



Kontroll og oppfølging av offentlig-privat samarbeid

2014

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 01/2013 Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS
- Rapport 02/2013 Internkontroll i- og rundt enkelte IT-systemer. Samlerapport 2012
- Rapport 03/2013 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen. Samlerapport 2012
- Rapport 04/2013 Barneverntjenestenes håndtering av meldinger fra Oslo Krisesenter i 2011
- Rapport 05/2013 Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten (unntatt offentlighet)
- Rapport 06/2013 Eierskapskontroll i Kollektivtransport-produksjon AS 2010-2012
- Rapport 07/2013 Oslo kommunes saksbehandling i Lindebergsakene
- Rapport 08/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vognselskap AS 2010-2012
- Rapport 09/2013 Oslo kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011
- Rapport 10/2013 Sosialtjenestens forvaltning av klientmidler
- Rapport 11/2013 Kvalitet i barnehage - Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand
- Rapport 12/2013 Bydelsutvalgenes tilsyn - forståelse, organisering og rapportering
- Rapport 13/2013 Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet
- Rapport 14/2013 Ivaretagelse av miljøkrav til nye barnehage- og skolebygg
- Rapport 15/2013 Anskaffelser i Undervisningsbygg Oslo KF
- Rapport 16/2013 Forvaltning av utplasserte kunstverk
- Rapport 17/2013 Standpunkt karakterer i videregående skole – likebehandles elevene?
- Rapport 18/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vei AS
- Rapport 01/2014 Behandling av søknader om sykehjemsplass - Bydel Sagene og Bydel Vestre Aker
- Rapport 02/2014 Saksbehandlingstid i pedagogisk-psykologisk tjeneste
- Rapport 03/2014 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen - Samlerapport 2013
- Rapport 04/2014 Kommunale boliger - forebygging av utkastelser
- Rapport 05/2014 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer - Samlerapport 2013
- Rapport 06/2014 Eierskapskontroll i Oslo Pensjonsforsikring AS 2011- 2013
- Rapport 07/2014 Oslo kommunes overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse
- Rapport 08/2014 Kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen
- Rapport 09/2014 Gjennomføring av spesialundervisning - Ammerud skole og Bekkelaget skole
- Rapport 10/2014 Bevaringsverdig på Gul liste – saksbehandling og konsekvenser
- Rapport 11/2014 Planlegging og gjennomføring av investeringer i Oslo Havn KF
- Rapport 12/2014 Eierskapskontroll i Fjellinjen AS 2011 - 2013

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Kontroll og oppfølging av kontrakter om offentlig-privat samarbeid*. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak 27.08.2013 (sak 76), og tilhører fokusområdet anskaffelser og kontraktsoppfølging, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon* 13.06.2012 (sak 165).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4, som har følgende ordlyd:

“... systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av prosjektleder Per-Jarle Stene og prosjektmedarbeider Geir Lunde.

Vi vil takke Undervisningsbygg Oslo KF for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

09.09.2014


Hilde Ludt
fung. avdelingsdirektør


Per-Jarle Stene
seniorrådgiver

Innhold

Forord	1
Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn og formål	9
1.2 Undersøkelsens problemstillinger	11
1.3 Begrepsdefinisjoner	11
1.4 Avgrensninger og presiseringer	12
1.5 Undersøkelsens metoder	13
1.6 Kilder for revisjonskriterier og referanseramme	13
1.7 Rapportens oppbygging.....	14
2. Kort om offentlig-privat samarbeid	15
2.2 Hva er offentlig-privat samarbeid?.....	15
2.3 Hvorfor offentlig-private samarbeid?.....	15
3. OPS-kontraktens oppbygging og innhold	17
4. Krav til drift og vedlikehold	19
4.1 Bruk av ytelseskriterier	19
4.2 Flexibilitet i kontrakt	19
4.3 Fokus på kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping	20
5. Rett til innsyn, kontroll og bruk av sanksjoner	21
6. Organisering av kontroll og oppfølging av leveranser	22
6.1 Revisjonskriterier	22
6.2 Faktabeskrivelse	22
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	24
7. Prosedyrer og praksis for kontroll og oppfølging	26
7.1 Revisjonskriterier	26
7.2 Faktabeskrivelse	26
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger	35
8. Oppsummering med konklusjon og anbefalinger	36
8.1 Ytelseskrav, flexibilitet i kontrakt og forbedringsfokus	36
8.2 Kontraktsfestet rett til innsyn, kontroll og sanksjoner	36
8.3 Organisering av kontroll og oppfølging	36
8.4 Prosedyrer og praksis for kontroll og oppfølging	37
8.5 Konklusjon	37
8.6 Anbefalinger.....	37
9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering	39

Referanser	41
Vedlegg 1 Revisjonskriterier.....	43
Vedlegg 2 Referanseramme for rapportens beskrivende kapitler	45
Vedlegg 3 Metoder	57
Vedlegg 4 Krav til drift og vedlikehold.....	61
Vedlegg 5 Rett til innsyn, kontroll og bruk av sanksjoner	69
Vedlegg 6 Kommentarer til rapporten fra Undervisningsbygg Oslo KF	73
Vedlegg 7 Kommentarer til rapporten fra Byrådsavdeling for kultur og næring.....	75

Hovedbudskap

I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen dels beskrevet kontrakter og dels vurdert Undervisningsbygg Oslo KFs kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold ved Høybråten skole og Persbråten videregående skole. Begge skolene er omfattet av avtaler om offentlig-privat samarbeid (OPS).

OPS-kontraktene inneholder en rekke bestemmelser av direkte betydning for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold og sanksjonsmuligheter ved feil og mangler i leveransene. Undervisningsbygg Oslo KF hadde ikke utarbeidet særskilte eller generelle prosedyrebeskrivelser for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold. Etablerte kontrollmuligheter som samarbeidsforum og eiendomsbesiktigelse hadde blitt benyttet. Kommunerevisjonen stiller likevel spørsmål ved om de samlede kontrollmulighetene hadde blitt brukt tilstrekkelig systematisk og aktivt.

Basert på den beskrivende delen av undersøkelsen synes det å være slik at Undervisningsbygg i konkurransen om OPS-kontraktene

- ikke hadde utformet et systematisk oppbygget sett med ytelseskrav til drift og vedlikehold av skolene
- ikke hadde mottatt komplett dokumentasjon av forvaltning, drift og vedlikehold sammen med tilbudet som forutsatt i konkurransegrunnlaget, men at slik dokumentasjon gradvis har kommet på plass

Sammendrag

Kontrollutvalget vedtok undersøkelsen 27.08.2013 (sak 76). Med grunnlag i bestillingen har Kommunerevisjonen undersøkt om Undervisningsbygg Oslo KF (heretter Undervisningsbygg) har gjennomført tilfredsstillende kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene om Persbråten videregående skole og Høybråten skole i driftsperioden.

Hovedproblemstillingen er operasjonalisert i følgende fem delproblemstillinger:

- Redegjør for kontraktens innhold med hensyn til krav til drift og vedlikehold i driftsperioden.
- Redegjør for kontraktens innhold med hensyn til Undervisningsbyggs rett til å følge opp den private leverandørens leveranser av drift og vedlikehold i avtalt driftsperiode og foretakets rett til bruk av sanksjoner ved eventuelt avvik eller mislighold.
- Har Undervisningsbygg organisert kontroll- og oppfølgingsarbeidet av leveransene av drift og vedlikehold på god måte?
- Har Undervisningsbygg etablert hensiktsmessige prosedyrer og rutiner for kontroll og oppfølging av leveransene av drift og vedlikehold?
- Har Undervisningsbygg gjennomført kontroll og oppfølging av leveransene av drift og vedlikehold i tråd med kommunens krav på området?

Formålet med forvaltningsrevisjonen av foretakets kontroll og oppfølging av de aktuelle OPS-kontraktene har vært å avdekke eventuelle svakheter og mangler og gi nyttige vurderinger og innspill både til bruk i Undervisningsbygg og til bruk i andre virksomheter som har eller får ansvaret for oppfølging av OPS-kontrakter.

Avgrensninger og presiseringer

Undersøkelsen har ikke omfattet kontroll av anskaffelsen eller tildelingen av OPS-kontraktene.

Bystyrets vedtak 22.06.2005 (sak 281), der de detaljerte OPS-kontraktene for Høybråten skole og Persbråten videregående skole ble lagt fast, har satt begrensninger for tradisjonell forvaltningsrevisjon ved besvarelsen av to delproblemstillinger om kontraktens innhold, men har åpnet for en deskriptiv løsning. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve

politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer. For de øvrige problemstillingene er det gjennomført forvaltningsrevisjon der fakta har blitt vurdert mot revisjonskriterier.

Utviklingen i Norge og i utlandet har gått i retning av å se forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av bygninger som del av en større virksomhet som går ut på å "huse virksomhet". Mens FDV-begrepet tidligere er hovedsak har vært knyttet til bygningene og de tekniske installasjonene, inkluderes alle servicefunksjonene som skal til for å skape virksomhet i bygningene i det relativt nye og omfattende begrepet fasilitetsstyring. Begrepet har ikke dannet utgangspunkt for kontroll fra Kommunerevisjonens side, men har blitt benyttet som grunnlag for å utarbeide en referanseramme for de beskrivende kapitlene i rapporten. Hensikten har dels vært å gi kapitlene en oversiktlig struktur og dels å vise eventuelt utviklingspotensial med tanke på nye OPS-kontrakter, men uten bruk av normative kriterier.

Forvaltning av eiendom definert som ledelse og administrasjon har ikke blitt kontrollert i denne undersøkelsen.

Undersøkelsens viktigste funn

Her gir Kommunerevisjonen en oversikt over de viktigste funnene basert på utført forvaltningsrevisjon.

Organisering

Plasseringen av ansvaret for kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene under en forvalter med relevant kompetanse i linjen i foretaket framstår som hensiktsmessig og egnet til å sikre kontinuitet i arbeidet. Kontinuitet er en forutsetning gitt kontraktens lange varighet.

Svarene fra informantene gir grunnlag for å peke på rom for noe større grad av formalisering av mål for og resultatvurdering av arbeidet med kontroll og oppfølging, for eksempel i medarbeideravtaler.

Stillingsbeskrivelsen for driftsingeniørene inneholdt ikke en konkretisering av ansvar og oppgaver om kontroll og oppfølging av OPS-skolene, men synes i hovedsak tilpasset kontroll og oppfølging av skoler som Undervisningsbygg selv har forvaltet.

Interne prosedyrer for kontroll og oppfølging

Etablering av god internkontroll tilsier at foretakets praksis for kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene dokumenteres skriftlig. Undervisningsbygg hadde ikke utarbeidet særskilte eller generelle prosedyrebeskrivelser for hvordan kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold med basis i OPS-kontraktene skulle utføres, men hadde tatt utgangspunkt i aktuelle stillingsbeskrivelser i kontraktene og i en utviklet praksis.

Fraværet av skriftlige interne prosedyrer for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold kan skape usikkerhet om hva som er foretakets forventninger til kontroll og oppfølging, og likeledes skape usikkerhet om det konkrete innholdet i kontroll- og oppfølgingsaktiviteten. Ikke minst vil usikkerhet kunne oppstå ved skifte av ansvarlig personale ved lengre sykefravær og lignende.

Kontroll og oppfølging

OPS-kontraktene inneholder en rekke bestemmelser av direkte betydning for hvordan kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold kan prosesseres i faste fora, ved besiktigelse av eiendom, ved gjennomføring av internkontroll og utarbeidelse av feilmeldingsstatistikk. I tillegg inneholdt kontraktene sanksjonsmuligheter som adgang til trekk i husleie og trekk i betaling for tilleggstjenester. Forane, kontrollmekanismene og sanksjonsmulighetene synes rasjonelle og hensiktsmessige, men Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om de samlede kontrollmulighetene har blitt brukt tilstrekkelig systematisk og aktivt. Tilgjengelig og kontraktsfestet statistikk, kontroll- og statusrapporter ble ikke systematisk innhentet, oppbevart og anvendt.

Mer vekt på systematisk oppfølging av om skolene drives og vedlikeholdes i tråd med OPS-kontraktene i hele kontraktforløpet, kan redusere risikoen for at bygningene ikke fungerer optimalt under leieperioden og ikke tilbakeføres til kommunen i god stand ved opphør av kontrakt.

Andre kartlagte forhold

Her presenterer Kommunerevisjonen de viktigste andre forholdene som er behandlet deskriptivt.

Ytelseskrav til drift og vedlikehold

Det synes å være slik at Undervisningsbygg i konkurransen om OPS-kontraktene ikke hadde utformet et systematisk oppbygget sett med ytelseskrav til drift og vedlikehold av skolene utover det generelle og overordnede kravet “eiendommen (skal) til enhver tid holdes i god stand, og med samme kvalitet som ved oppføring av bygget, dog aksepteres alminnelig slit og elde mellom normale vedlikeholdsintervaller”.

I konkurransegrunnlaget om OPS-kontraktene ble det stilt krav om at tilbyder skulle levere komplett FDV-dokumentasjon som del av tilbudet. Gjennomgått materiale om FDV-systemet tyder på at tilbyder ikke hadde levert komplett FDV-dokumentasjon sammen med tilbudet som forutsatt, men at slik dokumentasjon gradvis har kommet på plass.

Fravær av ytelseskrav til drift og vedlikehold kan for det første ha den virkningen at det skapes usikkerhet i konkurransen om kontrakten ved at tilbyder ikke får et klart bilde av hva som kreves levert. For det andre kan det bygges inn en risiko for at drifts- og vedlikeholdstjenestene blir leverandørstyrt, og at totalkostnaden for leveransen kan påvirkes negativt for kjøper.

Fokus på kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping

Undervisningsbygg og SG Finans / Skanska Norge AS har i konkurransegrunnlag og tilbud

hatt fokus på framtidrettet endringsbehov og fleksibilitet i valg av løsninger som kunne legges til rette for nødvendige endringer “uten at det går utover partenes kontraktsmessige stilling”. Konkurransegrunnlag og tilbud er del av den samlede kontraktsdokumentasjonen. Partenes intensjoner om tilrettelegging for framtidrettet endringsbehov har slik blitt omfattet av kontraktene. Intensjonene synes ikke å ha blitt konkretisert i inngåtte kontrakter ved definering av metoder som skulle brukes ved utvikling og igangsetting av tiltak rettet mot forbedring, beste praksis og nyskaping. Manglende definering av metoder kan være et hinder for utvikling og igangsetting av forbedring og nyskaping.

Rett til innsyn, kontroll og sanksjoner

Undervisningsbygg har ved inngåelsen av OPS-kontraktene søkt å ivareta rett til innsyn, opplysninger og kontroll av relevans for kontraktsoppfølging av drift og vedlikehold. Beskrivelsen av kontraktene viser at rett til innsyn, opplysninger og kontroll ikke har blitt systematisk og gjennomgående bygget inn i delkontraktene ved bruk av standardiserte formuleringer. Slike standardiserte formuleringer kan bidra til å redusere risikoen for uenighet eller tvister, og likedan etablere et entydig grunnlag for kontroll og oppfølging.

Et sanksjonsregime var lagt på plass i OPS-kontraktene.

Anbefalinger

Kommunerevisjonens anbefalinger gis med grunnlag i det som er revidert, og ikke med utgangspunkt i deskriptive kapitler. Anbefalingene er følgelig basert på vurderingene i kapittel 6 om organisering av kontroll og oppfølging, og kapittel 7 om prosedyrer for og praksis ved kontroll og oppfølging av leveranser.

Kommunerevisjonen anbefaler at Undervisningsbygg vurderer følgende tiltak:

- at Undervisningsbyggs ønskede praksis for kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene

beskrives, og at det vurderes om det er behov for ytterligere tiltak for å klargjøre foretakets forventninger til kontroll og oppfølging

- systematisk innhenting, oppbevaring og anvendelse av tilgjengelig og kontraktsfestet statistikk, kontroll- og statusrapporter
- mer aktiv kontroll og oppfølging av at skolene drives og vedlikeholdes i tråd med OPS-kontraktene i hele kontraktsforløpet

Uttalelser til rapporten

Byrådsavdeling for kultur og næring, Undervisningsbygg Oslo KF og rektor ved Høybråten skole har gitt tilbakemelding på rapporten.

Byrådsavdeling for kultur og næring hadde ingen merknader. Rektor begrenset seg til å vise til at han ikke hadde kommentarer til de opplysningene som han hadde blitt sitert på i rapporten.

Undervisningsbygg hadde ikke innvendinger til prosjektets metoder, anvendte kilder eller data, og vurderte det slik at forvaltningsrevisjonen samlet sett hadde vært nyttig.

Når det gjelder oppfølging av Kommunerevisjonens anbefalinger går det fram at Undervisningsbygg vil

- etablere den anbefalte prosedyren om foretakets kontroll og oppfølging av OPS-kontrakter
- vurdere frekvens og omfang av aktuell statistikk, kontroll- og statusrapporter
- legge til rette for en mer aktiv kontroll av at skolene drives og vedlikeholdes i tråd med OPS-kontraktene i hele kontraktsforløpet

Foretakets varslede tiltak er relevante i forhold til Kommunerevisjonens anbefalinger.

1. Innledning

I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen dels beskrevet kontrakter og dels vurdert Undervisningsbygg Oslo KFs kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold ved Høybråten skole og Persbråten videregående skole. Begge skolene er omfattet av avtaler om offentlig-privat samarbeid.

Undervisningsbygg Oslo KF (heretter Undervisningsbygg) inngikk kontraktene om drift og vedlikehold av skolene med Elcon Finans AS i 2005 (senere SG Finans). Avtalene om offentlig-privat samarbeid innebar også overdragelse av skolebyggene og feste av tomtearealer. SG Finans har samarbeidet med Skanska Norge AS om entreprenørtjenester, og Skanska Norge AS har benyttet Coor Service Management AS (tidligere Skanska Facilities Management AS) som driftsorganisasjon.

1.1 Bakgrunn og formål

Kontrollutvalget vedtok undersøkelsen 27.08.2013 (sak 76).

Offentlig-privat samarbeid (OPS) omtales gjerne som en offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private virksomheter, eventuelt sammen med det offentlige og etter forespørsel fra det offentlige.

I OPS-kontrakter påtar en privat leverandør seg et helhetlig ansvar for prosjektering, finansiering, bygging, drift og vedlikehold av et tiltak som er et offentlig ansvar, for eksempel en skole eller en vei. Det offentlige betaler for ytelsen i form av avtalt leiepris. Normalt tilbakeføres tiltaket til det offentlige etter et bestemt antall år, for eksempel 25 år.

Gjennom OPS er hensikten at utbygger skal gis incentiver til å finne kostnadseffektive og kvalitativt gode og varige løsninger med et godt vedlikehold, og eventuelt incentiver til å forsere utbyggingen der det er mulig.

OPS er noe nærmere beskrevet i rapportens kapittel 2 og de aktuelle kontraktene i kapittel 3.

Oslo kommune har signalisert økt bruk av OPS ved investeringer, blant annet i bystyresakene *Bruk av offentlig-privat samarbeid* behandlet i møtet 23.03.2011 (sak 57) og *Skolebehovsplanen 2012–2022* behandlet i møtet 14.12.2011 (sak 446). I byrådets forslag til budsjett for 2013 (sak 1) ble det ytret at OPS i investeringsprosjekter skal benyttes der det er egnet.

Ved utgangen av 2012 hadde Oslo kommune inngått OPS-kontrakter om bygging og drift av fire skoler:

- Bogstad skole, i drift fra 2005
- Persbråten videregående skole, i drift fra 2007
- Høybråten skole, i drift fra 2008
- Ullern videregående skole, byggestart i 2011 og planlagt i drift fra 2013

Ytterligere to skoler har blitt utlyst for bygging og drift:

- Gran skole, utlyst i 2011
- Veitvet skole, utlyst i 2011

Utlysningene av Gran og Veitvet skoler skjedde i regi av Utdanningsetaten.

Ved Kommunerevisjonens oppstart av undersøkelsen hadde Høybråten og Persbråten hatt en driftsperiode på henholdsvis ca. 5 og 6 år.

SINTEF Byggforsk avga i 2009 en evalueringsrapport etter oppdrag fra Undervisningsbygg basert på en undersøkelse av offentlig-privat samarbeid om Persbråten videregående skole og Høybråten skole.¹

¹ Livsløp/OPS-kontraktene Persbråten videregående skole og Høybråten grunnskole, evaluering av første fase i livsløp/OPS-kontrakter mellom Undervisningsbygg Oslo KF og SG Finans. Prosjektrapport 33-2009.

Undersøkelsen hadde fokus på perioden fra utlysning av konkurranse til ferdigstilling av prosjekter, og noe inn i den tidlige leie-/bruksfasen. SINTEF Byggforsk konkluderte blant annet med følgende:

- Gjennomføringen av anskaffelsen hadde vært krevende og kostbar.
- Medvirkningsprosessen hadde vært utfordrende.
- Planleggingen, prosjekteringen og byggingen burde ha blitt forankret bedre hos undervisningspersonalet, administrasjonen og andre berørte parter.
- Retningslinjer for ansvar/plikter, medvirkning/påvirkning og innsyn burde ha vært klargjort.
- Avtale om innredning, møbler og utstyr burde ha vært inkludert i kontrakten.

Driftsfasen, som er viktig i et livsløpsperspektiv og i en OPS-kontrakt, ble ikke evaluert.

Reinertsen AS har på oppdrag fra Oslo kommune foretatt en benchmarking av Persbråten videregående skole (OPS) og Bjørnholt videregående skole (tradisjonell modell). Oppsummeringen av funnene var at prosjektene hadde praktisk talt lik investeringskostnad per kvadratmeter, mens Persbråten hadde betydelig høyere driftskostnader per kvadratmeter. Forklaringen på de betydelig høyere driftskostnadene kan ifølge rapporten være at det ikke hadde blitt oppnådd tilstrekkelig konkurranse om OPS-kontrakten, eller at det hadde blitt lagt inn for store påslag fordi leverandørmarkedet ikke hadde vært godt nok når det gjaldt aktuell leveranse.²

I nedenstående tabell har Kommunerevisjonen gjengitt opplysninger om ulike nivå på forvaltning, drift og vedlikehold i tråd med informasjon som Undervisningsbygg selv har formidlet, blant annet under Byggkonferansen 2012.

² Opplysningene om rapporten fra Reinertsen AS er hentet fra byråds sak 217/10 om bruk av offentlig-privat samarbeid, jf. bystyrets behandling 23.03.2011 (sak 57).

Tabell 1 Undervisningsbyggs oversikt over ulike nivå på forvaltning, drift og vedlikehold

<i>FDV</i>	<i>UBF-satser</i>	<i>UBF-LCC</i>	<i>Snitt eksterne</i>	<i>Høybråten Persbråten</i>
<i>FV</i>	151	189	235	219
<i>D eks. renhold og energi</i>	58	74	123	139
<i>Avvik fra UBF-sats-FV</i>	0 %	25 %	56 %	45 %
<i>Avvik fra UBF-sats-D</i>	0 %	27 %	113 %	141 %

Note: Opplysningene i tabellen er gitt av Undervisningsbygg Oslo KF. Kommunerevisjonen har ikke kontrollert opplysningene. FDV står for henholdsvis forvaltning, drift og vedlikehold. LCC står for lifecycle cost eller leveysklususkostnad. Driftssatsen (D) for foretaket er ifølge opplysninger justert med 14 kroner per kvadratmeter for kommunale avgifter og av hensyn til sammenlignbarhet. Kolonnen for Snitt eksterne bygger på tall fra Multiconsult, Statsbygg, DIFI og OPAK. Alle tallene angir kroner per kvadratmeter. Prosentene angir avvik mellom nivået på FDV hos Undervisningsbygg og øvrige virksomheter, samt for Persbråten og Høybråten som forvaltes av SG Finans AS og Skanska Norge AS i samarbeid.

For denne undersøkelsen har det særlig interesse å sammenligne foretakets utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold for egen skoleportefølje med tilsvarende størrelser for de to OPS-skolene. Tabell 1 viser at utgiftene til forvaltning og vedlikehold i OPS-skolene lå 45 prosent over nivået for den øvrige skoleporteføljen. Når det gjelder driftsutgifter, var differansen på 141 prosent.

Ser man på forholdet mellom Undervisningsbyggs utgifter til forvaltning drift og vedlikehold mot gjennomsnittet for de eksterne virksomhetene, er avviket for forvaltning og vedlikehold på 56 prosent og for drift på 113 prosent.

For å sikre rettidige leveranser og levering av avtalt kvalitet er det viktig at kommunen følger opp ytelsene i driftsfasen. Som et utgangspunkt er det viktig at kommunen i kontrakt har stilt

krav til drift og vedlikehold i kontraktperioden, har sikret seg rett til innsyn og kontroll og etablert adgang til sanksjoner ved avvik. Kommunens oppfølging av utleiers ytelser i driftsperioden bør være basert på generelle normer for kontraktoppfølging.

