillingsbeskrivelsen. Nedenfor listes punktene som er relevant for oppfølging og kontroll:

- «Effektuerer bestilling fra Skoleetaten av rehabiliterings- og utbyggingsprosjekter i seksjonen.
- Gjennomføring av seksjonens rehabiliterings- og utbyggingsprosjekter.
- Økonomisk og fremdriftsmessig ansvar for seksjonens prosjektportefølje.
- Gjennomføring av anskaffelsesprosessen.
- Økonomisk og fremdriftsmessig oppfølgingsansvar av seksjonens rehabiliterings- og utbyggingsprosjekter.»

Kommunerevisjonen har intervjuet seksjonsleder hvor temaet var oppfølging og kontroll.

6.5 Senior prosjektleder (NN)

Ansvarsområdet til senior prosjektleder er gjengitt i stillingsbeskrivelsen. Nedenfor listes punktene som er relevant for oppfølging og kontroll:

- «Ansvarlig for etablering av prosjektorganisasjon for tildelte prosjekter.
- Budsjettansvarlig for tildelte prosjekter.
- Fremdrifts- og kvalitetsansvarlig for tildelte prosjekter.
- Ansvarlig for utarbeidelse av kontraktsstrategier samt kontrahering og kontraktsstyring.
- Kontroll og styring av økonomi, fremdrift og kvalitet.
- Fortløpende rapportering vedrørende økonomi, fremdrift og HMS, samt foreslå og gjennomføre korrigerende tiltak ved eventuelle avvik.
- Gjennomføre bestillinger på endringer/tilleggsarbeider innenfor fullmaktsområdet.
- Sørge for nødvendige offentlige godkjenninger i enkeltprosjekter, samt overholdelse av alle offentlige lover og forskrifter.
- Ansvarlig for at alle i prosjektet benytter seg av de til enhver tid gjeldende rutiner og systemer.»

6.6 Byggeleder

Byggeledelsen representerer UBF og dets interesser på byggeplassen og skal ivareta Byggherrens interesser i den totale byggeprosessen. Byggeleder er underlagt UBFs prosjektleder og rapporterer direkte til denne. Det er inngått rammeavtaler i forhold til byggeledelse. Byggeleders kontroll er beskrevet i konkurransegrunnlaget til rammeavtalen. Nedenfor har vi tatt med noen punkter fra § 2.1 *Ytelses- og oppdragsbeskrivelse*, bilag 04, punkt 1.3.3 *Økonomisk kontroll*:

- «Byggeledelsen skal utarbeide regnskap med periodisering i samarbeid med Undervisningsbygg innenfor godkjent prosjektkalkyle.
- Byggeledelsen skal kontrollere og attestere fakturaer fra entreprenører og leverandører. Ingen faktura skal attesteres til utbetaling før entreprenørene har stilt godkjent sikkerhet.
- Byggeledelsen skal sørge for kontroll av mengdeavregninger fra entreprenørene fortløpende og i henhold til fastsatte frister i kontraktene.
- Byggeledelsen skal sammen med entreprenører foreta målinger av mengder som er forutsatt regulerbare, og som ikke kan måles opp på tegninger. Måleprotokoller skal undertegnes av byggeledelsen og entreprenøren. Endringsmeldinger utarbeides i.h.t. måleprotokoll.
- Byggeledelsen skal gjennomgå og innstille endringsmeldinger ovenfor prosjektleder, eventuelt bestille endringsarbeider som ligger innenfor byggeledelsens fullmakt.
- Byggeledelsen skal føre økonomisk oversikt som oversendes prosjektleder i avtalte rapporter.
- Byggeledelsen skal ha en oppdatert logg over endringsmeldinger, årsaken til endringsmeldingene, og hvor i systemet disse befinner seg samt oversikt over forventede tillegg med antatte kostnader.»

Vi har valgt å ta med byggeleder i dette kapittelet om ansvar selv om byggeleder er innleid konsulent. Årsaken er at vi i de gjennomgåtte prosjektene stiller spørsmål ved byggeleders rolle i de omfattende uregelmessighetene som er beskrevet i kapittel 5.

