

# **Møre og Romsdal Revisjon IKS**

## **Fræna kommune**

### **Eiendomsforvaltning, anbudshåndtering og bygge- og anleggsledelse**

**Forvaltningsrevisjon**

*Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap som eies av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene. Selskapet ble etablert 1.2.2017.*

Tidligere rapporter fra Møre og Romsdal Revisjon IKS:

- Vedlikehold av skolebygg, Møre og Romsdal fylkeskommune (19.5.2017)
- Etikk og habilitet, Kristiansund kommune (21.5.2017)

## Forord

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført forvaltningsrevisjonsprosjekt om eiendomsforvaltning, anbudshåndtering og bygge- og anleggsledelse etter bestilling fra Kontrollutvalget i Fræna kommune. Revisjonen er utført våren 2017.

Forvaltningsrevisjon er del av kommunestyrets tilsyn med kommunens forvaltning (kommunens egenkontroll), og er hjemla i kommuneloven § 77 og § 78, og forskrift om revisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjonen skal blant annet:

- undersøke om kommunens virksomhet skjer i tråd med gjeldende lover og regler og kommunens egne planer og vedtak
- sikre at kommunen drives på en måte som ivaretar innbyggernes behov og rettigheter best mulig
- bidra til bedre måloppnåelse og økt kvalitet på tjenestene i kommunen

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Fræna kommune, jf kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften § 6. Revisjonen kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Møre og Romsdal Revisjon IKS ønsker å takke Fræna kommune for godt samarbeid.

Molde, 26. juni 2017

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Einar Andersen  
Oppdragsansvarlig  
forvaltningsrevisor

Anny Sønnerland  
Forvaltningsrevisor



## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1. SAMMENDRAG</b> .....	<b>6</b>
<b>2. INNLEDNING</b> .....	<b>9</b>
2.1 BESTILLING OG BAKGRUNN .....	9
2.2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER .....	9
2.3 AVGRENSNING AV UNDERSØKELSEN .....	10
2.4 METODE OG DATA (GJENNOMFØRING) .....	10
2.5 FRÆNA KOMMUNE .....	10
2.6 HØRING .....	12
<b>3. VEDLIKEHOLD AV KOMMUNALE BYGG</b> .....	<b>12</b>
3.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER .....	12
3.2 FAKTA OG BESKRIVELSE .....	15
3.2.1 <i>Organisering</i> .....	15
3.2.2 <i>Status for vedlikehold av kommunale bygg</i> .....	16
3.2.3 <i>Overordna planer og kvalitetssystem</i> .....	18
3.2.4 <i>Oversikter over bygningsmasse og tilstand på bygg</i> .....	20
3.2.5 <i>Retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg</i> .....	22
3.2.6 <i>Rapportering og rapporteringsrutiner</i> .....	22
3.2.7 <i>Spørreundersøkelse</i> .....	22
3.3 VURDERING OG ANBEFALING .....	24
<b>4. ANBUDSPROSESSER</b> .....	<b>25</b>
4.1 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER .....	25
4.2 FAKTA OG BESKRIVELSE .....	26
4.3 VURDERING OG ANBEFALING .....	30
<b>5. BYGGE- OG ANLEGGSELEDELSE</b> .....	<b>32</b>
5.1 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER .....	32
5.2 FAKTA OG BESKRIVELSE .....	32
5.3 VURDERING OG ANBEFALING .....	35
<b>DOKUMENTOVERSIKT</b> .....	<b>37</b>
<b>VEDLEGG</b> .....	<b>38</b>
<i>Vedlegg 1: Anskaffelser i Fræna kommune i 2015 og 2016</i> .....	38
<i>Vedlegg 2: Gjennomgang av et utvalg anskaffelser som er regnskapsført i 2015 og 2016</i> .....	40

## 1. Sammendrag

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført forvaltningsrevisjonsprosjekt om eiendomsforvaltning, anbudshåndtering og bygge- og anleggsledelse på bestilling fra Kontrollutvalget i Fræna kommune.

### Problemstillinger i prosjektet

Følgende problemstillinger behandles i forvaltningsrevisjonsprosjektet:

1. Har Fræna kommune etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta en god og langsiktig forvaltning av kommunale bygg?
2. Hvordan håndterer Fræna kommune anbudsprosesser?
3. Sikrer Fræna kommune at byggeprosjekter blir gjennomført med forsvarlig bygge- og anleggsledelse?

### Anbefalinger

Fræna kommune har etablert system og rutiner for å ivareta forvaltning av kommunale bygg. Revisjonens undersøkelser viser at det er forbedringspotensial og at det gjenstår noe arbeid med å ta i bruk system og rutiner. Basert på dette gis følgende anbefalinger:

- Fræna kommune bør ferdigstille arbeidet med å utarbeide oversikter over vedlikeholdsbehov.
- Fræna kommune bør ferdigstille arbeidet med å utarbeide kalkyler for nødvendige vedlikeholdskostnader for det enkelte bygg.
- Fræna kommune bør ta i bruk og samle aktuell informasjon om kommunale bygg i ett Forvaltning-Drift-Vedlikeholdssystem (FDV-system).
- Fræna kommune bør sikre at virksomhetsledere som nytter kommunale bygg, får informasjon og blir involvert i kartlegginger, planer og prioriteringer.

Fræna kommune har gjennom innkjøpsreglement utarbeidet samarbeids- og kontrollrutiner for å sikre tilfredsstillende anbudsprosesser. Revisjonens undersøkelser viser at det er forbedringspotensial og at det gjenstår noe arbeid med å ta i bruk rutinene. Basert på dette gis følgende anbefalinger:

- Fræna kommune bør sikre at ansatte som foretar innkjøp får nødvendig opplæring i nytt regelverk og kommunens innkjøpsreglement.

Fræna kommune har gjennom reglement for kommunale byggeprosjekt fått på plass bestemmelser som skal sikre at prosjekt gjennomføres med forsvarlig bygge- og anleggsledelse. Revisjonens undersøkelser viser at det gjenstår noe arbeid med å implementere rutinene. Basert på dette gis følgende anbefalinger:

- Fræna kommune bør evaluere reglement for kommunale byggeprosjekt etter en tid.

## Funn og vurderinger

### *Vedlikehold av kommunale bygg*

Revisjonens undersøkelser viser at det de siste årene har vært økt fokus på forvaltning og vedlikehold av kommunale bygg.

Det pågår et arbeid med å utarbeide oversikter over vedlikeholdsbehov for alle kommunale bygg. Det gjenstår noe arbeid med kartlegging og tilstandsvurderinger. Det er etter

revisjonens vurdering viktig at arbeidet fullføres, og at det avsettes nok ressurser til å gjennomføre arbeidet.

Det er etter revisjonens vurdering viktig at etablering av ett system for Forvaltning-Drift-Vedlikehold for bygg prioriteres og tas i bruk.

Det er utarbeidet en rekke styrende dokumenter inklusiv mål som skal sikre god oversikt over tilstanden på bygningene og gjennom dette gi et godt grunnlag for rette prioriteringer. Vedlikeholdsarbeidet er etter revisjonens vurdering ivaretatt i styringsdokument og rapporter, og det er utarbeidet dokumenter som skal sikre at midler avsatt til vedlikehold nyttes effektivt.

Revisjonens undersøkelser og gjennomført spørreundersøkelse viser at det er behov for informasjon om tilstandsoversikter, planlagte tiltak og framdriftsplan til ledere av de virksomhetene som nytter de enkelte byggene. System for Forvaltning-Drift-Vedlikehold kan også bidra til dette. I intervju og gjennom spørreundersøkelse kommer det fram at brukere av bygg melder avvik når det oppstår bygningstekniske feil.

### ***Anbudsprosesser***

Fræna kommune er, som alle andre offentlige instanser, bunden av regelverk om kjøp av varer og tjenester. Revisjonens undersøkelser viser at Fræna kommune har utarbeidet styrende dokumenter som skal sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Få store prosjekter er gjennomført i Fræna kommune de siste årene på grunn av presset økonomisk situasjon fram til 2015. Det planlegges større prosjekter framover og det er positivt at kommunen har utarbeidet innkjøpsreglement.

Fræna kommunen vedtok høsten 2016 innkjøpsreglement som skal sikre at innkjøp skjer smidig og lovlig. Formålet med reglementet er å sikre at alle anskaffelser til Fræna kommune utføres i henhold til gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer. Reglementet gjelder for alle innkjøp av varer, tjenester og bygge og anleggsarbeider for, eller på vegne av, Fræna kommune. Reglement gjelder for alle som foretar innkjøp for kommunens regning. Reglementet er av forholdsvis ny dato og det er viktig at dette gjøres kjent for aktuelle ansatte og implementeres i organisasjonen.

Fræna kommune har inngått avtale med Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid om innkjøp av definerte varer og tjenester. Rammeavtaler inngått av innkjøpssamarbeidet gjøres gjeldende for Fræna kommune når kommunen tiltrer disse. Fræna kommune bør etter revisjonens vurdering avklare hvordan innkjøpssamarbeidet skal nyttes.

Fræna kommune har de siste årene inngått egne rammeavtaler på bygg og anleggsområdet. Ved utarbeidelse av anbudsdokumentasjon for rammeavtaler nyttes erfaringer fra andre kommuner og nettverksgruppe på området. Det opplyses at rammeavtalene kunngjøres på Doffin.

Revisjonens undersøkelser viser at enkelte rammeavtaler har vært nyttet i en grad som langt overstiger antatt kostnad i anbudsdokumentene. Det er tillatt å benytte rammeavtalen utover det oppgitte omfanget. Hvorvidt man på et tidspunkt havner utenfor rammeavtalen vil avhenge av en vurdering av omfanget på kunngjøringstidspunktet var forsvarlig. Det er tillatt å gjøre mindre endringer i en inngått kontrakt. Fræna kommune bør vurdere hvordan inngåtte rammeavtaler er fulgt opp. Det bør avklares når rammeavtalene skal nyttes og når oppdrag skal legges ut til konkurranse.

Fræna kommune gjennomfører noen ganger mini-konkurranse. Kommune bør evaluere disse konkurransene.

Revisjonen har i sin gjennomgang hatt fokus på avtaler inngått i 2015 og 2016. Det har vært få store anskaffelser disse årene. Kommunen har kunngjort en rekke anskaffelser på Doffin. Dette gjelder både engangsanskaffelser og rammeavtaler. Vurdering av kunngjøringer og prosess knyttet til de enkelte avtaleinngåelsene har ikke vært del av forvaltningsrevisjonsprosjektet. Revisjonen har fra kommunen innhentet oversikt over kunngjøringer på doffin.no i 2015 og 2016. Egenvurdering fra Fræna kommune viser at kommunen mener at krav til konkurranse, protokoll, HMS, skatte- og mva attest som hovedregel er ivaretatt.

### ***Bygge- og anleggsledelse***

Revisjonen har i samsvar med kontrollutvalgets bestilling sett særskilt på ledelse av bygge- og vedlikeholdsprosjekt. Fræna kommunen har utarbeidet rutiner og retningslinjer for ledelse og organisering av bygge- og vedlikeholdsprosjekter. Reglement for kommunale byggeprosjekt ble vedtatt i februar 2017.

Det er mange aktører involvert i ledelse og styring. Kommunestyret er overordnet organ og rådmannen er overordnet leder. Enhet for Teknisk, drift og anlegg har en sentral rolle i basisorganisasjonen. Dette i tillegg til ulike lederfunksjoner etablert i prosjektorganisasjonen der det også er ulike utvalg og nemder. Forhold mellom basisorganisasjon og prosjektorganisasjon kan ha noen utfordringer.

Reglementet er nylig vedtatt. Revisjonen anbefaler en evaluering etter en tid for blant annet å avdekke områder som kan være uklare. Dette gjelder blant annet plan- og byggenemda og prosjektleders ansvar i forhold til brukermedvirkning, beslutningsmyndighet for prosjektledelsen, og ansvar for myndighetskrav.



## 2. Innledning

### 2.1 Bestilling og bakgrunn

Kontrollutvalget i Fræna kommune bestilte i møte 6.12.2016 forvaltningsrevisjonsprosjekt om *eiendomsforvaltning, anbudshåndtering og bygge- og anleggsledelse* (sak 43/2016).

Kontrollutvalget traff følgende vedtak:

1. *Kontrollutvalget viser til Fræna kommunestyre sitt vedtak i sak PS 135/2016 den 14.11.2016 og bestiller følgende forvaltningsrevisjonsprosjekt:  
Anbudshåndtering, bygge- og anleggsledelse, eiendomsforvaltning.*
2. *Gjennomgangen skal basere seg på forbedrings- og læringspunkter.*
3. *Prosjektet bestilles utført hos Møre og Romsdal Revisjon IKS*
4. *Prosjektplan utarbeides og legges fram for kontrollutvalget.*

I protokoll fra møte opplyses det følgende under overskriften «Kontrollutvalgets behandling»:

*Slik kontrollutvalget ser bestillingen fra kommunestyret er dette et prosjekt som strekker seg over 3 vesentlige områder som kan bli et stort og omfattende prosjekt hvis det ikke blir gjort avgrensninger i forhold til tema. Her er risiko og vesentlighet avgjørende.*

*Kontrollutvalget ser på temaet eiendomsforvaltning som det området kontrollutvalget vil rette hovedfokus på. Anbudshåndtering og bygge- og anleggsledelse kan være enklere å svare ut i og med at dette er regulert i Lov om offentlige anskaffelser og gjennom eget økonomi- og investeringsreglement. Men disse områdene skal fortsatt være en del av prosjektet.*

*Kontrollutvalget ønsker at prosjektet har en tilnærming ut fra at en ser på eiendomsforvaltningen av bygninger. Videre bør prosjektet se på hvilke rutiner det er for å rapportere tilstanden til det enkelte bygg. Hvem rapporterer og til hvem videre i systemet? Hvilket innhold har tilstandsrapporteringen? Er det materialisert og er det satt i et prioritert system? Hvilke rutiner er det på å revidere tilstanden på bygningsmassen? Hvilke rutiner er det på å vurdere vedlikehold opp mot sanering eller re-/nyinvestering? Hvilke rutiner er det for å bygge dette inn i henholdsvis drifts- eller investeringsbudsjett? Er det beregnet hva det enkelte tiltak koster? Hvilke rutiner gjelder for salg og avhending av bygninger?*

Kontrollutvalget vedtok i møte 13.2.2017 plan for forvaltningsrevisjonsprosjektet. Planen gir informasjon om tema, avgrensninger, metode og gjennomføring.