I ovennevnte bystyresak av 23.03.2011 (sak 57) om bruk av offentlig-privat samarbeid ble følgende klarlagt:

Kommunen er i dag organisert etter en bestiller-utførermodell. I de igangsatte prosjektene er det foretaket som er bestiller overfor den private parten. Etter byrådets vurdering bør rollene i fremtiden rendyrkes mest mulig. Dette tilsier at den private part kun bør ha én bestiller å forholde seg til. I fremtidige OPS-prosjekter bør det være den av kommunens virksomheter (etat) som har ansvar for vedkommende fagområde, som er bestiller og kontraktspart overfor den private parten.

Selv om Undervisningsbygg etter dette ikke skal være bestiller av og kontraktspart i framtidige OPS-prosjekter, har foretaket ansvaret for kontroll og oppfølging av de to OPS-kontraktene om Persbråten videregående skole og Høybråten skole. Kontraktene løper til henholdsvis 2032 og 2033.

Formålet med forvaltningsrevisjonen av foretakets kontroll og oppfølging av de aktuelle OPS-kontraktene har vært å avdekke eventuelle svakheter og mangler og gi nyttige vurderinger og innspill både til bruk i Undervisningsbygg og til bruk i andre virksomheter som har eller får ansvaret for oppfølging av OPS-kontrakter.

1.2 Undersøkelsens problemstillinger

Undersøkelsen har følgende hovedproblemstilling:

Har Oslo kommune ved Undervisningsbygg gjennomført tilfredsstillende kontroll og oppfølging av OPS-kontrakter i driftsperioden? Hovedproblemstillingen er operasjonalisert i følgende fem delproblemstillinger:

1. Redegjør for kontraktens innhold med hensyn til krav til drift og vedlikehold i driftsperioden.
2. Redegjør for kontraktens innhold med hensyn til Undervisningsbyggs rett til å følge opp den private leverandørens leveranser av drift og vedlikehold i avtalt driftsperiode og foretakets rett til bruk av sanksjoner ved eventuelt avvik eller mislighold.
3. Har Undervisningsbygg organisert kontroll- og oppfølgingsarbeidet av leveransene av drift og vedlikehold på god måte?
4. Har Undervisningsbygg etablert hensiktsmessige prosedyrer og rutiner for kontroll og oppfølging av leveransene av drift og vedlikehold?
5. Har Undervisningsbygg gjennomført kontroll og oppfølging av leveransene av drift og vedlikehold i tråd med kommunens krav på området?

1.3 Begrepsdefinisjoner

Nedenfor går vi gjennom sentrale begreper og betydningen av disse, jf. NTNUs utdanningsprogram om eiendomsforvaltning.

Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling

Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling inngår som daglige eller periodiske oppgaver i det som samlet kalles bygg- og eiendomsforvaltning. Det er etablert som eget fagområde, og i en del sammenhenger vil det finnes omtalt som facilities management (FM) eller fasilitetsstyring.

Eiendomsutvikling

Eiendomsutvikling er arealbasert verdiskapning der eiendomsutvikleren avdekker et utviklings- og verdipotensial i fast eiendom. En realisering av et slikt potensial kan skje til ulike tider i utviklingsfasen avhengig av ønsket risikoprofil og kapitalinnsats.

Forvaltning

Forvaltning (F) omfatter alle oppgaver ved ledelse og administrasjon av eiendom.

Drift

Drift (D) av en bygning omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendig for at bygningen og de tekniske installasjonene skal fungere, også med vekt på økonomi.

Vedlikehold

Vedlikehold (V) omfatter oppgaver som er nødvendige for å opprettholde et fastsatt kvalitetsnivå på en bygning og de tekniske installasjonene, og dermed sikre at bygningen som helhet fungerer etter hensikten innenfor en gitt bruksperiode. Det er vanlig å skille mellom forebyggende og løpende vedlikehold.

Utvikling

Utvikling (U) omfatter utvikling og oppgradering av en bygnings verdi over tid basert på nye krav fra brukere, marked og myndigheter.

Service

Service (S) er oppgaver som støtter opp om kjernevirksomheten som utføres i en bygning. Dette er oppgaver som ikke er omfattet av eiendomsforvaltning, men som kan tilbys av en eiendoms-/forvalterorganisasjon.

Potensialet

Potensialet (P) er eiendommens utviklingspotensial (sett i forhold til alternativ bruk) ved å bygge om, utvide og utvikle utomhusområder.

Fasilitetsstyring

Utviklingen av fasilitetsstyring både i Norge og i utlandet har gått i retning av å se forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av bygninger som del av en større virksomhet som går ut på å "huse virksomhet". Mens FDV-begrepet til i dag i hovedsak har vært knyttet til bygningene og de tekniske installasjonene, inkluderes i begrepet fasilitetsstyring alle servicefunksjonene som skal til for å skape virksomhet i bygningene.

Fasilitetsstyring/FM setter brukerne av bygningen i fokus og skal bidra til at rammen for produksjon eller det som betegnes som

kjernevirksomheten, til enhver tid er optimal. Dette omfatter faktorer som helse, miljø og sikkerhet, trivsel, innemiljø, lys, lyd, service, kantine med videre. FM er definert i NS-15221 som "integrasjon av prosesser i en organisasjon for å opprettholde og utvikle avtalte tjenester som støtter og forbedrer effektiviteten til organisasjonens primære aktiviteter".

1.4 Avgrensninger og presiseringer

Ikke kontroll av anskaffelsen eller kontraktstildelingen

Undersøkelsen har ikke omfattet kontroll av anskaffelsen eller tildelingen av OPS-kontraktene.

Ikke evaluering, men deskriptiv besvarelse av delproblemstilling 1 og 2

Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer, jf. RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, punkt 5 andre punktum. Bystyrets vedtak 22.06.2005 (sak 281), der de detaljerte OPS-kontraktene for Høybråten skole og Persbråten videregående skole ble lagt fast, har satt begrensninger for tradisjonell forvaltningsrevisjon ved besvarelsen av delproblemstilling 1 og 2 om kontraktens innhold, men har åpnet for en deskriptiv besvarelse.

Ikke kontroll av fasilitetsstyring eller forvaltning

Det relativt nye og omfattende begrepet fasilitetsstyring har ikke dannet utgangspunkt for kontroll fra Kommunerevisjonens side, men har blitt benyttet som grunnlag for å utarbeide en referanseramme for de beskrivende kapitlene 4 og 5. Hensikten har dels vært å gi kapitlene en oversiktlig struktur og dels å vise eventuelt utviklingspotensial i inngåtte OPS-kontrakter, men uten bruk av normative kriterier, jf. foranstående punkt om beskrivende besvarelse av delproblemstilling 1 og 2.

Forvaltning av eiendom definert som ledelse og administrasjon har ikke blitt kontrollert i denne undersøkelsen.

1.5 Undersøkelsens metoder

Undersøkelsen er utført ved en kombinasjon av en beskrivende løsning (gjelder delproblemstilling 1 og 2) og evaluering (forvaltningsrevisjon) der fakta er vurdert mot revisjonskriterier (gjelder delproblemstillingene 3, 4 og 5).

Faktaopplysninger er framskaffet ved gjennomgang av dokumenter av relevans for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold av skolene, samt tilleggstjenestene som har blitt ytt ved de respektive skolene.

Faktaopplysninger er videre framskaffet gjennom intervju av direktøren for Eiendomsavdelingen i Undervisningsbygg, seksjonslederen for Forvaltning, forvalter i Forvaltning, to driftsingeniører og rektorene ved Persbråten videregående skole og Høybråten skole.

Datasettet ble i hovedsak innhentet i perioden fra februar til medio april 2014.

Benyttet datamateriale anses å ha tilstrekkelig gyldighet og pålitelighet til å danne grunnlag for Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner.

OPS-kontraktene om Persbråten videregående skole og Høybråten skole er for de beskrevne og undersøkte temaene likelydende. De to kontraktene er følgelig behandlet under ett i rapporten.

Se nærmere om undersøkelsens metoder i rapportens vedlegg 3.

1.6 Kilder for revisjonskriterier og referanseramme

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger.

Revisjonskriterier er utledet fra

- kommuneloven § 23 andre ledd om internkontroll, samt kommunelovens kapittel 11 om foretak, jf. § 71 nr. 2 om betryggende formuesforvaltning
- byråds sak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*
- NS-EN ISO 9001:2000 *Systemer for kvalitetsstyring – Krav*
- NS-EN ISO 9004:2000 *Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for prestasjonsforbedring*
- *Oslo kommunes veileder i offentlige anskaffelser*, jf. del III, kapitlene 7 og 8

I rapportens vedlegg 1 er det gitt en samlet presentasjon av revisjonskriteriene som har dannet grunnlaget for analysen av avvik eller sammenfall mellom kriterier og fakta. Kriteriene er i tillegg presentert under hvert av undersøkelsestemaene i kapittel 6 og 7.

I den beskrivende delen av undersøkelsen er det brukt en referanseramme som har sitt utspring i følgende kilder:

- NS-EN 15221-2-2007 (del 2) *Veiledning for utarbeidelse av avtaler om fasilitetsstyring*
- NS 3430:1994 (tilbaketrukket, erstattet av NS 8405:2004 og deretter av NS 8405:2008) *Alminnelige kontraktbestemmelser om utførelse av bygg- og anleggsarbeider*
- NS 8405:2004 (tilbaketrukket, erstattet av 8405:2008) *Norsk bygge- og anleggskontrakt*
- NS 8405:2008 *Norsk bygge- og anleggskontrakt*
- *Tillegg i Oslo kommunes standardkontrakter om bygg- og anleggsarbeider*
- NS 3431:1994 (tilbaketrukket, erstattet av NS 8407:2011) *Alminnelige kontraktbestemmelser for totalentrepriser*

- NS 8407:2011 *Alminnelige kontraktbestemmelser for totalentrepriser*
- *Tillegg i Oslo kommunes standardkontrakt for totalentrepriser*

Standarder som er trukket tilbake og erstattet med nye, har hatt gyldighet i tidsrommet da konkurransene ble utlyst, kontrakter framforhandlet eller drift og vedlikehold utført.

Referanserammen er ikke et uttrykk for normative kriterier, men et hjelpemiddel for å gi de beskrivende kapitlene en hensiktsmessig form og innhold.

I rapportens vedlegg 2 er det gitt en samlet presentasjon av referanserammen som har dannet grunnlag for form og innhold i de beskrivende kapitlene. Referanserammen er i tillegg presentert under hvert av temaene i kapittel 4 og 5.

1.7 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 er det gitt en kort innføring i offentlig-privat samarbeid.

I kapittel 3 er det gjort kort rede for oppbygningen og innholdet i OPS-kontraktene om Persbråten videregående skole og Høybråten skole.

I kapittel 4 er det redegjort for OPS-kontraktenes krav til drift og vedlikehold.

I kapittel 5 er det redegjort for Undervisningsbyggs rett til innsyn, kontroll og bruk av sanksjoner.

Kapittel 6 omhandler organisering av kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene i Undervisningsbygg.

Kapittel 7 omhandler prosedyrer for og praksis ved kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold.

I kapittel 8 er undersøkelsen oppsummert med konklusjon og anbefalinger.

I kapittel 9 er det gitt en sammenfatning av kommentarene til rapporten fra Byrådsavdeling for kultur og næring, Undervisningsbygg Oslo KF og rektor ved Høybråten skole, og en kort vurdering fra Kommunerevisjonens side.

Uttalelsene fra Undervisningsbygg Oslo KF og Byrådsavdeling for kultur og næring følger rapporten som vedlegg 6 og 7.

2. Kort om offentlig-privat samarbeid

2.1 Bakgrunn

Samarbeid mellom offentlig sektor og private leverandører om produksjon og levering av varer og tjenester er benyttet over tid og i ulike sammenhenger. Private entreprenører har for eksempel stått for utbygging av offentlig infrastruktur som veier, havneanlegg og flyplasser, og for bygging av skoler, sykehus og andre offentlige bygg. Offentlig sektor har i tillegg kjøpt andre tjenester innenfor et bredt spekter.

2.2 Hva er offentlig-privat samarbeid?

I KPMGs rapport *Kartlegging og utredning av former for offentlig og privat samarbeid (OPS)* (2003) til Nærings- og handelsdepartementet ble OPS definert på følgende måte:

En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller i samarbeid med det offentlige) etter forespørsel fra det offentlige, og der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor.

I OPS-kontrakter påtar den private leverandøren seg et helhetlig ansvar for finansiering, prosjektering, bygging, rehabilitering, drift og vedlikehold av et tiltak som er et offentlig ansvar, for eksempel en skole eller en vei.

Den eller de private aktøren/-e vil normalt eie eller kjøpe bygningene som i de foreliggende OPS-kontraktene, og leie disse ut til den offentlige aktøren i en definert kontraktsperiode.

Den eller de private aktøren/-e står normalt også ansvarlig for drift og vedlikehold i kontraktsperioden. Dette vil omfatte vedlikehold og andre kontinuerlige driftsoppgaver som er nødvendige for at anlegget eller bygningen skal fungere som avtalt. Også tjenester utover drift og vedlikehold som for eksempel renhold, kan inkluderes i en OPS-kontrakt. Den offentlige aktøren betaler leie for kapitalobjektet, samt

vederlag til den private aktøren for drifts- og vedlikeholdstjenester og eventuelle andre avtalte tjenester.

Kontraktene er normalt langvarige, gjerne 25–40 år. Kapitalobjektet overtas normalt av den offentlige aktøren ved kontraktstidens utløp.

Den private leverandøren kan danne et konsortium som dekker alle elementene i leveransen. For eksempel kan det dannes et eget selskap der medlemmene i konsortiet deltar på eiersiden, eller ved at en av aktørene står som hovedavtalepart, mens de øvrige private aktørene er underleverandører til hovedavtaleparten.

2.3 Hvorfor offentlig-private samarbeid?

I litteratur om OPS finnes det en rekke argumenter for hvorfor slike kontrakter kan være fordelaktige. To argumenter framstår som sentrale, jf. bl.a. Transportøkonomisk institutts rapport 890/2007 *Evalueringsrapport om OPS i vegsektoren*:

- mer effektive samlede løsninger for investeringer og drift
- privat finansiering belaster offentlige budsjetter mindre på kort sikt enn ved finansiering av investeringer over offentlige budsjetter

Argumentet om effektivitet kan utdypes og konkretiseres slik det er gjort i KPMGs rapport *Kartlegging og utredning av former for offentlig og privat samarbeid (OPS)*, mars 2003, der det listes opp ulike faktorer som kan bidra til mer effektive løsninger:

- Samlet ansvar for bygging og drift over hele anleggets eller bygningens levetid vil kunne gi økonomiske incentiver til å se investeringen, driften og vedlikeholdet under ett. Det kan bidra til en optimalisering av drifts- og vedlikeholdskostnadene.

- OPS-kontrakter med utgangspunkt i krav om funksjon og ytelse og ikke detaljspesifikasjoner, kan gi leverandøren frihet til å finne de mest effektive og innovative løsningene.
- Offentlig-privat samarbeid kan gi rom for å fordele risikoen mellom aktørene slik at den som kan påvirke eller kontrollere risikoen, håndterer den. I noen tilfeller vil ingen av aktørene kunne påvirke eller kontrollere risikoen. I så fall kan den deles likt mellom partene.

Finansiering ved private aktører kan løse opp i bindinger som følge av stramme offentlige budsjetter som kan begrense muligheten til å gjennomføre ønskede investeringer. En OPS-avtale der det offentlige leier et anlegg eller en bygning, vil kunne bidra til å fordele kapitalutgiftene over hele leieperioden.

3. OPS-kontraktenes oppbygging og innhold

Det valgte tilbudet til Undervisningsbygg etter utlyst konkurranse ble levert av Elcon Finans AS og Skanska Norge AS (opprinnelig Selmer Skanska) i fellesskap. Undervisningsbygg inngikk OPS-kontraktene om Persbråten videregående skole og Høybråten skole med Elcon Finans AS (senere SG Finans AS) 01.04.2005. SG Finans ble etablert i 2005 etter en fisjon av Elcon Finans AS. SG Finans AS eies av franske Societe Generale Group.

Skanska Norge AS har stått for bygging og rehabilitering, mens Coor Service Management AS har ytt driftstjenester og tilleggstjenester.

Entreprise og prosjektkostnadene ble av tilbyder opplyst å beløpe seg til ca. 262 millioner kroner for Persbråten videregående skole og til ca. 195 millioner kroner for Høybråten skole. Leietiden ble avtalt til byggetiden + 24 år. Undervisningsbygg ble tilbudt en leiesum som bestod av finansleie, drifts- og vedlikeholdskostnad (DV-kost) og tilleggstjenester. Samlet for skolene lød tilbudet på ca. 42 millioner kroner per år i leie og tilleggstjenester. I tillegg kom finansleie i byggetiden med ca. 3,2 millioner kroner per år.³ Skolene skal tilbakeføres til kommunen etter utløpet av kontraktsperioden.

Av pristilbudet gikk det fram at såkalt DV-leie (leie basert på kostnader til drift og vedlikehold) var prissatt til 2 496 114 kroner per år for Persbråten videregående skole, og til 1 553 748 kroner for Høybråten skole. Det ga en DV-kost per kvadratmeter for Persbråten på 202 kroner og for Høybråten på 212 kroner. Samlet leiesum per kvadratmeter basert på finansleie og DV-leie beløp seg til 1646 kroner per kvadratmeter ved Persbråten og 2026 kroner per kvadratmeter ved Høybråten.

OPS-kontraktene om Persbråten videregående skole og Høybråten skole består av ni kontrakter:

1. leiekontrakten
2. kjøpekontrakten
3. festekontrakten
4. avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen
5. drifts- og vedlikeholdsavtale
6. drifts- og vedlikeholdsavtale for byggetiden
7. avtale om tilbakeføring av festerett og bebyggelse ved leieforholdets opphør
8. avtale om tilleggstjenester
9. avtale om tilleggstjenester i byggetiden

Hovedkontrakten er leiekontrakten som de øvrige kontraktene har forankring i.

Leiekontrakten regulerer en rekke forhold som for eksempel

- leieobjektet
- leiesum, betaling og regulering
- partenes representanter
- bruk av leieobjektet
- framleie/transport av avtale/forkjøpsrett
- utleiers overtakelse av bygningene
- leietiden
- leietakers plikter
- brannsikring
- endring av leieobjektet
- mislighold
- fraflytting
- forsikring
- force majeure
- pantsettelse/tinglysning
- konkurs
- tvisteløsning

Både leiekontrakten og flere av de øvrige kontraktene har en rekke vedlegg. Samlet utgjør kontraktene for de to skolene ca. 1200 sider, det vil si ca. 600 sider per skole.

³ Jf. endelig tilbud levert av Elcon Finans AS (senere SG Finans AS) og Skanska til Undervisningsbygg Oslo KF 13.10.2004.

For denne undersøkelsen er særlig drifts- og vedlikeholdsavtalen (i driftsperioden) vesentlig. Drifts- og vedlikeholdsavtalen ble inngått mellom Elcon Finans AS (senere SG Finans AS) og Undervisningsbygg Oslo KF 01.04.2005.

Drifts- og vedlikeholdsavtalen

- regulerer at utleier er ansvarlig for drift og vedlikehold
- regulerer at leietaker er ansvarlig for oppgaver som vaktmestertjenester, renhold, belysning etc.
- beskriver prosedyren for eventuelle nye ytelser
- regulerer kontraktens varighet
- avklarer oppgavefordelingen mellom utleier og leietaker
- stiller opp generelle krav til utførelse av drifts- og vedlikeholdsoppgavene
- beskriver betalingsmekanismen, herunder utilgjengelighetsfradrag
- regulerer responstid av betydning for tilgjengelig/utilgjengelig areal

- avklarer prisregulering og bruk av forsinkelsesrente
- inneholder incentiver for energibesparelse
- peker på ansvaret for kostnader ved offentlige pålegg
- stiller krav om bruk av samarbeidsforum og styringsgruppe
- stiller krav om rapportering som grunnlag for eventuelt trekk i husleie
- regulerer tvisteløsning

Drifts- og vedlikeholdsavtalen har fire vedlegg. Det er en veiledende vedlikeholdsplan (vedlegg 1), et rapporteringsskjema om feil og mangler (vedlegg 2), et skjema med angivelse av basisbeløp for drift og vedlikehold (vedlegg 3) og en beskrivelse av tekniske forvaltningstjenester som for eksempel ventilasjon og herunder hvordan leverandøren skal følge opp med feilmeldingsstatistikk og intern kvalitetskontroll (vedlegg 4).

4. Krav til drift og vedlikehold

Kapittel 4 gir en kortfattet beskrivelse av krav til drift og vedlikehold. Innholdet i avtalene er ikke vurdert.

Med hensyn til kontrakter har Kommunerevisjonen vektlagt aktuelt innhold i leieavtalen, drifts- og vedlikeholdsavtalen (i driftsperioden) og avtalen om tilleggstjenester (i driftsperioden).

I rapportens vedlegg 4 er det gitt en mer omfattende og relativt detaljert beskrivelse av konkurransegrunnlag, tilbud og kontrakt.

Følgende prinsipper framstår i dag som viktige ved utarbeidelse av OPS-avtaler om drift og vedlikehold:

- bruk av ytelseskriterier
- fleksibilitet i kontrakt
- fokus på kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping

Nedenfor viser vi hvordan disse prinsippene ble ivaretatt i kontraktene fra 2005.

4.1 Bruk av ytelseskriterier

Bruk av ytelseskriterier i en avtale om fasilitetsstyring (det vil si forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendom) innebærer at krav stilles til resultater og til tjenestenivå, men at de oppgavene som skal utføres, ikke beskrives detaljert.⁴

Undervisningsbygg hadde ved utlysning av konkurransene benyttet en omfattende og detaljert kravspesifikasjon for den bygningstekniske utførelsen. Det synes i tillegg å være slik at Undervisningsbygg ikke hadde utformet et systematisk oppbygget sett med ytelseskrav (med noen få unntak) til drift og vedlikehold av skolene utover det generelle og overordnede kravet "eiendommen (skal) til

enhver tid holdes i god stand, og med samme kvalitet som ved oppføring av bygget, dog aksepteres alminnelig slit og elde mellom normale vedlikeholdsintervaller".

I konkurransegrunnlaget om OPS-kontraktene ble det stilt krav om at tilbyder skulle levere komplett FDV-dokumentasjon som del av tilbudet. Av mottatt og senere innhentet materiale om FDV-systemet synes det også å være slik at tilbyder ikke leverte komplett FDV-dokumentasjon sammen med tilbudet, men at slik dokumentasjon gradvis har kommet på plass. Kommunerevisjonen har ikke kontrollert fullstendigheten i foreliggende FDV-dokumentasjon. Det ligger utenfor undersøkelsens rammer.

Fravær av ytelseskrav til drift og vedlikehold kan for det første ha den virkningen at det skapes usikkerhet i konkurransen om kontrakten ved at tilbyder ikke får et klart bilde av hva som kreves levert. For det andre kan det bygges inn en risiko for at drifts- og vedlikeholdstjenestene blir leverandørstyrt, og totalkostnaden for leveransen kan påvirkes negativt for kjøper.

4.2 Fleksibilitet i kontrakt

Fleksibilitet som bygges inn i en avtale om fasilitetsstyring av eiendom, tilpasses gjerne avtalens varighet, behov for endring og graden av fastpris. Avtalen bør omtale framgangsmåte for endringer som tillegg, utelatelse eller variasjoner.

I OPS-kontraktene for de to skolene var det innarbeidet en rekke bestemmelser som omhandler endringsbehov og endringsregime, også med vekt på prisregulering som resultat av endring.

⁴ Jf. NS-EN 15221-2-2007 *Veiledning for utarbeidelse av avtaler om fasilitetsstyring*, punkt 6.5.3.

4.3 Fokus på kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping

Kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping i avtaler om fasilitetsstyring innebærer definering av metoder som skal brukes ved utvikling og igangsetting av tiltak, samt avklaring av felles fordeler som er forenlig med etablert pris- og kostnadsmekanisme.

Undervisningsbygg og SG Finans / Skanska Norge AS har i konkurransegrunnlag og tilbud hatt fokus på framtidsrettet endringsbehov, og fleksibilitet i valg av løsninger som kunne legges til rette for nødvendige endringer "uten at det går utover partenes kontraktmessige stilling". Konkurransegrunnlag og tilbud er del av den samlede kontraktdokumentasjonen. Partenes intensjoner om tilrettelegging for framtidsrettet endringsbehov har slik blitt omfattet av

kontraktene. Men intensjonene synes ikke å ha blitt konkretisert i inngåtte kontrakter ved definering av metoder som skulle brukes ved utvikling og igangsetting av tiltak rettet mot forbedring, beste praksis og nyskaping.

Kommunerevisjonen vil framheve oppsummeringen i foranstående punkt 4.2 om fleksibilitet som viser at det i OPS-kontraktene var innarbeidet en rekke bestemmelser som omhandler endringsbehov og endringsregime, også med vekt på prisregulering som resultat av endring. Kommunerevisjonen vil også framheve driftsavtalens punkt 9 om incentiver der det går fram at utleier skal identifisere og foreslå for leietaker besparelser innenfor energiområdet i form av en handlingsplan. På spørsmål til aktuelle informanter ble det avklart at slik handlingsplan ikke hadde blitt utarbeidet.