7. Systematisk svikt i den interne kontrollen knyttet til anskaffelser

7.1 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Det er avdekket gjennomgående brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser, vi viser til kapittel 5. Dette er ikke fanget opp av den interne kontrollen ved UBF.

Prosjektleder har ansvaret for at regelverket følges, men UBF har ikke etablert rutiner som sikrer kontroll med at prosjektleder følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

7.2 Retningslinjer for gjennomføring av prosjekter i UBF (Kost+)

Retningslinjene for gjennomføring av prosjekter er ikke fulgt av NN på vesentlige områder. Blant annet er det avdekket at *Styringsdokument 2* ikke er utarbeidet for 14 av NNs prosjekter. Dette er ikke fanget opp av den interne kontrollen ved UBF.

Styringsdokument 2 skal utarbeides av prosjektleder og rapporteres til og godkjennes av seksjonsleder og utbyggingssjef. *Styringsdokument 2* er det grunnleggende planleggingsdokumentet før prosjektet går over i gjennomføringsfasen. *Styringsdokument 2* skal blant annet inneholde kontrakts- og innkjøpsstrategi, som skal vise hvordan alle deler av et prosjekt er planlagt konkurranseeksponert. Seksjonsleder fører ingen systematisk kontroll med at *Styringsdokument 2* er utarbeidet. Seksjonslederen ser det imidlertid som et avvik fra retningslinjene dersom *Styringsdokument 2* ikke er utarbeidet. Etter det vi kan se har verken seksjonsleder eller utbyggingssjef etterlyst *Styringsdokument 2* for de 14 prosjektene hvor styringsdokumentet mangler.

Kost+ er et prosedyreverktøy, primært til hjelp for prosjektlederne. Både utbyggingssjefen og seksjonslederen sier at Kost+ ikke er ment som et «kontrolltiltak». Dermed foreligger det heller ikke interne kontrollrutiner for at prosedyrene følges.

7.3 Fakturakontroll og -godkjenning

Ifølge intern oversikt fra UBF om fullmaktsgrenser har eksterne byggeleder fullmakt til å godkjenne tilleggsarbeider (endringsordrer) inntil kr 30 000 eksklusiv merverdiavgift⁶, mens prosjektlederen har fullmakt til å godkjenne tilleggsarbeider og å attestere bilag inntil kr 50 000. Seksjonsleder har myndighet til å godkjenne

tilleggsarbeider og å attestere bilag inntil kr 300 000. Tilleggsarbeider over kr 300 000 skal godkjennes og attesteres av utbyggingssjef.

Ved vår gjennomgang av fakturaer over kr 80 000 ved Stovner skole (jf. kapittel 5.3) fant vi at de fleste av de underliggende endringsordrene var godkjent kun ved underskrift av prosjektleder. Seksjonsleders underskrift manglet for 39 av 43 kontrollerte endringsordrer på beløp over kr 80 000. Dette er ikke fanget opp av den interne kontrollen ved UBF. De påfølgende fakturaene er imidlertid godkjent ved attestasjon av seksjonsleder uten at vi kan se at det er reagert på at prosjektleder har gått ut over sine fullmaktsgrenser.

Det er regnskapsført 14 enkeltstående fakturaer på prosjektet Stovner skole ventilasjonsanlegg som hver er på over kr 200 000 eksklusiv merverdiavgift, det vil si over grensen for adgang til å foreta direktekjøp⁷, men hvor alle arbeidene er gitt direkte til Håndverksekspressen og fakturert som tilleggsarbeider med henvisning til opprinnelig kontrakt. Det går imidlertid klart frem av fakturateksten at arbeidene ikke ligger innenfor kontrakten, for eksempel at fakturaen gjelder ventilasjon på bygg c, mens kontrakten kun gjelder bygg a. Dette er ikke fanget opp av den interne kontrollen ved UBF.

Tilsvarende svakheter er også avdekket ved de øvrige prosjektene vi har undersøkt, jf. kapittel 5.

7.4 Vurderinger

Revisjonen viser til kapittel 6 om kontroll- og oppfølgingsansvar.

Kommuneloven fastsetter at styret for et foretak skal påse at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjetten og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret. Styret skal videre føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Kommuneloven og kommunens interne regelverk stiller også klare krav til daglig leder når det gjelder etterlevelse av lover og forskrifter og etablering av et internt kontrollmiljø som fungerer tilfredsstillende.