## 2.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

### Problemstillinger

Det skal utarbeides problemstillinger for den enkelte forvaltningsrevisjonsprosjekt. Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget har revisjonen operasjonalisert problemstillingene og mener at disse er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares. Følgende problemstillinger behandles i forvaltningsrevisjonsprosjektet:

1. Har Fræna kommune etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta en god og langsiktig forvaltning av kommunale bygg?
2. Hvordan håndterer Fræna kommune anbudsprosesser?
3. Sikrer Fræna kommune at byggeprosjekter blir gjennomført med forsvarlig bygge- og anleggsledelse?

### **Revisjonskriterier**

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer og/ eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/ vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Revisjonen har i de enkelte kapitlene utledet konkrete revisjonskriterier som er relevante for temaene.

## **2.3 Avgrensning av undersøkelsen**

Forvaltningsrevisjonsprosjektet vurderer i hovedsak kommunens system og rutiner knyttet til vedlikehold av kommunale bygg. Kommunen eier mange typer bygg. Revisjonen har hatt et særlig fokus på kommunale formålsbygg. Formålsbygg er bygg som er oppført eller kjøpt til bestemte formål. Dette omfatter for eksempel bygg til undervisning og barnehager, kultur- og idrettsformål, pleie og omsorg og administrasjonslokaler.

Revisjonen har i prosjektet ikke utarbeidet egne tilstandsvurderinger eller beregninger av vedlikeholdsbehov, men undersøke om kommunen selv har oversikt over dette. Boligosiale handlingsplan er under utarbeidelse og omtales i liten grad i rapporten.

Anbudshåndtering og bygge- og anleggsledelse skal iht bestilling fra kontrollutvalget være en del av prosjektet. Temaene vil i forståelse med bestilling svares ut på en enklere måte, og vil i stor grad vær beskrivende.

## **2.4 Metode og data (gjennomføring)**

Undersøkelsen er basert på NKRFs (Norges kommunerevisorforbund) standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Metoder som nyttes i prosjektet er dokumentanalyse, intervju og analyse av statistikk.

Som del av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen gjennomført samtaler (intervjuer) med ansatte med oppgaver knyttet til vedlikehold av kommunale bygg, anbudshåndtering og/ eller bygge- og anleggsledelse. Rådmann, kommunalsjef, økonomisjef og enhetsleder Teknisk, drift og anlegg deltok på oppstartmøte. Det er gjennomført intervjuer med enhetsleder, mellomledere og ansatte i Teknisk, drift og anlegg. I tillegg har revisjonen hatt samtaler med medlemmene i byggenemnda, og leder og nestleder i Driftsutvalget.

Det er gjennomført en enkel spørreundersøkelse til enhetsledere som er brukere av formålsbygg.

## **2.5 Fræna kommune**

Under gis kort informasjon om hvordan Fræna kommune er organisert politisk og administrativt.

### **Politisk organisering**

Kommunestyret er det øverste besluttede organet i kommunen og har 31 medlemmer. Fræna kommune har to hovedutvalg med egne ansvars- og arbeidsområde; Plan- og økonomiutvalget og Driftsutvalget (DRUT). Utvalgene har delegert myndighet til å avgjøre de fleste sakene innen sitt arbeidsfelt.

Plan og økonomiutvalget vedtok i møte 11.1.2016 (sak 8/2016) blant annet at DRUT skal:

- Følge opp de arealpolitiske intensjoner vedrørende kommunens eiendoms- og tomteforvaltning
- Følge opp kommunens boligbyggingsprogram og boligsosiale handlingsplan
- Vurdere hvordan kommunen håndterer salg av eiendom og tomter
- Vurdere forslag til rutiner om anskaffelse
- Vurdere tilstandsrapport om kommunale bygg
- Vurdere alle leieforhold og se på forholdet leie/eie/selge eiendom

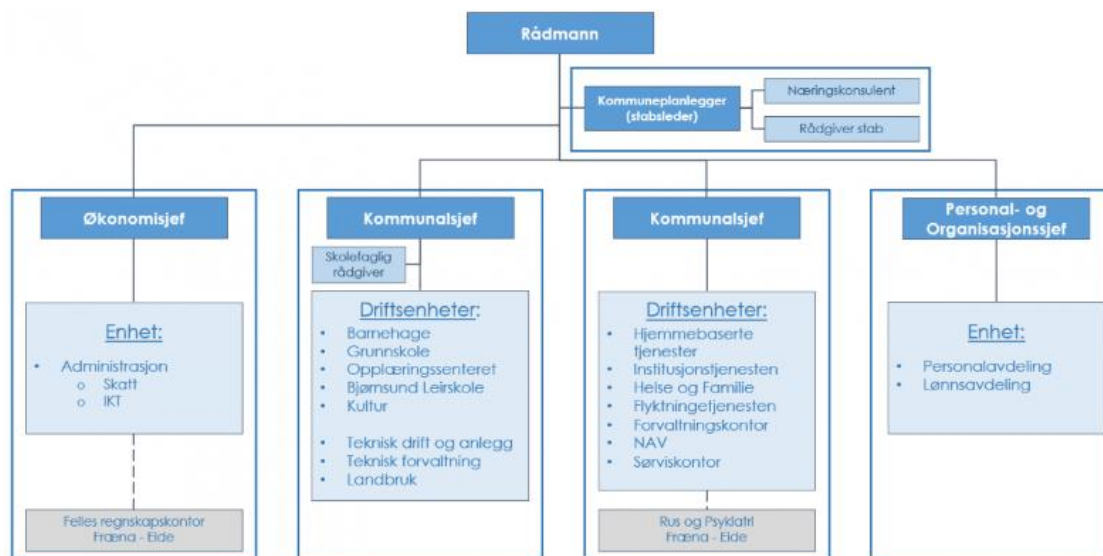
I budsjettvedtak gis DRUT fullmakt til å prioritere innenfor en samlet ramme på 5 millioner kroner til investeringer innenfor ulike ombygginger, tilpassinger og utbedringer av bygningssmassen og mindre investeringer.

### **Administrativ organisering**

Fræna kommune er organisert med resultatenheter som har ansvar for alle tjenester ut mot innbyggerne. I tillegg er felles stabs- og støttefunksjoner som økonomi, IKT, planarbeid, personalarbeid, politisk sekretariat m.v. ivaretatt sentralt i organisasjonen.

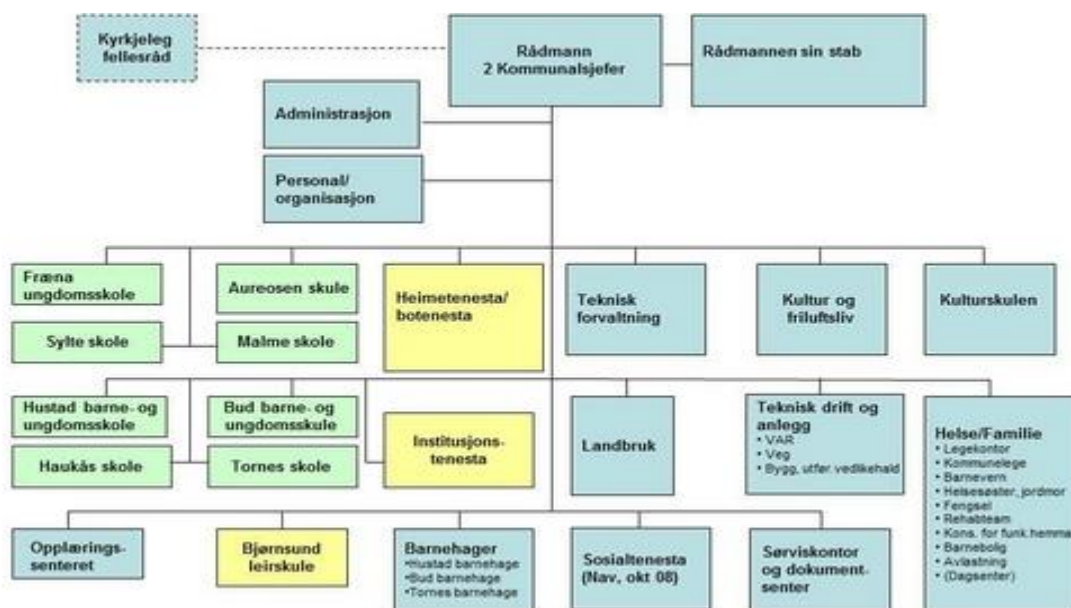
I september 2016 gjorde rådmannen noen endringer i denne organiseringen, både når det gjelder rådmannens stab og kommunalsjefenes ansvar.

Rådmannen og to kommunalsjefer utgjør kommunens sentrale ledelse, og står for koordinering, utvikling og planlegging. De skal i tillegg følge opp, kontrollere og rapportere tilbake til folkevalgte organ. Rådmannens strategisk ledergruppe består av kommunalsjefene, økonomisjef, personalsjef og kommuneplanlegger.



Figur: Administrativ organisering av Fræna kommune  
Kilde: Fræna kommune, Årsrapport 2016

På kommunens hjemmeside er det et organisasjonskart som viser oversikt over styringslinjene. Kartet er utarbeidet i 2013.



Figur: Administrativ organisering av Fræna kommune  
Kilde: Fræna kommune, hjemmeside

## 2.6 Høring

Et foreløpig utkast til rapport har vært forelagt Fræna kommune ved rådmann. Utkastet ble gjennomgått i høringsmøte 16.6.2017. I etterkant av møte ble justert utkast sendt på høring til kommunen. Rådmann informerte i e-post datert 26.6.2017 om at kommunen ikke hadde merknader til justert høringsdokument.

## 3. Vedlikehold av kommunale bygg

### 3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

**Problemstilling:** Har Fræna kommune etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta en god og langsiktig forvaltning av kommunale bygg?

Revisjonen har i forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøkt hvordan Fræna kommune har organisert arbeidet, hvilke rutiner som er etablert, og om planlegging og oppfølging er tilfredsstillende.

#### Revisjonskriterier:

- Fræna kommune har oversikt over bygg som kommunen eier
- Fræna kommune har oversikt over tilstanden på kommunale bygg
- Fræna kommune har kartlagt behovet for vedlikehold for det enkelte bygg
- Fræna kommune har beregnet kostnader for nødvendig vedlikehold for det enkelte bygg
- Fræna kommune rapportert behov for vedlikehold til politisk nivå
- Fræna kommune har fastsatt mål, prioritering og rammer for vedlikehold
- Fræna kommune har etablert rutiner for vedlikehold av kommunale bygg
- Fræna kommune sikrer at brukere av bygg medvirker og får informasjon

Organisering og status er i kapittelet i stor grad beskrivende.

Kilder for revisjonskriterier er:

- Kommuneloven
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren»
- «Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde» – Muliticonsult/ PWC på oppdrag fra KS (2008).
- Veileder fra KS: »Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold«

I tillegg kommer forskrifter og rundskriv fra sentrale myndigheter, og aktuelle styringsdokumenter fra kommunen.

### ***Forvaltning av kommunale bygg***

Eier av kommunale bygg er kommunen v/ kommunestyret, som vedtar økonomiske rammer for eiendomsforvaltning. Ansvaret for å prioritere eiendomsforvaltning ligger til kommunesektoren selv.

I følge kommunelovens § 23 skal administrasjonssjefens (rådmannen) påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Lovens formål (§ 1) tilsier en rasjonell og effektiv forvaltning av kommunale fellesinteresser.

Det er utarbeidet en rekke dokumenter som sier noe om hvordan forvaltning av kommunale bygg kan ivaretas. De mest sentrale dokumentene omtales under.

#### NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle – om eiendomsforvaltning

Utredningen anbefaler at organisering av eiendomsforvaltning tar utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av byggene. God praksis er at eieren fastsetter de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter, og at man har et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

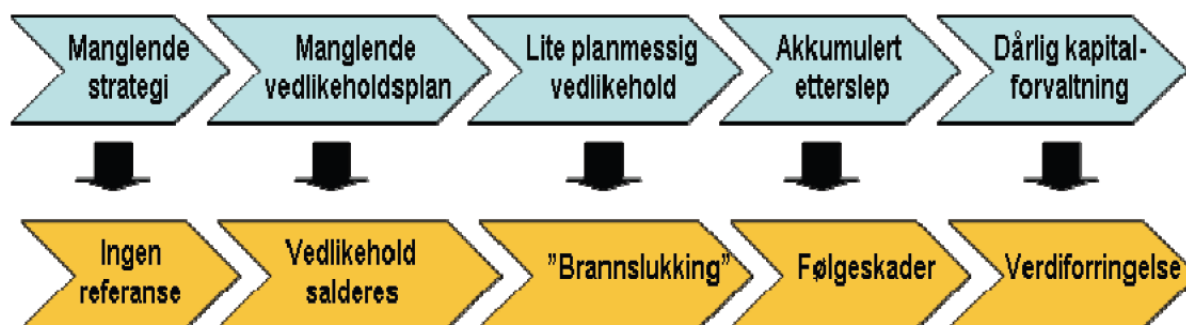
#### KS rapport 2008: Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde

KS fikk i 2008 gjennomført en omfattende undersøkelse av tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. Rapporten konkluderte med at det var et samlet oppgraderingsbehov på mellom 94 og 142 milliarder kroner. Dette skyldes dels et betydelig vedlikeholdsetterlep, dels at kravene til standard har økt over tid. I rapporten blir det framhevet at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Denne strategien må forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter.

Opprettholdelse av bygningers funksjon krever en årlig vedlikeholdsinnsats. KS anslo i rapporten et årlig vedlikeholdsbehov til 100 kr pr kvadratmeter ved 30 års levetid og 170 kr pr kvadratmeter ved 60 års levetid. I rapporten blir det understreket at dette normtallene gjelder for de 100-130 største kommunene i landet.

Undersøkelser utført av Multiconsult og PwC viste tilstanden og vedlikeholdsetterslepet på den kommunale bygningsmassen. Rapporten viser at en tredel har god standard, en tredel har et større oppgraderingsbehov og resterende tredel har betydelige feil og mangler. Sistnevnte oppfyller ikke krav i lover og forskrifter.