5. Rett til innsyn, kontroll og bruk av sanksjoner

Kapittel 5 gir en kortfattet beskrivelse av krav til innsyn, opplysninger og kontroll og bruk av sanksjoner. Innholdet i avtalene er ikke vurdert. I rapportens vedlegg 5 er det gitt en mer omfattende og relativt detaljert beskrivelse.

Aktuelle kontraktstandarder, kommunens egne tillegg til kontraktstandardene og veileder for kontrakter om fasilitetsstyring aktualiserer avtalefesting av rett til innsyn, opplysninger og kontroll av relevans for kontraktsoppfølging, og bruk av sanksjoner. Nedenfor ser vi hvordan dette ble ivaretatt i kontraktene fra 2005.

Undervisningsbygg har ved inngåelsen av OPS-kontraktene søkt å ivareta rett til innsyn, opplysninger og kontroll av relevans for kontraktsoppfølging av leveransen av drift og vedlikehold. I flere av delkontraktene er for eksempel etablering og bruk av samarbeidsforum og styringsgruppe poengtert i relasjon til behandling av viktige spørsmål og problemløsning mellom partene.

Rett til innsyn, opplysninger og kontroll ble ikke systematisk og gjennomgående bygget inn i delkontraktene ved bruk av standardiserte formuleringer. Som eksempel vises det til at Kommunerevisjonen ikke kan se at det har blitt innarbeidet generelle bestemmelser om dette av direkte relevans for kontraktsoppfølging av drift og vedlikehold i leiekontrakten, ei heller i drifts- og vedlikeholdsavtalen for driftsperioden.

Bruk av standardiserte formuleringer om rett til innsyn, opplysninger og kontroll av relevans for kontraktsoppfølging, vil kunne bidra til å redusere risikoen for uenighet eller tvister, og etablere et entydig grunnlag for kontroll og oppfølging.

Det var lagt på plass et sanksjonsregime i OPS-kontraktene.

6. Organisering av kontroll og oppfølging av leveranser

6.1 Revisjonskriterier

Utlede revisjonskriterier for organisering av kontroll- og oppfølgingsarbeidet av leveransene av drift, vedlikehold og tilleggstjenester er som følger:

- Organiseringen bør legge til rette for god og sikker oppgaveløsning.
- Mål bør etableres og resultater bedømmes.
- Roller, ansvar, fullmakter og rapporteringslinjer bør være avklart.
- Nødvendige ressurser bør gjøres tilgjengelig i form av kapasitet, kompetanse og utstyr.
- Kompetansebehov bør vurderes, også med hensyn til framtidige krav til god oppgaveløsning.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Organisering

Undervisningsbygg Oslo KF er organisert etter linje–stab-prinsippet der Prosjektavdelingen og Eiendomsavdelingen utgjør de store produksjonsavdelingene. Eiendomsavdelingen, som er sentral i denne undersøkelsen, består av fire seksjoner: Drift og vedlikehold, Energi og miljø, Eiendomstjenester og Forvaltning.

Ansvar for å forvalte OPS-kontraktene om Persbråten videregående skole og Høybråten skole ligger i seksjon Forvaltning. Ifølge foretakets egen nettside er forvaltningsseksjonen ansvarlig for Undervisningsbyggs samlede inntektsbudsjett på ca. 2,4 milliarder kroner, som er de årlige husleieinntektene. Seksjonen skal være kundens kontaktpunkt og ha ansvaret for at kunden blir ivaretatt på best mulig måte innenfor de rammene som ligger i leiekontraktene.

Seksjonen hadde ved gjennomføring av undersøkelsen en seksjonsleder, en seniorrådgiver og seks eiendomsforvaltere. Forvalterne har ansvaret for hver sin portefølje

av skoler og følger prosjektene fra oppstart til overlevering til kunde og bruker. En av forvalterne har hatt ansvaret for forvaltning av OPS-kontraktene.

I samtale med Kommunerevisjonen viste seksjonslederen for Forvaltning til at man over tid hadde gjort vurderinger av og endret organiseringen av arbeidet med oppfølging av OPS-kontraktene i driftsfase. I vurderingene hadde man lagt vekt på de privatrettslige sidene ved OPS-kontraktene og besluttet at kontraktforvalteren av OPS-kontraktene skulle ha juridisk bakgrunn. OPS-kontraktene om Persbråten og Høybråten, samt alle aktuelle innleiekontrakter, sorterer nå under den samme forvalteren. Den nåværende organisatoriske løsningen hadde etter seksjonslederens vurdering fungert godt.

I relasjon til samarbeidet mellom forvalteren og driftsingeniørene som hadde hatt den nærmeste oppfølgingen av OPS-skolene, presiserte seksjonslederen at driftsingeniørene og forvalteren arbeidet som et team.

6.2.2 Mål og resultater om kontroll og oppfølging

Kommunerevisjonen stilte spørsmål om man i Eiendomsavdelingen og Forvaltning hadde

- satt mål for arbeidet med kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold ved Persbråten og Høybråten
- gjort vurderinger av resultatene av arbeidet med kontroll og oppfølging
- gitt systematiske tilbakemeldinger til aktuelle medarbeidere som utfører kontroll og oppfølging

Svarene fra informantene om mål for kontroll og oppfølging var sammenfallende. I Eiendomsavdelingen og Forvaltning hadde man ikke satt mål for arbeidet med kontroll og oppfølging, og man hadde heller ikke benyttet

måleverktøy for vurdering av sammenhengen mellom mål og resultater av utført kontroll og oppfølging.

I tillegg ble det vist til at

- kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene var innrettet mot å påse at utleier/leverandør hadde holdt bygget i den stand som var kontraktsfestet
- vurdering av resultater vedrørende drift og vedlikehold hadde blitt gjort i drifts- og samarbeidsmøter med referatføring
- tilbakemelding til enkeltmedarbeidere hadde blitt håndtert i medarbeidersamtaler med nærmeste leder

6.2.3 Roller, ansvar, fullmakter og rapporteringslinjer

Med hensyn til roller og fullmakter i relasjon til kontroll og oppfølging har Kommunerevisjonen forstått det slik at man ikke har konkretisert eller dokumentert dette utover foretakets bruk av stillingsbeskrivelser og fullmaktsmatrise. Stillingsbeskrivelsene inneholder en oversikt blant annet over ansvarsområder og arbeidsoppgaver.

For eiendomsforvalteren går det for eksempel fram at vedkommende

- har totalansvaret for egen eiendomsportefølje
- har forvalteransvaret for aktuelle kontrakter
- har fullmakter i henhold gjeldende fullmaktsmatrise
- skal saksbehandle innenfor eget ansvarsområde
- skal føre kontroll med fakturaer
- skal rapportere på månedsbasis til overordnet leder

For driftsingeniørene som hadde hatt den operative oppfølgingen av kontraktene på skolene, går det fram at stillingsbeskrivelsen i hovedsak omhandler ansvar og oppgaver relatert til den skoleporteføljen som Undervisningsbygg selv har forvaltet. Det går blant annet fram at driftsingeniørene har ansvaret for foretakets

vedlikeholdsaktiviteter. Av oppgaver er det pekt på at vedkommende skal utarbeide drifts- og vedlikeholdsplaner. Oppgavebeskrivelsen for oppfølging av vaktmester og tilsyn med utarbeidet dokumentasjon på aktuell skole, har likevel relevans også for OPS-skoler.

Driftsingeniøren hadde ifølge eget utsagn ikke beslutningsmyndighet til å iverksette drifts- og vedlikeholdsoppgaver, og heller ikke økonomiske fullmakter ettersom det ikke var budsjettansvar knyttet til oppfølgingen av de to OPS-skolene.

Undervisningsbyggs fullmaktsmatrise var bygget opp rundt stillinger/funksjoner, fullmaktsområder og fullmaktskategorier. Skillet mellom styret og administrerende direktør var ivaretatt. I dokumentet var det også bygget inn en versjonshistorikk.

I stillingsbeskrivelsene var rapportering omtalt for eiendomsforvalteren som skal levere månedlig rapport til seksjonsleder. For driftsingeniørene var det vist til at de skulle benytte seg av de til enhver tid gjeldende rutinen og systemene.

Ifølge utsagn fra driftsingeniørene var det ikke etablert særskilte rapporteringslinjer for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold ved OPS-skolene. Dette ble ivaretatt i samarbeidsforumet der blant andre eiendomsforvalteren deltok. Driftsingeniørene rapporterte ellers muntlig eller per e-post til eiendomsforvalteren etter behov.⁵

Driftsingeniørens økonomiske rapportering har Kommunerevisjonen forstått slik at den omfattet skolene som Undervisningsbygg selv har forvaltet, der driftsingeniørene hadde budsjettansvar, og ikke OPS-skolene.

Utsagn fra eiendomsdirektøren, seksjonslederen og forvalteren viste den tradisjonelle, trinnvise rapporteringslinjen i en linje–stab-organisasjon.

⁵ Samarbeidsforum omtales nærmere i denne rapportens kapittel 7.

Rapporteringsfrekvensen var i hovedsak per måned. Denne rapporteringen omfattet både foretakets egen skoleportefølje og OPS-skolene.

Undervisningsbygg har ifølge informantene tatt i bruk systemet Object Register & Risk Assessment (ORRA) Brann ved kontroll, oppfølging og rapportering om egen skoleportefølje (ikke økonomirapportering).⁶ Kommunerevisjonen har konstatert at Persbråten videregående skole og Høybråten skole lå inne i systemet som såkalte brannobjekter, men uten annen informasjon av relevans for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold. Ifølge informantutsagn er det aktuelt at Skanska Norge AS / Coor Service Management AS på sikt tar i bruk ORRA Brann, eventuelt deler av systemet. Hittil har Skanska Norge AS / Coor Service Management AS ifølge informantutsagn benyttet systemet FDV web.⁷

6.2.4 Ressurser til kontroll og oppfølging

Faktiske ressurser til kontroll og oppfølging av OPS-skolene internt i Undervisningsbygg i form av stillinger/funksjoner og medarbeidere, går fram av ovenstående punkt 6.2.1.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen til informantene om man i foretaket hadde vurdert kompetanse og kapasitet til kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene, pekte svarene på tilfredsstillende kapasitet og kompetanse. Det ble som eksempel vist til ressurspersoner i organisasjonen som hadde arbeidet med oppfølging av drift og vedlikehold over tid, og med kompetanse både på de kontrakts- og driftsmessige sidene som resultat.

Eiendomsdirektøren viste til at OPS-skolene var bedre stilt enn de øvrige skolene når det gjaldt kapasitet og kompetanse til ordinær drift og

⁶ Dette er et elektronisk system for branndokumentasjon i regi av Oslo Forsikring AS hvor brannvesen, politi og beredskap har tilgang. Det nye systemet erstatter dagens brann- og IK-permer på skolene.

⁷ FDV web er et web-basert drifts- og vedlikeholdssystem som dekker alt fra ordinære kontorbygg til avanserte produksjonsanlegg.

vedlikehold, samt til drift av de komplekse og kostbare tekniske systemene i bygningene.

To informanter viste til kompetansemessige vurderinger som hadde gitt endringer i den organisatoriske løsningen slik at samlet innleie av bygg, og kontroll og oppfølging av OPS-avtalene hadde blitt plassert som ansvarsområde under forvalter med juridisk kompetanse. Det ble i tillegg pekt på samarbeidet om kontroll og oppfølging mellom personale med juridisk og teknisk bakgrunn.

6.2.5 Framtidig kompetansebehov

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om eventuelle tiltak for å styrke kapasitet og kompetanse innenfor feltet kontroll og oppfølging, ble det fra flere vist til romslige rammer for kurs- og kompetansebygging.

Kommunerevisjonen er kjent med tiltaket *Undervisningsbyggskolen* som skal legge til rette for foretakets kompetanseutvikling i tråd med strategi og mål. Planlagt opplæring skal i henhold til etablert prosedyre legges i skolens opplæringsplan.

Eiendomsdirektøren pekte på at Undervisningsbygg hadde god fagkompetanse som var nøkkelen til å kunne kontrollere og følge opp drift og vedlikehold av OPS-kontraktene.

Svarene for øvrig indikerte at informantene mente at foretaket satt med nødvendig kompetanse på huset.

På ytterligere spørsmål fra Kommunerevisjonen om registrering av kompetansetiltak i kommunens nye HR-system, ble det vist til at slik registrering dels hadde blitt ivaretatt og dels var i oppstartfase.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plasseringen av ansvaret for kontroll og oppfølging i linjen er en veletablert løsning for

å sikre kontinuitet i arbeidet, noe som vil være en forutsetning gitt kontraktens lange varighet. Samordning av kontraktsoppfølgingen under en forvalter med relevant kompetanse kan også være et hensiktsmessig grep. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å vurdere det nærmere.

Foretaket hadde ikke satt mål for arbeidet med kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene. Resultater vedrørende drift og vedlikehold ble i hovedsak vurdert i drifts- og samarbeidsmøter.

Stillingsbeskrivelsen for driftsingeniørene synes i hovedsak tilpasset kontroll og oppfølging av skoler som Undervisningsbygg selv forvalter, ved at den ikke inneholder konkretisering av ansvar og oppgaver om kontroll og oppfølging ved OPS-skolene. Undervisningsbyggs fullmaktsmatrise ga god oversikt over delegert fullmakt og synes å være underlagt et oppdateringsregime.

Det var ikke etablert særskilte rapporteringslinjer i foretaket for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold ved OPS-skolene. Etablerte rapporteringslinjer internt for arbeidet med kontroll og oppfølging harmonerer med den tradisjonelle, trinnvise rapporteringslinjen i en linje–stab-organisasjon. Denne rapporteringen omfattet både foretakets skoleportefølje og OPS-skolene. Spørsmålet om rapportering fra avtaleparten behandles i kapittel 7.

Når det gjelder spørsmålet om eksisterende ressurser og kompetanse og framtidig kompetansebehov ved kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene, var informantens vurdering at foretaket hadde nødvendige ressurser og kompetanse.

7. Prosedyrer og praksis for kontroll og oppfølging

7.1 Revisjonskriterier

Det bør etableres prosedyrer for og føres kontroll og oppfølging med drift og vedlikehold som

- sikrer at kontraktregulerte milepæler og frister overholdes
- sikrer at kontraktregulerte oppgaver utføres
- sikrer at både leverandørens og virksomhetens kontraktsforpliktelser overholdes
- sikrer at kostnadsrammene overholdes, og at utbetalingsgrunnlag kontrolleres
- sikrer oppfølging av eventuelle avvik ved reklamasjoner og sanksjoner ved manglende avvikslukking

7.2 Faktabeskrivelse

7.2.1 Interne prosedyrer for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold

Kontroll og oppfølging av leveransene som var regulert i OPS-kontraktene, ble håndtert ved ordinær kontraktsoppfølging. Det forelå ikke særskilte eller generelle prosedyrebeskrivelser for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold med utgangspunkt i inngåtte OPS-kontrakter. Kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold i driftsfase hadde ifølge seksjonslederen utgangspunkt i aktuelle stillingsbeskrivelser, i kontraktene og i en utviklet praksis.

Gitt dette beskriver Kommunerevisjonen i det følgende foretakets praksis med utgangspunkt i informantutsagn og det kontraktsregulerte regimet med styringsgruppe, samarbeidsforum (herunder også særmøter og driftsmøter), besiktigelse av eiendom, intern kvalitetskontroll og feilmeldingsstatistikk, utilgjengelighetsfradrag, trekk i husleie, kundetilfredshetsmålinger og trekk for mangelfull tilleggstjeneste samt kontroll av fakturaer fra leverandøren.

Med hensyn til stillingsbeskrivelser viser Kommunerevisjonen til omtalen av disse i rapportens kapitler 6.2.3 og 6.3.3.

7.2.2 Styringsgruppe

I drifts- og vedlikeholdsavtalen punkt 11.1 står det følgende:

Det skal opprettes en styringsgruppe i byggetiden bestående av like mange representanter fra henholdsvis utleier og leietaker (styringsgruppen). Styringsgruppen skal fortsette sitt arbeid også i driftsperioden. Styringsgruppen har forhandlingsplikt dersom det foreligger uenighet i samarbeidsforumet om forhold regulert i driftsavtalen eller kontrakten. Hver av partene kan kreve at møte blir avholdt senest innen en uke.

Informantene svarte på spørsmål fra Kommunerevisjonen at styringsgruppen etter det de kjente til, ikke hadde blitt etablert og benyttet. Kommunerevisjonen sitter likevel med et enkeltstående dokument datert 05.06.2009 som klargjør at ett møte hadde blitt avholdt i styringsgruppen om temaet etablering av fordrøyningsbasseng og kostnader ved tiltaket, og at spørsmålet hadde blitt løst mellom partene.⁸

Utover det ene saksforholdet tilsier opplysningene fra informantene at spørsmål om leveranser av drift og vedlikehold, eller av tilleggstjenester i relasjon til kontroll og oppfølging, ikke hadde blitt behandlet i styringsgruppen.

Den siste siterte setningen i ovennevnte punkt 11.1 i drifts- og vedlikeholdsavtalen tilsier at

⁸ Fordrøyningsbasseng brukes ved løsning av problemer med overvann. Kommunerevisjonen antar at møtet i styringsgruppen 05.06.2009 kan være det samme som en av driftsingeniørene omtalte som særmøte der temaet også var overvann og fordrøyningsbasseng, jf. punkt 7.2.3 om *Særmøte*.

bruk av styringsgruppen er behovsdrevet, det vil si at gruppen trer i funksjon dersom en av partene har krevd møte.

7.2.3 Samarbeidsforum, særmøter og driftsmøter

I drifts- og vedlikeholdsavtalen pkt. 11.2 heter det følgende:

Det skal opprettes et samarbeidsforum i byggetiden bestående av like mange representanter fra henholdsvis utleier, leietaker og/eller fremleietaker (samarbeidsforumet). Samarbeidsforumet ledes av leietakers prosjektansvarlige. Samarbeidsforumet skal fortsette sitt arbeid også i driftsperioden. Samarbeidsforumet skal møtes fire ganger årlig i driftsperioden. Samarbeidsforumet skal i denne perioden blant annet diskutere temaer innenfor driftsavtalens rammer, herunder nivået på de ulike ytelsene, håndtere spørsmål knyttet til kvalitet og økonomi. Er det foreslått et trekk i basisbeløpet, skal grunnlaget for trekket diskuteres/behandles i samarbeidsforumet.

Av den siterte teksten kan man se at samarbeidsforumet blant annet skal diskutere nivået på ytelsene, spørsmål om kvalitet og økonomi.

På spørsmål om deltakelse i forumet viste forvalteren til at forvalteren selv og driftsingeniør fra Undervisningsbygg hadde vært til stede, i tillegg representant for Skanska Norge AS, representant for Coor Service Management AS, rektor og driftsleder/vaktmester. Når møtet omfattet Persbråten skole, kunne også representant fra Bymiljøetaten være til stede i forbindelse med behandling av spørsmål om utleie på kveldstid.

Ifølge drifts- og vedlikeholdsavtalen skulle det gjennomføres fire møter per skole per år i forumet. Av svarene synes det å ha skjedd en justering i møtefrekvens fra fire til tre per skole i og med at tre møter kunne dokumenteres med møtereferater for 2013, samt at utsagn fra informant tilsa at møtefrekvensen hadde blitt vurdert og deretter justert.

Forvalteren beskrev følgende eksempler på saker behandlet i samarbeidsforum om nivået på ytelsene, kvalitet, økonomi og saker om kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold:

Leveranser av drift og vedlikehold hadde gjennomgående vært på agendaen til samarbeidsforumet. Forvalteren viste til at tema på det siste møtet blant annet hadde vært varmeanlegg og spørsmål om radonmålinger, men ikke i form av konfliktstoff. Forvalteren pekte videre på at hennes erfaringer fra de første møtene var gode. Samarbeidsklimaet var godt, og viljen hadde vært der til å holde en konstruktiv og god dialog.

Med henvisning til foranstående svar viste forvalteren til at kontroll og oppfølging av aktuelle saker på agendaen hadde skjedd i samarbeidsforum, i særmøter, gjennom mulighet til å delta på driftsmøter og/eller ved kommentarer til referater fra disse møtene. Forvalteren viste videre til at Undervisningsbygg hadde befaringer i byggene i løpet av året for å kontrollere utførte arbeider. Dette hadde dels blitt gjort etter avtale med eier, men Undervisningsbygg hadde også hatt "uanmeldte" befaringer på eiendommene uten deltakelse fra andre.

I svarene fra driftsingeniørene med direkte befatning med kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold ved OPS-skolene, ble det som eksempler på saksbehandling i samarbeidsforumet pekt på

- sak om varmpumper og manglende energimåling
- manglende tildekking av svømmebasseng utenom brukstiden
- støtsand under lekeapparater hadde ikke blitt erstattet før etter ca. fire år med noe høy gulvslitasje i inngangspartier som resultat

Begge driftsingeniørene viste til at avvik mellom krav og leveranser ville bli tatt opp i samarbeidsforum. Kommunerevisjonen oppfattet saken om varmpumper og manglende

energimåling som det mest nærliggende eksempelet av nyere dato.

Forvalteren oppga at alle deltakerne i samarbeidsforumet hadde rett til å forberede og fremme saker til behandling. Aktuelle saker ble satt på agendaen for møtet, men det var også adgang til å ta opp saker som ikke stod på dagsorden. Møter ble forberedt og innkalt til i god tid slik at samtlige deltakere hadde mulighet til forberedelse og deltakelse. På ytterligere spørsmål fra Kommunerevisjonen om saksgrunnlaget hadde vært tilstrekkelig til å gjøre vurderinger, svarte forvalteren at hun anså sakene som ble lagt fram for samarbeidsforumet, som godt forberedt.

Forvalteren viste videre til at samarbeidsforumet hadde fungert i tråd med Undervisningsbyggs forventninger.

Svarene fra de øvrige informantene på tilsvarende spørsmål understøttet utsagnene fra forvalteren. En informant pekte i tillegg på at informasjonsgrunnlaget i samarbeidsforumet likevel ikke alltid hadde vært tilstrekkelig, og at det hadde forekommet "hengesaker", men at de i all hovedsak hadde blitt løst.

Kommunerevisjonen har innhentet og gjennomgått referater fra nyere møter i samarbeidsforumet. Samtlige referater var ført av representant fra Skanska Norge AS. Av sakstyper som hadde blitt behandlet, var

- varmpumpens funksjon og energimåling
- nytt myndighetskrav om radon og radonmåling
- risikovurdering om brann
- rutiner for bruk av tilsynsvakt
- vedlikehold
- energiklassifisering

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om det hadde oppstått konflikter i samarbeidsforumet som hadde betinget oversendelse av sak til styringsgruppen i tråd med drifts- og

vedlikeholdsavtalen, viste forvalteren til at det ikke hadde oppstått. Forvalteren pekte videre på at det heller ikke hadde oppstått behov for å ta saker videre fra samarbeidsforumet til egen nærmeste overordnede med unntak for et større spørsmål om justering av husleie. SG Finans AS hadde ifølge forvalteren stilt krav om en økning av leien med en prosent på grunn av et offentligrettslig krav om forhøyet krav til egenkapital i finansinstitusjoner. Undervisningsbygg hadde i saken bedt om en nærmere dokumentasjon av beregningsgrunnlaget fra SG Finans AS slik at man ved selvsyn kunne vurdere og ta stilling til kalkylene. Forvalteren viste også til bruk av intern økonomikompetanse og juridisk kompetanse, og til bistand fra Kommuneadvokaten ved vurdering av sakskomplekset.

Svarene fra de øvrige informantene på tilsvarende spørsmål understøttet utsagnene fra forvalteren om fravær av konflikter som kunne ha betinget bruk av styringsgruppen.

Kommunerevisjonen forstår også utsagnene fra informantene slik at Skanska Norge AS / Coor Service Management AS hadde utvist vilje til raskt å iverksette nødvendige, utbedrende tiltak.

Særmøter

En av driftsingeniørene viste til at det hadde blitt avholdt særmøte i tillegg til møtene i samarbeidsforumet. Som eksempel på sakstype behandlet i særmøte, viste han til problemer med overvann på uteområde. Deltakerne i særmøtet hadde vært andre enn de som ordinært deltok på møtene i samarbeidsforumet.

Bruk av særmøter kan ikke ses å være direkte omtalt i den løpende drifts- og vedlikeholdsavtalen, men i avtalen om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen er det i punkt 3 om samarbeid, vist til at leietaker kan kreve separate møter ved behov og når saken ikke kan behandles i samarbeidsforumet, jf. ellers fotnote 8.