UBF har gjennom de ulike stillingsbeskrivelsene fastsatt ansvar og oppgaver for utbyggingssjef, seksjonsleder og prosjektleder. Avtaler regulerer ansvar og oppgaver for innleide konsulenter. UBF har interne rutine-

6. Fullmakten er kr 20 000 i forbindelse med Stovner-prosjektet.

7. beløpsgrense på anskaffelsestidspunktet

beskrivelser knyttet til anskaffelsesprosessen. Prosjektlederne er skolert i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. UBF har et omfattende prosedyreverktøy for gjennomføring av prosjekter. Det foreligger også en fullmaktsstruktur som setter beløpsmessige grenser for hva den enkelte kan godkjenne av avtaler og utbetalinger.

UBF har imidlertid ikke etablert god nok overvåking og kontroll av at regelverk og interne retningslinjer følges. Revisjonen mener helheten av de avdekkede forhold viser systematisk svikt i den interne kontrollen ved UBF på områdene lov og forskrift om offentlige anskaffelser, retningslinjer for gjennomføring av prosjekter i UBF (Kost+) og fakturakontroll og -godkjenning.

NN har som prosjektleder gjort seg skyldig i gjentatte brudd på gjeldende regler, og ikke ivaretatt ansvarsområdene han er tildelt ifølge stillingsbeskrivelsen. Dette har ikke blitt avdekket av UBF. Årsaken til dette mener revisjonen er å finne i den systematiske svikten i den interne kontrollen som påpekt ovenfor.

Revisjonen mener gjennomgangen av deler av NNs prosjektportefølje viser generelle mangler i UBFs internkontroll på områdene:

- kontroll med at lov og forskrift om offentlige anskaffelser følges
- kontroll med at *Retningslinjer for gjennomføring av prosjekter i UBF (Kost+)* følges
- fakturakontroll- og godkjenning, herunder at:
 - etatens fullmaktsgrenser for godkjenning av endringsmeldinger ikke er overholdt,
 - arbeidsdelingen er ikke tilfredsstillende (det er i stor grad manglende arbeidsdeling ved at NN i praksis både opptre som bestiller/behovsvurderer og godkjenner),
 - anskaffelsesreglementets bestemmelser for direktekjøp er ikke overholdt,
 - faktura og underbilag gir ikke tilstrekkelig beskrivelse av leveransene.

Svikten i den interne kontrollen som er avdekket i denne undersøkelsen berører flere nivåer og områder i foretaket.

8. Høringsuttalelser

En fullversjon av rapporten (Detaljert gjennomgang av prosjektene jf. kapittel 5 var integrert i utkastet) ble sendt på høring til Byrådsavdeling for byutvikling og Undervisningsbygg 06.07.2006.

Før høringsrunden har Byråden for byutvikling og styret og direktøren ved Undervisningsbygg blitt orientert om hovedlinjene i granskingsresultatet.

8.1 Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byutvikling

Byrådsavdeling for byutvikling vil særskilt følge opp de brudd på lover og retningslinjer i Undervisningsbygg som rapporten har avdekket. Samtidig har byrådsavdelingen igangsatt en gjennomgang av hvordan offentlige anskaffelser gjennomføres innen bygg og anlegg i alle eiendomsforetakene og Eiendoms- og byfornyelsessetaten.

8.2 Høringsuttalelse fra Undervisningsbygg

Styret i Undervisningsbygg understreker at men tar saken som er gransket meget alvorlig og ønsker å få belyst alle sider ved saken slik at foretaket kan treffe tiltak for å unngå tilsvarende saker i fremtiden.

Undervisningsbygg har bestilt to uavhengige revisjoner i tillegg til Kommunerevisjonens gransking. Revisjonene skal ta for seg fakturakontroll og se på prosjektgjennomføringen med samme utgangspunkt som Kommunerevisjonen. Rapportene og en risikoanalyse skal danne grunnlag tiltakene som iverksettes.