Forvaltningen preges flere steder av ”brannslukking og skippertak” som ødelegger den økonomiske og politiske handlefriheten. Situasjonen tyder på at mange kommuner har mulighet til å forbedre sin eiendomsforvaltning.



Figur: Veien til verdiforringelse

Kilde: Multiconsult og PrinswaterhouseCoopers, Vedlikehold i kommunesektoren (2008)

#### KS Kommunal eiendomsmasse: Store investeringer og mindre vedlikeholdsetterslep (2013)

Rapport presenterer utvalgte nøkkeltall for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg. Dette omfatter administrasjonsbygg, skolebygg, barnehagebygg, institusjonsbygg, idrettsbygg og kulturbygg som norske kommuner eier. Rapporten viser utviklingen innenfor eiendomsforvaltning på nasjonalt nivå, samt peker på enkelte viktige hovedtrekk. Data er hentet fra KOSTRA i SSB og KS' egne undersøkelser i kommunene.

Undersøkelsen viser at: 1) årlige investeres det store summer i bygg hvorav om lag halvparten til skolebygg 2) en vesentlig andel av investeringene er brukt til oppgraderinger og påkostninger 3) det estimerte vedlikeholdsetterslepet antas å være markant lavere i 2013 enn i 2008 4) dagens vedlikeholdsutgifter er lavere enn i 2008 og betydelig lavere enn anbefalt nivå for et verdibevarende vedlikehold, som er anslått til 200 kroner per kvadratmeter i 2013.

#### KS veileder for folkevalgte og rådmenn: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold

Kommunens øverste ledelse ved folkevalgte og rådmenn skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne. Bygninger og eiendommer er viktige ressurser i driften og utviklingen av kommunen. 15-20 % av kommunens budsjett går med til å huse den kommunale virksomheten. Betydelige verdier er lagt ned i eiendommene. Eierne bør stille seg spørsmål om hva kommunen eier, hva man trenger og hvordan kommunens eiendommer forvaltes. Det presiseres hvor viktig det er å ha oversikt over en eiendoms tilstandsgrad, og prioritere tiltakene ut fra denne.

#### Norsk standard 3454: Livssyklus kostnader for byggverk

NS 3454 beskriver forholdet mellom levetidskostnad og årskostnader, og fastlegger hovedposter for disse. Standarden kan brukes ved budsjettering til å beregne kostnader i følgende sammenhenger: 1) planlegging, programmering og prosjektering 2) bygging 3) bruk

Videre kan resultatet av kostnadsberegningene brukes til vurdering av alternative investeringer ved: 1) valg mellom alternative utforminger 2) detaljutforming

3) valg mellom alternative materialer, komponenter og systemer 4) ombygging, påbygg eller tilbygg 5) forbedret eller endret drift

#### Norsk standard 3424: Tilstandsanalyse av byggverk

NS 3424 beskriver hvordan en tilstandsanalyse skal gjennomføres, og hvordan tilstand skal beskrives, vurderes og dokumenteres. Den kan brukes for alle typer byggverk (bygg, anlegg og tekniske installasjoner), også for vurdering av funksjonelle egenskaper.

Standarden har en rekke bruksområder og er en viktig brikke i forbindelse med utarbeidelse av vedlikeholdsplaner, FDVU-strategi (strategi for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling), verdiovervåkning, omsetning, salg, taksering med mer. For takstmenn, rådgivere og utførende er standarden et direkte arbeidsverktøy til bruk under tilstandsanalysen.

Fordelen med én ensartet metode for klassifisering og vurdering av tilstand, er sammenligning av data fra ulike analyser både over tid, mellom byggverk og for å se resultat av utført vedlikehold.

#### System for vedlikeholdsplanlegging

Det fins ulike system for vedlikeholdsplanlegging, alt fra helt enkle regneark til avanserte web-baserte system der utført arbeid blir registrert i vedlikeholdsplan, og elektronisk faktura blir sendt til oppdragsgivere. Det er anbefalt å lage vedlikeholdsplaner for hvert enkelt bygg eller anlegg. Målsetning med tilstandsvurderinger er at all nødvendig informasjon samles. I tillegg til beskrivelse av tilstand og utbedringsbehov, legges det normalt inn informasjon om gjennomført arbeid med informasjon om merke, farge, type etc.

Vedlikeholdsplaner bør ha en tidshorisont på to, fem og ti år eller lenger. Vedlikeholdsplanen må en gjennomgå hvert år for å planlegge hva slags innkjøp som er nødvendig. Dette gjeld både faste rullerende oppgaver, planlagte større oppgaver og eventuelle hastetiltak. Eier/forvalter og leietaker/ bruker av bygg eller anlegg har et felles ansvar for å oppdatere vedlikeholdsplanen

## **3.2 Fakta og beskrivelse**

### **3.2.1 Organisering**

Fræna kommune har organisert vedlikehold av kommunale bygg ved at administrasjonen utreder behov og Driftsutvalget vedtar prioriteringer innen tildelt budsjett.

Driftsenheten Teknisk, drift og anlegg er sentral i forhold til vedlikehold av kommunale bygg. Enheten har 52 ansatte. Det er ikke utarbeidet organisasjonskart, men det opplyses at enheten er organisert i tre seksjoner: 1) Uteseksjon (vei, vann og avløp) 2) Driftsseksjon (drift av bygg) 3) Stab (prosjekter og større utbygginger). Uteseksjonen er lokalisert på brannstasjonen, og de to andre på kommunehuset.

Våren 2017 har enhetsleder hatt permisjon og slutter i stillingen 30.6.2017. Fram til ny leder tiltrer ivaretar to mellomledere lederoppgavene.

Fram til 2010 hadde Fræna kommune egen vedlikeholdsavdeling, som utførte vedlikeholdsarbeid. På grunn av anstrengt økonomi var det avsatt lite midler til vedlikehold fram til 2015. Vedlikeholdsoppgavene ble fra 2011 lagt til Teknisk, drift og anlegg. Etter at vedlikeholds-

avdelingen ble avvirket har hovedregelen vært at vedlikeholdsarbeid utføres av innleide håndverkere/ firma. Det er tre ansatte i enheten som har hovedoppgaver knyttet til saksområdet. En ansatt har oppgaver knyttet til nyere bygg. Det opplyses i intervju at ansatte har relevant og god kompetanse.

Vedlikeholdsarbeid organiseres normalt som prosjekt. Utgiftene attesteres og anvises iht økonomireglement. Regnskap føres. Det opplyses at det i forbindelse med dette er tett og godt samarbeid med regnskapsavdelingen, lønnsavdeling og økonomisjef. I tillegg fører ofte prosjektleder skyggeregnskap.

Det er opprettet utvalg med ansvar for eiendoms- og tomteforvaltning. Plan- og økonomiutvalget hadde saken oppe til behandling 11.1.2016. I vedtaket blir driftsutvalget tillagt følgende oppgaver:

- Følge opp arealpolitiske intensjoner med tanke på kommunens boligbyggingsprogram og boligsosiale handlingsplan
- Se på hvordan kommunen håndterer salg av eiendom og tomter
- Vurdere hvordan kommunen bør vedlikeholde egen eiendomsmasse
- Skaffe oversikt over eksisterende vedlikeholdsbehov
- Behandle strategidokument knyttet til vedlikehold. Dette dokumentet skal sluttbehandles av kommunestyret i 2017.

### **3.2.2 Status for vedlikehold av kommunale bygg**

De siste tre årene har det vært et økt fokus på vedlikehold. Det har vært arbeidet for å få oversikter over status på bygninger og vedlikeholdsbehov. I saker som har vært fremmet for politisk behandling er det fokus på tiltak for å hindre forfall og verdiforringelse.

I årsrapport 2016 redegjør Fræna kommune for det arbeidet som er gjennomført på områdene vedlikehold av bygg og eiendoms- og tomteforvaltning.

I forord til årsrapporten omtaler ordfører vedlikehold av bygg:

*Arbeidet med å ta igjen etterslepet på vedlikehold av både kommunale veier og bygg er derfor en viktig prioritering i årene fremover. Det er også god kommuneøkonomi at vi ivaretar våre eiendommer. I tillegg er det viktig at det også skjer nyutvikling. Pengesekken er fortsatt begrenset og derfor er det å prioritere den viktigste (og vanskeligste) oppgaven vi som politikere har. Vi må finne den riktige balansen mellom vedlikehold og nyutvikling. Mellom lovpålagte tjenester og tjenester som fremmer bolyst og god helse.*

Under overskriften *viktige hendelser som gjelder Teknisk, drift og anlegg i 2016* opplyses blant annet følgende i forhold til vedlikehold:

- Fræna ungdomsskole, fortsatt oppussing og reovering, blant annet reparasjon av fasade
- Bud skole, nytt skolekjøkken, renovert sløydsal og utbedret fasade
- Hustad skole, omfattende oppussing
- Asfaltering av grusveier
- Frænahallen, ferdigstille ny inngang på østsiden, skifte dårlige vannrør.
- Farstad Aldershjem, renovere fasade og skifte vinduer på deler av bygget
- Eidemoen 25B, Rehabilitering
- Anbud for arkitekttjenester og prosjektering for Jendem og Sylte skoler
- Bud Barnehage, renovert ventilasjonsanlegg



Videre opplyses det at det fortsatt er *mye som gjenstår før vi kan si oss fornøyde med tilstanden på den kommunale eiendomsmassen, og at enheten har mange oppgaver, men få hoder og hender*. I årsrapporten rapporteres følgende om vedlikehold av bygg:

KVALITET		
Målbeskrivelse	Mål	Resultat
Bygg: Renovere bygg i henhold til prioriteringsliste vedtatt av DRUT	Følge prioriteringsliste	OK, med unntak av 2 broer

Tabell: Måloppnåelse i 2016, Enhet Teknisk, drift og anlegg.

Kilde: Fræna kommune, Årsrapport 2016

Enheten gikk med kr 833 000,- i underskudd i 2016. Årsak til avvik opplyses å være knyttet til vanlig drift. Det opplyses at 1,7 millioner kroner ble overført fra driftsbudsjettet til investeringsbudsjettet. Dette fordi utført arbeid på enkelte bygg var mer av investeringsmessig karakter enn drift. Dette ble gjennomført i samråd med rådmannen.

Det har vært prosesser der skoler er vedtatt nedlagt. På grunn av dette har kommunen ikke startet omfattende vedlikehold. Vedlikehold i disse tilfellene har vært knyttet til å sikre tilfredsstillende inneklima og nødvendig brannsikring.

### Nøkkeltall for formålsbygg og eiendomsforvaltning

SSB/ KOSTRA har indikatorer som viser nøkkeltall for kommunens formålsbygg. I tabell under vises nøkkeltall for areal på eide bygg, og driftsutgifter og utgifter til vedlikeholdsaktiviteter fordelt på type formålsbygg for Fræna kommune for 2014 til 2016.

Fræna kommune	Areal på eid formålsbygg, konsern, m <sup>2</sup>			Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, konsern, (1000 kroner)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
<b>Formålsbygg</b>						
Administrasjonslokaler	5 000	5 000	5 000	27	60	92
Førskolelokaler	1 570	1 570	1 570	237	185	154
Skolelokaler	23 500	23 500	23 500	941	3 655	2 630
Institusjonslokaler	8 760	8 760	8 760	289	1 062	1 499
Kommunale idrettsbygg	3 000	3 000	3 000	213	286	950
Kommunale kulturbygg	0	:	:	0	0	0
<b>SUM</b>	<b>41 830</b>	<b>41 830</b>	<b>41 830</b>	<b>1 707</b>	<b>5 248</b>	<b>5 325</b>

Tabell: 07145: Konsern - Eiendomsforvaltning for utvalgte kommunale formålsbygg - grunnlagsdata (K)

Kilde: KOSTRA, SSB (ureviderte tall per mars 2017)

Areal på eide formålsbygg har vært stabilt i perioden. Utgiftene til vedlikehold av kommunale bygg økte fra 2014 til 2015. Regnskap for perioden og intervjuer bekrefter dette.

SSB/ KOSTRA har videre indikatorer som viser nøkkeltall for kommunens eiendomsforvaltning. I tabellen under vises nøkkeltall for Fræna kommune for perioden 2012 til 2016. For 2016 er kommunen sammenlignet med kommunegruppe 10, fylket og landet uten Oslo.

	Fræna kommune 2012 til 2016					KOSTRA-gruppe 10	Møre og Romsdal	Landet uten Oslo
	2012	2013	2014	2015	2016	2016	2016	2016
Utgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innb i kr.	3 287	3 158	3 066	3 527	3 645	4 138	4 439	4 835
Eid formålsbygg i m <sup>2</sup> per innb i kr	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,8	5,1	4,8
Utgifter til vedlikehold per m <sup>2</sup> i kr	51	21	41	125	127	96	89	100
Energikostnader per m <sup>2</sup> i kr	114	122	105	104	105	107	109	109

Tabell: Indikatorer for eiendomsforvaltning sammenlignet med kommunegruppe 10, fylket og landet uten Oslo  
Kilde: 4.1. Konsern - Eiendomsforvaltning for utvalgte kommunale formålsbygg - nøkkeltall, Ureviderte tall per 15.3.2017  
(endelige tall legges fram medio juni 2017)

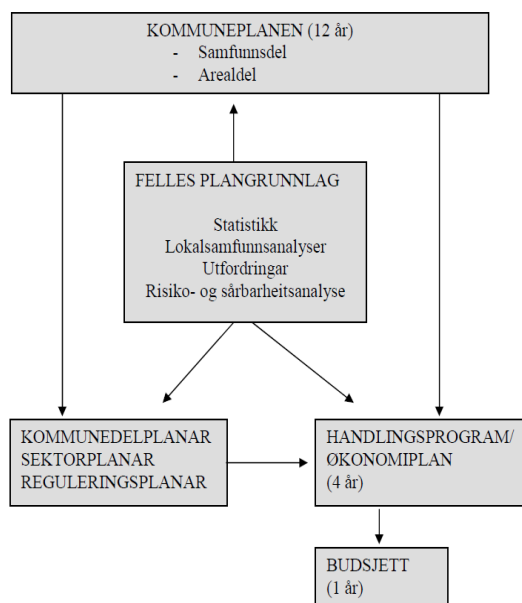
KOSTRA viser at Fræna kommune nytter færre midler per innbygger til kommunal eiendomsforvaltning enn sammenligningsgruppene. Kommunen eier imidlertid mindre areal formålsbygg enn sammenligningsgruppene. Utgifter til vedlikehold var lave fram til og med 2014, og markant lavere enn sammenligningsgruppene. I 2015 og 2016 økte vedlikeholdsutgiftene og var disse årene høyere enn sammenligningsgruppene. Dette bekreftes i intervju og ved gjennomgang av styrende dokumenter, budsjett og regnskap.