Driftsmøter

Rektor ved Høybråten skole nevnte i intervju med Kommunerevisjonen at det ved skolen hadde blitt gjennomført driftsmøter hver 14. dag. I møtene hadde blant annet leveransene av tilleggstjenestene blitt drøftet og fulgt opp. Rektor pekte på at det hadde vært noen "gjengangere" i møtene, blant annet feil med varmekablene i trappene ved gymnastikkbygget. Feilen hadde blitt forsøkt rettet, men uten at det så langt hadde lyktes. Ellers var det især de daglige oppgavene som hadde vært oppe til drøfting, men også den årlige vedlikeholdsplanen hadde blitt tatt opp og drøftet. Planen ble utarbeidet av Skanska Norge AS og Coor Service Management AS i samarbeid.

Kommunerevisjonen mottok kopi av vedlikeholdsplanen som inneholdt oversikt over befaringspunkter med spesifisering/anmerkning, prioritet, ansvarlig for utførelse etc.

Rektor viste til at han hadde ønsket oversikt over hvilke tiltak som skulle gjennomføres, slik at han kunne ivareta sitt HMS-ansvar.

Det hadde blitt ført referater fra driftsmøtene. Kopi av referatene hadde blitt sendt til Undervisningsbygg, Skanska Norge AS og til representant for administrasjonen i Coor Service Management AS, og dessuten til deltakerne på møtet som normalt hadde vært rektor, driftsleder og driftsansvarlig i Coor Service Management AS.

Rektor viste til at de fleste spørsmålene hadde blitt avklart lokalt mellom rektor og driftsleder eller med andre representanter for Coor Service Management AS i driftsmøter. Undervisningsbyggs driftsingeniør hadde ordinært ikke deltatt på driftsmøtene, men kunne kalles inn ved behov. Rektor pekte videre på at driftslederen var ansatt i Coor Service Management AS, og at han arbeidet fulltid ved skolen. Coor stilte med vikar når driftslederen

var borte. Rektor hadde opplevd samarbeidet med driftslederen som godt.

Fungerende rektor ved Persbråten videregående skole hadde kort fartstid i stillingen, men redegjorde på spørsmål fra Kommunerevisjonen for at det hadde blitt avholdt månedlige driftsmøter. Fungerende rektor, driftsleder og ytterligere en representant fra Coor Service Management AS hadde deltatt på møtene. Undervisningsbyggs driftsingeniør hadde ordinært ikke deltatt på driftsmøtene, men kunne kalles inn ved behov.

Møtene hadde blitt styrt av en forberedt dagsorden. I møtene hadde ulike behov for tiltak blitt tatt opp og diskutert, og i tillegg andre relevante saker vedrørende drift, vedlikehold og tilleggstjenester. Fungerende rektor hadde opplevd samarbeidet med driftslederen som godt.

Coor Service Management AS hadde ført referat fra møtene. Ifølge kopi av referat fra driftsmøte som Kommunerevisjonen mottok fra rektor, ble referatene sendt i kopi til forvalter og driftsingeniør i Undervisningsbygg.

Kommunerevisjonen kan ikke se at driftsmøtene på skolene var regulert i avtalen om tilleggstjenester som er den mest nærliggende, eller i noen av de øvrige avtalene som omfattes av OPS-kontraktene.

Kommunerevisjonen har innhentet og gjennomgått referat fra driftsmøte i 2014 om tilleggstjenester. Referat var ført av representant fra Coor Service Management AS. Av sakstyper som hadde blitt behandlet, var

- renhold
- brannøvelse
- overføring av branndokumentasjon til ORRA Brann
- radonundersøkelse
- hærverk

Det var innarbeidet kolonne for ansvarlig for tiltak og frist for utførelse.

7.2.4 Besiktigelse av eiendom

Besiktigelse av skolene er regulert i drifts- og vedlikeholdsavtalen punkt 6, andre avsnitt:

Fra og med utgangen av det fjerde året i driftsperioden skal partene hvert år gjennomføre en felles besiktigelse av eiendommen. Det skal føres protokoll fra besiktigelsen. Utleier skal med 14 dagers varsel innkalle til besiktigelsen. Unnlater en av partene å møte uten gyldig grunn, kan den andre parten gjennomføre besiktigelsen alene.

På spørsmål til driftsingeniørene som hadde mest erfaring med besiktigelsene av skolene, ble det vist til at

- medlemmene i samarbeidsforumet, vaktmester og rektor hadde deltatt på besiktigelsene⁹
- det ikke hadde blitt utarbeidet prosedyrer for besiktigelsene; besiktigelsen ble gjennomført på grunnlag av erfaringer som medlemmene i samarbeidsforumet hadde; et utgangspunkt for besiktigelse hadde også vært foreliggende vedlikeholdsplan
- det ordinært ikke hadde blitt utarbeidet tilstandsvurdering før besiktigelse, men at tilstandsvurdering kunne bes om ved behov; tilstandsvurdering hadde blitt etterspurt og levert ved besiktigelse av svømmehall
- besiktigelsene hadde omfattet områder der det erfaringsmessig kunne oppstå problemer som malte flater, vinduer, svømmehall, områder med fare for fuktskader
- besiktigelsene hadde bestått av visuell kontroll

På videre spørsmål fra Kommunerevisjonen om lukking av avvik etter utført besiktigelse, viste driftsingeniørene til at oppfølging av eventuelle

⁹ Rektor ved Høybråten skole viste på tilsvarende spørsmål til at han hadde deltatt ved besiktigelsene i garantiperioden, men ikke deretter. Rektor ved Persbråten videregående skole hadde tiltrådt som fungerende rektor i januar 2014 og hadde så langt ikke deltatt på besiktigelsene regulert i drifts- og vedlikeholdsavtalen punkt 6, andre avsnitt.

feil og mangler hadde blitt tatt opp i påfølgende møte i samarbeidsforumet der det ble enighet om hvilke tiltak som skulle iverksettes.

Kommunerevisjonen har på forespørsel mottatt eksempler på referater etter 2-års og 3-års befaring som blant annet viste aktuelt bygg, mangel/avvik, aktuelt tiltak og ansvarlig for å lukke avvik.

7.2.5 Intern kvalitetskontroll og feilmeldingsstatistikk

Tekniske forvaltningstjenester

I drifts- og vedlikeholdsavtalens vedlegg 1.04D om beskrivelse av tekniske forvaltningstjenester går det fram at det skal gjennomføres kvartalsvis intern kvalitetskontroll og utarbeides feilmeldingsstatistikk. Kvalitetskontrollen og feilmeldingsstatistikken skal omhandle brannvarslingsanlegg, bygning utvendig, bygning innvendig, ventilasjon, kjøleanlegg, sanitær, pumper og rør, elinstallasjon, automatikk og sentral driftskontroll, heiser og varmeanlegg. Av avtalen er det relativt tydelig at det var utleieren/leverandøren som skulle utføre de aktuelle aktivitetene.

Eiendomsdirektøren viste til at det hadde blitt besluttet at Skanska Norge AS etter utført internkontroll med tjenestene skulle legge resultatene inn i ORRA Brann. Systemet hadde ifølge direktøren vært operativt i Undervisningsbygg i om lag to år. Kommunerevisjonen har konstatert at de aktuelle skolene foreløpig kun er registrert som brannobjekter i systemet, jf. rapportens kapittel 6.2.3.

På spørsmål til seksjonslederen for Forvaltning om intern kvalitetskontroll og feilmeldingsstatistikk med basis i drifts- og vedlikeholdsavtalen, viste hun til at det kunne stilles spørsmål ved om leietaker skulle følge opp utleiers drifts- og serviceaktiviteter på et nivå som for eksempel innebar systematisk innhenting av servicerapporter med sikte

på å fastslå at utleier faktisk utførte de avtalte oppgavene. Som leietaker forutsatte Undervisningsbygg at utleier utførte nødvendige drifts- og serviceoppgaver.

Kommunerevisjonen konkretiserte i oppfølgingsspørsmål at dette kunne dreie seg om å følge opp at avvikslukking skjedde innen en rimelig frist. Seksjonslederen viste så til at dette hadde blitt diskutert internt i Undervisningsbygg, og at man hadde kommet til at med mindre man fikk melding fra skolene om manglende tiltak fra utleiers side, så ba ikke foretaket om servicereporter. Seksjonslederen viste til at det heller ikke var vanlig ved eksterne leieforhold at leietaker drev tett oppfølging av utleiers utførelse av drifts- og serviceoppgaver. Mer vanlig var det ifølge seksjonslederen å stille kritiske spørsmål når svakheter og mangler direkte kunne påvises. OPS-kontraktene var ifølge seksjonslederen basert på at bygget skulle fungere. Manglende utførte tjenester ville til slutt falle negativt ut for utleieren i form av hyppigere behov for utskiftninger. Så lenge bygget og anleggene fungerte tilfredsstillende for bruker, var det ingen grunn til tett oppfølging av drift og service.

På spørsmål til driftsingeniørene om intern kvalitetskontroll og feilmeldingsstatistikk med grunnlag i drifts- og vedlikeholdsavtalen ble det vist til at

- Skanska Norge AS hadde ansvaret for kontrollene, og at Coor Service Management AS hadde utført disse
- man ikke kjente til det detaljerte innholdet i den interne kvalitetskontrollen annet enn at det kunne gå fram av driftsmøter og av FDV web, eller om kontrollene faktisk hadde blitt gjennomført¹⁰
- Undervisningsbygg ikke hadde mottatt rapporter fra kvalitetskontrollene, men at man hadde innsyn ved at leverandøren dokumenterte kontrollene i systemet ORRA Brann som Skanska Norge AS frivillig hadde benyttet¹¹

- kvalitetskontrollene og resultatene normalt ikke hadde blitt tatt opp i samarbeidsforumet med mindre særskilte saker hadde betinget det
- eventuell feil og mangler avdekket i kvalitetskontrollen hadde blitt fulgt opp i driftsmøter; komplekse saker ble løftet til samarbeidsforumet hvis de ikke kunne løses i driftsmøter
- Undervisningsbygg ikke hadde mottatt rapporter om eller dokumentasjon med feilmeldingsstatistikk, og at man derfor ikke var kjent med innholdet

Driftsingeniørene viste til at de selv hadde utført noe kvalitetskontroll i forbindelse med inspeksjon av bygninger og utearealer.

Tilleggstjenester

I vedlegg 1.09 A til avtalen fra 2005 om tilleggstjenester var det tatt inn en beskrivelse av servicetjenester/tilleggstjenester. Beskrivelsen omfattet renhold, belysning, beskyttelse mot uautorisert adgang, avfallshåndtering, utemiljø, tekniske utstyrmessige installasjoner, løst inventar, vaktmestertjenester, skadedyrskontroll og hærverk.

Under overskriften utvikling og oppfølging ble det opprinnelig forutsatt gjennomført kvartalsvis intern kvalitetskontroll og utarbeidelse av feilmeldingsstatistikk. I den reforhandlede avtalen om tilleggstjenester fra 2012 ble hovedvekten lagt på måling av brukertilfredshet, men for renholdstjenesten ble forutsetning om kvartalsvis intern kvalitetskontroll bibeholdt.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om forvalteren hadde hatt befatning med den kvartalsvise interne kvalitetskontrollen av renhold ved skolene, viste hun til at det hadde hun ikke, men pekte på at eventuell manglende avvikslukking ville bli forelagt forvalteren.

Ved Høybråten skole hadde Coor Service Management AS ifølge rektor gjennomført et prosjekt i 2013 med en større gjennomgang av renholdet. I den forbindelse hadde rektor hatt

¹⁰ FDV web er omtalt i fotnote 7.

¹¹ ORRA Brann er omtalt i fotnote 6.

mulighet til å gi konkrete tilbakespill til Coor om hvilke ønsker skolen hadde. Rektor viste til at kvalitetskontroller hadde blitt gjennomført ved at driftsleder holdt løpende oppsyn med renholdet. Renholdstjenesten hadde i tillegg en "hovmester" som tok renholdsoppgaver utover det renholderne ordinært utførte. Som eksempler ble det pekt på fjerning av flekker og ekstra støvsuging.

Ved Persbråten videregående skole viste fungerende rektor til at han ikke var kjent med den kvartalsvise interne kvalitetskontrollen som Coor Service Management AS skulle utføre. Han opplyste at Coor hadde en husøkonom som hadde fulgt opp renholderne etter klager på renholdet. Dette hadde i ettertid også blitt fulgt opp av driftsleder. Fungerende rektor ga uttrykk for at klager hadde blitt fulgt godt opp av Coor Service Management AS.

7.2.6 Utilgjengelighetsfradrag

I drifts- og vedlikeholdsavtalenes punkt 7.3 heter det (utdrag):

Utilgjengelighetsfradraget skal besørge at utleier ivaretar bygget på slik måte at det er tilgjengelig til avtalte tider og til avtalte formål, det vil si at det tilfredsstillende de avtalte funksjonskrav.

Definisjonen av tilgjengelighet og krav til tilgjengelighet er omhandlet i henholdsvis punkt 7.3 og 7.4 i drifts- og vedlikeholdsavtalen.

Seksjonslederen i Forvaltning viste til at grunnlaget for utilgjengelighetsfradrag umiddelbart ville bli rapportert til forvalteren. Seksjonslederen viste så til at hun ikke var kjent med at Undervisningsbygg hadde benyttet adgangen til å kreve utilgjengelighetsfradrag. Ytterligere pekte hun på at hun i foredrag om temaet hadde vist til at aktuelle bestemmelser i OPS-kontraktene om utilgjengelighetsfradrag var for kompliserte, og at de med fordel kunne forenkles slik at bransjestandarden i stedet ble benyttet i form av en arealnøkkel eller ved skjønnsutøvelse. Seksjonslederen pekte på at

utilgjengelighet måtte påregnes i et visst monn uten kompensasjon blant annet i forbindelse med uforutsette hendelser som for eksempel vannlekkasjer. De aktuelle OPS-kontraktene ga etter seksjonslederens vurdering i prinsippet adgang til en nokså umiddelbar reduksjon i betaling basert på observert utilgjengelighet, men bruken av bestemmelsene hadde ikke blitt aktualisert. Seksjonslederen viste videre til behovet for en viss romslighet i praktiseringen av bestemmelsene basert på at det skulle være en langvarig sameksistens mellom kontraktspartene.

Avslutningsvis pekte seksjonslederen på at regimet med utilgjengelighetsfradrag eller tilsvarende ordning var benyttet gjennomgående i de ulike delavtalene i OPS-kontraktene. For avtalen om tilleggstjenester mente hun at terskelen for en eventuell bruk ville være lavere gitt at dette dreide seg om særskilt avtalte tjenester.

Forvalteren viste til at hun var kjent med avtalepunkt 7.3. Hun pekte videre på at ordningen ikke hadde blitt brukt i hennes tid som forvalter av OPS-kontraktene, og antok uten å vite det konkret at trekkrettigheten heller ikke hadde blitt brukt tidligere i kontraktsperioden.

På spørsmål til driftsingeniørene om måling av utilgjengelighet ble det vist til at skolene hadde vært tilgjengelige, og at ordningen med utilgjengelighetsfradrag ikke hadde blitt aktualisert. Det ble videre pekt på utvist fleksibilitet fra skolenes side slik at man i forbindelse med vedlikeholdsarbeider som kunne ha redusert tilgjengeligheten, hadde flyttet på undervisningen i nødvendig omfang.

7.2.7 Trekk i husleie

I drifts- og vedlikeholdsavtalen punkt 12 om rapportering står det som følger:

Trekk i husleien i henhold til punkt 7 skal foretas på bakgrunn av rapporter. Det skal derfor

etableres et rapporteringssystem. Systemet skal være basert på et rapporteringsskjema, som utarbeides kvartalsvis. Rapporteringsskjema skal besvares først av den leietaker bemyndiget, og deretter oversendes Utleier 45 dager før neste husleie forfaller til betaling. Utleier skal besvare og returnere skjema til leietaker innen 30 dager før neste husleie forfaller. Leietakers betalingsplikt utløses av Utleiers rapport. Netto Basisbeløp vil imidlertid avhenge av Leietakers besvarelse av det samme rapporteringsskjema. Rapporten skal legges frem for Samarbeidsforumet ved uenighet, og for Styringsgruppen ved uenighet i Samarbeidsforumet. Ved tvist om rapportens innhold skal den fremlegges for en oppmann i henhold til punkt 13. Rapporteringsskjema er inntatt i vedlegg 1.04B.

Ifølge Undervisningsbygg hadde bruk av bestemmelsen om trekk i husleie ikke blitt aktualisert.

7.2.8 Kundetilfredshetsmålinger

Forutsetningen om måling av kundetilfredshet i den reforhandlede avtalen om tilleggstenester fra 2012 er som følger:

For samtlige tjenester skal det gjennomføres en enkel kundetilfredshetsmåling som måler nivået på tjenestene og tilfredsheten med leveransen. Undersøkelsen skal gjennomføres årlig av Coor Service Management AS, og resultater samt handlingsplan for eventuell nedadgående utvikling skal utarbeides og presenteres for oppdragsgiver.

Seksjonslederen for Forvaltning var ikke kjent med om Undervisningsbygg hadde svart på kundetilfredshetsundersøkelser i regi av Coor Service Management AS. Forvalteren viste til at hun ikke hadde blitt forelagt kundetilfredshetsmålinger i den perioden hun hadde hatt ansvaret for oppfølgingen av OPS-kontraktene. På den annen side var hun godt kjent med at det på begge OPS-skolene var tilfredshet med leveransene av tjenester.

For Høybråten skoles vedkommende viste rektor til at han selv hadde svart på

kundetilfredshetsmålingen fra Coor Service Management AS.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om hva undersøkelsen hadde omfattet, viste rektor til at det var en undersøkelse av tilfredsheten med gjennomføringen av avtalen generelt sett, samt en scoring av graden av tilfredshet. Rektor mente at undersøkelsen hadde gitt mulighet for tilbakemelding til Coor Service Management AS. Han nevnte at han blant annet hadde kommentert hyppig utskiftning av Coors driftsingeniører som ikke hadde gitt kontinuitet og hadde vært en risikofaktor for god gjennomføring av avtalen.

På ytterligere spørsmål fra Kommunerevisjonen viste rektor til at han ikke hadde mottatt rapport med resultater fra Coor Service Management AS etter utført undersøkelse.

På avsluttende spørsmål fra Kommunerevisjonen om oppfølging av eventuell negativ utvikling i kundetilfredsheten, viste rektor til at Coor Service Management AS hadde tatt tilbakemeldingene som han hadde gitt i undersøkelsen, på alvor og hadde brukt disse i sitt forbedringsarbeid. Rektor framhevet at han generelt var fornøyd med den daglige driften som Coor ivaretok.

Ved Persbråten videregående skole viste fungerende rektor til at han trodde at kundetilfredsmålinger hadde blitt gjennomført, men han hadde ikke hatt befatning med slike målinger i den korte tiden han hadde fungert som rektor.

7.2.9 Trekk for mangelfull tjeneste

I avtalen om tilleggstenester er det i punkt 7.2 redegjort for en ordning med trekk for mangelfull tilleggsteneste.

Seksjonslederen for Forvaltning viste generelt til at dersom trekk i betaling til utleier ble aktualisert, så skulle forvalteren involveres.

Seksjonslederen viste videre til at hun ikke var kjent med at trekk i betaling hadde blitt aktualisert.

Utsagnene fra de øvrige informantene understøttet at trekk for mangelfull tilleggstjeneste ikke hadde blitt aktualisert.

7.2.10 Fakturakontroll

Forvalteren sa at hun ved overtakelse av forvalteransvaret hadde tatt kontakt med tidligere forvalter for å sikre seg at husleiefakturaene lå innenfor det avtalte nivået, og undersøkte om det hadde vært noen uklarheter om fakturagrunnlaget. Hun hadde blitt varslet om at det ville komme endringer i faktureringen per andre kvartal 2014, og viste til at det hadde skjedd. Endringen i fakturabeløpet hadde hatt forbindelse med merkostnad ved økte krav til egenkapital for finansinstitusjoner.

Vedrørende spesifikasjonen av aktuell faktura, viste forvalteren til at SG Finans AS hadde varslet om sitt økte krav i brev som Undervisningsbygg hadde respondert på. I brevet fra Undervisningsbygg hadde SG Finans AS blitt varslet om at foretaket ville holde tilbake en del av husleien (noen hundre tusen kroner) i påvente av nødvendig redegjørelse fra utleier. Redegjørelsen fra utleier hadde for øvrig nylig kommet til foretaket, ifølge forvalteren. Redegjørelsen og beregningene av det økte kravet ville i første omgang bli vurdert av lederen for juridisk avdeling, og parallelt av Undervisningsbyggs økonomiske rådgiver.

Forvalteren oppga at husleien ble fakturert fire ganger per år. Gitt reguleringen om bruk av fem-års fast rente ved fastleggelse av finansleien lå, ifølge forvalteren, husleiefakturaene på et jevnt nivå, med unntak for når endringer, blant på grunn av offentligrettslige reguleringer, slo inn.

Seksjonslederen for Forvaltning viste til at hun hadde ansvar som andre godkjenner i

fakturabehandlingen. Det vil si at utbetaling først skjedde etter seksjonslederens godkjenning. Den nærmere kontrollen av inngående fakturaer mot OPS-kontraktene, ble ifølge seksjonslederen ivaretatt av forvalteren. Ved behov ville forvalteren konsultere personalet i økonomiavdelingen.

Kommunerevisjonen har hentet ut husleiefakturaene med underlag for 2013 for Høybråten skole fra kommunens regnskapssystem, og utført en rimelighetskontroll av beløpsstørrelsen, samt vurdert dokumentert kontroll utført av første og andre godkjenner. Gjennomgangen viste at Undervisningsbygg hadde blitt fakturert for ca. 19,9 millioner kroner. Husleiefakturaene er relativt statiske og med begrensede endringer over tid. Fakturert beløp var litt høyere enn opprinnelig prisskjema for avtalen. Fakturaene inneholdt opplysninger om endringer i pris. Av den trinnvise fakturabehandlingen (fakturaflyten) i Agresso (kommunens regnskapssystem) kunne Kommunerevisjonen se at utførte kontroller var dokumentert i systemet.

7.2.11 Andre kontroller

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om eventuelle andre kontrollmekanismer ved oppfølging av OPS-kontraktene, viste seksjonslederen for Forvaltning til at ytterligere kontrollmekanismer ikke hadde blitt etablert. Hun pekte videre på at man internt i Undervisningsbygg mente å ha god kontroll på de leveransene som var kontraktsfestet i OPS-avtalene. Hun viste til en organisatorisk løsning der all forvaltning av innleieavtaler/ OPS-kontrakter hadde blitt lagt under en forvalter med god kompetanse på feltet og på privatrettslige forhold. Driftsingeniørene hadde hatt oppfølging av Persbråten og Høybråten over år, det vil si både før og etter inngåelse av OPS-kontrakten, og den ordningen hadde man valgt å videreføre. Seksjonslederen vurderte kommunikasjonen mellom forvalteren

og driftsingeniørene som god. Det var ifølge seksjonslederen også mulig å trekke veksler på kompetente medarbeidere innenfor flere fagområder ved behov. Ytterligere pekte seksjonslederen på organisasjonens størrelse og brede kompetanse dersom det skulle oppstå behov for å utføre kontroll og oppfølging i forbindelse med bemanningsmessige endringer etc.

7.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undervisningsbygg hadde ikke utarbeidet særskilte eller generelle prosedyrebeskrivelser for hvordan kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold med basis i OPS-kontraktene skulle utføres, men hadde tatt utgangspunkt i aktuelle stillingsbeskrivelser, i kontraktene og i en utviklet praksis.

Fraværet av skriftlige interne prosedyrer for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold kan skape usikkerhet med hensyn hva som er foretakets forventninger til kontroll og oppfølging, og likeledes skape usikkerhet om det konkrete innholdet i kontroll- og oppfølgingsaktiviteten. Ikke minst vil usikkerhet kunne oppstå ved skifte av ansvarlig personale ved lengre sykefravær og lignende.

OPS-kontraktene inneholder en rekke bestemmelser av direkte betydning for hvordan kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold kan prosesseres i faste fora, ved besiktigelse av

eiendom, ved gjennomføring av internkontroll og utarbeidelse av feilmeldingsstatistikk.

I tillegg inneholdt kontraktene sanksjonsmuligheter som adgang til trekk i husleie og trekk i betaling for tilleggstjenester. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om de samlede kontrollmulighetene har blitt brukt tilstrekkelig systematisk og aktivt. Tilgjengelig og kontraktsfestet statistikk, kontroll- og statusrapporter ble ikke systematisk innhentet, oppbevart og anvendt.

Mer vekt på systematisk oppfølging av at skolene drives og vedlikeholdes i tråd med OPS-kontraktene i hele kontraktforløpet, kan redusere risikoen for at bygningene ikke fungerer optimalt under leieperioden og ikke tilbakeføres til kommunen i god stand ved opphør av kontrakt.

Tilbakeføring til eier av leieobjektet skiller etter Kommunerevisjonens vurdering OPS-leieforhold klart fra andre langsiktige leieavtaler om bygg.

Et tiltak med systematisk innhenting, oppbevaring og anvendelse av statistikk, kontroll- og statusrapporter synes for øvrig å harmonere med eiendomsdirektørens beslutning om at Skanska Norge AS etter utført internkontroll med tjenestene skal legge resultatene inn i systemet ORRA Brann.