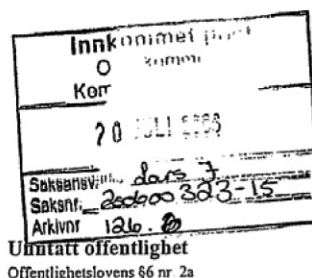
Vedlegg 1

Høringsuttalelse av 20.07.2006 fra Byrådsavdeling for byutvikling



Oslo kommune
Byrådsavdeling for byutvikling

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 2
0663 OSLO



Date: 20.07.2006

Deres ref: Vår ref (saksnr): Saksbeh: Arkivkode:
200603129-2 Rita Kvivesen, 23 46 12 80 126

GRANSKNINGSRAPPORT - HØRINGSUTKAST

Det vises til utkast granskingsrapport for Undervisningsbygg Oslo KF.

Det er styret for Undervisningsbygg Oslo KF som har ansvaret for drift og investeringer i Undervisningsbygg Oslo KFs og føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten, jf. Kommunelovens § 67.

Kommunerevisjonens granskingsrapport har avdekket mistanke om mislige forhold. Dette er forhold som er anmeldt til politiet.

Når det gjelder de øvrige forholdene som Kommunerevisjonen har avdekket i sin gransking, som brudd på lov og forskrift om offentlig anskaffelser og manglende interne rutiner og kontroll i Undervisningsbygg Oslo KF vil byrådsavdelingen følge dette opp særskilt. Byrådsavdelingen har på bakgrunn av de forhold som er avdekket i Undervisningsbygg Oslo KF igangsatt en gjennomgang av hvordan offentlige anskaffelser innen bygg og anlegg gjennomføres i alle eiendomsforetakene og i Eiendoms- og byfornyelsesetaten. De kommunale eiendomsforetakene og Eiendoms- og byfornyelsesetaten ble tilskrevet i brev av 19.06.2006 bedt om en orientering om:

- Hvordan virksomhetene gjennomfører offentlig anskaffelser innen bygg og anlegg.
- Å beskrive hvordan virksomheten følger Lov om offentlig anskaffelse, Forskrift om offentlig anskaffelser og Oslo kommunes regelverk om virksomhetenes ansvar for gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Virksomhetene ble bedt om å foreta en vurdering av om disse lovene, forskriftene og reglene følges i alle anskaffelsene som virksomheten foretar. Eventuelle avvik er de bedt om å kommentere særskilt.
- Å beskrive virksomhetens egne interne regler og rutiner, samt foreta en vurdering av i om de interne reglene og rutinene er gode nok.
- Å beskrive virksomhetens internkontroll ved offentlige anskaffelser og hvordan virksomheten følger opp det enkelte investeringsprosjektet.

De forhold som kommunerevisjonen har avdekket i sin granskingsrapport av Undervisningsbygg Oslo KF vil byrådsavdelingen ha særlig fokus på i det videre arbeidet.

Med hilsen

Kjell Ove Sollie Johansen
kommunaldirektør

Terje Ness
seksjonsleder

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg 2

Høringsuttalelse av 14.08.2006 fra Undervisningsbygg Oslo KF

UNDERVISNINGSBYGG

Kommunerevisjonen
Fr. Selmers vei 2

0663 Oslo

Unntatt fra offentlighet
§ 6-1 ledd nr 2 a

Innkommiet post Oslo kommune Kommunerevisjonen
14 AUG. 2006
Saksansvarlig: AERILARSJ
Saksnr: 200600323-17
Arkivnr: 126.6

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
200600323-13	06/219	Erik Krogseth	126.6	14. august 2006

Granskingsrapport – høringsuttalelse

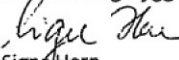
Vi viser til granskingsrapport fra Kommunerevisjonen datert juli 2006 der Undervisningsbygg er invitert til å avgi høringsuttalelse. Styret i Undervisningsbygg vil understreke at man tar saken som er gransket meget alvorlig. Det er viktig at alle sider i i denne saken, hvor en prosjektleder i Undervisningsbygg er mistenkt for å ha private relasjoner til firmaet Håndverksekspressen AS, blir belyst slik at vi kan treffe tiltak for å unngå tilsvarende saker i fremtiden.

