



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 3-2020

# OMBYGGINGEN AV 1. ETASJE RÅDHUSET

SKEDSMO KOMMUNE

MAI 2020



# INNHold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>I</b>
Kommunedirektørens høringsuttalelse	ii
<b>1 Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Revisjonskriterier	1
1.4 Rapportens oppbygging	2
<b>2 Gjennomføring og metode</b>	<b>3</b>
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	3
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	3
<b>3 Organisering og hendelsesforløp</b>	<b>4</b>
3.1 Organisering av investeringsprosjekt i Skedsmo kommune	4
3.2 Ombygging av 1. etasje rådhuset - hendelsesforløp	5
<b>4 Politisk forankring</b>	<b>7</b>
4.1 Vedtak i forbindelse med oppstart	7
4.2 Vedtak etter detaljprosjektering	8
4.3 Revisjonens vurdering	8
<b>5 Prosjektmetodikk og gjennomføring</b>	<b>10</b>
5.1 Faseinndeling og prosjektmetodikk	10
5.1.1 Vurderinger og beslutninger knyttet til prosjektmetodikk	10
5.1.2 Tidsfrister i prosjektet	12
5.2 Kontrahering	13
5.3 Brukermedvirkning	14
5.4 Endringer underveis	16
5.5 Revisjonens vurdering	20
<b>6 Ansvar, oppfølging og rapportering</b>	<b>22</b>
6.1 Ansvar for oppfølging	22
6.2 Oppfølging av prosjektet	23
6.2.1 Kostnadsoverslag og fremdriftsplan	23
6.2.2 Oppfølging av kostander	24
6.3 Rapportering og kommunikasjon	26

6.3.1	Kommunikasjon og rapportering på byggeplassen	26
6.3.2	Kommunikasjon mellom prosjektleder og prosjekteier (prosjektsjefen)	27
6.3.3	Rapportering fra administrativt og til politisk nivå	29
6.4	Revisjonens vurdering	30
7	Samlet vurdering og konklusjon	32
	LITTERATUR- OG KILDELISTE	33
	VEDLEGG 1 - REVISJONSKRITERIER	35
	Internkontroll	35
	Krav til investeringsprosjekter i Skedsmo kommune	36
	Beste praksis for gjennomføring av investeringsprosjekter	37
	Fasebeskrivelse	37
	Revisjonskriterier - oppsummert	39
	VEDLEGG 2 – KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSSVAR	40
	<b>Figur 1 Organisasjonskart ombygging 1. etasje rådhuset</b>	<b>4</b>
	<b>Tabell 1 Hendelsesforløp</b>	<b>5</b>

## SAMMENDRAG

Formålet med denne undersøkelsen har vært å belyse hendelsesforløpet for ombyggingen av 1. etasje i Skedsmo rådhus og hva som er årsakene til at byggeprosjektet ikke er gjennomført innenfor de rammer som er gitt. I tillegg til at prosjektet ble forsinket, endte sluttkostnaden på nesten det dobbelte av det som ble bevilget til ombyggingen av de folkevalgte innledningsvis i prosjektet.

### Hovedfunn

1. Kommunen har ikke fulgt sitt eget økonomireglement eller anerkjent prosjektmetodikk ved planlegging og gjennomføring av byggeprosjektet.
2. Korte tidsfrister medførte valg av en prosjektmetodikk som ikke følger anbefalt faseinndeling.
3. Oppfølging og rapportering underveis i investeringsprosjektet har ikke vært tilfredsstillende.
4. Investeringsprosjektet er ikke forankret hos de folkevalgte gjennom tilstrekkelig informasjon i saksfremlegg, og større endringer med budsjettmessig virkning ble ikke lagt frem for beslutning før etter at kostnadene hadde påløpt.

Etter revisjonens vurdering er utfordringene i dette prosjektet i hovedsak knyttet til korte tidsfrister, noe som medførte valg av en prosjektmetodikk som ikke følger anbefalt faseinndeling. Investeringsprosjektet ble i stedet gjennomført og planlagt parallelt, og uten tydelige stopp-punkt mellom fasene. Tidspresset er forklart med behov for nye og mer hensiktsmessige lokaler for digitaliseringsavdelingen i Lillestrøm kommune. Valgene som ble tatt i innledende fase er i liten grad dokumentert, og det ble ikke lagt frem en fremdriftsplan eller en nærmere spesifisert kostnadsramme for de folkevalgte ved vedtak om gjennomføring av prosjektet. Siden prosjektet aldri ble detaljprosjektert ble det heller ikke lagt frem for nytt vedtak hos de folkevalgte, slik større investeringsprosjekter skal. Tidligere rådmann peker imidlertid på at hans vurdering var at prosjektet, da det ble vedtatt, ikke hadde en størrelse og kompleksitet som tilsa ny politisk behandling etter detaljprosjektering.