8. Oppsummering med konklusjon og anbefalinger

I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen dels beskrevet kontrakter og dels evaluert ved forvaltningsrevisjon Undervisningsbygg Oslo KFs kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold ved Høybråten skole og Persbråten videregående skole. Begge skolene er omfattet av avtaler om offentlig-privat samarbeid.

Konkret har Kommunerevisjonen beskrevet

- krav til drift og vedlikehold i OPS-kontraktene
- rett til innsyn, kontroll og bruk av sanksjoner

Evaluering ved forvaltningsrevisjon har omfattet

- organisering av kontroll og oppfølging
- prosedyrer for og praksis ved kontroll og oppfølging

8.1 Ytelseskrav, fleksibilitet i kontrakt og forbedringsfokus

Ytelseskrav til drift og vedlikehold

Det synes å være slik at Undervisningsbygg i konkurransen om OPS-kontraktene

- ikke hadde utformet et systematisk oppbygget sett med ytelseskrav til drift og vedlikehold av skolene
- ikke hadde mottatt komplett FDV-dokumentasjon sammen med tilbudet som forutsatt

Fleksibilitet i kontrakt

I OPS-kontraktene ble det innarbeidet en rekke bestemmelser som omhandler endringsbehov og endringsregime, også med vekt på prisregulering som resultat av endring.

Fokus på kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping

I konkurransen om OPS-kontraktene har det vært fokus på framtidsrettet endringsbehov og fleksibilitet i valg av løsninger. Partenes intensjoner om tilrettelegging for framtidsrettet endringsbehov har blitt omhandlet i konkurransegrunnlag og tilbud som omfattes

av kontraktdokumentasjonen, men intensjonene synes ikke å ha blitt konkretisert i kontraktene ved definering av metoder som skulle brukes ved utvikling og igangsetting av tiltak rettet mot forbedring, beste praksis og nyskaping.

Kommunerevisjonen vil framheve at det i OPS-kontraktene hadde blitt innarbeidet en rekke bestemmelser som omhandler endringsbehov og endringsregime, også med vekt på prisregulering som resultat av endring. Kommunerevisjonen vil også framheve driftsavtalens punkt 9 om incentiver der det går det fram at utleier skal identifisere og foreslå for leietaker besparelser innenfor energiområdet i form av en handlingsplan. På spørsmål til aktuelle informanter ble det avklart at slik handlingsplan ikke hadde blitt utarbeidet.

8.2 Kontraktsfestet rett til innsyn, kontroll og sanksjoner

Undervisningsbygg har ved inngåelsen av OPS-kontraktene søkt å ivareta rett til innsyn, opplysninger og kontroll av relevans for kontraktsoppfølging av drift og vedlikehold. Rett til innsyn, opplysninger og kontroll har likevel ikke blitt systematisk og gjennomgående bygget inn i delkontraktene ved bruk av standardiserte formuleringer.

Et sanksjonsregime var lagt på plass i OPS-kontraktene.

8.3 Organisering av kontroll og oppfølging

Undervisningsbygg hadde plassert ansvaret for kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene i linjen i foretaket.

Svarene fra informantene gir grunnlag for å peke på rom for noe større grad av formalisering av mål for og resultatvurdering av arbeidet med kontroll og oppfølging, for eksempel i medarbeideravtaler.

Stillingsbeskrivelsen for driftsingeniørene synes i hovedsak å være tilpasset kontroll og oppfølging av skoler som Undervisningsbygg selv har forvaltet og ikke OPS-skolene.

Undervisningsbyggs fullmaktsmatrise gir god oversikt over delegert fullmakt og synes å være underlagt et oppdateringsregime.¹²

Etablerte rapporteringslinjer for arbeidet med kontroll og oppfølging harmonerer med den tradisjonelle, trinnvise rapporteringslinjen i en linje–stab-organisasjon. Bruk av samarbeidsforum for drøfting og problemløsning om OPS-kontraktene er forankret i inngåtte OPS-avtaler.

8.4 Prosedyrer og praksis for kontroll og oppfølging

Undervisningsbygg hadde ikke utarbeidet særskilte eller generelle prosedyrebeskrivelser for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold, men hadde tatt utgangspunkt i aktuelle stillingsbeskrivelser, i kontraktene og i en utviklet praksis.

OPS-kontraktene inneholder en rekke bestemmelser av direkte betydning for hvordan kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold kan utføres. I tillegg inneholder kontraktene sanksjonsmuligheter. Møteforaene, kontrollmekanismene og sanksjonsmulighetene synes rasjonelle og hensiktsmessige, men Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om de samlede kontrollmulighetene har blitt brukt tilstrekkelig systematisk og aktivt. Tilgjengelig og kontraktsfestet statistikk, kontroll- og statusrapporter ble ikke systematisk innhentet, oppbevart og anvendt.

¹² Til orientering nevnes at Kommunerevisjonen i brev av 27.11.2013 *Gjennomgang av intern kontroll 2013 – oppsummering av resultat*, har hatt en anførsel vedrørende tilleggs-/endringsarbeider og utvidet godkjennelsesfullmakt utover reguleringen i foretakets samlede fullmaktsmatrise.

8.5 Konklusjon

OPS-kontraktene inneholder en rekke bestemmelser av direkte betydning for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold og sanksjonsmuligheter ved feil og mangler i leveransene. Undervisningsbygg hadde ikke utarbeidet særskilte eller generelle prosedyrebeskrivelser for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold. Etablerte kontrollmuligheter som samarbeidsforum og eiendomsbesiktigelser hadde blitt benyttet. Kommunerevisjonen stiller likevel spørsmål ved om de samlede kontrollmulighetene hadde blitt brukt tilstrekkelig systematisk og aktivt.

Basert på den beskrivende delen av undersøkelsen synes det å være slik at Undervisningsbygg i konkurransen om OPS-kontraktene

- ikke hadde utformet et systematisk oppbygget sett med ytelseskrav til drift og vedlikehold av skolene
- ikke hadde mottatt komplett dokumentasjon av forvaltning, drift og vedlikehold sammen med tilbudet som forutsatt i konkurransegrunnlaget, men at slik dokumentasjon gradvis har kommet på plass

8.6 Anbefalinger

Kommunerevisjonens anbefalinger gis med grunnlag i det som er revidert, og ikke med utgangspunkt i deskriptive kapitler. Anbefalingene er følgelig basert på vurderingene i kapittel 6 om organisering av kontroll og oppfølging, og kapittel 7 om prosedyrer for og praksis ved kontroll og oppfølging av leveranser.

Kommunerevisjonen anbefaler at Undervisningsbygg vurderer følgende tiltak:

- at Undervisningsbyggs ønskede praksis for kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene beskrives, og at det vurderes om det er behov for ytterligere tiltak for klargjøres foretakets forventninger til kontroll og oppfølging

- systematisk innhenting, oppbevaring og anvendelse av tilgjengelig og kontraktsfestet statistikk, kontroll- og statusrapporter
- mer aktiv kontroll og oppfølging av at skolene drives og vedlikeholdes i tråd med OPS-kontraktene i hele kontraktsforløpet

9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering

Rapport til uttalelse ble sendt Undervisningsbygg Oslo KF 26.06.2014, og for eventuell uttalelse til byråden for kultur og næring, rektor ved Persbråten videregående skole og rektor ved Høybråten skole.

Tilbakemelding fra Undervisningsbygg og Byrådsavdeling for kultur og næring ble mottatt i brev av henholdsvis 21.08.2014 og 05.09.2014. Brevene følger rapporten som vedlegg 6 og 7. En kort tilbakemelding er også mottatt fra rektor ved Høybråten skole i epost av 11.08.2014.

Byrådsavdeling for kultur og næring hadde ingen merknader til rapporten. Rektor begrenset seg til å vise til at han ikke hadde kommentarer til de opplysningene som han hadde blitt sitert på i rapporten.

Undervisningsbygg hadde ikke innvendinger til prosjektets metoder, anvendte kilder eller data, og vurderte det slik at forvaltningsrevisjonen samlet sett hadde vært nyttig.

Når det gjelder oppfølging av Kommunerevisjonens anbefalinger, går det fram at Undervisningsbygg vil

- etablere den anbefalte prosedyren om foretakets kontroll og oppfølging av OPS-kontrakter
- vurdere frekvens og omfang av aktuell statistikk, kontroll- og statusrapporter
- legge til rette for en mer aktiv kontroll av at skolene drives og vedlikeholdes i tråd med OPS-kontraktene i hele kontraktsforløpet

Kommunerevisjonens vurdering

Det er etter Kommunerevisjonens vurdering ikke noe ved kommentarene til rapporten som har betinget endringer i fakta, vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger slik de går fram av rapporten. Foretakets varslede tiltak er relevante i forhold til Kommunerevisjonens anbefalinger.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*

Oslo kommunes veileder i offentlige anskaffelser, jf. del III, kapitlene 7 og 8

Tillegg i Oslo kommunes standardkontrakter om bygg- og anleggsarbeider

Tillegg i Oslo kommunes standardkontrakt for totalentrepriser

b) Eksterne referanser

Lov 25.09.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

NS-EN ISO 9001:2000 *Systemer for kvalitetsstyring – Krav*

NS-EN ISO 9004:2000 *Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for prestasjonsforbedring*

NS-EN 15221-2-2007 (del 2) *Veiledning for utarbeidelse av avtaler om fasilitetsstyring*

NS 3430:1994 (tilbaketrukket, erstattet av NS 8405:2004 og deretter av NS 8405:2008) *Alminnelige kontraktbestemmelser om utførelse av bygg- og anleggsarbeider*

NS 8405:2004 (tilbaketrukket, erstattet av 8405:2008) *Norsk bygge- og anleggskontrakt*

NS 8405:2008 *Norsk bygge- og anleggskontrakt*

NS 3431:1994 (tilbaketrukket, erstattet av NS 8407:2011) *Alminnelige kontraktbestemmelser for totalentrepriser*

NS 8407:2011 *Alminnelige kontraktbestemmelser for totalentrepriser*

KPMG *Kartlegging og utredning av former for offentlig og privat samarbeid (OPS) (2003)*

Transportøkonomisk institutts rapport 890/2007 *Evaluering av OPS i vegsektoren*

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er benyttet ved besvarelsen av delproblemstillingene 3, 4 og 5. De er som følger:

3. Har UBF organisert kontroll- og oppfølgingsarbeidet av leveransene av drift og vedlikehold på god måte?

4. Har UBF etablert hensiktsmessige prosedyrer og rutiner for kontroll og oppfølging av leveransene av drift og vedlikehold?

5. Har UBF gjennomført kontroll og oppfølging av leveransene av drift og vedlikehold i tråd med kommunens krav på området?

1.1 Kildedokumenter og kildetekst for utledning av revisjonskriterier for delproblemstilling 3 om organisering av kontroll og oppfølging

Kommuneloven § 23 andre ledd om internkontroll, samt kommunelovens kapittel 11 om foretak, jf. § 71 nr. 2 om betryggende formuesforvaltning

Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*

NS-EN ISO 9001:2000 *Systemer for kvalitetsstyring – Krav*

NS-EN ISO 9004:2000 *Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for prestasjonsforbedring*

Kommuneloven, både i særskilt paragraf og eget kapittel om foretak, stiller krav til god internkontroll og plasserer ansvaret hos ledelsen av virksomheten. Tilsvarende er utbygd og konkretisert i byrådssak 1057/08 der Oslo kommune redegjør for rammeverket for god internkontroll. Byrådssak 1057/08 understreker blant annet viktigheten av at virksomhetsleder etablerer en hensiktsmessig organisasjonsstruktur, forsvarlig rolledeling og tydelige fullmakter og rapporteringslinjer ved tildeling av ansvar og myndighet.

I henhold til ISO 9001 skal organisasjonen videre bestemme nødvendig kompetanse for personell, gi opplæring, bedømme virkning av kompetansehevingstiltak.

ISO 9004 peker på at ledelsen bør

- sørge for at ressursene som er av vesentlig betydning for iverksettelse av strategi og oppnåelsen av organisasjonens mål, fastsettes og gjøres tilgjengelige, herunder blant annet nødvendig anskaffelse av ressurser, organisasjonsstruktur, forbedring av kompetanse og planlegging for framtidige behov, jf. punkt 6.1 om ressursstyring med punkt 6.1.2
- forbedre organisasjonens virkning og effektivitet gjennom å oppnå personellens engasjement og støtte, herunder blant annet fastsette ansvar og myndighet, etablere mål for individer og grupper, styre prosessytelse og bedømme resultater, jf. 6.2 om personell med punkt 6.2.1.
- sørge for at den nødvendige kompetansen er tilgjengelig for en virkningsfull og effektiv drift av organisasjonen, herunder blant annet vurdere kompetansebehovet med utgangspunkt i framtidige krav sett i forhold til strategiske og driftsmessige planer og mål, endringer i organisasjonens prosesser, verktøy og utstyrskrav i lov og forskrift samt standarder som påvirker organisasjonen og dens interesseparter, jf. 6.2.2 om kompetanse, bevissthet og opplæring med punkt 6.2.2.1

1.1.1 Utledede revisjonskriterier for organisering av kontroll- og oppfølgingsarbeidet av leveransene av drift, vedlikehold og tilleggstjenester

- Organiseringen bør legge til rette for god og sikker oppgaveløsning.
- Mål bør etableres og resultater bedømmes.
- Roller, ansvar, fullmakter og rapporteringslinjer bør være avklart.
- Nødvendige ressurser bør gjøres tilgjengelig i form av kapasitet, kompetanse og utstyr.
- Kompetansebehov bør vurderes, også med hensyn til framtidige krav til god oppgaveløsning.

1.2 Kildedokument og kildetekst for utledning av revisjonskriterier for delproblemstillingene 4 og 5 om prosedyrer for og faktisk kontroll og oppfølging av drift, vedlikehold og tilleggstjenester

Oslo kommunes veileder i offentlige anskaffelser, jf. del III, kapitlene 7 og 8

(..) kontraktsoppfølgingsfasen ... omfatter implementering av kontraktens bestemmelser, samarbeid med leverandøren, avtale om og implementering av eventuelle endringer i den opprinnelige kontrakt, resultatmåling, garantistyring og endelig avslutning av kontraktsforholdet.

Hovedformålet med denne aktiviteten er å sørge for at kontrakten blir oppfylt slik at virksomheten får det den betaler for og at leverandøren får riktig betaling til rett tid.

Ytelsen ved tjenesteleveranser kan bestå av mer eller mindre komplekse kombinasjoner av materiell, organisering og kompetanse som formidles gjennom samhandling med brukere og andre involverte aktører. Kvaliteten kan ofte ikke vurderes før etter at tjenesten er levert og må derfor kontrolleres på en annen måte enn vareleveranser. Hovedregelen er at kvaliteten skal være i henhold til det som er avtalt mellom partene, vanlig standard innenfor vedkommende bransje og gjeldende lovverk. Det vil regelmessig kunne oppstå tvist om hva som er avtalt kvalitet, og om leveransen er i samsvar med dette.

Ved kontroll av tjenesteleveranser kan virksomheten se nytten av å ha formulert hva som er formålet med anskaffelsen ved oppstart av anskaffelsesprosessen. Bli ikke formålet oppnådd, kan det være grunnlag for reklamasjon.

Formelle reforhandlinger skjer der partene blir enige om å foreta endringer i det som er avtalt og formaliserer dette gjennom en tilleggsavtale. Dette kan være aktuelt der det ikke er mulig for virksomheten å pålegge leverandøren å foreta endringer innenfor kontraktens bestemmelser. Uformelle reforhandlinger kan finne sted der det etableres en praksis som avviker fra det som er avtalt.

1.2.1 Utledede revisjonskriterier for prosedyrer for og faktisk kontroll og oppfølging av drift, vedlikehold og tilleggstjenester

Det bør etableres prosedyrer for og føres kontroll og oppfølging med drift, vedlikehold og tilleggstjenester som

- sikrer at kontraktsregulerte milepæler og frister overholdes
- sikrer at kontraktsregulerte oppgaver utføres
- sikrer at både leverandørens og virksomhetens kontraktsforpliktelser overholdes
- sikrer at kostnadsrammene overholdes, og at utbetalingsgrunnlag kontrolleres
- sikrer oppfølging av eventuelle avvik ved reklamasjoner og sanksjoner ved manglende avvikslukking

Vedlegg 2 Referanseramme for rapportens beskrivende kapitler

Kommunerevisjonen har ønsket å lage en beskrivelse av OPS-kontraktene fra 2005 med utgangspunkt i det som synes å være anerkjent praksis i dag, slik at eventuelle forbedringsmuligheter ved inngåelse av nye kontrakter kan synliggjøres. Det er derfor benyttet en referanseramme som underlag for den beskrivende redegjørelsen ved besvarelse av delproblemstilling 1 og 2 i kapittel 3 og 4, utdypet i vedlegg 4 og 5. Beskrivelsene er bygget opp slik at de svarer på de momentene som er utledet nedenfor.

Delproblemstillingene er som følger:

1. Redegjør for kontraktens innhold med hensyn til krav til drift og vedlikehold i driftsperioden.
2. Redegjør for kontraktens innhold med hensyn til Undervisningsbyggs rett til å følge opp den private leverandørens leveranser av drift og vedlikehold i avtalt driftsperiode og foretakets rett til bruk av sanksjoner ved eventuelt avvik eller mislighold.

2.1 Delproblemstilling 1 om kontraktens krav til drift og vedlikehold i driftsperioden

2.1.1 Kildedokument og kildetekst for utledning av referanseramme

NS-EN 15221-2-2007 (del 2) Veiledning for utarbeidelse av avtaler om fasilitetsstyring

Fra kildeteksten er det lagt vekt på å trekke fram sentrale prinsipper for utforming av avtaler om fasilitetsstyring.

Prinsippene omfatter ytelseskriterier, fleksibilitet, kontinuerlige forbedringer, beste praksis og nyskaping.

Ytelseskriterier

- Avtalen om fasilitetsstyring bør definere kravene til resultater for hovedindikator for ytelse (KPI¹³) og tjenestenivåavtale (SLA¹⁴) og begrensninger, men ikke detaljert beskrivelse av oppgavene som skal utføres.

Fleksibilitet

- Fleksibiliteten i avtalen avpasses til avtalens varighet, behov for endring og graden av fastpris.
- Avtalen om fasilitetsstyring bør omtale framgangsmåte for endringer som tillegg, utelatelser eller variasjoner.

Kontinuerlige forbedringer, beste praksis og nyskaping

- Avtalen bør definere hvilken metode som skal brukes ved igangsetting eller utvikling av kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping.
- En bør avtale og utmåle felles fordeler på en måte som er forenlig med pris- og kostnadsmekanismene.

¹³ Key performance indicator.

¹⁴ Service level agreement.

2.1.2 Utlede referanseramme

Kommunerevisjonen trekker fram følgende prinsipper som sentrale ved utarbeidelse av avtaler om fasilitetsstyring og med fokus på krav til drift og vedlikehold i driftsperioden:

- bruk av ytelseskriterier
- fleksibilitet i kontrakt
- fokus på kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping

2.2 Delproblemstilling 2 om rett til innsyn og kontroll, og rett til bruk av sanksjoner ved eventuelt avvik eller mislighold

2.2.1 Kildedokumenter og kildetekst for utledning av referanseramme

- NS-EN 15221-2-2007 (del 2) *Veiledning for utarbeidelse av avtaler om fasilitetsstyring*
- NS 3430:1994 (tilbaketrukket, erstattet av NS 8405:2004 og deretter av NS 8405:2008) *Alminnelige kontraktbestemmelser om utførelse av bygg- og anleggsarbeider*
- NS 8405:2004 (tilbaketrukket, erstattet av 8405:2008) *Norsk bygge- og anleggskontrakt*
- NS 8405:2008 *Norsk bygge- og anleggskontrakt*
- *Tillegg i Oslo kommunes standardkontrakter om bygg- og anleggsarbeider*
- NS 3431:1994 (tilbaketrukket, erstattet av NS 8407:2011) *Alminnelige kontraktbestemmelser for totalentrepriser*
- NS 8407:2011 *Alminnelige kontraktbestemmelser for totalentrepriser*
- *Tillegg i Oslo kommunes standardkontrakt for totalentrepriser*

NS-EN 15221-2-2007(del 2) Veiledning for utarbeidelse av avtaler om fasilitetsstyring

- Omfanget av rapportering, validering, prøving, økonomisk avstemming og revisjon bør beskrives i avtalen.
- Eventuelle krav om at leverandøren skal støtte revisjoner og kvalitetsprøving, bør dokumenteres.
- Eventuelle krav om formatering av dokumenter eller integrering av IT-systemer bør identifiseres.
- Ved oppstart av forhandlinger om avtale bør sammenheng mellom systemer for ytelsesmåling og kvalitetssikring vurderes.

NS 3430:1994 (tilbaketrukket, erstattet av NS 8405:2004 og deretter av NS 8405:2008) Alminnelige kontraktbestemmelser om utførelse av bygg- og anleggsarbeider

Punkt 10.1 Byggherrens rett til å føre kontroll

Byggherren har rett til å føre slik kontroll med materialer og utførelse som han finner nødvendig. Blir han oppmerksom på at materialer eller utførelse er kontraktsstridige, skal han straks melde fra til entreprenøren. Entreprenøren skal uten ugrunnet opphold fjerne kontraktsstridige materialer fra byggeplassen.

Punkt 10.2 Opplysninger

Entreprenøren plikter å gi byggherren nødvendige opplysninger til bedømmelse av utførelse og materialer. Han skal på forlangende godtgjøre at materialene tilfredsstillende kontraktens krav, oppgi varens opprinnelse og så vidt mulig skaffe byggherren adgang til å inspisere framstillingen.

Punkt 20.1 Forsinkelse

Det foreligger forsinkelse dersom kontraktarbeidet ferdigstilles senere enn den avtalte sluttfrist, eventuelt justert for entreprenørens fristforlengelse.

Punkt 20.2 Dagmulkt

Byggherren kan kreve dagmulkt dersom entreprenøren er forsinket i henhold til 20.1. Det samme gjelder ved overskridelse av sluttfrist fastlagt etter 18.1.

Er ikke annet avtalt, skal mulkten per hverdag utgjøre

- a) 1 promille av kontraktssummen ved overskridelse av sluttfrist som er avtalt, eller sluttfrist fastlagt etter 18.1, men ikke mindre enn kroner 1000 per hverdag
 - b) 1 promille av kontraktssummen for den del av kontraktarbeidet som skal være fullført til den avtalte delfristen, men ikke mindre enn kroner 500 per hverdag
- Dagmulkten slutter å løpe ved ferdigstillelse, jf. 20.1.

Samlet mulkt for overskridelse av delfrister og av tidsfrist for fullførelse av kontraktarbeidet skal ikke overskride 10 prosent av kontraktssummen.

På skriftlig forespørsel fra entreprenøren plikter byggherren uten ugrunnet opphold skriftlig å opplyse om han vil påberope seg overskridelse av en delfrist. Gjør byggherren ikke det, tapes retten til å påberope forsinkelsen.

Ved overskridelse av en avtalt eller fastlagt tidsfrist kan byggherren ikke kreve erstatning for forsinkelsen i tillegg til eller istedenfor mulkt. Dersom forsinkelsen har sin årsak i forsettlig eller grovt uaktsomt forhold hos entreprenøren, kan byggherren likevel kreve erstatning istedenfor mulkt.

Punkt 32.1 Mangel

Det foreligger mangel dersom kontraktarbeidet ikke er i den stand byggherren har krav på etter kontrakten, og dette skyldes forhold entreprenøren svarer for.

Punkt 32.4 Erstatning for utbedringskostnader

Er utbedring ikke foretatt innen utløpet av den fastsatte frist, kan byggherren kreve at entreprenøren betaler de nødvendige kostnader til utbedring utført av andre. Byggherren skal varsle entreprenøren før utbedring settes bort til andre.

Er det tvingende nødvendig at utbedring foretas raskere enn entreprenøren har anledning til, kan utbedring settes bort uten varsel.

Punkt 32.5 Prisavslag

Vil kostnadene til utbedring bli uforholdsmessig store i forhold til det som oppnås, kan byggherren ikke kreve utbedring foretatt eller kostnadene ved en slik utbedring erstattet.

Byggherren kan i stedet kreve prisavslag beregnet på grunnlag av den reduksjon av byggets eller anleggets verdi som mangelen medfører. Prisavslaget skal minst settes til den besparelsen entreprenøren har oppnådd som følge av at utførelsen ikke er kontraktsmessig.

Punkt 32.6 Erstatning for tap

Har en mangel påført byggherren økonomisk tap som ikke dekkes i henhold til 32.2, kan byggherren bare kreve erstatning for sitt tap dersom mangelen har sin årsak i forsettlig eller grovt uaktsomt forhold hos entreprenøren.