I rapporten pekes det på at i forbindelse med tilleggsarbeider/endringer har det vært brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser, habilitetsregler og interne fullmaktsgrenser i de tre granskete prosjektene (Smestad, Ullevål og Stovner). Dette er Undervisningsbygg enig i.

De fleste prosjekter i Undervisningsbygg er preget av høy fokus på ferdigstillelse innen korte frister av hensyn til Utdanningsetatens behov. Selv om dette gir en særlig utfordring for organisasjonen, legger styret og ledelsen meget stor vekt på å etterleve anskaffelsesreglementet på en korrekt måte. Etter Kommunerevisjonsrapport 16/2004 har Undervisningsbygg jobbet systematisk med rutiner for å bedre kontrollen innen økonomistyring, anskaffelser, prosjektstyring og rapportering (se vedlegg). I tillegg er det utarbeidet kontrakts- og innkjøpsstrategier og en omfattende kontrollplan. Det er positivt at rapporten peker på at vi har lykket med å etablere kontrollrutiner og har hatt god gjennomføringsevne, men samtidig fremgår det at oppfølging og etterlevelse av rutinene må forbedres.

I rapporten pekes det på at det største risikoområde for økonomiske misligheter og tap når det gjelder anskaffelser, er i kontaktflaten mellom kommunen og leverandørene. I Undervisningsbygg er det i hovedsak prosjektlederne som befinner seg i denne sonen. Undervisningsbygg vil derfor umiddelbart gjennomføre en risikoanalyse med særlig fokus på kontakten mellom prosjektlederne og markedet i innkjøps situasjonen, for å finne fram til relevante tiltak som skal redusere risikoen for uønskede hendelser.

Det er bestilt to uavhengige revisjoner i tillegg til Kommunerevisjonens gransking. Revisjonene skal ta for seg fakturakontroll og se på prosjektgjennomføring med samme utgangspunkt som Kommunerevisjonen. Når alle rapportene er ferdige og risikoanalysen gjennomført vil disse rapportene danne et godt grunnlag for korrektive tiltak som skal iverksettes i Undervisningsbygg.

Med vennlig hilsen
Undervisningsbygg

Signe Horn
styreleder

Vedlegg

Vedlegg 3

Detaljert gjennomgang av prosjektene (jf. kapittel 5), unntatt offentlighet

UNDERVISNINGSBYGG

Vedlegg

I Undervisningsbygg inngår kontrollrutiner i kvalitetssikring, og det er iverksatt en rekke tiltak som presisert i Forretningsplan og Handlingsplan for Utbyggingsavdelingen for 2004, 2005 og 2006. Nedenfor følger de viktigste av de tiltakene.

- Utarbeidelse og gjennomføring av Kontrollplan
- Utarbeide kontrakts- og innkjøpsstrategier og evaluere bruk av rammeavtaler
- Kurs for prosjektledere med fokus på prosjektlederrollen
- Oppdateringskurs Kost+
- Oppdateringskurs EXIE og økt fokus på månedsrapportering
- Temadag HMS
- Temamøter tilknyttet prosjektlederrollen, blant annet risikoanalyse og usikkerhetsstyring
- Fast innslag fra juridisk avdeling på avdelingsmøter vedrørende anskaffelser
- Opprettelse av rammavtaler for prosjekteringsgrupper, byggeledelse, prosjektledelse og arkitekter
- Ansatt fagansvarlig kvalitet
- Ansatt HMS-rådgiver og jevnlig HMS-inspeksjoner på prosjekter
- Utviklet mal for styringsdokument 2 for prosjekter innenfor rehabiliteringspotten og tatt dette i bruk. (Det har ikke tidligere vært et krav til styringsdokument 2 for slike prosjekter)
- I 2006 er alle prosedyrer gjennomgått og revidert for innlemmelse i nytt overordnet styringssystem for Undervisningsbygg
- I 2006 skal også ytterligere forbedringer i EXIE gjennomføres
- Rutiner vedrørende godkjenningsordninger av anskaffelser hos juridisk avdeling er iverksatt
- Tredjepartskontroller gjennomføres i prosjekteringsfase
- Opprettelse av myndighets- og fullmaktsmatrise



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 2, 0663 Oslo
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no