### 3.2.3 Overordna planer og kvalitetssystem

**Kommuneplanens samfunnsdel** for perioden 2005-2017 ble vedtatt av kommunestyret 12.12.2005. Figuren til høyre er hentet fra samfunnsdelen, som gir mål, strategier og tiltak for å nå mål knyttet til fokusområder.

Planer og rapporteringer er viktige styringsdokument. Et helhetlig plansystem skal sikre sammenheng mellom ulike planer og fokus på både sentrale mål, kvalitet og økonomi.

Fræna kommune utarbeidet i 2016 planstrategi og startet på arbeidet med rullering av kommuneplanen. Med grunnlag i overordnet kommuneplan utarbeides strategiske planer og handlingsplaner innen ulike tema og virksomhetsområder.



I planstrategien omtales tilstandsrapport for kommunale bygg under overskriften Andre planer, oversikter, utredninger og kartlegginger.

#### **Budsjett og økonomiplan**

Kommunestyret vedtok i møte 12.12.2016 budsjett for 2017 og økonomiplan for perioden 2017-2020 (sak 139/2016). I økonomiplanen opplyses det at vedlikehold av kommunale bygg ligger etter i forhold til behovet. Tilleggsbevilgningen fra 2014 og 2015 videreføres med 5 mill. kroner.

I økonomiplan 2016-2019 opplyses det under mål og premisser om renovering av bygg:

- Målbeskrivelse: Renovere bygg i henhold til prioriteringsliste som blir vedtatt i Driftsutvalget
- Mål: Følge egen prioriteringsliste

I budsjettet for 2016 satte kommunestyret av midler til «Opprusting kommunale eiendommer». Dette skulle gå til vedlikehold av kommunale bygg samt mindre investeringer og oppgraderinger. Nytt i 2016 var at det også skulle gå til oppgradering/ reparasjon av kommunale bruer. Driftsutvalget var gitt myndighet til å prioritere og disponere innenfor bevilget ramme. I rådmannens saksframlegg går det fram at Fræna kommune har en betydelig bygningsmasse, og mange av disse byggene har opparbeidet seg et betydelig etterslep av vedlikehold. Det opplyses videre at det i 2015 ble gjort mye, men at det fortsatt er stort behov

for grunnleggende vedlikeholdspåkostninger for mange bygg. I tillegg er der behov knyttet til forbedring av tekniske og bruksmessige forhold. Det er et omfattende arbeid å planlegge gjennomføringen.

Driftsutvalget får i begynnelsen av hvert år forelagt sak om prioritering av vedlikehold av kommunale bygg. De siste tre årene er det i budsjett og økonomiplan avsatt 5 mill kroner til investering og 5 mill kroner til vedlikehold av kommunale bygg. Administrasjonen utarbeider sak til driftsutvalget som vedtar bruk av midlene.

Driftsutvalget vedtok i møte 14.3.2017 (sak 19/2017) prioritering i 2017 av vedlikehold kommunale bygg. Driftsutvalget traff tilsvarende vedtak i 2016 (sak 2/2016, om prioritering av vedlikehold i 2016), og i 2015 (sak 2/2015 om renovering av kommunale bygg).

Sakstittel	Utvalg som behandlet sak	Driftsutvalget (dato og saksnummer)
Vedlikehold kommunale bygg 2017, prioritering		31.1.2017 (sak 10/2017)
Driftsutvalgets investeringsprosjekt i 2017		14.3.2017 (sak 19/2017)
Vedlikehold kommunale bygg 2016, prioritering		18.2.2016 (sak 2/2016)
Renovering av kommunale bygg 2015		26.2.2015 (sak 2/2015)

I økonomiplan 2017-2020 opplyses det også at det skal utarbeides tilstandsrapport for kommunale bygg i 2017. Tilstandsrapporten er ny, og det opplyses videre at rapporten etter utarbeidelse skal rulleres hvert år. Målbeskrivelse og mål framgår.

### **Årsrapport**

I årsrapportene gis det kort informasjon fra avdelingene om eget område. Teknisk, drift og anlegg har mange store områder og det vanskelig å prioritere informasjon om vedlikehold.

I årsrapport 2015, som ble behandlet av kommunestyret 2.5.2016 (sak 56/2016), rapporteres det på måloppnåelse i forhold til tilstand på kommunale bygg:

*Måloppnåelse 4 av 10. Tallene opplyses å være en grov vektning ut fra hvor en bør være i forhold til lovverk, bransjekrav, hovedplaner og generelle faglig ønske. Mål 10 er ønsket situasjon. I løpet av 2015 ble det noe bedring for kommunale bygg.*

Det opplyses videre at «Fortsatt er det mye som gjenstår før vi kan si oss fornøyde med tilstanden på den kommunale eiendomsmassen».

### **Kvalitetssystem og internkontroll**

Fræna kommune har et elektronisk kvalitetssystem levert av Kommuneforlaget. Systemet inneholder bl.a. personalhåndbok, kvalitetshåndbok, system for avvikshåndtering, lovsamling og HMS-håndbok. Kvalitetssystemet skal brukes av ansatte på alle nivå i organisasjonen og vil være en del av kommunens internkontrollsystem. Fræna kommunestyre vedtok i møte 23.5.2016 (sak 59/2016) *Etiske retningslinjer for Fræna kommune*.

### **Reglement**

Fræna kommune har utarbeidet en rekke reglement. De mest sentrale på overordnet nivå i forhold til tema for forvaltningsrevisjonsprosjektet er:

- *Reglement for byggerekneskap/ investeringsprosjekt (vedtatt 18.6.2012 og opphevet 31.8.2015)*
- *Delegasjonsreglement (vedtatt 27.8.2001, sist revidert 17.11.2014)*
- *Finansreglement (vedtatt 26.5.2015)*

- Økonomireglement (vedtatt 31.8.2015)
- Innkjøpsreglement (vedtatt 5.9.2016)

Reglementene dekker bl.a. områdene budsjettdelegasjon, attestasjon og anvising, delegert beslutningsmyndighet og rapporteringsrutiner.

### **3.2.4 Oversikter over bygningsmasse og tilstand på bygg**

De siste årene har det vært arbeidet for å få på plass retningslinjer og styrende dokumenter som skal sikre at vedlikehold skjer på en styrt måte.

#### ***Tilstandsrapport for kommunale bygg***

I gjeldende planstrategi for Fræna kommune omtales behovet for vedlikeholdsplan slik:

*Tilstandsrapport kommunale bygg og oppfølgingsrapport i forbindelse med branntilsyn er årlige rapporter som skal gi systematisk oversikt over status og vil være en del av de nødvendige kontrollrutinene kommunen skal ha på plass.*

Teknisk, drift og anlegg utarbeidet høst og vinter 2016 en tilstandsrapport for kommunale bygg. Driftsutvalget tok rapporten til orientering i møte 31.1.2017. Kommunestyret tok rapporten til orientering i møte 16.2.2017 (sak 6/2017).

Tilstandsrapporten gir informasjon om: 1) Type eiendom 2) Adresse 3) Anbefalt utføring av utvendig vedlikehold/ kostnadsoverslag fordelt på 2017, 2018, 2019, 2020 eller 2021

Tilstandsrapport har innledningsvis en enkel oversikt over 49 eiendommer. Disse er katalogisert i følgende grupper: 1) Aldershjem – sykehjem – omsorgssenter 2) Barnehager 3) Bofellesskap 4) Omsorgsboliger 5) Trygdeboliger 6) Kommunale Utleieboliger 7) Bjørnsund Leirskole 8) Skoler 9) Eldreboliger i Bud

Tilstandsrapport gir detaljert oversikt over 20 bygg og behov for utvendig vedlikehold. Disse eiendommene er det anbefalt at det utføres utvendig vedlikehold på i 2017. Det foreligger skjema med beskrivelse av nødvendig arbeid og kostnader for dette. For de 20 gjenstående byggene er det angitt hvilket år vedlikehold bør gjennomføres. Det er ikke utarbeidet oversikter i dokumentet som kartlegger det arbeid som skal gjennomføres. Noe informasjon om dette er lagt inn andre typer oversikter som ansatte har utviklet de siste årene. Det er i tilstandsrapporten knyttet kommentarer til ni bygg som skal saneres selges eller følges opp på annen måte.

I 2017 skal tilsvarende rapport utarbeides for innvendig tilstand. Fram til slik plan er utarbeidet tas innvendig vedlikehold fortløpende ut fra innmeldte behov. Innvendig vedlikehold av utleieboliger vurderes og gjennomføres som hovedregel når leietaker flytter ut.

Når tilstandsrapport er utarbeidet planlegges det med en årlig inspeksjon i oktober og oppdatering av rapporten i januar. Intervaller for utvendig vedlikehold er av kommunen satt til 6-7 år. Tilstandsrapporten skal oppdateres og nyttes når tilsvarende saker fremmes for utvalget i årene framover.

#### ***Forvaltning – Drift – Vedlikeholdssystem (FDV-system)***

Det var fram til 2016 en ansatt som hadde ansvar for oppfølging av formålsbyggene og en ansatt med ansvar for andre bygg (utleieboliger). De ansvarlige utarbeidet egne systemer med oversikt over standard, vedlikeholdsbehov og utført vedlikehold. Oversiktene som var ført på excel-ark var basert på felles mal. Ved gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet var oversiktene i bruk. Det opplyses i intervju at oversikten ble utarbeidet for at den ansatte skulle ha kostnadskontroll ved gjennomføring av bygge- og vedlikeholdsprosjekter.

Kommunen nytter også excel til å gi oversikt over arbeidsoppgaver for driftsoperatør. Oversikten gir informasjon om rapporterte mangler/ oppgaver. Det er egne felt der utførte oppgaver noteres og der ansvarlig signerer.

Teknisk, drift og anlegg har oversikter med beskrivelse av tilstand på bygg. De oversiktene som er utarbeidet er lagret på excel-ark for hvert enkelt bygg. Oversiktene vedlikeholdt av ansatte med ansvar for det enkelte bygg. Tilgang til disse oversiktene er begrenset. For de fleste byggene er det bilder som viser de forhold som beskrives.

Fra 2017 foreligger tilstandsrapport for et utvalg kommunale bygg (se over). Rapporten er i stor grad basert på oversiktene i excel som er beskrevet over.

Fræna kommune nytter FDV-system utarbeidet av Eide Vassverk for VA (vann og avløp) og vaktmestere. Systemet legger opp til ukeplaner som signeres ut når oppgave er utført. Vaktmestrene utfører lite vedlikeholdsarbeid på bygningsmassen. Det er derfor lite vedlikeholdsarbeid som føres i dagens FDV-system.

Det arbeides for å ta i bruk et FDV-system for bygninger. Målsetningen var at et web-basert systemet skulle tas i bruk medio 2017. Teknisk, drift og anlegg arbeidet i starten av 2017 med å ta i bruk systemet for bygninger og vedlikehold av bygninger. Våren 2017 stoppet dette arbeidet opp, da det viste seg et behov for å avklare hvilket system som egner seg for bygninger.

### ***Kjøp og salg av kommunale eiendommer***

Fræna kommune har hatt bygninger som det ikke har vært behov for, og bygninger som er vurdert som for kostnadskrevende å vedlikeholde. I slike tilfeller vurderes det om bygningene skal avhendes. Det er utarbeidet retningslinjer for kjøp og salg av fast eiendom. Retningslinjene ble vedtatt av kommunestyret i møte 30.3.2017 (sak 22/2017).

Kommunen disponerer og eier boliger som leies ut til vanskeligstilte og til personer med spesielle behov. Kommunen har oppnevnt et boligråd som behandler søknader om kommunal bolig. Rådet har kunnskap om hvilke typer boliger kommunen har og hva som er framtidig behov. Boligsosialhandlingsplan er under utarbeidelse og skal behandles politisk i løpet av 2017. Planen er ny og i intervju kommer det fram at planen vil kunne gjøre vurderingene ved tildeling av bolig enklere.

Det opplyses at den økonomiske situasjonen i kommunen tidligere gjorde det vanskelig å foreta nødvendig utbedring av bygg. Ved vurdering av avhending ble det nyttet eksterne takstmenn for å vurdere utbedringskostnader i forhold til salg av bygg. Sak om salg ble så utredet og behandlet politisk. I slike saker har det vært politisk uenighet om bygg bør selges, eller utbedres og nyttes av kommunen.

### **3.2.5 Retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg**

Fræna kommune har utarbeidet retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg. Retningslinjene ble vedtatt 30.3.2017 (sak 20/2017). Det går fram av saksopplysningene at «*Fræna kommunes eiendomsmasse bærer preg av langvarig manglende vedlikehold. De siste 3 årene har derimot vedlikehold og opprusting av kommunale bygg blitt prioritert og vi har fått hevet standarden noe*».

Det opplyses at alle kommunale bygg i utgangspunktet skal ha 6-7 års vedlikeholdsintervaller utvendig, men det er geografiske/ klimatiske og «materialistiske» forskjeller som påvirker intervallene. Retningslinjene inneholder plan for vedlikehold med prioriterte oppgaver.

Vaktmestertjenesten er i retningslinjene for vedlikehold av kommunale bygg sentral i forhold til kartlegging og dokumentasjon av vedlikeholdsbehov. I intervju framkommer det at det er tilsatt på Teknisk drift og anlegg som utfører kartleggingsarbeidet og dokumenterer dette. Ved befaringer tas kontakt med stedlig vaktmester.

I retningslinjene for vedlikehold av kommunale bygg er bruk av FDV-system sentralt. Det opplyses i intervju at kommunen har en målsetning om at FDV-system for bygg tas i bruk i løpet av 2017.

### **3.2.6 Rapportering og rapporteringsrutiner**

De siste årene er det innført rutiner for rapportering knyttet til oversikter over kommunale bygg, vedlikeholdsbehov og gjennomført vedlikehold.