NS 8405:2004 (tilbaketrukket, erstattet av 8405:2008) Norsk bygge- og anleggskontrakt

Punkt 14.1 Byggherrens rett til å føre kontroll

Byggherren har rett til å føre kontroll med materialer, utførelse og kontraktarbeidet for øvrig. Bli han oppmerksom på at kontraktarbeidet ikke er i samsvar med kontrakten, skal han straks melde fra til entreprenøren.

Er ikke kontraktarbeidet utført i samsvar med kontrakten, kan imidlertid ikke entreprenøren påberope seg at arbeidene har skjedd under byggherrens kontroll.

Punkt 14.2 Entreprenørens opplysningsplikt

Entreprenøren plikter å gi byggherren nødvendige opplysninger for å kunne bedømme utførelse og materialer. Han skal på forlangende godtgjøre at materialene tilfredsstillter kontraktens krav, oppgi varens opprinnelse, og så vidt mulig skaffe byggherren adgang til å inspisere framstillingen.

Punkt 34.1 Dagmulktbelagte frister

Sluttfristen for kontraktarbeidene er dagmulktbelagt. Dersom kontrakten ikke inneholder en sluttfrist, skal denne fastsettes basert på at entreprenøren påbegynner utførelsen snarest mulig etter at kontrakten er inngått og gjennomfører arbeidet rasjonelt og uten unødvendig opphold.

Andre frister enn sluttfristen er bare dagmulktbelagt når dette er uttrykkelig angitt i kontrakten for den enkelte frist.

Byggherren kan kreve erstatning i stedet for dagmulkt ved overskridelse av dagmulktbelagte frister, med mindre det foreligger forsett eller grov uaktsomhet. Han kan ikke kreve erstatning for overskridelse av frister som ikke er dagmulktbelagt, med mindre det foreligger brudd på samordningsplikten, jf. punkt 35.

Punkt 34.2 Når påløper dagmulkt?

Byggherren kan kreve dagmulkt dersom arbeidet ikke er ferdigstilt innen de dagmulktbelagte frister som gjelder etter 34.1, eventuelt justert for entreprenørens fristforlengelse. Dagmulkten slutter å løpe ved ferdigstillingen. Ved urettmessig brukstakelse slutter dagmulkten å løpe i henhold til bestemmelsen i 32.8 femte ledd.

Arbeidet anses ferdigstilt den dato det overtas av byggherren, eller den dato entreprenøren har krevd overtakelse dersom byggherren da ikke kan nekte overtakelse i henhold til bestemmelsen i 32.5. Dersom delovertakelse etter 32.7 har funnet sted, anses ferdigstillingen av de overtatte delene å ha skjedd ved delovertakelsen.

Arbeider som ikke skal delovertas, men som skal utføres innen dagmulktbelagte frister, anses som ferdigstilt på det tidspunkt da byggherren etter bestemmelsen i 32.5 ikke ville kunne ha nektet overtakelse.

Punkt 34.3 Dagmulktens størrelse

Er ikke annet avtalt, skal dagmulkten per hverdag utgjøre:

- a) 1 promille av kontraktssummen ved overskridelse av sluttfristen, men ikke mindre enn kroner 1500

b) 1 promille av kontraktssummen for den delen av kontraksarbeidet som skal være ferdigstilt til en dagmulktbelagt delfrist, men ikke mindre enn kroner 750

Med hverdager menes alle dager unntatt helligdager og offentlige høytidsdager.

Entreprenørens samlede dagmulktansvar er begrenset til 10 prosent av kontraktssummen.

Ansvarsbegrensningen gjelder ikke dersom forsinkelsen har sin årsak i forsett eller grov uaktsomhet hos entreprenøren.

Punkt 36.1 Mangel

Det foreligger mangel dersom kontraktarbeidet ved overtakelsen ikke er i den stand byggherren har krav på etter kontrakten, og dette skyldes forhold entreprenøren svarer for.

Som mangel regnes også skade på kontraktarbeidet som oppstår etter overtakelsen, og som er en nærliggende og påregnelig følge av den opprinnelige mangelen.

Punkt 36.3 Erstatning ved unnlatt utbedring

Er ikke utbedring foretatt innen fristen fastsatt etter 36.2, kan byggherren kreve at entreprenøren betaler kostnadene til utbedring utført av andre. Forutsetningen er at utbedringen skjer på rimelig og forsvarlig måte. Byggherren skal varsle entreprenøren før utbedringen blir satt bort til andre. Byggherren kan likeledes kreve at entreprenøren betaler kostnader til utbedring foretatt av andre etter 36.2 siste ledd.

Punkt 36.4 Prisavslag

Er ikke vilkårene for å kreve utbedring etter 36.2 til stede, kan byggherren kreve prisavslag. Det samme gjelder der byggherren bare kan kreve delvis utbedring.

Prisavslagets størrelse fastsettes på grunnlag av den reduksjonen av byggets eller anleggets verdi som mangelen representerer. Prisavslaget skal minst svare til den besparelsen entreprenøren har oppnådd som følge av at utførelsen ikke er kontraktsmessig.

Punkt 36.5 Erstatning ved mangel

Entreprenøren er ansvarlig for kostnadene til utbedring av skader på deler av bygget eller anlegget som ikke omfattes av kontrakten, når skaden er en følge av en mangel som skyldes uaktsomhet hos entreprenøren. Forutsetningen er at utbedringen skjer på en rimelig og forsvarlig måte.

Har mangelen påført byggherren et økonomisk tap som ikke dekkes av de foregående bestemmelsene, kan byggherren bare kreve dette dekket dersom mangelen har sin årsak i forsett eller grov uaktsomhet hos entreprenøren.

NS 8405:2008 Norsk bygge- og anleggskontrakt

Punkt 14.1 Byggherrens rett til å føre kontroll

Byggherren har rett til å føre kontroll med materialer, utførelse og kontraktarbeidet for øvrig. Blir han oppmerksom på at kontraktarbeidet ikke er i samsvar med kontrakten, skal han straks melde fra til entreprenøren.

Er ikke kontraktarbeidet utført i samsvar med kontrakten, kan imidlertid ikke entreprenøren påberope seg at arbeidene har skjedd under byggherrens kontroll.

Punkt 14.2 Entreprenørens opplysningsplikt

Entreprenøren plikter å gi byggherren nødvendige opplysninger for å kunne bedømme utførelse og materialer. Han skal på forlangende godtgjøre at materialene tilfredsstiller kontraktens krav, oppgi varens opprinnelse, og så vidt mulig skaffe byggherren adgang til å inspisere framstillingen.

Punkt 34.1 Dagmulktbelagte frister

Sluttfristen for kontraktarbeidene er dagmulktbelagt. Dersom kontrakten ikke inneholder en sluttfrist, skal denne fastsettes basert på at entreprenøren påbegynner utførelsen snarest mulig etter at kontrakten er inngått og gjennomfører arbeidet rasjonelt og uten unødvendig opphold.

Andre frister enn sluttfristen er bare dagmulktbelagt når dette er uttrykkelig angitt i kontrakten for den enkelte frist.

Byggherren kan kreve erstatning i stedet for dagmulkt ved overskridelse av dagmulktbelagte frister, med mindre det foreligger forsett eller grov uaktsomhet. Han kan ikke kreve erstatning for overskridelse av frister som ikke er dagmulktbelagt, med mindre det foreligger brudd på samordningsplikten, jf. punkt 35.

Punkt 34.2 Når påløper dagmulkt?

Byggherren kan kreve dagmulkt dersom arbeidet ikke er ferdigstilt innen de dagmulktbelagte frister som gjelder etter 34.1, eventuelt justert for entreprenørens fristforlengelse. Dagmulkten slutter å løpe ved ferdigstillelsen. Ved urettmessig brukstakelse slutter dagmulkten å løpe i henhold til bestemmelsen i 32.8 femte ledd.

Arbeidet anses ferdigstilt den dato det overtas av byggherren, eller den dato entreprenøren har krevd overtakelse dersom byggherren da ikke kan nekte overtakelse i henhold til bestemmelsen i 32.5. Dersom delovertakelse etter 32.7 har funnet sted, anses ferdigstillelse av de overtatte delene å ha skjedd ved delovertakelsen.

Arbeider som ikke skal delovertas, men som skal utføres innen dagmulktbelagte frister, anses som ferdigstilt på det tidspunkt da byggherren etter bestemmelsen i 32.5 ikke ville kunne ha nektet overtakelse.

Punkt 34.3 Dagmulktens størrelse

Er ikke annet avtalt, skal dagmulkten per hverdag utgjøre:

- a) 1 promille av kontraktssummen ved overskridelse av sluttfristen, men ikke mindre enn kroner 1500
- b) 1 promille av kontraktssummen for den delen av kontraksarbeidet som skal være ferdigstilt til en dagmulktbelagt delfrist, men ikke mindre enn kroner 750

Med hverdager menes alle dager unntatt helligdager og offentlige høytidsdager.

Entreprenørens samlede dagmulktansvar er begrenset til 10 prosent av kontraktssummen. Ansvarsbegrensningen gjelder ikke dersom forsinkelsen har sin årsak i forsett eller grov uaktsomhet hos entreprenøren.

Punkt 36.1 Mangel

Det foreligger mangel dersom kontraktarbeidet ved overtakelsen ikke er i den stand byggherren har krav på etter kontrakten, og dette skyldes forhold entreprenøren svarer for.

Som mangel regnes også skade på kontraktarbeidet som oppstår etter overtakelsen, og som er en nærliggende og påregnelig følge av den opprinnelige mangelen.

Punkt 36.3 Erstatning ved unnlatt utbedring

Er ikke utbedring foretatt innen fristen fastsatt etter 36.2, kan byggherren kreve at entreprenøren betaler kostnadene til utbedring utført av andre. Forutsetningen er at utbedringen skjer på rimelig og forsvarlig måte. Byggherren skal varsle entreprenøren før utbedringen blir satt bort til andre.

Byggherren kan likeledes kreve at entreprenøren betaler kostnader til utbedring foretatt av andre etter 36.2 siste ledd.

Punkt 36.4 Prisavslag

Er ikke vilkårene for å kreve utbedring etter 36.2 til stede, kan byggherren kreve prisavslag. Det samme gjelder der byggherren bare kan kreve delvis utbedring.

Prisavslaget størrelse fastsettes på grunnlag av den reduksjonen av byggets eller anleggets verdi som mangelen representerer. Prisavslaget skal minst svare til den besparelsen entreprenøren har oppnådd som følge av at utførelsen ikke er kontraktsmessig.

Punkt 36.5 Erstatning ved mangel

Entreprenøren er ansvarlig for kostnadene til utbedring av skader på deler av bygget eller anlegget som ikke omfattes av kontrakten, når skaden er en følge av en mangel som skyldes uaktsomhet hos entreprenøren. Forutsetningen er at utbedringen skjer på en rimelig og forsvarlig måte.

Har mangelen påført byggherren et økonomisk tap som ikke dekkes av de foregående bestemmelsene, kan byggherren bare kreve dette dekket dersom mangelen har sin årsak i forsett eller grov uaktsomhet hos entreprenøren.

Tillegg i Oslo kommunes standardkontrakter om bygg- og anleggsarbeider

Oslo kommune har i sin standardkontrakt NS 8405 Bygg- og anleggsarbeider tatt inn følgende tillegg til punkt 14, jf. standardkontraktens punkt 7.1 (det går ikke fram når tillegget kom inn):

Byggherren, eller den som er bemyndiget av byggherren, skal ha rett til innsyn i

- a) entreprenørens kvalitets- og miljøstyringssystem
- b) utførelsen av kontraktarbeidet
- c) produksjonsprosessen
- d) de deler av entreprenørens styringssystemer for øvrig (f.eks. for økonomi, ytre miljø, SHA) og regnskap, som kan ha betydning for entreprenørens oppfyllelse av kontrakten

Innsynsretten omfatter blant annet revisjon og verifikasjon, inklusive intervjuer, inspeksjon, kontroll og dokumentgjennomgåelse. Entreprenøren skal vederlagsfritt yte rimelig assistanse ved slikt innsyn. Innsynsretten er begrenset til tre år etter at siste betaling har funnet sted.

Entreprenøren skal sikre at byggherren har tilsvarende innsynsrett hos entreprenørens direkte og indirekte kontraktsmedhjelpere, med mindre leveransen har en klart underordnet betydning for entreprenørens evne til å oppfylle sine forpliktelser overfor byggherren.

Oslo kommune har i sin standardkontrakt NS 8405:2008 Bygge- og anleggskontrakt tatt inn følgende tillegg/presisering til punkt 34.3 om dagmulkt (det går ikke fram når tillegget/ presiseringen kom inn):

a) Dagmulkt ved forsinkelse (NS 8405 pkt. 34)

Dagmulktens størrelse (NS 8405 pkt. 34.3)

(Fylles ut dersom det skal avtales andre dagmulktsetter enn dem som er fastsatt i pkt. 34.3 – stryk hvis det ikke er relevant)

Mulkten per hverdag skal utgjøre:

- a) ... 0/00 av kontraktssummen ved overskridelse av sluttfrist som er avtalt, eller sluttfrist fastlagt etter NS 8405 pkt. 34.1, men ikke mindre enn kr ... per hverdag.
- b) ... 0/00 av kontraktssummen for den del av kontraktarbeidet som skal være fullført til den avtalte delfristen, men ikke mindre enn kr ... per hverdag.

NS 3431:1994 (tilbaketrukket, erstattet av NS 8407:2011) Alminnelige kontraktbestemmelser for totalentrepriser

Punkt 14.1 Byggherrens rett til å føre kontroll

Byggherren har rett til å føre slik kontroll med kontraktarbeid og framdrift som han finner nødvendig. Blir han oppmerksom på forhold som er kontraktsstridige, skal han straks melde fra til totalentreprenøren.

Punkt 14.2 Opplysninger

Totalentreprenøren plikter å gi byggherren de opplysninger som er nødvendige til bedømmelse av kontraktarbeidet og framdriften. Han skal på forlangende godtgjøre at materialer tilfredsstiller kontraktens krav, oppgi varens opprinnelse, og så vidt mulig skaffe byggherren adgang til å inspisere framstillingen.

Punkt 25.1 Forsinkelse

25.1.1 Kontraktarbeidet anses ferdigstilt ved overtakelsen. Det samme gjelder om byggherren urettmessig nekter overtakelse etter 35.4. Utsettes overtakelsen på grunn av gyldig forfall fra en av partene, får reglene i 25.1.2 tilsvarende anvendelse. Det foreligger forsinkelse dersom kontraktarbeidet ferdigstilles senere enn den avtalte sluttfrist, eventuelt justert for entreprenørens fristforlengelse.

25.1.2 For delfrister hvor det ikke skal finne sted delovertakelse, anses arbeidet ferdigstilt når det på det tidspunkt det er meldt ferdig, er i en slik stand at byggherren ikke ville ha kunnet nekte overtakelse etter 35.4.

Punkt 25.2 Dagmulkt

Byggherren kan kreve dagmulkt dersom entreprenøren er forsinket i henhold til 25.1. Det samme gjelder ved overskridelse av sluttfrist fastlagt etter 23.1.

Er ikke annet avtalt, skal mulkten per hverdag utgjøre

- a) 1 promille av kontraktssummen ved overskridelse av sluttfrist som er avtalt, eller sluttfrist fastlagt etter 23.1, men ikke mindre enn kroner 1000 per hverdag
- b) 1 promille av kontraktssummen for den del av kontraktarbeidet som skal være fullført til den avtalte delfristen, men ikke mindre enn kroner 500 per hverdag

Dagmulkten slutter å løpe ved ferdigstillelse, jf. 25.1.

Samlet mulkt for overskridelse av delfrister og av tidsfrist for fullføring av kontraktarbeidet skal ikke overskride 10 prosent av kontraktssummen.

På skriftlig forespørsel fra totalentreprenøren plikter byggherren uten ugrunnet opphold skriftlig å opplyse om han vil påberope seg overskridelse av en delfrist. Gjør byggherren ikke det, tapes retten til å påberope forsinkelsen.

Ved overskridelse av en avtalt eller fastlagt tidsfrist kan byggherren ikke kreve erstatning for forsinkelsen i tillegg til eller istedenfor mulkt. Dersom forsinkelsen har sin årsak i forsettlig eller grovt uaktsomt forhold hos totalentreprenøren, kan byggherren likevel kreve erstatning istedenfor mulkt.

Punkt 37.1 Mangel

Det foreligger mangel dersom kontraktarbeidet ikke er i den stand byggherren har krav på etter kontrakten, og dette skyldes forhold totalentreprenøren svarer for.

Punkt 37.4 Erstatning for utbedringskostnader

Er utbedring ikke foretatt innen utløpet av den fastsatte frist, kan byggherren kreve at totalentreprenøren betaler de nødvendige kostnader til utbedring utført av andre. Byggherren skal varsle totalentreprenøren før utbedring settes bort til andre.

Er det tvingende nødvendig at utbedring foretas raskere enn totalentreprenøren har anledning til, kan utbedring settes bort uten varsel.

Punkt 37.5 Prisavslag

Vil kostnadene til utbedring bli uforholdsmessig store i forhold til det som oppnås, kan byggherren ikke kreve utbedring foretatt eller kostnadene ved en slik utbedring erstattet.

Byggherren kan i stedet kreve prisavslag beregnet på grunnlag av den reduksjon av byggets eller anleggets verdi som mangelen medfører. Prisavslaget skal minst settes til den besparelsen totalentreprenøren har oppnådd som følge av at utførelsen ikke er kontraktsmessig.

Punkt 37.6 Erstatning for tap

Har en mangel påført byggherren økonomisk tap som ikke dekkes i henhold til 37.2, kan byggherren bare kreve erstatning for sitt tap dersom mangelen har sin årsak i forsettlig eller grovt uaktsomt forhold hos totalentreprenøren.

NS 8407:2011 Alminnelige kontraktbestemmelser for totalentrepriser

Punkt 20.2 Byggherrens rett til å føre kontroll

Byggherren har rett til å føre kontroll med totalentreprenørens oppfyllelse av kontraktsforpliktelsene.

Punkt 20.1 Totalentreprenørens opplysningsplikt

Totalentreprenøren skal holde byggherren løpende orientert om utviklingen i prosjekteringen og utførelsen. Han plikter å gi byggherren alle opplysninger som er nødvendige for at byggherren skal kunne kontrollere om kontraktsforpliktelsene er oppfylt.

Totalentreprenøren skal oversende alle tegninger, beskrivelser og beregninger som er nødvendige for denne kontrollen. Han skal på forlangende godtgjøre at materialene tilfredsstillers kontraktens krav, oppgi varens opprinnelse, og så vidt mulig skaffe byggherren adgang til å inspisere framstillingen.

Punkt 40.1 Dagmulkt ved forsinkelse

Byggherren kan kreve dagmulkt dersom arbeidet ikke er overtatt etter punkt 37 innen de dagmulktbelagte frister som gjelder etter 40.2, eventuelt justert for fristforlengelse etter punkt 33.

Arbeider som skal utføres innen dagmulktbelagte frister, men ikke delovertas, anses ferdigstilte på det tidspunkt byggherren etter 37.3 ikke kunne nekte overtakelse.

Punkt 40.2 Dagmulktbelagte frister

Sluttfristen er dagmulktbelagt. Dersom kontrakten ikke inneholder en sluttfrist, skal denne fastsettes basert på at totalentreprenøren påbegynner utførelsen snarest mulig etter at kontrakten er inngått, og gjennomfører arbeidet rasjonelt og uten **unødvendig** opphold.

Andre frister enn sluttfristen er bare dagmulktbelagt når dette er uttrykkelig angitt i kontrakten for den enkelte frist.

Punkt 40.3 Dagmulkten størrelse

Er ikke annet avtalt, skal dagmulkten per hverdag utgjøre

- a) 1 promille av kontraktssummen ved overskridelse av sluttfristen, men ikke mindre enn kroner 3000
- b) 1 promille av kontraktssummen for den delen av kontraktsarbeidet som skal være ferdigstilt til en dagmulktbelagt delfrist, men ikke mindre enn kroner 1500

Med hverdager menes alle dager unntatt helligdager og offentlige høytidsdager.

Det samlede dagmulkttansvar er begrenset til 10 prosent av kontraktssummen. Begrensningen gjelder ikke ved forsett eller grov uaktsomhet.

Byggherren kan ikke kreve erstatning i stedet for dagmulkt. Dette gjelder ikke ved forsett eller grov uaktsomhet. Han kan ikke kreve erstatning for overskridelse av frister som ikke er dagmulktbelagte, med mindre det foreligger brudd på samordningsplikten, jf. punkt 41.

Punkt 42.1 Mangel

Det foreligger mangel dersom kontraktsgjenstanden ved overtakelsen ikke oppfyller kravene etter punkt 14, og dette skyldes forhold totalentreprenøren svarer for.

Som mangel regnes også skade på kontraktsgjenstanden som oppstår etter overtakelsen, og som er en nærliggende og påregnelig følge av den opprinnelige mangelen.

Punkt 42.3.4 Erstatning ved unnlatt utbedring

Er ikke utbedring foretatt innen fristen fastsatt etter 37.2 bokstav c og 42.3.3, kan byggherren kreve at totalentreprenøren betaler kostnadene til utbedring utført av andre. Forutsetningen er at utbedringen skjer på rimelig og forsvarlig måte. Byggherren skal varsle totalentreprenøren før utbedringen blir satt bort til andre.

Byggherren kan likeledes kreve at totalentreprenøren betaler de estimerte nødvendige kostnader til utbedring foretatt av andre etter 42.3.1 siste ledd.

Punkt 42.4 Prisavslag

Er ikke vilkårene for å kreve utbedring etter 42.3.1 første ledd oppfylt, kan byggherren i stedet kreve prisavslag. Det samme gjelder der byggherren bare kan kreve delvis utbedring.

Prisavslaget størrelse fastsettes på grunnlag av den reduksjonen av byggets eller anleggets verdi som mangelen representerer. Prisavslaget skal minst svare til den besparelsen totalentreprenøren har oppnådd som følge av at utførelsen ikke er kontraktmessig.

Punkt 42.5 Erstatning ved mangel

Totalentreprenøren er ansvarlig for kostnadene til utbedring av skader på deler av bygget eller anlegget som ikke omfattes av kontrakten, når skaden er en følge av en mangel som skyldes uaktsomhet hos totalentreprenøren. Forutsetningen er at utbedringen skjer på en rimelig og forsvarlig måte.

Har mangelen påført byggherren et økonomisk tap som ikke dekkes av de foregående bestemmelsene, kan byggherren bare kreve dette dekket dersom mangelen har sin årsak i forsett eller grov uaktsomhet hos totalentreprenøren.

Tillegg i Oslo kommunes standardkontrakt for totalentrepriser

Oslo kommune har i sin standardkontrakt NS 8407 Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser tatt inn følgende tillegg til punkt 20.2, jf. punkt 10 om byggherrens rett til å føre kontroll (det går ikke fram når tillegget kom inn):

Byggherren, eller den som er bemyndiget av byggherren, skal ha rett til innsyn i

- a) totalentreprenørens kvalitets- og miljøstyringssystem
- b) utførelsen av kontraktarbeidet
- c) produksjonsprosessen
- d) de deler av totalentreprenørens styringssystemer for øvrig (f.eks. for økonomi, ytre miljø, SHA) og regnskap, som kan ha betydning for totalentreprenørens oppfyllelse av kontrakten

Innsynsretten omfatter blant annet revisjon og verifikasjon, inklusive intervjuer, inspeksjon, kontroll og dokumentgjennomgåelse. Totalentreprenøren skal vederlagsfritt yte rimelig assistanse ved slikt innsyn. Innsynsretten er begrenset til tre år etter at siste betaling har funnet sted.

Totalentreprenøren skal sikre at byggherren har tilsvarende innsynsrett hos totalentreprenørens direkte og indirekte kontraktsmedhjelpere, med mindre leveransen har en klart underordnet betydning for totalentreprenørens evne til å oppfylle sine forpliktelser overfor byggherren.

Oslo kommune har i sin standardkontrakt NS 8407 Kjøp av totalentrepriser tatt inn følgende tillegg/ presisering til punkt 40 om forsinkelse og dagmulkt (det går ikke fram når tillegget/presiseringen kom inn):

- 22 Forsinkelse (NS 8407 pkt. 40)
- 22.1 Dagmulktens størrelse (NS 8407 pkt. 40.3)

(Fylles ut dersom dagmulksatsene unntaksvis skal være andre enn de som er fastsatt i NS 8407 pkt. 40.3.)

Kommunerevisjonen poengterer at begrepsbruken i en del av kontraktstandardene ikke er tilpasset forholdet mellom partene i en OPS-kontrakt. For eksempel vil byggherre i entreprisekontrakter typisk være Undervisningsbygg Oslo KF, men det er Skanska Norge AS som har ivaretatt den funksjonen i OPS-kontraktene. Kommunerevisjonen vurderer dette som underordnet sett i forhold til hensikten med å vise struktur og innhold i en referanseramme om rett til innsyn, opplysninger og kontroll, samt rett til bruk av sanksjoner.

2.2.2 Utleidet referanseramme

Aktuelle kontraktstandarder, kommunens egne tillegg til kontraktstandardene og veileder for kontrakter om fasilitetsstyring aktualiserer avtalefesting av rett til innsyn, opplysninger og kontroll av relevans for kontraktsoppfølging, og bruk av sanksjoner.