I plan for vedlikehold bestemmes det at tilstandsrapportene fra alle kommunale bygg skal benyttes som grunnlag for den årlige hovedtilstandsrapporten for formålsbygg og utleieboliger. Rapporten skal behandles i Driftsutvalget i januar hvert år.

I slutten av et år skal det rutinemessig rapporteres på bruk av midlene til Driftsutvalget og kommunestyret. I årsrapportene gis det kort informasjon fra avdelingene om eget område. Teknisk, drift og anlegg har mange store områder og det vanskelig å prioritere informasjon om vedlikehold. Det opplyses i intervju at Teknisk, drift og anlegg vurderer om det skal utarbeides egne skriv som oppsummerer området.

Retningslinjer knyttet til oppfølging av avvik på brannområdet ble utarbeidet og politisk behandlet i 2016. Tilstandsrapport kommunale bygg og oppfølgingsrapport i forbindelse med branntilsyn er årlige rapporter som skal gi systematisk oversikt over status og vil være en del av de nødvendige kontrollrutinene kommunen skal ha på plass.

### **3.2.7 Spørreundersøkelse**

Som del av forvaltningsrevisjonsprosjektet ble det gjennomført en enkel spørreundersøkelse. Adressat for spørreundersøkelsen var 16 virksomhetsledere som bruker kommunale formålsbygg. Den enkelte leder ble bedt om å svare på 14 spørsmål ut fra egen kjennskap til vedlikehold og vedlikeholdsbehov for det/ de bygg virksomheten nytter.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut 2.5.2017 med svarfrist 9.5.2017. Svaralternativer for de fire første spørsmålene var på en skala fra 1 (svært liten) til 6 (svært stor grad). De andre spørsmålene hadde svaralternativ ja og nei. Det kom inn 10 svar (63 %), hvorav seks var fra skoler, to fra barnehager og to fra institusjoner.

Spørsmål	Svar	1	2	3	4	5	6
1. I hvor stor grad mener du kommunens samlede eiendomsmasse er vedlikeholdt?			3	6		1	
2. I hvor stor grad mener du Fræna kommune benytter systemer for planmessig vedlikehold?			4	6			
3. I hvor stor grad mener du påvist vedlikeholdsbehov blir fulgt opp med ressurser?			3	7			
4. I hvor stor grad opplever du at standard på bygningsmassen er økt nå i forhold til for 5 år siden?		1	2	1	5	1	

Spørreundersøkelsen viser at virksomhetsledere opplever at standard på bygningsmassen har økt de siste fem årene. Videre opplever virksomhetslederne at eiendomsmassen er under middels vedlikeholdt. Det oppleves at kommunen i mindre grad nytter system for planmessig vedlikehold, og at oppfølging av påvist vedlikeholdsbehov i mindre grad gjennomføres.

Spørsmål	Svar	JA	NEI	Vet ikke
5. Har fokus på etterslepet i vedlikeholdet de siste årene medført økt prioritering av vedlikehold?		3	4	3
6. Har din enhet oversikt over hvilke vedlikeholdstiltak som bør prioriteres?		6	4	
7. Mener du at Fræna kommune har tilstrekkelig kompetanse på byggforvaltning og vedlikehold?		1	3	6
8. Mener du at Fræna kommune har tilstrekkelig kapasitet på byggforvaltning og vedlikehold?			5	5
9. Mener du at kommunen har god oversikt over vedlikeholdsbehovet for mitt/mine bygg?		6	2	2
10. Er du kjent med de krav og forventninger som er gitt til min avdeling i plan for vedlikehold?		4	4	2
11. Er ansatte i min avdeling kjent med plikten til å melde fra om mangler/skader på våre bygninger?		9	1	
12. Har du deltatt på befaring for å gjennomgå tilstanden på bygget din virksomhet nytter?		8	2	
13. Melder din enhet avvik når det avdekkes bygningstekniske feil som må utbedres?		10		

Svarene i spørreundersøkelsen viser at virksomhetsledere vet lite om kompetanse og kapasitet på byggforvaltning og vedlikehold. Et flertall av de som svarte vet ikke eller mener at etterslepet i vedlikeholdet de siste årene ikke har medført økt prioritering av vedlikehold. Ingen mener at kommunen har tilstrekkelig kapasitet på byggforvaltning og vedlikehold. Mer enn halvparten mener at kommunen har god oversikt over vedlikeholdsbehovet for de bygg virksomheten nytter, og at virksomheten har oversikt over hvilke vedlikeholdstiltak som bør prioriteres. Et flertall vet ikke eller er ikke kjent med krav og forventninger som er gitt til egen virksomhet i plan for vedlikehold.

Alle opplyser at det meldes avvik når det avdekkes bygningstekniske feil som må utbedres. 8 av 10 virksomhetsledere har deltatt på befaring for å gjennomgå tilstanden på bygg som virksomhet nytter.

Spørsmål	Svar	Nærmeste overordnede	Stedlig vaktmester	Andre
14. Hvem melder ansatte fra om mangler/skader til?		10	7	

Ansatte melder mangler og skader både til nærmeste overordnede og stedlig vaktmester.

Enkelte virksomhetsledere nyttet muligheten i spørreundersøkelsen til å gi generelle kommentarer. De kommentarene som ble gitt var:

- *Det er godt mulig det eksisterer planer, men jeg som enhetsleder har ikke tilstrekkelig informasjon om og innsikt i disse planene. Vi vet lite om hvilke oppgaver vaktmester og vedlikeholdspersonalet skal utføre gjennom et år. Og om dette i hele tatt blir gjennomført.*
- *Vi ønsker oss rutinemessig (minst årlig befarings) fra kommunens vedlikeholdsavdeling. Slik at man kan avklare vedlikeholdsplan og rutiner for vedlikehold fremover.*

### **3.3 Vurdering og anbefaling**

Regelmessig vedlikehold er avgjørende for å opprettholde kvaliteten for bygg og anlegg. Etterslep på vedlikehold kan føre til store og uforutsette utgifter for eier. Det er derfor viktig å lage vedlikeholdsplaner som følger bygget eller anlegget sin utvikling, bruksendringer og slitasje.

#### ***Oversikt over bygg og tilstanden på kommunale bygg. Kartlegging av behov for vedlikehold***

Revisjonens undersøkelser viser at det de siste årene har vært økt fokus på forvaltning og vedlikehold av kommunale bygg. Det pågår et arbeid med å utarbeide oversikter over vedlikeholdsbehov for alle kommunale bygg både innvendig og utvendig.

Det gjenstår noe arbeid med kartlegging og tilstandsvurderinger. Det er etter revisjonens vurdering viktig at det er fokus på fullføring av dette, og at det er klare forventninger om at dette skal på plass. Det er viktig at det avsettes nok ressurser til å gjennomføre arbeidet.

Det er etter revisjonens vurdering viktig at etablering av et system for Forvaltning-Drift-Vedlikehold for bygg prioriteres og tas i bruk.

#### ***Mål, prioritering og rammer for vedlikehold***

Det er utarbeidet en rekke styrende dokumenter inklusiv mål som skal sikre god oversikt over tilstanden på bygningene og gjennom dette gi et godt grunnlag for rette prioriteringer.

Vedlikeholdsarbeidet er etter revisjonens vurdering ivaretatt i styringsdokument og rapporter, og det er utarbeidet dokumenter som skal sikre at midler avsatt til vedlikehold nyttes effektivt.

Det er i budsjett de siste tre årene avsatt «ekstra» midler til investering og vedlikehold av kommunale bygg. Dette er gjort fordi det er et vedlikeholdsetterslep på grunn av økonomisk vanskelig situasjon fram til 2015.

#### ***Rapportering***

I årsrapportene gis det kort informasjon fra avdelingene om eget område. Teknisk, drift og anlegg har mange store områder og det vanskelig å prioritere informasjon om vedlikehold. Revisjonens undersøkelser viser at Driftsutvalget holdes løpende orientert om vedlikehold av kommunale bygg. Samarbeidet internt i administrasjonen ivaretas av Teknisk, drift og anlegg.

Tilstandsrapport kommunale bygg og oppfølgingsrapport i forbindelse med branntilsyn er årlige rapporter som skal gi systematisk oversikt over status. Det skal rapporteres på dette i egne saker i begynnelsen av året.



### ***Brukermedvirkning og informasjon***

Teknisk, drift og anlegg er avhengig av et godt samarbeid om vedlikehold og vedlikeholdsbehov med de som disponerer bygningene. Styrer, rektor og andre brukere ser selv hva som må gjøres, og det er viktig at disse har dialog med avdelingen. Det er lagt opp til at leder av virksomhet som nytter et formålsbygg deltar på årlig befaring sammen med vaktmester og ansatt i Teknisk, drift og anlegg med oppfølgingsansvar.

Revisjonens undersøkelser og gjennomført spørreundersøkelse viser at det er behov for informasjon om tilstandsoversikter, planlagte tiltak og framdriftsplan til ledere av de virksomhetene som nytter de enkelte byggene. System for Forvaltning-Drift-Vedlikehold kan også bidra til dette.

I intervju og gjennom spørreundersøkelse kommer det fram at brukere av bygg melder avvik når det oppstår bygningstekniske feil.

### ***Anbefaling***

- Fræna kommune bør ferdigstille arbeidet med å utarbeide oversikter over vedlikeholdsbehov.
- Fræna kommune bør ferdigstille arbeidet med å utarbeide kalkyler for nødvendige vedlikeholdskostnader for det enkelte bygg.
- Fræna kommune bør ta i bruk og samle aktuell informasjon om kommunale bygg i ett Forvaltning-Drift-Vedlikeholdssystem (FDV-system).
- Fræna kommune bør sikre at virksomhetsledere som nytter kommunale bygg, får informasjon og blir involvert i kartlegginger, planer og prioriteringer.

## **4. Anbudsprosesser**

### **4.1 Problemstillinger og revisjonskriterier**

**Problemstilling:** Hvordan håndterer Fræna kommune anbudsprosesser?

Revisjonen har undersøkt hvordan Fræna kommune har organisert arbeidet og hvilke rutiner som er etablert for sikre tilfredsstillende anbudsprosesser.

Temaet er i forståelse med bestilling fra kontrollutvalget i noen grad beskrivende.

**Revisjonskriterier:** Fræna kommune har rutiner som skal sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket

### ***Regelverk for offentlige anskaffelser***

Krav til planlegging og gjennomføring av offentlige anskaffelser er regulert i lov om offentlige anskaffelser av 17.6.2016 nr. 73 med tilhørende forskrifter.

Fram til 31.12.2016 regulerte lov av 16.7.1999 om offentlige anskaffelser og forskrift av 7.4.2006 om offentlige anskaffelser området. Revisjonen har valgt å undersøke etterlevelse av krav til offentlig anskaffelser i Fræna kommune fram til 31.12.2016 og har derfor tatt utgangspunkt i krav i regelverk som var gjeldende da. I tillegg er det undersøkt om kommunen har implementert nytt regelverk som trådte i kraft 1.1.2017.

Regjeringen har utgitt veileder til regelverket for offentlige anskaffelser. Veiledningen gjelder regelverket som gjaldt fram til 31.12.2016.

Offentlige virksomheter må følge noen grunnleggende prinsipper og krav til prosedyrer ved planlegging og gjennomføring av offentlige anskaffelser. Gjennomføring av offentlige anskaffelser er regulert i anskaffelsesloven. De fleste offentlige oppdragsgivere må følge bestemmelsene i forskrift om offentlige anskaffelser av 12.8.2016 nr. 974.

For oppdragsgivere som driver virksomhet innenfor vann- og forsyning, transport- og posttjenester, reguleres anskaffelser knyttet til disse aktivitetene i en egen forskrift om anskaffelser innen forsyningssektoren. For oppdragsgivere som inngår konsesjonskontrakter om tjenester eller bygge- og anleggsarbeider gjelder forskrift 8.8.2016 nr. 976 (konsesjonskontraktforskriften). I tillegg stiller forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 8.2.2008 krav til hvilke lønns- og arbeidsbetingelser oppdragsgivere skal stille krav om hos leverandører til offentlige oppdrag.

Det er opprettet en egen klagenemd for behandling av klager fra leverandører eller andre med saklig klageinteresse om brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Klagenemdas virksomhet og klageprosessen er regulert i forskrift om klagenemd for offentlige anskaffelser av 15.11.2002.

## 4.2 Fakta og beskrivelse

### *Innkjøpsreglement*

Kommunestyret i Fræna kommune vedtok i møte 5.9.2016 (sak 84/2016) Reglement for offentlig anskaffelse. Reglementet omtaler: 1) Grunnleggende prinsipper for alle anskaffelser 2) Organisering 3) Innkjøpsrutiner

Det opplyses i intervju at det også var rutiner for innkjøp før høsten 2016. Det opplyses at det de siste årene har vært få store prosjekt på grunn av presset økonomisk situasjon fram til 2015. Ansatte i administrasjonen har deltatt på opplæring og kurs og mener at de har kompetanse på innkjøpsområdet. Det opplyses at kommunen har nyttet og nytter erfaringer fra andre kommuner og nettverksgruppe på området.

Formålet med reglementet er å sikre at alle anskaffelser til Fræna kommune utføres i henhold til gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer, og skal sikre at innkjøp skjer smidig og lovlig. Reglementet gjelder for alle innkjøp av varer, tjenester og bygge og anleggsarbeider for, eller på vegne av, Fræna kommune. Reglement gjelder for alle som foretar innkjøp for kommunens regning.

Det bestemmes at Fræna kommune plikter å sørge for at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i kommunen, likebehandling og bidra til økt verdiskapning i samfunnet. Langsiktige interesser for god ressursbruk skal vektlegges. Kravet til god forretningskikk innebærer at kommunen skal innrette seg som en aktsom profesjonell aktør på alle stadier i anskaffelsesprosessen. Kommune skal sørge for at saksbehandlingen er forsvarlig og saklig, og at anskaffelsen skjer på en økonomisk og ressurseffektiv måte.

Reglementet stiller krav til entreprenør. Kravene er basert på krav satt av kommuner i Telemark (Telemarksmodellen). Reglementet beskriver tre hovedformer for konkurranse.

Dette er a) åpen anbudskonkurranse, b) begrenset anbudskonkurranse og c) konkurranse med forhandling.

I intervju kommer det fram at enkelte av kriteriene som er hentet fra Telemarksmodellen kan føre til utilsiktede følger. Dette gjelder særlig krav om at det skal være elektronisk adgangskontroll på byggeplassen, og at tilbyder og underentreprenører som skal engasjeres i prosjekt skal være godkjente og aktive lærlingbedrifter. Eksempler som nevnes er at byggeprosjekter noen ganger må gjennomføres på skoler når det er aktivitet i bygningen/ deler av bygningen. Virksomheter med en eller få ansatte vil ha utfordringer med å tilfredsstille kravet til lærlingbedrift.

I reglementet er budsjett- og innkjøpsansvar delegert til den enkelte enhetsleder slik at denne er ansvarlig for innkjøp innenfor gitte budsjettrammer. Reglementet har bestemmelser om organisering som skal sikre at rutinene blir fulgt og at innkjøp gjennomføres effektivt og innenfor lover og regler. Rådmann/ kommunalsjef, økonomisjef og enhetslederne er sentrale i dette arbeidet. Økonomisjef er tillagt oppgave som kommunens innkjøpsleder.

### ***Kunngjøring***

Rammeavtaler og enkelt anskaffelser legges ut på Doffin eller TED. Det opplyses i intervju at det tidligere var utfordringer knyttet til om kommunen skulle velge anbudsprosess eller nytte rammeavtale. Avklaringer er nå i større grad tatt i vedtatt reglement for offentlige anskaffelser.

I intervju framkommer det at lov og forskrift om offentlig anskaffelse er godt kjent og at det er forventninger om at regelverket etterleveres.

Doffin er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser. Nettsiden skal hjelpe oppdragsgivere med å lage og publisere kunngjøringer i samsvar med regelverket, og gjøre det enkelt for leverandører å finne relevante konkurranser i offentlig sektor.

TED (Tenders Electronic Daily). Dersom oppdragsgiver har oppgitt at kunngjøringen skal publiseres i EUs database, er Doffin ansvarlig for at kunngjøringen blir oversatt til engelsk og at den blir overført på en korrekt måte. Dette betyr at en slik kunngjøring skal publiseres i TED innen fem virkedager fra publiseringsdato i Doffin.

Kilde: [www.anskaffelse.no](http://www.anskaffelse.no)

### ***Rammeavtaler***

Rammeavtalene som Fræna kommune nytter er i stor grad inngått før reglement for offentlig anskaffelser ble vedtatt.

Rammeavtale er en avtale mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontrakter som skal inngås i løpet av den perioden rammeavtalen varer. Kontraktsvilkårene vil typisk være om hva som skal leveres, priser, leveringsbetingelser og annet som er relevant for den ytelsen rammeavtalen omfatter.

Ved å inngå rammeavtaler etter kunngjøring og konkurranse i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket, kan man tildele kontrakter (foreta avrop på rammeavtalen) i henhold til rammeavtalens betingelser, uten å foreta (ny) kunngjøring. Konkurransen om å vinne rammeavtalen dreier seg i realiteten om retten til å få levere de varer eller tjenester rammeavtalen omfatter, i hele den perioden rammeavtalen varer.

Kilde: [www.anskaffelse.no](http://www.anskaffelse.no)

### Rammeavtaler inngått av Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid

Fræna kommune har inngått avtale med Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid om innkjøp av definerte varer og tjenester. Innkjøpssamarbeid ble etablert i 2002. Samarbeidet er formalisert etter kommuneloven § 27. Deltakere er kommunene: Kristiansund, Averøy, Aure, Eide, Fræna, Gjemnes, Halså, Rindal, Smøla, Sunndal, Surnadal og Tingvoll. Samarbeidskommunene finansierer årlig en stilling til innkjøpssamarbeidet. Det er vedtatt vedtekter for innkjøpssamarbeidet. Målsetting med samarbeidet er å effektivisere anskaffelsesprosessene på rammeavtaler, og ved økt volum oppnå bedre betingelser og reduksjon av anskaffelseskostnadene. Dette skal være ressursbesparende for deltakerne da den enkelte kommune slipper å gå ut med konkurranse på de områder der en har felles avtaler. Normalt har avtalene en avtaleperiode på 3 år med opsjon for ytterligere 1 år.

Rammeavtaler inngått av innkjøpssamarbeidet gjøres gjeldende for Fræna kommune når kommunen tiltrer disse. Fræna kommune opplyser at kommunen har tiltrådt to avtaler framforhandlet av innkjøpssamarbeidet som gjelder for 2017, og som er relevant i forhold til vedlikehold av kommunale bygg og eiendommer. Dette er rammeavtale for: 1) asfalt og asfaltarbeider 2) rør og rørdeler.

I intervju framkommer det at kommunen noen ganger ikke tiltrer avtaler fordi det er usikkerhet i forhold til når varer og tjenester kan leveres når avtalepart er lokalisert langt fra kommunen.

### Rammeavtaler inngått av Fræna kommune

Fræna kommune har de siste årene hatt egne rammeavtaler på bygg og anleggsområdet. Avtalene ble inngått i begynnelsen av 2015 og har en avtaleperiode på 3 år. Det opplyses i intervju at kommunen nytter rammeavtaler i forbindelse med vedlikehold av kommunale bygg for snekkerarbeider, maling og gulvbelegg, rørlegger, elektriker og ventilasjon.

Det opplyses i intervju at det ved utarbeidelse av anbuds dokumentasjon i forbindelse med rammeavtaler nytter kommunen erfaringer fra andre kommuner og nettverksgruppe på området. Rammeavtalene kunngjøres på Doffin.

I intervju framkommer det at prosjekter noen ganger utvides underveis. For eksempel skal det skiftes noen vinduer. Når gamle vinduer tas ut avdekkes råteskader i vegg. Råteskadene må utbedres og prosjektet og kostnadene blir utvidet.

Fræna kommune opplyser at de noen ganger nytter mini-konkurranse. Dette kan iht anskaffelsesregelverket gjøres når ikke alle vilkår er fastsatt. Tildeling av kontrakt (valg av leverandør) kan da skje etter ny konkurranse mellom partene som kommunen har rammeavtale med. Det skal gå fram i konkurransedokumentene hvordan dette skal gjennomføres.

I konkurransegrunnlaget som ble nyttet høsten 2014 i forbindelse med rammeavtale for snekkerarbeider omtales bruk av mini-konkurranse for oppdrag med estimert verdi over NOK 50.000,- eks. mva. slik:

*Mini konkurranser gjennomføres ved at leverandøren som har rammeavtale blir invitert til å inngi tilbud på det aktuelle oppdraget. Leverandøren blir da enten forelagt en spesifikasjon/beskrivelse av oppdraget, eller blir invitert til en felles befaring sammen med oppdragsgiver, og skal innen en spesifisert tilbudsfrist inngi et tilbud i henhold til avtale*

*spesifikasjoner. Befaring og/eller utarbeidelse av tilbud skal være en kostnadsfri ytelse fra leverandøren.*

For ytterligere informasjon om rammeavtaler og mini-konkurranse vises det til anskaffelsesregelverket og [www.anskaffelser.no](http://www.anskaffelser.no).

### ***Innkjøp som ikke omfattes av rammeavtaler***

Det har vært få store prosjekt de siste årene på grunn av presset økonomisk situasjon fram til 2015. Enkelte prosjekt er gjennomført over flere år. Eksempel på dette er Fræna ungdomsskole der det opplyses at det ble gjennomført delprosjekter over flere år med en total kostnad på over 20 mill kroner.

Det opplyses at det siste store prosjektet i kommunen var bygging av Fræna sjukeheim og omsorgssenter som ble ferdigstilt i 2008.

I årene framover skal det gjennomføres flere større prosjekter knyttet til skolebygg. I sak 86/2016 ble det gitt en orientering til kommunestyret om anbudsprosessen i forbindelse med prosjektering av skolebygg. Det opplyses at.

*Kommunestyret vedtok i sak 98/2015 å avsette 2,5 mill. til prosjektering av nytt skolebygg på Sylte og 2,5 mill. til prosjektering av nybygg ved Jendem skole. Det ble utlyst konkurranse om prosjekteringsoppdraget den 21.06.2016. Konkurransen ble kunngjort via TED-basen. Tilbudsfristen ble satt til 09.08.2016. Samlet kom det inn 14 tilbud, der de fleste tilbyderne la inn tilbud på begge skolene. Alle tilbud var rettidig levert. Kommunen gjennomførte anbudsåpning 10.08.2016.*

Søk i Doffin viser at Fræna kommune har hatt en rekke kunngjøringer i databasen. I møte i kontrollutvalget 4.4.2017 informerte rådmannen om anskaffelser kommune har lagt ut doffin.no i 2015 og 2016. Det ble gitt informasjon om ni anskaffelser i 2015 og 11 anskaffelser i 2016. I tillegg ble det informert de anskaffelser som er over beløpsgrensene i lov om offentlige anskaffelser legges ut på TED-databasen (EU-portalen for anskaffelser). Revisjonen har mottatt oversikt fra Fræna kommune over kunngjøringer på doffin.no i 2015 og 2016 (vedlegg 1).

I konkurransegrunnlaget som ble nyttet høsten 2014 i forbindelse med rammeavtale for snekkerarbeider omtales egen konkurranse i markedet for oppdrag med estimert verdi over NOK 50.000,- eks. mva. slik:

*For løpende arbeider og prosjekter der estimert verdi er høyere enn NOK 50.000,- eks. mva., står oppdragsgiver fritt til å gjennomføre enten mini konkurranse mellom avtaleleverandørene, eller til å gjennomføre egen konkurranse for oppdraget i markedet. I de tilfeller der oppdragsgiver eventuelt vil gå ut i markedet med en forespørsel, og verdien er over NOK 500.000,- eks. mva., vil konkurransen bli utlyst i «Doffin». Avtaleleverandørene vil også da, bli invitert direkte til å gi tilbud.*

Etter 1. januar 2017 foreligger det ikke kunngjøringsplikt før verdien er på 1,1 mill kroner.

### **KOFA**

Klagenemnd for offentlige anskaffelser (KOFA) behandler klager fra leverandører eller andre med saklig klageinteresse som gjeld brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Søk i

databasen fra 2015 viser at Nordmøre interkommunale innkjøpsamarbeid ikke har hatt klagesaker. Fræna kommune har en klagesak som er til behandling våren 2017.

### ***Gjennomgang av et utvalg anskaffelser som er regnskapsført i 2015 og 2016***

Revisjonen har med utgangspunkt i regnskapet for 2015 og 2016 bedt Fræna kommune om å knytte kommentarer til et utvalg anskaffelser. Selve innkjøpsprosessene og eventuelle anbudsutlysninger for disse anskaffelsene er fra perioden 2013-2016. Med utgangspunkt i regelverket som var gjeldende fram til 31.12.2016, ble Fræna kommune bedt om å fylle inn aktuell informasjon. For kjøp fra enkeltleverandører utenfor rammeavtale er kjøp over kr. 100 000 valgt. Det er Fræna kommunes praksis på anskaffelsesområdet som er undersøkt. Konkurransetsettingen av rammeavtaler inngått av innkjøpsamarbeidet på Nordmøre er ikke vurdert.

<b>Krav til anskaffelser (som var gjeldende fram til 31.12.2016)</b>		
	Krav til anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000	Krav til anskaffelser større enn kr 500 000
Anskaffelse	Krav iht. regelverket	Krav iht. regelverket
Konkurranse	Ja, "så langt det er mulig"	Ja, i Doffin
Kunngjøring	Nei	Ja
Protokoll	Ja	Ja
HMS-egenerklæring	Ja	Ja, skal innhentes fra tilbyderne
Skatte- og mva. attest	Ja	Ja, skal innhentes fra tilbyderne

Fræna kommune har etter anmodning fra Møre og Romsdal Revisjon IKS gitt informasjon om et utvalg anskaffelser som er kostnadsført i 2015 og 2016. Oversikt over aktuelle anskaffelser med informasjon mottatt fra Fræna kommune følger som vedlegg (vedlegg 2).

## **4.3 Vurdering og anbefaling**

Fræna kommune er, som alle andre offentlige instanser, bunden av et regelverk om kjøp av varer og tjenester. Revisjonens undersøkelser viser at Fræna kommune har utarbeidet styrende dokumenter som skal sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Det har vært få store prosjekt gjennomført i Fræna kommune de siste årene på grunn av presset økonomisk situasjon fram til 2015. Det planlegges større prosjekter framover og det er positivt at kommunen har utarbeidet innkjøpsreglement.

### ***Innkjøpsreglement***

Innkjøpsreglementet ble vedtatt av kommunestyret i møte 5.9.2016 (sak 84/2016) og er basert på bestemmelsene i lov om offentlig anskaffelser slik bestemmelse var fram til 31.12.2016. I tillegg dekker økonomireglement bl.a. områdene budsjettdelegasjon, attestasjon og anvising, rapporteringsrutiner og delegert beslutningsmyndighet.

Ny lov om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1.1.2017. Det er en del endringer i nytt lovverk. For eksempel er terskelverdiene hevet noe. I intervju framkommer det at kommunen har kunnskap om dette og vil oppdatere reglementet. Revisjonen legger til grunn at innkjøpsreglementet revideres slik at dette blir i samsvar med gjeldende lov.

Delegasjonsreglementet og innkjøpsreglementet åpner for at mange ansatte foretar innkjøp på vegne av kommunen. Ny lov trådte i kraft 1.1.2017 og reglementet er relativt nytt. Kommunen bør sikre at aktuelle ansatte får nødvendig opplæring i nytt regelverk og

innkjøpsreglementet. Videre er det viktig at det avsettes nok tid til innkjøpsleder, ledere og ansatte som har oppgaver knyttet til innkjøp.

### ***Rammeavtaler***

Fræna kommune deltar i innkjøpssamarbeidet på Nordmøre. Ut fra formålet med innkjøpsordningen er revisjonen av den oppfatning at Fræna kommune bør vurdere hvordan innkjøpssamarbeidet skal nyttes, herunder om dette er hensiktsmessig.

Fræna kommune har fra 2015 inngått egne rammeavtaler for bygg og anleggsvirksomhet. Kommunen nytter i stor grad rammeavtaler i forbindelse med vedlikehold og mindre byggeprosjekter.