Vedlegg 3 Metoder

Evaluering ved bruk av revisjonskriterier

Revisjonskriterier uttrykker foretrukket praksis slik den kan leses i lov, forskrift, utredningsarbeider, strategier og andre autoritative kildedokumenter om undersøkelsens temaer.

Faktaopplysninger er framskaffet gjennom dokumentanalyser og intervju. Kriterier og fakta er sammenholdt med sikte på å avdekke sammenfall eller avvik.

Evaluering ved bruk av revisjonskriterier omfatter kapitlene 6 og 7 om henholdsvis organisering av kontroll og oppfølging, og prosedyrer for og praksis ved kontroll og oppfølging av leveranser.

Kilder for revisjonskriterier og revisjonskriterier

Se rapportens vedlegg 1.

Nærmere om kapittel 4 og 5

Bystyrets vedtak 22.06.2005 (sak 281) der de detaljerte OPS-kontraktene for Høybråten skole og Persbråten videregående skole ble lagt fast, har satt begrensninger for tradisjonell forvaltningsrevisjon ved besvarelsen av delproblemstilling 1 og 2 om kontraktens innhold, men har åpnet for en deskriptiv besvarelse. Ved forvaltningsrevisjon skal kommunerevisor ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer, jf. RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, punkt 5 andre punktum. I de aktuelle kapitlene 4 og 5 har Kommunerevisjonen beskrevet OPS-kontraktens krav til drift og vedlikehold (kapittel 4) og rett til innsyn, kontroll og bruk av sanksjoner (kapittel 5).

Kommunerevisjonen har benyttet en referanseramme for beskrivelsene i kapittel 4 og 5 dels i den hensikt å gi kapitlene en oversiktlig struktur, og dels for å vise eventuelt utviklingspotensial i inngåtte OPS-kontrakter. Referanserammen er ikke uttrykk for normative kriterier som ved forvaltningsrevisjon, og det er følgelig heller ikke utført en avviks-/sammenfallsanalyse, som er analyseformen ved forvaltningsrevisjon.

Kilder for referanseramme og referanseramme

Se rapportens vedlegg 2.

Kildene for revisjonskriterier og foreløpige kriterier ble orientert om i oppstartsmøtet om forvaltningsrevisjonen 03.02.2014. Endelige revisjonskriterier ble oversendt til Undervisningsbygg Oslo KF 14.02.2014 for eventuelle kommentarer. I møte 28.02.2014 ble kriteriene nærmere redegjort for, og i skriftlig tilbakemelding 06.03.2014 viste foretaket til at man ikke hadde merknader.

Undersøkelsens problemstillinger

I tråd med kontrollutvalgets vedtak 27.08.2013 (sak 76) har Kommunerevisjonen vurdert Undervisningsbygg Oslo KFs kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold ved Høybråten skole og Persbråten videregående skole. I tillegg har Kommunerevisjonen beskrevet, med utgangspunkt i en etablert referanseramme, foretakets krav til drift og vedlikehold i kontrakt, og foretakets rett til innsyn og kontroll, samt bruk av sanksjoner.

Undersøkelsen har følgende hovedproblemstilling:

Har Oslo kommune ved Undervisningsbygg gjennomført tilfredsstillende kontroll og oppfølging av OPS-kontrakter i driftsperioden?

Hovedproblemstillingen er operasjonalisert i følgende fem delproblemstillinger:

1. Redegjør for kontraktens innhold med hensyn til krav til drift og vedlikehold i driftsperioden.
2. Redegjør for kontraktens innhold med hensyn til Undervisningsbyggs rett til å følge opp den private leverandørens leveranser av drift og vedlikehold i avtalt driftsperiode og foretakets rett til bruk av sanksjoner ved eventuelt avvik eller mislighold.
3. Har Undervisningsbygg organisert kontroll- og oppfølgingsarbeidet av leveransene av drift og vedlikehold på en god måte?
4. Har Undervisningsbygg etablert hensiktsmessige prosedyrer og rutiner for kontroll og oppfølging av leveransene av drift og vedlikehold?
5. Har Undervisningsbygg gjennomført kontroll og oppfølging av leveransene av drift og vedlikehold i tråd med kommunens krav på området?

Avgrensninger og presiseringer

Ikke kontroll av anskaffelsen eller kontraktstildelingen

Undersøkelsen har ikke omfattet anskaffelsen eller tildelingen av OPS-kontraktene.

Ikke kontroll av fasilitetsstyring eller forvaltning

Det relativt nye og omfattende begrepet fasilitetsstyring har ikke dannet utgangspunkt for kontroll fra Kommunerevisjonens side, men har blitt benyttet som grunnlag for å utarbeide en referanseramme for de beskrivende kapitlene 4 og 5. Hensikten har dels vært å gi kapitlene en oversiktlig struktur og dels å vise eventuelt utviklingspotensial i inngåtte OPS-kontrakter, men uten bruk av normative kriterier.

Forvaltning av eiendom omfatter ledelse og administrasjon av eiendommen. Ledelse og administrasjon av bygningene ved Høybråten skole og Persbråten videregående skole i regi av SG Finans / Skanska Norge AS synes ikke å ha blitt særskilt regulert i OPS-kontraktene om kjøp av bygninger, feste av grunn, rehabilitering, bygging, drift og vedlikehold, eller av avtalene om tilleggstjenester ved de to skolene. Forvaltningsbegrepet nevnes i enkelte dokumenter omfattet av kontraktokumentasjonen og da i sammenheng med samlebetegnelsen forvaltning, drift og vedlikehold (FDV). Kontraktene har fokus på drift og vedlikehold. Forvaltning (forstått som ledelse og administrasjon) av skolebygningene har ikke blitt kontrollert i denne undersøkelsen.

Deskriptiv besvarelse av delproblemstilling 1 og 2

Se dette vedleggets foranstående punkt om kapitlene 4 og 5.

Orientering om prosjektet og innhenting av informasjon

Prosjektet ble formelt startet ved utsendelse av oppstartsbrief 16.01.2014 til byråden for kultur og næring og til Undervisningsbygg Oslo KF.

Oppstartsmøte om prosjektet ble avholdt 03.02.2014 med følgende deltakere fra Undervisningsbygg:

- eiendomsdirektør i Eiendomsavdelingen
- seksjonsleder i Forvaltning
- forvalter i Forvaltning
- driftsingeniør i Drift og vedlikehold
- driftsingeniør i Drift og vedlikehold

Fra Byrådsavdeling for kultur og næring møte:

- daværende seksjonsleder for Seksjon for eierskap og prosjekter
- spesialrådgiver i Seksjon for eierskap og prosjekter

I datainnsamlingsfasen fra februar til medio april 2014 har det blitt gjennomført diverse møter og intervju. Det har blitt korrespondert per e-post, og et antall samtaler per telefon er gjennomført.

I rapporten benyttes betegnelsen informanter på dem som har blitt intervjuet av Kommunerevisjonen. Betegnelsen er vanlig på intervjuobjekter i kvalitative undersøkelser som denne. I kvantitative undersøkelser med bruk av spørreskjemaer benyttes betegnelsen respondent.

Datas gyldighet og pålitelighet

Faktaopplysninger er framskaffet ved gjennomgang av kontraktdokumentasjonen og et antall dokumenter (planer, rapporter, referater etc.) av relevans for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold ved Persbråten videregående skole og Høybråten skole.

Det to OPS-kontraktene er for undersøkte og beskrevne temaer likelydende. Kontraktene er av den grunn beskrevet og vurdert under ett.

Faktaopplysninger er også framskaffet ved intervju av

- eiendomsdirektør i Eiendomsavdelingen
- seksjonsleder for Forvaltning
- forvalter i Forvaltning
- to driftsingeniører i Drift og vedlikehold
- fungerende rektor ved Persbråten videregående skole
- rektor ved Høybråten skole
- avdelingsdirektør for Innkjøp, kontrakt og juridiske forhold

Samtlige intervjureferater er bekreftet av respektive informanter.

Ved Undervisningsbygg har det ikke blitt utformet og dokumentert generelle eller særskilte prosedyrer for kontroll og oppfølging av drift og vedlikehold ved de to OPS-skolene. Kommunerevisjonen har derfor i stor grad basert beskrivelsen av kontroll og oppfølging på innholdet i intervjureferatene med tillegg av innhentede støttedokumenter i form av planer, rapporter, referater etc.

Faktabeskrivelsen i rapporten ble sendt til aktuelle mottakere i Undervisningsbygg Oslo KF 20.06.2014 og kommentert i møtet om rapporten 25.06.2014.

Benyttet datamateriale anses samlet sett å ha tilstrekkelig gyldighet og pålitelighet til å danne grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Uttalelse fra undersøkt virksomhet og behandling av endelig rapport

Rapport til uttalelse vil bli sendt til Undervisningsbygg Oslo KF og til byråden for kultur og næring. Tilbakemeldingene vil bli innarbeidet i fulltekst i vedlegg og i tillegg presentert og vurdert i eget avslutningskapittel.

Den endelige rapporten vil bli lagt fram til behandling i kontrollutvalget. Parallelt med oversendelse av den endelige rapporten til kontrollutvalget sendes den til byråden for kultur og næring, til foretaket og rektorene ved de to OPS-skolene.

Etter behandling i kontrollutvalget sendes rapporten, Kommunerevisjonens innstilling til utvalget og utvalgets protokollasjon til aktuell bystyrekomité.

Kontrollutvalgets sekretariat sørger for utsendelse av protokollutskrift til samtlige berørte.

Vedlegg 4 Krav til drift og vedlikehold

4.1 Referanseramme

Følgende prinsipper framstår som viktige ved utarbeidelse av OPS-avtaler om drift og vedlikehold:

- bruk av ytelseskriterier
- fleksibilitet i kontrakt
- fokus på kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping

4.2 Beskrivelse

I dette vedlegget er det gitt en beskrivelse av konkurransegrunnlag, tilbud og kontrakt med utgangspunkt i en referanseramme som har grunnlag i nyere tenkning om drift og vedlikehold av eiendom, jf. denne rapportens vedlegg 2 for nærmere informasjon om referanserammen. I rapportens kapittel 4 har vi presentert et sammendrag av beskrivelsen nedenfor.

Med hensyn til kontrakter har Kommunerevisjonen i vedlegget vektlagt aktuelt innhold i leieavtalen, drifts- og vedlikeholdsavtalen (i driftsperioden) og avtalen om tilleggstjenester (i driftsperioden).

4.2.1 Bruk av ytelseskriterier

Bruk av ytelseskriterier i en avtale om fasilitetsstyring (det vil si forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendom) innebærer at krav stilles til resultater og til tjenestenivå, men at de oppgavene som skal utføres, ikke beskrives detaljert.¹⁵

Ved utlysning av OPS-kontraktene inviterte Undervisningsbygg til konkurranse om kjøp av eksisterende skolebygg, festing av tomt, utbygging og rehabilitering, finansiering av utbygging og drift og drift og vedlikehold.

Konkurransen ble gjennomført som en forhandlet konkurranse og kunngjort etter bestemmelser i daværende anskaffelsesforskrift del II. Det vil si at anskaffelsens verdi hadde blitt estimert til å overstige EØS/WTO-terskelverdiene som den gang var på 1,8 millioner kroner eksklusiv merverdiavgift for vare- og tjenestekontrakter, og 38,55 millioner kroner eksklusiv merverdiavgift for bygge- og anleggskontrakter. Forhandlet konkurranse etter forskriften del II innebar bruk av unntaksbestemmelsene i anskaffelsesforskriften §§ 4-2 eller 4-3 ettersom hovedkravet til anskaffelsesprosedyre i forskriften del II tilsa bruk av åpen eller begrenset anbuds konkurranse. Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen ikke kontrollert anskaffelsene mot lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kommunerevisjonen viser til at Kommuneadvokaten i brev 18.10.2004 til Undervisningsbygg har ytret aksept for valgt innkjøpsform.

Av konkurransegrunnlaget kan man se at Undervisningsbygg i vesentlig grad hadde benyttet detaljspesifikasjoner for det bygningstekniske, varme, ventilasjon, sanitær (VVS) og elektro. Men det var også innslag av funksjonsspesifikasjoner/ytelsesspesifikasjoner i vedlegg 4.02 om generell og spesiell undervisning. Som eksempel kan det vises til redegjørelsen for organisering og gjennomføring av undervisning som antatt grunnlag for dimensjonering og utforming av lokaler.

¹⁵ Jf. NS-EN 15221-2-2006 *Veiledning for utarbeidelse av avtaler om fasilitetsstyring*, punkt 6.5.3.

I det samme vedlegget ble driftsfunksjoner nevnt under punkt C07. Punktet omhandler vaktmestertjeneste, renhold, vakthold og renovasjon. Om vaktmestertjenester ble det ytret at skolen skulle ha egen vaktmester med kontor sentralt ved driftsinngangen. Om renhold ble det vist til at skolen hadde egne renholdere og ønsket et moderne miljøvennlig renhold basert på teamarbeid, og at renholdet skulle foregå på dagtid. Ledende renholder hadde ifølge spesifikasjonen behov for kontorplass. Om vakthold og renovasjon ble det vist til at skolen hadde vakt etter vanlig arbeidstid, og for renovasjon skulle det legges opp til systematisk kildesortering.

De nevnte tjenestene ble ikke omfattet av inngått drifts- og vedlikeholdsavtale. I avtalen er omtalte tjenester definert som leietakers (Undervisningsbyggs) ansvar. Det ble inngått egen avtale om tilleggstjenester som skulle faktureres særskilt.

Drift av bygningene ble kort omtalt i punkt 7 i vedlegg 4.04 om romfunksjoner. Her ble det nevnt aktuelle brukere, rom, noe om anvendelse og utstyr, samt lokalisering, nærhet og lysforhold.

Det er relativt vanlig at kontraktutkast utgjør del av konkurransegrunnlagene når disse sendes tilbyder. I konkurransegrunnlaget ble det vist til følgende vedlegg: leiekontrakten (vedlegg 1), festekontrakten (vedlegg 2), kjøpekontrakten (vedlegg 3) og krav og ytelsesspesifikasjon (vedlegg 4).

Konkurransegrunnlaget hadde utkast til drifts- og vedlikeholdsavtale som vedlegg 1.08 til leiekontrakten. I drifts- og vedlikeholdsavtalen ble forventningene til drift- og vedlikehold kort uttrykt på følgende måte, jf. avtalens punkt 5 (punkt 6 i signert avtale):

Eiendommens vedlikehold skal utføres slik at eiendommen til enhver tid holdes i god stand og med samme kvalitet som ved oppføring av bygget, dog aksepteres alminnelig slit og elde mellom normale vedlikeholdsintervaller. Vedlikeholdet omfatter periodiske utskiftninger for å opprettholde nevnte standard. Vedlikeholdet skal under enhver omstendighet være slik at den opprinnelige funksjonen til bygget opprettholdes.

I konkurransegrunnlaget punkt 2.4 om krav- og ytelsesspesifikasjon ble det vist til at kravspesifikasjonen (med unntak for eventuelle lovforankrede krav) var ment som en veiledning for leverandøren.

I det samme punkt 2.4 var det listet opp en oversikt over strukturen i konkurransegrunnlagets vedlegg 4 om kravspesifikasjon. I vedlegg 4.01 A, jf. punkt 1.2 om felleskrav for alle fag, ble det i underpunkt 1.2.4.8 om FDV-dokumentasjon vist til at utleieren skulle utarbeide og levere komplett FDV-dokumentasjon (to sett komplette drifts- og vedlikeholdsinstruksjoner på norsk og i digital form).

Kommunerevisjonen forstår dette kravet slik at det ikke var snakk om å levere en FDV-dokumentasjon for ferdig bygg som ikke ville være en praktisk mulighet på tidspunktet for levering av tilbud, men at kravet dreide seg om en systemdokumentasjon med fokus på drift og vedlikehold.

Kravet om levering av komplett FDV-dokumentasjon kan ikke ses å ha grunnlag i et systematisk oppbygget sett med ytelseskra (eller detaljkrav) fra Undervisningsbyggs side. Kommunerevisjonen kan ikke se at komplett FDV-dokumentasjon lå ved tilbudene fra SG Finans / Skanska Norge AS, og det kan ikke ses referert til slik dokumentasjon i tilbudene. Kommunerevisjonen kan heller ikke

se at det er referert til aktuell FDV-dokumentasjon i drifts- og vedlikeholdsavtalene eller i de øvrige kontraktene i den samlede OPS-kontraktdokumentasjonen.

Kommunerevisjonen har etterspurt FDV-dokumentasjonen hos Undervisningsbygg og var hos foretaket 05.06.2014 med sikte på å hente fram aktuelt materiale fra arkivsystemet (WEB-sak). Arkivsystemet inneholdt FDV-dokumentasjon for Høybråten skole, men materialet var journalført per 10.02.2010. Dokumentasjonen synes å være resultatet av et langsiktig arbeid med sikte på etablering av en komplett FDV-dokumentasjon for ferdig bygg.¹⁶ Det understøttes av innholdet i brev 14.12.2007 fra Coor Service Management AS til Undervisningsbygg. Følgende siteres fra brevet:

Dagens FDV-system på Høybråten skole er et manuelt system som delvis er basert på spesifikke sjekklister i FDV-perm samt henvisninger til driftsinstrukser og sjekklister levert med anleggene ved overlevering. FDV-systemet er således ikke samlet i ett enkelt system.

Coor bestilte pr. 19.11.07 det databaserte FDV-systemet "FDV web" for Høybråten skole, og dette skal være klart til bruk senest 15.02.08 (tidligere for bygg A og D). Vi vil i mellomtiden gjennomgå det eksisterende FDV-systemet, inkl. sjekklister og skjema, og kvalitetssikre/forbedre dette. I denne prosessen vil vi vurdere om vi eventuelt kan/bør benytte FDV-systemet utarbeidet av UB.

Understrekingene i sitatet er Kommunerevisjonens.

I tilbudets vedlegg 8 om økonomiske konsekvenser for oppdragsgiver viste tilbyder til følgende om drift og vedlikehold av skolen:

På grunn av usikkerhet knyttet til nivåene for FDV i en periode på 25 år, vil Selmer Skanska foreslå at det tas en revisjon av FDV-kostnadene etter for eksempel 3 år. Dette for å unngå at stor risiko fører til en høy pris for leietaker. Videre bør ansvarsfordelingen på FDV gjennomgås grundigere mellom partene for å avklare grensesnitt. En slik gjennomgang kan trolig medføre reduserte kostnader.

I prisene (...) har vi lagt til grunn at hærverk og andre uforutsette hendelser som for eksempel tagging, anses som skader som ikke er en følge av normal bruk, og dermed dekkes av leietaker i henhold til drifts- og vedlikeholdsavtalen. Videre har vi tatt utgangspunkt i at periodisk renhold av typen utvendig og innvendig vask av vinduer og glass, boning og oppskuring av gulv etc., er ytelser som inngår i leietakers ansvar.

Det forutsettes at leietaker utfører sine forpliktelser i drifts- og vedlikeholdsavtalen på en profesjonell måte. Det vil blant annet bli utlevert renhold-, drifts- og vedlikeholdsinstrukser på overflater som det forutsettes vil bli lagt til grunn.

I den signerte drifts- og vedlikeholdsavtalen finnes vedlegg 1.04 A *Veiledende vedlikeholdsplan* og vedlegg 1.04 D *Beskrivelse av tekniske forvaltningstjenester*.

Den veiledende vedlikeholdsplanen er en tabellarisk oppstilling som viser hovedgrupper (som for eksempel utendørsanlegg) og undergrupper (som for eksempel gras, trær, busker) for vedlikehold og utskiftning, ansvaret er plassert enten hos utleier eller leietaker, det er avklart om vedlikehold/utskiftning gjelder drift og vedlikehold av eiendommen, eller om det er tilleggstjenester (regulert i særskilt avtale). Planen viser også aktuelle tiltak og frekvens.

¹⁶ Skanska har blant annet vist til NS 3451 som grunnlag for oppbygging av FDV-dokumentasjonen. Standarden fastlegger inndeling i bygnings- og installasjonsdeler for systematisering, klassifisering, koding m.m. av informasjon som omfatter de fysiske delene av bygningen og de tilhørende utvendige anleggene.

Beskrivelsen av de tekniske forvaltningstjenestene omfatter løpende drift og vedlikehold av brannvarslingsanlegg, bygningene utvendig, bygningene innvendig, ventilasjon, kjøleanlegg, sanitær, pumper og rør, elektriske installasjoner, automatikk og sentral driftskontroll, heiser og varmeanlegg. Planen gir i tillegg oversikt over krav/forventninger til drift og vedlikehold, hva som konkret skal utføres, spesifikke kundekrav (kun gitt i tilknytning til ventilasjonsanlegg med forventning om “rent og uten støv”), leveringsforutsetninger (ikke angitt), finansiering (i hovedsak henvisning til avtale), utvikling og oppfølging (kvartalsvis intern kvalitetskontroll, feilmeldingsstatistikk og referanse til avtaledokument).

Kommunerevisjonen legger til grunn at de to vedleggene har blitt utformet i løpet av forhandlingsfasen ettersom de ikke ser ut til å ha vært del av konkurransegrunnlaget eller tilbudet. Vedlikeholdsplanen er skrevet delvis på svensk som indikerer at den kan være utarbeidet av tilbyder.¹⁷ For beskrivelsen av de tekniske forvaltningstjenestene går det direkte fram at den har blitt utarbeidet av Skanska Norge AS.

Ved intervju av aktuelle informanter i Eiendomsavdelingen og i Innkjøp, kontrakt og juridiske forhold har Kommunerevisjonen stilt spørsmål med sikte på å få klarhet i om og hvordan eventuelle krav til drift og vedlikehold hadde blitt stilt fra Undervisningsbyggs side i konkurransefasen, alternativt om foretaket hadde innrettet seg på at det skulle forhandles om drift og vedlikehold med utgangspunkt i forslag fra tilbyder.

Det viste seg vanskelig å etablere et entydig faktum ettersom nøkkelpersoner i gjennomføringen av konkurransen og av forhandlingene i hovedsak ikke lenger var ansatt i Undervisningsbygg, og det viste seg vanskelig å erindre de konkrete vurderingene og beslutningene som hadde blitt gjort for mer enn 10 år siden. Intervjuobjektene i Eiendomsavdelingen viste til at de ikke hadde hatt befatning med konkurransen eller kontraktsinngåelsen.

Kommunerevisjonen ba avdelingsdirektøren for Innkjøp, kontrakt og juridiske forhold om å kommentere en hypotese om at tjeneste-/ytelsesnivåene for drift og vedlikehold i stor grad hadde blitt styrt av tilbyder/leverandør.

Avdelingsdirektøren var den av informantene som hadde hatt direkte befatning med deler av konkurransen og kontraktsinngåelsen, men ikke med de elementene som hadde omfattet drift og vedlikehold.

Avdelingsdirektøren var ikke enig i Kommunerevisjonens hypotese, og viste til at han ikke kjente seg igjen i at det ikke hadde blitt fremmet krav til leverandøren om drift og vedlikehold av skolebyggene. Han pekte videre på at det hadde vært krevende å definere nivået for drift og vedlikehold, og det skulle trekkes veksler på kunnskap og kompetanse på feltet fra tilbyders side. Alt skulle ikke omfattes av konkurransegrunnlaget, men dels løses i forhandlinger.

Avdelingsdirektøren understreket at fastlegging av ytelsesnivåene hadde vært en viktig del av forhandlingene. Det som hadde vært vanskelig, var å etablere nivået for leveransene, for eksempel nivået på vedlikeholdet og hva slags trekkmekanismer som skulle anvendes ved manglende leveranser.

¹⁷ Skanska Norge AS er et norsk selskap med 100 % eierskap ved det svenske selskapet Skanska Kraft AB, ifølge Purehelp.no.

Avdelingsdirektøren viste til at det ville være krevende å utarbeide en detaljert kravliste på forhånd om drift og vedlikehold. Etter å ha tenkt seg om viste han til at det sannsynligvis var slik at alminnelig/godt vedlikehold er innarbeidede standarder der presise beskrivelser neppe gir noen merverdi i en konkurranse der det presise nivået uansett skal framforhandles i en forhandlingsfase. Hvorvidt det da er tilbyder eller Undervisningsbygg som kommer med forslag til vedlikeholdsplan, er ikke nødvendigvis viktig. Det viktige er at det blir omforent på et praktisk og økonomisk fornuftig nivå for alle parter.

Avdelingsdirektøren tok forbehold med henvisning til at han ikke hadde brukt tid på å rekonstruere de hendelsene som han hadde vært del av for åtte år siden (konkurransegrunnlaget er datert 01.07.2003, mens kontrakten er datert 01.04.05, Kommunerevisjonens anmerkning).

Kommunerevisjonen ba Undervisningsbygg om kopier av forhandlingsprotokollene som ville kunne belyse spørsmålet om eventuelle krav til drift og vedlikehold fra Undervisningsbyggs side, alternativt framforhandlet løsning, men ifølge informasjon mottatt 28.05.2014 hadde man ikke funnet protokollene/referatene i arkivene.