Revisjonens undersøkelser viser at enkelte rammeavtaler har vært nyttet i en grad som langt overstiger antatt kostnad i anbudsdokumentene. Dette gjelder for eksempel rammeavtaler der omfang som oppgis i kunngjøring i forbindelse med utlysning er inntil 1 mill kroner i avtaleperioden på tre år. Gjennomgang av regnskapstall og billag viser at kommunen nytter rammeavtalen for kostnader som mange ganger overstiger denne summen.

Når en inngår en rammeavtale kan det være usikkerhet knyttet til hvilket omfang avtalen vil få. På kunngjøringstidspunktet skal man oppgi forventet/ antatt omfang. Revisjonen registrerer at det ved inngåelse av rammeavtaler i 2015 var uavklart hvilke midler som skulle avsettes til investering og vedlikehold. Det er tillatt å benytte rammeavtalen utover det oppgitte omfanget. Hvorvidt man på et tidspunkt havner utenfor rammeavtalen vil avhenge av en vurdering av om vurderingen av omfanget på kunngjøringstidspunktet var forsvarlig.

Det er tillatt å gjøre mindre endringer i en inngått kontrakt. Anskaffelsesforskriften § 28-1 har bestemmelser om dette. Endringens omfang vil ha betydning for om endringen er tillatt eller ikke.

Fræna kommune bør evaluere hvordan inngåtte rammeavtaler er fulgt opp. Det bør avklares når rammeavtalene skal nyttes og når oppdrag skal legges ut til konkurranse.

### ***Mini-konkurranse***

Fræna kommune opplyser at de noen ganger nytter mini-konkurranse. Det skal gå fram i konkurransedokumentene hvordan dette skal gjennomføres. Ved mini-konkurranse kan vilkår presiseres.

Slik rammeavtalene er beskrevet er det åpnet for å avholde mini-konkurranser mellom leverandørene som har inngått rammeavtale.

Rammeavtalene løper fram til 31.12.2017. Fræna kommune bør evaluere de mini-konkurransene som er gjennomført.

### ***Engangsinvesteringer***

Revisjonens har i sin gjennomgang hatt fokus på avtaler inngått i 2015 og 2016. Det har vært få store anskaffelser disse årene. Kommunen har kunngjort en rekke anskaffelser på Doffin. Dette gjelder både engangsanskaffelser og rammeavtaler.

Vurdering av kunngjøringer og prosess knyttet til de enkelte avtaleinngåelsene har ikke vært del av forvaltningsrevisjonsprosjektet. Revisjonen har fra kommunen innhentet oversikt over

kunngjøringer på doffin.no i 2015 og 2016. Tilbakemelding fra Fræna kommune med en egenervurdering viser at Fræna kommune mener at krav til konkurranse, protokoll, HMS, skatte- og mva attest som hovedregel er ivaretatt.

Det er total kostnad i kommunen for anskaffelser av varen som er avgjørende for hvilke framgangsmåte i lov om offentlig anskaffelse som skal følges.

### **Anbefaling**

- Fræna kommune bør sikre at ansatte som foretar innkjøp får nødvendig opplæring i nytt regelverk og kommunens innkjøpsreglement.

## **5. Bygge- og anleggsledelse**

### **5.1 Problemstillinger og revisjonskriterier**

**Problemstilling:** Sikrer Fræna kommune at byggeprosjekter blir gjennomført med forsvarlig bygge- og anleggsledelse?

Temaet er i forståelse med bestilling fra kontrollutvalget i stor grad beskrivende.

**Revisjonskriterier:** Fræna kommune har avklart lederfunksjoner ved gjennomføring av bygg- og anleggsprosjekter.

### **5.2 Fakta og beskrivelse**

Kommunestyret vedtok 16.2.2017 (sak 6/2017) reglement for kommunale byggeprosjekt. Reglementet omhandler regler for hvordan større byggeprosjekt skal organiseres, ledes og gjennomføres.

I intervju framkommer det at det har vært gode prosesser for å få på plass styrende dokumenter, men at det gjenstår noe arbeid med å få disse tatt i bruk/ implementert.

Fræna kommune hadde fram til 31.8.2015 reglement for byggerekneskap/ investeringsprosjekt (vedtatt 18.6.2012). Reglementet ble opphevet da økonomireglement ble vedtatt (31.8.2015). Dokumentene omtaler gjennomføring av investeringsprosjekter.

#### **Reglementet for byggeregnskap/ investeringsprosjekt (opphevet 2015)**

Reglementet for byggeregnskap/ investeringsprosjekt omhandlet byggeprosessen fra start til slutt med framlegging av regnskapet til politisk godkjenning. Reglementet hadde i punkt 7 bestemmelser om prosjektansvarlig. Det var bestemmelser om følgende:

- *Rådmannen skal bestemme kven som er prosjektansvarlig. Vedkommende er ansvarlig for at prosjektet blir gjennomført slik som kommunestyre har bestemt.*
- *Prosjektansvarlig har ansvar for: 1) Framdriftsplan 2) Økonomisk styring 3) Rapportering 4) Utarbeiding av sluttregnskap 5) Prosjektansvarlig skal rapportere direkte til byggenemda.*

#### **Økonomireglementet (vedtatt 2015)**

Økonomireglementet har bestemmelser om igangsetting av nye investeringsprosjekt, eller utvidelse av allerede igangsatte investeringsprosjekt. Slike prosjekt skal ikke gjennomføres



før nødvendige avklaringer og utredninger er foretatt. Igangsetting skal skje på bakgrunn av skriftlig bestilling fra rådmannen. Det er bestemmelser om at det er kommunestyret selv som må vedta endringer i den totale rammen til flerårige investeringsprosjekt. Dette vil være tett knyttet opp til prosjektstyring, og vil kun inngå i budsjettrevisjoner dersom det viser seg at endret totalramme vil få effekt i årets investeringsbudsjett.

Ved større investeringsprosjekt stilles følgende krav:

- Forprosjekt utarbeides og sak fremmes til kommunestyret (i økonomiplanen eller egen sak).
- Rådmannen utpeker prosjektansvarlig.
- Detaljprosjektering starter når forprosjektet er godkjent av kommunestyret.
- For øvrig gjelder bestemmelsene i økonomireglementet for prosjektet.

Det rapporteres i forhold til investeringsbudsjettet per 1. og 2. tertial og i årsrapporten til formannskapet og kommunestyret. Hovedformålet er å synliggjøre fremdrift og om det er budsjettmessig dekning gjennom året. Endelig prosjektregnskap for investeringer over flere år på over 5 mill kroner skal foreligge så snart som mulig etter avsluttet prosjekt og senest i forbindelse med første garantibefaring. Prosjektregnskap skal fremlegges for revisjon og kontrollutvalget før behandling i kommunestyret.

### **Reglement for kommunale byggeprosjekt (vedtatt 2017)**

Reglement for kommunale byggeprosjekt har detaljerte retningslinjer for byggeprosjekter. Dokumentet gir oversikt over hvordan Fræna kommune som byggherre skal gjennomføre byggeprosjekt. Med byggeprosjekt menes:

- 1) Oppføring av nye kommunale bygninger
- 2) Store ombygginger/ rehabiliteringer av eksisterende kommunale bygninger over 3 mill
- 3) Etablering av nye kommunaltekniske anlegg (vei, vann avløp)
- 4) Store ombygginger/ rehabiliteringer av eksisterende kommunaltekniske anlegg

Dokumentet gir opplysninger om hvordan byggeprosjekt etableres, organiseres og følges opp. Anskaffelser knyttet til byggeprosjektene skal følge Fræna kommunes eget reglement.

Det er de respektive virksomheter som skal være/ er bruker av bygningen/ anlegget som forutsettes å fremlegge en vurdering som dokumentasjon på behov for det ønskede prosjekt. Konklusjonene fra denne vurdering drøftes i rådmannens ledergruppe før prosjektet utredes videre, og eventuelt innarbeides i økonomiplanen/ behandles politisk.

Ved forventet budsjettoverskridelse på kr. 500.000,- eller mer skal rådmannen legge fram en sak for kommunestyret med spørsmål om tilleggsbevilgning. Avvik under kr 500.000 kan bevilges ved godkjenning av byggeregnskapet

Mindre prosjekter som er innarbeidet i årsbudsjettet eller blir vedtatt av kommunestyret i det enkelte budsjettår, kan gjennomføres administrativt av Teknisk drift- og anlegg uten formell organisering av byggeprosjektet. Dette gjelder prosjekter med kostnadsramme under 5,0 millioner kroner. Hovedprinsippene i reglementet skal likevel gjelde for slike prosjekter.

Det framgår følgende av reglementet:

- Fræna kommunestyre er oppdragsgiver/ byggherre.
- Kommunestyret er Fræna kommunes bevilgende myndighet for byggeprosjekter, og byggeprosjekter kan ikke igangsettes før en bevilgning er gitt.

- Tiltakshaver er ansvarlig for at byggeprosjektet blir utført i samsvar med myndighetskrav. Teknisk drift- og anlegg er tiltakshaver i Fræna kommune og har anvisningsmyndighet og skal administrativt gjennomføre bygge – og rehabiliteringsoppgaver i kommunens regi.

### ***Prosjektledelse***

Det framgår av reglementet at prosjektledelsen består av: prosjektleder, 2 tilsatte ved Teknisk drift- og anlegg og enhetsleder med ansvar for virksomheten i bygget. Prosjektledelsen utnevnes av rådmann og har følgende oppgave: 1) Ivareta byggherrens interesser i forhold til prosjektet 2) Sikre at prosjektet har tilfredsstillende arbeidsvilkår og rammebetingelser 3) Økonomisk oppfølging og styring. Prosjektledelsen har besluttende myndighet.

Det framgår videre at referansegrupper/ brukergrupper ikke brukes alltid, men kan utpekes av prosjektledelsen eller av prosjektlederen.

### ***Prosjektleder***

Det framgår av reglementet at rådmann i samråd med Teknisk drift og anlegg avgjør hvem som skal være prosjektleder. Prosjektleder skal sørge for at prosjektet blir gjennomført i tråd med prosjektgrunnlaget, Videre skal prosjektleder sikre at beslutninger, som er nødvendige for at prosjektenes økonomi, fremdrift og kvalitet overholdes, blir tatt.

Prosjektlederens primære oppgaver er å utarbeide detaljerte planer, fordele planlagte oppgaver på de tilgjengelige ressurser, motivere medarbeidere, overvåke og korrigere utførelsen av arbeidet og holde god kontakt med styringsgruppen, referansegruppen og rådmann.

Prosjektlederen har ansvar for at faglige/ administrative rutiner blir utarbeidet i tide og fulgt, økonomi/ budsjett, kvalitet, rapportering og fremdrift i prosjektet.

Prosjektleder skal påse at forhold angående helse, miljø og sikkerhet (HMS) blir ivarettatt gjennom hele prosjektet.

Prosjektleder skal invitere følgende til å delta på overtakelsesforretninger/ ferdigbefaringer:

- Verneombud/ hovedverneombud
- Leder(e) for virksomhet(er) i bygningen/ driftsansvarlig for anlegget
- Representant for driftspersonell som skal ha ansvar for drift og vedlikehold av bygningen/ anlegget

Prosjektleder har ansvar for etablering av referansegruppe, møteledelse og at det blir skrevet referat. Parallelt med at prosjekteringsarbeidet påbegynnes skal det etablere referanse-/ brukergruppe(r). En annen plass i reglementet står følgende: Referansegrupper/ brukergruppe brukes ikke alltid, men kan utpekes av prosjektledelsen eller av prosjektlederen.

Så snart referansegruppen er etablert, og prosjekteringsteam er på plass, skal prosjektleder sørge for at det arrangeres et oppstartsmøte.

I tillegg til å samarbeide med rådet for funksjonshemmede skal prosjektleder påse at også andre interessegrupper/ instanser blir involvert i prosjekterings- og utførelsesfasen, og at deres behov blir ivarettatt innenfor prosjektets rammer.

Prosjektleder har ansvaret for å påse at det blir utredet hvilke lover og forskrifter som skal følges spesifikt for hvert prosjekt, og at disse blir fulgt. Prosjektleder har ansvar for at

arkivverdig korrespondanse og dokumenter blir overført til Fræna kommunes saksbehandlingssystemer for journalføring og arkivering.

Prosjektleder har det operative ansvar med å følge opp overskridelser. Så lenge prosjektet er under arbeid skal prosjektleder fremlegge rapport om fremdrift og økonomi. Rapporten innarbeides i rådmannens tertialrapport og i årsrapporten.

### **Byggeleder**

Det framgår av reglementet at byggeleder følger opp arbeidet på byggeplassen i hele anleggsperioden. Herunder:

- Byggeleder sørger for at det skrives referat fra byggemøter
- Påse at kvaliteten på materialer er god og i henhold til beskrivelse
- Påse at kvaliteten på arbeidet er tilfredsstillende
- Påse at arbeidet utføres i henhold til gjeldende lover og regler
- Sørge for at sluttdokumentasjon samles inn

### **Plan- og byggenemd**

Det framgår av reglementet at plan- og byggenemden skal bistå prosjektledelsen og fungere som drøftningspart i alle byggesaker som har en kostnadsramme over kr 3 millioner. Nemnda har forslagsrett og kan kreve møter med prosjektledelsen. Nemnda kan på eget initiativ rapportere til politiske organ. Ved høringer om konkrete prosjekt er nemnda høringspart. Leder av Plan og Byggenemd har møterett i prosjektledelsen.

Kommunestyret vedtok i møte 23.5.2016 (sak 60/2016) mandat for plan og byggenemd. I tillegg til det som framgår av reglementet nevnt ovenfor, framgår følgende:

- Teknisk drift har sekretærfunksjon for nemnda. Med byggesaker menes: - Nybygg - Påbygg/tilbygg/renovering - Større investeringer knyttet til ombygging.
- Tekniske drift- og anlegg plikter å holde nemnda orientert om byggeprosjekt, og skal på oppfordring fra nemnda gi all informasjon som nemnda etterspør.
- Nemnda skal ha et spesielt ansvar for å påse brukermedvirkning i byggeprosjekt både i planlegging og gjennomføring
- Alle nemnda sine møter skal protokollføres og legges frem som orientering til Driftsutvalget

Fræna kommune har over tid hatt plan og byggenemd. I forbindelse med valg av representanter til nemnda 30.11.2015 gjorde formannskapet vedtak om at mandat for nemnda og organisering av fagteam skulle gjennomgås. En målsetning var å få til en klarere ansvarsdeling mellom administrasjon og nemnda. På kommunens hjemmeside gis det informasjon om den kommunale Plan- og byggenemda 2015-2019 (informasjon sist endret 2.3.2017).

*Plan- og byggenemnda er sammensatt av 3 politikere som er valgt av formannskapet og 2 er utpekt av rådmannen fra administrasjonen. De tre som er utpekt av formannskapet er faste medlemmer, mens de to som er utpekt av rådmannen, varierer fra byggeprosjekt til byggeprosjekt.*

## **5.3 Vurdering og anbefaling**

Revisjonen har i samsvar med kontrollutvalgets bestilling sett særskilt på ledelse av bygge- og vedlikeholdsprosjekt. Fræna kommunen har utarbeidet klarere rutiner og retningslinjer for ledelse og organisering av bygge- og vedlikeholdsprosjekter.

Det er mange aktører involvert i ledelse og styring. Kommunestyret er overordnet organ og rådmannen er overordnet leder. Enhet for Teknisk, drift og anlegg har en sentral rolle i basisorganisasjonen. Dette i tillegg til ulike lederfunksjoner etablert i prosjektorganisasjonen der det også er ulike utvalg og nemder. Forhold mellom basisorganisasjon og prosjektorganisasjon kan ha noen utfordringer.

Reglementet er nylig vedtatt. Revisjonen anbefaler en evaluering etter en tid for blant annet å avdekke områder som kan være uklare. Dette gjelder blant annet plan- og byggenemda og prosjektleders ansvar i forhold til brukermedvirkning, beslutningsmyndighet for prosjektledelsen, og ansvar for myndighetskrav.

### **Anbefaling**

- Fræna kommune bør evaluere reglement for kommunale byggeprosjekt etter en tid.

## Dokumentoversikt

### *Regelverk*

- Lov av 25.9.1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov av 16.7.1999 om offentlige anskaffelser (opphevet 1.1.2017)
- Forskrift av 7.4.2006 om offentlige anskaffelser (opphevet 1.1.2017)
- Lov av 17.6.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (i kraft 1.1.2017)
- Forskrift av 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (i kraft 1.1.2017)

### *Utredninger og veiledere*

- NOU 2004:22  
«Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren»
- Muliticonsult/ PWC på oppdrag fra KS (2008)  
«Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde»
- Veileder fra KS: »Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold»
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser

### *Fræna kommune (kommunale vedtak, reglement, retningslinjer etc)*

- Kommuneplanens samfunnsdel (2005-2017)
- Kommunal planstrategi
- Delegasjonsreglement
- Økonomireglement
- Finansreglement
- Reglement for byggerekneskap/ investeringsprosjekt (opphevet 31.8.2015)
- Kvalitetssystem og internkontroll (elektronisk kvalitetssystem, Kommuneforlaget)
- Etsiske retningslinjer
- Budsjett og økonomiplan
- Retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg – vedlikeholdsplan
- Retningslinjer – lukking av avvik som framkommer i forbindelse med branntilsyn
- Tilstandsrapport for kommunale bygg (utvendig)
- Retningslinjer for kjøp og salg av fast eiendom
- Innkjøpsreglement/ reglement for offentlig anskaffelse
- Vedtekter for Innkjøps samarbeidet på Nordmøre
- Reglement for kommunale byggeprosjekt
- Mandat for plan og byggenemnd

### *Vedlegg*

1. Anskaffelser i Fræna kommune i 2015 og 2016
2. Gjennomgang av et utvalg anskaffelser som er regnskapsført i 2015 og 2016

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Anskaffelser i Fræna kommune i 2015 og 2016

I møte i kontrollutvalget 4.4.2017 informerte rådmannen om anskaffelser kommune har lagt ut Doffin.no i 2015 og 2016. Det gjaldt 9 anskaffelser i 2015 og 11 anskaffelser i 2016. I tillegg ble det informert de anskaffelser som er over beløpsgrensene i Lov om offentlige anskaffelser legges ut på TED-databasen(EU-portalen for anskaffelser).

Revisjonen har mottatt oversikt fra Fræna kommune over kunngjøringer (se under).

#### **2015 (9 kunngjøringer på doffin.no med kunngjøringsdato i 2015)**

##### ***Anskaffelse Håndverkertjenester Tømrer/snekker***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2014-711869 - Tilbudsfrist: 2015-01-05 - Kunngjøringsdato: 2014-12-10

##### ***Rammeavtale vedrørende innleie av lastebiler og maskiner 2015 - 2017***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2014-453035 - Tilbudsfrist: 2015-01-12 - Kunngjøringsdato: 2014-12-22

##### ***Tornes slamavskiller***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2015-138250 - Tilbudsfrist: 2015-04-01 - Kunngjøringsdato: 2015-03-05

##### ***Div. renovering Aureosen skole 2015***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2015-811320 - Tilbudsfrist: 2015-02-26 - Kunngjøringsdato: 2015-02-05

##### ***E02: Rentvannsbasseng i GRP, HB Haukåsen***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2015-498618 - Tilbudsfrist: 2015-03-25 - Kunngjøringsdato: 2015-03-05

##### ***Asfaltering av veier/plasser i Fræna kommune***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2015-963858 - Tilbudsfrist: 2015-03-31 - Kunngjøringsdato: 2015-03-17

##### ***Renovering Fræna Ungdomsskole øst og nordvegg 2015***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2015-381325 - Tilbudsfrist: 2015-04-30 - Kunngjøringsdato: 2015-04-09

##### ***Håndtverkertjenester, Maler***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2015-121615 - Tilbudsfrist: 2015-05-05 - Kunngjøringsdato: 2015-04-23

##### ***Serviceavtale for ventilasjonsanlegg***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2015-044363 - Tilbudsfrist: 2015-05-27 - Kunngjøringsdato: 2015-05-05

##### ***Gangvei Sandsbukta, Trinn 3***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2015-140631 - Tilbudsfrist: 2015-10-27 - Kunngjøringsdato: 2015-10-08

**E01 Høydebasseng Haukåsen**

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2015-162657 - Tilbudsfrist: 2015-10-28 - Kunngjøringsdato: 2015-10-06

**2016 (12 kunngjøringer på doffin.no med kunngjøringsdato i 2016)**

***Vei Fiskerikai Harøysund***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-051868 - Tilbudsfrist: 2016-06-06 - Kunngjøringsdato: 2016-05-13

***Arkitekttjenester/prosjektering Sylte skole***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-084481 - Tilbudsfrist: 2016-06-14 - Kunngjøringsdato: 2016-05-27

***Arkitekttjenester/prosjektering Sylte skole***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-947941 - Tilbudsfrist: 2016-07-01 - Kunngjøringsdato: 2016-05-25

***Anbud Arkitekttjenester/prosjektering Jendem skole***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-918451 - Tilbudsfrist: 2016-07-01 - Kunngjøringsdato: 2016-05-25

***Asfaltering 2016***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-777868 - Tilbudsfrist: 2016-08-01 - Kunngjøringsdato: 2016-07-04

***Kjøp av lastebil 2016***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-075802 - Tilbudsfrist: 2016-08-05 - Kunngjøringsdato: 2016-07-04

***Arkitekttjenester/prosjektering Sylte skole***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-476692 - Tilbudsfrist: 2016-08-09 - Kunngjøringsdato: 2016-06-21

***Arkitekttjenester/prosjektering Jendem skole***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-965645 - Tilbudsfrist: 2016-08-09 - Kunngjøringsdato: 2016-06-21

***Rammeavtale rørleggertjenester***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-775463 - Tilbudsfrist: 2016-08-16 - Kunngjøringsdato: 2016-07-08

***Bolig med vaktel på Eidem***

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-104651 - Tilbudsfrist: 2016-12-02 - Kunngjøringsdato: 2016-11-04

**E02 Maskin**

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-974514 - Tilbudsfrist: 2017-01-13 - Kunngjøringsdato: 2016-11-22

**E01 Grunn- og bygningsmessige arbeider**

Publisert av: Fræna kommune - Kunngjøringstype: Kunngjøring av konkurranse  
Doffin referanse: 2016-580903 - Tilbudsfrist: 2017-01-27 - Kunngjøringsdato: 2016-12-09

## Vedlegg 2: Gjennomgang av et utvalg anskaffelser som er regnskapsført i 2015 og 2016

Revisjonen anmodet med utgangspunkt i regnskapet for 2015 og 2016 Fræna kommune om å knytte kommentarer til et utvalg anskaffelser. Selve innkjøpsprosessene og eventuelle anbudsutlysninger for disse anskaffelsene er fra perioden 2013-2016.

Krav til anskaffelser iht regelverket som var gjeldende fram til 31.12.2016 vises i tabellen under.

Krav til anskaffelser (som var gjeldende fram til 31.12.2016)		
	Krav til anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000	Krav til anskaffelser større enn kr 500 000
Anskaffelse	Krav iht. regelverket	Krav iht. regelverket
Konkurranse	Ja, "så langt det er mulig"	Ja, i Doffin
Kunngjøring	Nei	Ja
Protokoll	Ja	Ja
HMS-egenerklæring	Ja	Ja, skal innhentes fra tilbyderne
Skatte- og mva. attest	Ja	Ja, skal innhentes fra tilbyderne

Informasjon fra Fræna kommune om et utvalg anskaffelser som er kostnadsført i 2015 og 2016 gjengis i oversiktene under.

### Anskaffelser fra kr 100 000 til kr 500 000 som er kostnadsført i 2015

	Anskaffelser	Leverandør (avtaletype)	Innkjøper	Beløp m/ mva i 2015
1	02215	Inventar og utstyr	Grande trevare (kostnad under 100 000) Atea (IT-utstyr, rammeavtale)	Aurosen/ Jendem skole 367 000
2	02270	Maling	DanDanBygg (maling, rammeavtale)	Bud barnehage 155 000
3	03044	Kontormøbler	Egenregi + rammeavtale	Fræna legekantor 251 000
4	05111	Ny utgang	Anbud	Frænahallen 401 000
5	07754	Asfaltering		Sandsbukta 368 000

### Anskaffelser over kr 500 000 som er kostnadsført i 2015

	Anskaffelser	Leverandør (avtaletype)	Innkjøper	Beløp m/ mva i 2015
A	02124	Oppussing klasserom	DanDan Bygg (tømrer, rammeavtale) Flataker AS (rørlegger) Elektro AS (elektro) Elmo AS (elektro) Urd Klima (ventilasjon) Norconsult AS (konsulent) Dale Bruk AS (leverandør byggevarer)	Fræna ungdomsskole 7 778 000
B	02216	Nye vinduer	Eide Byggservice (anbud)	Aureosen skole 1 626 000
C	0341	Oppussing kontor	DanDan Bygg (tømrer, rammeavtale)	Barnevernet 742 000
D	04610	Fornyng kommunestyresal og kantine	Minikonkurranse: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontorvarehuset (møbler)</li> <li>• Westad storkjøkken (kantineutstyr)</li> <li>• Atea (lyd/teknisk)</li> </ul> Rammeavtale: <ul style="list-style-type: none"> <li>• DanDan (bygg/maling)</li> <li>• Elmo (elektro)</li> </ul>	Rådhuset 1 615 000
E	07752	Kantslåttutstyr		605 000

### Anskaffelser fra kr 100 000 til kr 500 000 som er kostnadsført i 2016

	Anskaffelser	Leverandør (avtaletype)	Innkjøper	Beløp m/ mva i 2016
6	2220	Nybygg (2220 og 2240)	Streken Arkitekter AS (eget anbud)	Sylte skole 135 000
7	3041	Oppussing kontor	DanDan (rammeavtale) (I tillegg benyttet egne ansatte i kommunen)	Barnevern 470 000
8	5031	Basketballbane	Unisport (kun en kunne leverandør kunne levere aktuelt dekke – denne kontaktet) Elmo (elektriker, rammeavtale)	Fræna ungdomsskole 185 000



Møre og Romsdal Revisjon IKS – Forvaltningsrevisjonsprosjekt om eiendomsforvaltning m.m.

9	5033	Lagerbygg	Monter (tilbud innhentet fra to firma) DanDan (snekkerarbeider, rammeavtale)	Fræna ungdomsskole	366 000
10	7751	Grusing kommunale vei	Fræna kommune (egen regi + rammeavtale)		429 000

**Anskaffelser over kr 500 000 som er kostnadsført i 2016**

		Anskaffelser	Leverandør (avtaletype)	Innkjøper	Beløp m/ mva i 2016
F	2124 2126	Oppussing klasserom	DanDanBygg (tømrer, rammeavtale) Rørpartner AS (rørlegger) Elmo AS (elektro) Fasadeprodukter AS (solskjerming) Romsdal Gjenvinning (avfallshåndtering)	Fræna ungdomsskole	4 175 000
G	2242	Skifting av vindu og oppussing av skolekjøkken + utvendig fasade og sløydsal	DanDanBygg (tømrer, rammeavtale) Rørpartner AS (rørlegger) Elmo AS (elektro) Romsdal Gjenvinning AS (avfallshåndtering) Caverion AS (ventilasjon) Johnsen Maskinservice AS (grunnarbeid)	Bud skole	2 679 000
H	2264	Nye vinduer/ dører i musikkfløya + yttervegg	DanDanBygg (tømrer, rammeavtale) Rørpartner AS (rørlegger) Elmo AS (elektro) Romsdal Gjenvinning AS (avfallshåndtering) Caverion AS (ventilasjon) Johnsen Maskinservice AS (grunnarbeid) Polygon AS (asbestsannering) Moen Bomiljø AS (gulvbelegg)	Hustad skole	3 417 000
I	5036	Skatebane	Betongpark Doffinkonkurranse)	Fræna ungdomsskole	1 296 000
J	6013	Kjøp av bil: Liten varebil Kjøp av bil: Stor lastebil:	Auto 88 AS (mini-konkurranse) Bertel og Steen (Doffinkonkurranse)	Vannverket	1 939 000

Med utgangspunkt i regelverket som var gjeldende fram til 31.12.2016, ble Fræna kommune bedt om å gi informasjon om gjennomføring av de ovennevnte anskaffelsene knyttet til om sentrale deler i anskaffelsesregelverket er fulgt. Tilbakemeldinger fra Fræna kommune med egen vurdering viser at Fræna kommune mener at krav til konkurranse, protokoll, HMS, skatte- og mva attest som hovedregel er ivaretatt.