4.2.2 Flexibilitet i kontrakt

Flexibilitet som bygges inn i en avtale om fasilitetsstyring av eiendom, bør tilpasses avtalens varighet, behov for endring og graden av fastpris. Avtalen bør omtale framgangsmåte for endringer som tillegg, utelatelser eller variasjoner.

Endringer er omtalt en rekke steder i de aktuelle avtalene

- leieavtalens punkt 11 om endringer i leieforholdet; i samme punkt er det også vist til festeavtalens punkt 12 om vilkår for transport av kontrakt
- leieavtalens punkt 15 om regulering av leie og i tillegg vedlegg 1.08 til leieavtalen om beregning av finansleie i driftstiden
- punkt 18 i leieavtalen om endring av leieobjektet i driftsperioden
- leieavtalens punkt 24 om konkurs

I den ordinære drifts- og vedlikeholdsavtalen, som er sentral i denne undersøkelsen, inneholder punkt 10 bestemmelser om endringer i drifts- og vedlikeholdskostnad som følge av varslede endringer fra leietakers side.

Det samme avtalepunktet inneholder bestemmelser om den økonomiske effekten av eventuelle offentlige pålegg. Avtalereguleringen legger ensidig det økonomiske ansvaret for økte kostnader på leietaker/Undervisningsbygg. Klausulen avklarer slik det økonomiske ansvaret, men er ikke spesifikk når det gjelder kravet til dokumentasjon og skriftlighet om den økonomiske effekten av offentlige pålegg.

I relasjon til punkt 10 i drifts- og vedlikeholdsavtalen viste blant andre seksjonslederen for Forvaltning til at SG Finans hadde fått krav om økt egenkapital ved EU-direktiv om økning av egenkapitalen i finansinstitusjoner. Direktivet vil kunne tre i kraft i 2015. SG Finans ønsket å velte kostnadene ved egenkapitalkravet direkte over på Undervisningsbygg med henvisning til leiekontraktens regulering av kostnader ved offentlige pålegg. I denne saken har Undervisningsbygg ifølge seksjonslederen benyttet intern spisskompetanse, leid inn kompetanse og likeledes benyttet

Kommuneadvokaten som har utformet en betenkning om saksforholdet. Sentralt i betenkningen var en forventning om at SG Finans måtte klargjøre og dokumentere grunnlaget for sitt krav. Saken var per dato for intervju ikke løst, men i en avsluttende fase.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om betydningen av kontraktsbestemmelsen om offentlige pålegg, viste seksjonslederen til at det var en standard formulering anvendt i mange avtaler, men at man nok ikke hadde sett for seg at bestemmelsen kunne bli benyttet som grunnlag for krav om kostnadsdekning ved økt egenkapitalkrav til finansinstitusjoner.

I avtalen om tilleggstjenester i driftsperioden er det i punkt 3 om avtalens varighet regulert hvordan forlengelse utover 5 år skal håndteres. I avtalen om tilleggstjenester i byggetiden kan det ikke ses å være tatt inn noe særskilt om endringsbehov, endringer og dokumentasjon.

Betaling og leieregulering er lagt fast i leieavtalens punkter 14, 15 og 16. I punkt 7 i drifts- og vedlikeholdsavtalen er betalingsmekanismen redegjort for, og i tillegg er prisregulering omhandlet i punkt 8. I avtalen om tilleggstjenester er betaling og prisregulering avtalt i henholdsvis punkt 5 og 6.

4.2.3 Fokus på kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping

Kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping i avtaler om fasilitetsstyring innebærer definering av metoder som skal brukes ved utvikling og igangsetting av tiltak, samt avklaring av felles fordeler som er forenlig med etablert pris- og kostnadsmekanisme.

I konkurransegrunnlagets punkt 2.7 om driftsøkonomi og arealeffektivitet viste Undervisningsbygg til at man forventet et tilbud som skulle ivareta nåtidens og framtidens krav til skoledrift. Leverandøren ble derfor forventet å gjøre rede for i tilbudet hvordan man ville imøtekomme krav til arealutnyttelse, herunder kunne tilpasse romsystemer/-løsninger, samt pedagogisk undervisningsrom.

Videre ble det i konkurransegrunnlagets punkt 3.1.1 om visjoner og mål lagt vekt på

- fleksible løsninger med generalitet
- effektiv arealbruk gjennom sambruk og flerbruk
- energieffektivitet og -fleksibilitet
- lavest mulig klimagassutslipp
- levesykluskostnader og vedlikeholdskostnader

I tilbudet ble blant annet følgende ytret

Teamet har hatt som felles målsetting å kunne tilby Undervisningsbygg Oslo KF et prosjekt som tilfredsstillende de krav og forventninger som ligger i konkurransegrunnlaget. Vi har spesielt lagt vekt på at bygningene skal fungere godt i et livsløpsperspektiv. Det vil si at vi i sterk grad har trukket inn drifts- og vedlikeholdsperspektivet i planleggingen og prosjekteringen.

(...) Det betyr at en bør tilstrebe ikke-statiske løsninger. Det vil si at det er mulig å håndtere endringer, uten at det går utover partenes kontraktsmessige stilling. Endelig kontraktforslag bør inneholde incentiver og sanksjoner som sørger for at vi som leverandør tjener på å ha beredskapen på topp, også i driftsfasen.

(...) Samtidig har vi vært beviste på at skolen skal fremstå som et miljøeffektivt skolebygg gjennom å planlegge for størst mulig energieffektivisering og- fleksibilitet, valg av energiløsning, utforming av utearealer og bruk av disse. I tillegg er valg av bygningsmaterialer nøye vurdert der produktets levetid er lagt til grunn, både med hensyn til livssyklus-kostnader og vedlikeholdskostnader.

Den bærende ideen i vårt prosjekt er å forme fleksible arealer som kan endre funksjon ettersom behovene skifter og i takt med fremtidige ideer om hvordan skolen skal være. Dette har resultert i et nybygg med store sammenhengende arealer, og en klargrunnstruktur i forhold til trafikksoner, kjerner, teknikk og lysinnfall. Bygget kan ved enkle grep endre karakter som arena for læring.

Av konkurransegrunnlag og tilbud kan man se et fokus på framtidrettet endringsbehov og fleksibilitet i valgte løsninger som kan legge til rette for nødvendige endringer “uten at det går utover partenes kontraktmessige stilling”. Men Kommunerevisjonen kan ikke se at kontinuerlig forbedring, beste praksis eller nyskaping er omhandlet i form av krav eller forventninger i

- leiekontrakten
- avtalen om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen
- festekontrakten
- kjøpekontrakten
- avtalen om tilleggstjenester i byggetiden
- avtalen om tilbakeføring av festerett

I driftsavtalens punkt 3 (om driftsperioden) er det tatt inn en påpekning om at nye ytelser kan bli aktualisert, samt at utleier på eget initiativ skal gi tilbud om slike nye ytelser.

I driftsavtalens punkt 9 om incentiver går det fram at utleier skal identifisere og foreslå for leietaker besparelser innenfor energiområdet i form av en handlingsplan som peker på

- analyse av mulige besparingsområder
- en beskrivelse av nødvendige aktiviteter for gjennomføring
- en økonomisk vurdering av mulige besparelser og nødvendige investeringer
- angivelse av tidsperioden for gjennomføring
- en beskrivelse av hvordan oppfølging av tiltakene kan skje

I samme punkt 9 er det redegjort for en fordeling av gevinsten mellom utleier og leietaker gitt realisering av planen.

I driftsavtalens punkt 11 er samarbeidsforum omtalt. Forumet skal blant annet diskutere temaer innenfor driftsavtalens rammer, herunder nivået på de ulike ytelsene, håndtere spørsmål knyttet til kvalitet og økonomi. Det er ikke poengtert at forumet skal drøfte kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping.

I avtalen om tilleggstjenester fra 2005 går det ikke fram krav eller forventninger om kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping. I vedlegg 1.09 A til avtalen er det inntatt et siste punkt i skjemaet for hver enkelt tjenestetype om utvikling og oppfølging. Det er likevel ikke noe i skjemaet som indikerer et fokus på kontinuerlig forbedring, beste praksis og nyskaping. Det særskilte punktet i skjemaet er ikke videreført i den reforhandlede avtalen om tilleggstjenester fra 2012. Når det gjelder spørsmålet om utvikling (og oppfølging), er det fra 2012 vist til kundetilfredshetsmåling som verktøy.

På spørsmål til eiendomsdirektøren om man hadde vurdert bruk av nye standarder for FDV eller fasilitetsstyring (NS-EN 15221 1-7:2011) da tilleggsavtalene ble reforhandlet i 2012, viste direktøren til at han ikke kunne si noe nærmere om hvorfor de nye standardene ikke hadde blitt vurdert og anvendt ved reforhandling av avtalene. Han viste så til at de nye avtalene om tilleggstjenester bygget på et tilbud som igjen bygget på de tidligere kontraktene og SLA-ene.¹⁸

¹⁸ SLA står for service level agreement (avtale om tjenestenivå).

Vedlegg 5 Rett til innsyn, kontroll og bruk av sanksjoner

5.1 Referanseramme

Aktuelle kontraktstandarder, kommunens egne tillegg til kontraktstandardene og veileder for kontrakter om fasilitetsstyring aktualiserer avtalefesting av rett til innsyn, opplysninger og kontroll av relevans for kontraktsoppfølging, og bruk av sanksjoner.

5.2 Beskrivelse

I dette vedlegget er det gitt en relativt detaljert beskrivelse av OPS-kontraktens regulering av rett til innsyn, opplysninger og kontroll og bruk av sanksjoner, jf. denne rapportens vedlegg 2 for nærmere informasjon om referanserammen. I rapportens kapittel 5 har vi presentert et sammendrag av beskrivelsen nedenfor.

Kommunerevisjonen har valgt å beskrive samtlige delkontrakter som sorterer under samlebetegnelsen OPS-kontrakt. Begrunnelsen er at det er benyttet krysshenvisninger mellom flere av de ulike delkontraktene.

5.2.1 Leiekontrakten

Kommunerevisjonen kan ikke se at det har blitt innarbeidet generelle bestemmelser i leiekontrakten om rett til innsyn, opplysninger og kontroll av direkte relevans for kontraktsoppfølging av drift og vedlikehold. I vedlegg 1.03 *Ansvarsfordeling i forbindelse med branntilsyn* har det blitt gjort avklaringer om årlig kontroll av brannvernutstyr (utleiers ansvar og som krever ubegrenset tilgang til aktuelle anlegg) og regelmessig tilsyn og kontroll av brannvernutstyr (leietakers ansvar).

I leiekontraktens punkt 26 om særlige bestemmelser går det fram at husleieloven har blitt gjort gjeldene for leieavtalen med unntak for § 3-8 om deponering av omtvistet leie. Husleieloven inneholder blant annet bestemmelser om tidspunkt for bedømmelse av mangel, reklamasjon, leiers rett til å fastholde avtalen ved forsinkelse, krav på retting av mangel, avslag i leie, heving av leieavtale, erstatning og erstatningsansvarets omfang etc. Flere av disse elementene kan ses i sammenheng med et sanksjonsregime.

Husleieloven inneholder også en rekke bestemmelser som ikke synes relevante for OPS-kontraktene som kapittel 7 om opptak i husstand og framleie og kapittel 8 om personskifte. I avtalens punkt 26 er det vist til at leiekontrakten går foran lovens fravikelige bestemmelser. Kommunerevisjonen har ikke gått nærmere inn på leiekontrakten og husleieloven med sikte på å avklare relevansen i husleielovens ulike bestemmelser for leiekontrakten.

Mislighold er omhandlet i leiekontraktens punkt 19 som igjen viser til

- vedlegg 1.01 *Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefase*, jf. punkt 6 vedrørende mangler ved leieobjektet ved overtakelsen
- vedlegg 1.04 *Drifts- og vedlikeholdsavtale*, jf. punkt 6 vedrørende mangler i driftsperioden
- vedlegg 1.07 *Avtale om tilbakeføring av festerett*, jf. punkt 2 om tilbakeføring og heving av kontrakt ved mislighold

5.2.2 Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefase

Av relevans for innsyn, kontroll og opplysninger går det fram av avtalens punkt 3 at

- leietaker skulle ha rett og plikt til å delta på byggemøter
- utleier skulle redegjøre for framdriften i byggemøter
- leietaker skulle motta referater fra byggemøter
- leietaker i byggemøter hadde rett til å sikre kontroll med at kontraktens kvalitetskrav ble oppfylt
- leietaker kunne kreve separate møter

I avtalens punkt 3.4 er leietakers innsynsrett under byggingen regulert. Leietaker skulle i rimelig utstrekning ha nødvendig informasjon om byggingen og framdriften. Samarbeidsforumet kunne kreve dokumentasjon for økonomiske konsekvenser av endringsarbeider samt oppdaterte økonomiske oversikter over prosjektet.

I flere av avtalene er etablering og bruk av samarbeidsforum og styringsgruppe poengtert. I denne avtalens punkt 3.2 er det pekt på at samarbeidsforumet skulle påse at samarbeidet mellom partene fungerte godt. Samarbeidsforumet hadde ikke kompetanse til å avtale eller pålegge endringer, mens det i avtalens punkt 3.3 om styringsgruppe er vist til at styringsgruppen hadde forhandlingsplikt, og skulle søke å komme til enighet dersom det forelå uenighet i samarbeidsforumet om forhold regulert i kontrakt.

I avtalens punkt 7 om krav til leieobjektet er det i første avsnitt regulert at leietaker eller den han engasjerer, skulle ha rett til innsyn i alle relevante dokumenter og kontroll av byggearbeider for å sikre funksjons- og kvalitetskrav. I det samme punktet er det regulert hvordan eventuelle mangler skulle utbedres, og avslutningsvis er det vist til leietakers krav på retting etter § 2-10 i husleieloven.

I avtalens punkt 5 om forhold på byggeplassen er leietakers rett avklart til å foreta kontroll med at planlegging og gjennomføring har blitt utført i tråd med krav til helse, miljø og sikkerhet. I det samme punktet er konsekvensen av feil og mangler ved HMS regulert (varsling om krav om stans i arbeidet og eventuelt krav om stans).

I punkt 6 er kontrollregimet ved overtakelse redegjort for, samt leietakers rett til å overta deler av bygget dersom utleier ikke skulle være klar til å overlevere hele leieobjektet på overtakelsestidspunktet. De økonomiske konsekvensene av mangelfull overlevering er regulert i samme punkt.

Bruk av sanksjonen dagmulkt er regulert i avtalens punkt 4 om framdrift. I det samme punktet er ansvaret ved forsettlig eller grov uaktsomhet fra utleiers side lagt fast.

I punkt 8 om løst og fast inventar er utleiers mangelansvar etter kjøpslovens bestemmelser poengtert, og i punkt 9 er tvisteløsning regulert ved bruk av oppmann eller domstolsavgjørelse.

5.2.3 Festekontrakten

I avtalens punkt 19 er innsynsrett i festers reviderte regnskaper regulert i tillegg til adgangen til uavhengig kontroll av disse.

Mislighold er omhandlet i avtalens punkt 13, også med henvisning til lov om tomtefeste. Ved vesentlig mislighold kan bortfesteren heve avtalen. I punkt 19 går det fram at tvister skal løses etter advokatmegling, ved rettsbehandling og etter norsk rett.

5.2.4 Kjøpekontrakten

I avtalens punkt 2 om kjøpesum er bruk av forsinkelsesrente regulert ved forsinket betaling, samt at vesentlig mislighold vil gi rett til å heve avtalen.

Tvisteløsning er regulert i kjøpekontraktens punkt 7.

5.2.5 Drifts- og vedlikeholdsavtale for byggeperioden

I avtalens punkt 7 er det pekt på styringsgruppen og samarbeidsforumet som organer som skal behandle og løse eventuell uenighet om gjennomføring av avtalen. I tillegg er det i samme punkt referert til leiekontraktens vedlegg 1.01 *Avtale om rettigheter og plikter under prosjekterings- og byggefasen*, jf. vedleggets punkt 3 om samarbeid med vekt på byggemøter, samarbeidsforum og styringsgruppe, samt leietakers innsynsrett.

Tvisteløsning er regulert i avtalens punkt 8 med henvisning til leiekontraktens vedlegg 1.04 *Drifts- og vedlikeholdsavtale* (i driftsperioden), jf. avtalens punkt 13 om tvisteløsning.

5.2.6 Drifts- og vedlikeholdsavtale (i driftsperioden)

I relasjon til innsyn og kontroll framgår følgende av avtalens punkt 6, andre avsnitt:

Fra og med utgangen av det fjerde året i driftsperioden skal partene hvert år gjennomføre en felles besiktigelse av eiendommen. Det skal føres protokoll fra besiktigelsen. Utleier skal med 14 dagers varsel innkalle til besiktigelsen. Unnlater en av partene å møte uten gyldig grunn, kan den andre parten gjennomføre besiktigelsen alene.

Etablering av og møter i styringsgruppen og samarbeidsforumet er regulert i avtalens punkt 11. Samarbeidsforumet skal ifølge bestemmelsen blant annet diskutere temaer innenfor driftsavtalens rammer, herunder nivået på de ulike ytelsene, håndtere spørsmål om kvalitet og økonomi. Foreslått trekk i basisbeløpet (årlig avtalt DV-kost), skal grunnlaget for trekket diskuteres/behandles i samarbeidsforumet. Om styringsgruppen er det uttrykt at den har forhandlingsplikt dersom det foreligger uenighet i samarbeidsforumet.

I avtalens punkt 7 om betalingsmekanisme er det lagt fast bruk av utilgjengelighetsfradrag som sanksjon dersom kravet om tilgjengelighet ikke blir oppfylt. I samme punkt er responstiden for utbedring av tilgjengelighet regulert.

Trekk i husleien skal i henhold til avtalens punkt 12 skje på grunnlag av rapporter. Det skal derfor etableres et rapporteringssystem. Rapport skal legges fram for samarbeidsforumet ved uenighet, og for styringsgruppen ved uenighet i samarbeidsforumet. Ved tvist om rapportens innhold skal den framlegges for en oppmann i henhold til avtalens punkt 13.

Tvisteløsning er regulert i avtalens punkt 13 og gjelder bruk av oppmann, alternativt avgjørelse ved voldgift eller ved ordinær rettergang.

5.2.7 Avtale om tilleggstjenester i byggeperioden

I avtalens punkt 8 er det vist til at driftsavtalens bestemmelser gjelder så langt de passer. Bruk av sanksjonsmuligheten forsinkelsesrente er regulert i avtalens punkt 6, og tvisteløsning er omhandlet i avtalens punkt 7.

5.2.8 Avtale om tilleggstjenester (i driftsperioden)

I avtalens punkt 10 er det vist til at driftsavtalens bestemmelser gjelder så langt det passer.

Sanksjonsmuligheten *fradrag for mangelfull tilleggstjeneste* er regulert i avtalens punkt 7.2. I avtalens punkt 8 om rapportering er det regulert at trekk i betaling i henhold til punkt 7 skal foretas på bakgrunn av rapport. I det samme punktet er det avklart at rapport skal legges fram for samarbeidsforumet ved uenighet, og for styringsgruppen ved uenighet i samarbeidsforumet. Iverksettelse av trekk er basert på enighet mellom partene, eller når oppmannen har gitt leietaker medhold, eller det foreligger rettskraftig dom. Utgjør trekket mindre enn 5 prosent av den kvartalsvise betalingen, kan trekket iverksettes uavhengig av om saken har blitt behandlet av oppmann.

I avtalens punkt 6 er sanksjonsmuligheten forsinkelsesrente regulert ved forsinket betaling.

Tvisteløsning er omtalt i avtalens punkt 9 som viser til punkt 13 i drifts- og vedlikeholdsavtalen.

5.2.9 Avtale om tilbakeføring av festerett og bygninger

I avtalens punkt 2 om rett til overtakelse av bygningene ved utløpet av leieforholdet, er det poengtert at overtakelse kan skje som resultat av utleiers mislighold. Det er i den sammenheng vist til leiekontraktens punkt 19, siste avsnitt om heving av kontrakt etter vesentlig mislighold.

Undervisningsbygg er berettiget til å kreve fradrag for tap dersom leiekontrakten heves før utløpet av avtalt leieperiode, i henhold til avtalens punkt 4.

I avtalens punkt 9 om overtakelse ved utløp av kontrakt, er det i det siste avsnittet regulert hvordan eventuelle mangler skal håndteres i forbindelse med overtakelsesforretning.

Tvisteløsning er omhandlet i avtalens punkt 10.

Vedlegg 6 Kommentarer til rapporten fra Undervisningsbygg Oslo KF



Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Deres ref.:
201400021-7

Vår ref. (journal ID):
13/605 (14/21937)

Saksbehandler:
Nina Rieber-Mohn

Dato:
21.08.2014

Tilbakemelding på rapporten Kontroll og oppfølging av offentlig-privat samarbeid

Vi viser til brev av 26.06.14 der dere ber om vår kommentar til vedlagte rapport om kontroll og oppfølging av offentlig-privat samarbeid.

Når det gjelder prosjektets hensikt, så noterer Undervisningsbygg at kommunerevisjonens rutinemessige fokusering på avvik er erstattet med et gjennomgående ønske om å finne forbedringsområder. Det er også en uttalt målsetting at rapporten skal fungere som et nyttig verktøy både for Undervisningsbygg og for andre virksomheter i Oslo kommune som har eller får ansvaret for oppfølging av OPS-prosjekter. Det er videre presisert at Kommunerevisjonen kun vil ha en deskriptiv tilnærming til de politisk godkjente OPS-kontraktene og at det er en begrensning i forhold til tradisjonell forvaltningsrevisjon. Selv om de ulike føringer ikke er like tydelige som i en alminnelig forvaltningsrevisjon, er prosjektets hensikt løpende blitt synliggjort på en så god måte som mulig. Kommunerevisjonens tilnærming fremstår dessuten som meget fornuftig. På denne bakgrunn har vi heller ingen innvendinger til prosjektets metode, anvendte kilder eller data. Rapportens oppbygning og språkbruk er også tilfredsstillende.

Kommunerevisjonen beskriver Undervisningsbyggs faktiske kontroll på adekvat måte og det er så vidt vi kan se ikke synliggjort svakheter av betydning i vårt etablerte kontrollapparat. Det påpekes imidlertid at vår kontroll- og oppfølgingspraksis bør beskrives og klargjøres i en intern prosedyre. Kommunerevisjonen viser videre til at Undervisningsbygg etter kontrakten har rett til enkelte statistikk, kontroll- og statusrapporter som Undervisningsbygg bør benytte og at det totalt sett bør tilrettelegges for en enda mer aktiv kontroll og oppfølging av OPS-kontraktene.

Undervisningsbygg vil etablere den ønskede prosedyre i løpet av året og vi vil samtidig vurdere frekvens og omfang av aktuelle statistikk, kontroll – og statusrapporter. Dette vil legge til rette for mer aktiv kontroll av at skolene drives og vedlikeholdes i tråd med OPS-kontraktene i hele kontraktsforløpet.

Undervisningsbygg Oslo KF
- et foretak i Oslo kommune
www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no
e-post : postmottak@ubf.oslo.kommune.no

Postadresse:
Pb 6473 Etterstad
0605 Oslo

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 2
0663 Oslo

Tlf: 23 06 09 70
Faks: 23 06 09 98
Org.nr: 984 070 659
Bank: 1315.01.03740

100954 - 3.4

 **UNDERVISNINGSBYGG**

Undervisningsbyggs samlede vurdering er at revisjonen totalt sett har vært nyttig. Det er synliggjort at Undervisningsbygg har ressurser og kompetanse til å følge opp OPS-skolene på tilfredsstillende nivå, men at det er rom for enkelte forbedringer. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og anbefalinger vil bli benyttet som grunnlag for våre justeringer på området og kan også være retningsgivende for andre enheter i Oslo kommune som skal følge opp OPS-prosjekter.

Med vennlig hilsen
Undervisningsbygg

Rigmor H. Hansen
administrerende direktør

Tore Fredriksen
eiendomsdirektør

Dette dokument er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift

Side 2 av 2

100954 - 3.4

Vedlegg 7 Kommentarer til rapporten fra Byrådsavdeling for kultur og næring



Oslo kommune
Byrådsavdeling for kultur og næring

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Dato: 05.09.2014
	201400363-8	Marianne Lien, 23 46 12 46	Arkivkode: 126

OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEID. FORVALTNINGSREVISJON RETTET MOT KONTROLL OG OPPFØLGNING AV FORVALTNING, DRIFT OG VEDLIKEHOLD AV SKOLE.

Det vises til brev av 26.06.2014 vedlagt utkast til rapport angående det ovennevnte.

Byrådsavdeling for kultur og næring har ingen merknader til utkastet til rapporten.

Med hilsen

Eli Vorkinn
konst.kommunaldirektør

Marianne Lien
fung. seksjonssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Byrådsavdeling for kultur og næring

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo
E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

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