Det ble tatt beslutninger om flere større endringer underveis i byggingen. Dette skyldes blant annet omfattende brukervedvirkning gjennom hele prosessen og ikke kun i innledende fase slik økonomireglement og anerkjent prosjektmetodikk sier. Disse beslutningene er ikke dokumentert og det foreligger ingen vurderinger av konsekvenser. For eksempel gjelder dette skifte av arkitekt og andre større endringer som valg av ventilasjonsanlegg og himling i tak. Også mangelen på dokumentasjon er brudd på anerkjent prosjektmetodikk og kommunens eget reglement som krever at beslutninger om endringer må dokumenteres og arkiveres på foreskrevet måte. Disse endringene, som åpenbart ville ha budsjettmessig virkning, ble heller ikke lagt frem for beslutning hos de folkevalgte før etter at kostnadene hadde påløpt.

Svakhetene ved planlegging og organisering av prosjektet skapte problemer for oppfølgingen i gjennomføringsfasen, blant annet fordi det ikke var etablert et grunnlag å følge opp leverandørene på. Oppfølging av økonomien i prosjektet ble av den grunn krevende. Det har heller ikke vært gode rutiner for rapportering internt i prosjektorganisasjonen for dette prosjektet. Kommunikasjonen har

hovedsakelig vært muntlig. Viktige møter er ikke dokumentert med referat og det er uenighet rundt om det er gjennomført byggherremøter. Rapportering fra prosjektavdelingen til administrativt og politisk nivå har også vært mangelfull. For eksempel ble det ikke rapportert om overskridelser oppover i kommuneadministrasjonen før i slutten av mai 2019, og det ble ikke rapportert om avvik før i august 2019 til formannskapet. Manglende rapportering om avvik og risiko knyttet til dette prosjektet er etter revisjonens vurdering en følge av at prosjektorganisasjonen ikke selv har hatt oversikt over økonomien i prosjektet.

Det er lett å være etterpåklok i et investeringsprosjekt som dette. Etter revisjonens syn er det viktig å se på hva som gikk galt og lære av dette. Svakheter som er beskrevet i dette investeringsprosjektet representerer ikke nødvendigvis investeringsprosjekt generelt i Skedsmo kommune. Revisjonen vil likevel understreke at funn i undersøkelsen, knyttet til manglede helhetlig prosjektmetodikk, kapasitet i prosjektavdelingen, liten grad av skriftlighet, rutiner for etterlevelse av egne reglement og rapportering, gir en risiko for svakheter ved gjennomføring av flere investeringsprosjekter i Skedsmo, og fremover i Lillestrøm kommune.

### **Kommunedirektørens høringsuttalelse**

Et utkast til rapport er forelagt kommunedirektøren i Lillestrøm kommune til uttalelse. Hørings svar er mottatt 25.5.2020 og er i sin helhet vedlagt rapporten. Revisjonen har i e-post mottatt tilbakemeldinger fra kommunen på faktagrunnlaget i rapporten. Det er gjort endringer i samsvar med tilbakemeldingene.

I svarbrevet opplyser kommunedirektøren at hun ser svært alvorlig på de avvik rapporten avdekker. Videre peker hun på at det er satt i gang arbeid med tiltak som skal forbedre økonomistyringen i byggeprosjekter i Lillestrøm kommune, blant annet er det stort fokus på å styrke byggherrefunksjonen.

Jessheim, 27.5.2020



Øyvind Nordbrønd Grøndahl  
kst. avdelingsleder forvaltningsrevisjon



Miriam Sethne  
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Skedsmo kommune har i 2019 gjennomført en ombygging av 1. etasje i rådhuset. Det var opprinnelig bevilget 22 millioner kroner til dette arbeidet. Før sommeren ble det kjent at prosjektet ville få en overskridelse med ti millioner kroner. I løpet av høsten kom det frem at ytterligere ti millioner måtte bevilges prosjektet.

Kontrollutvalget i Skedsmo kommune vedtok i møte 18.11.19 (sak 101/19) å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av ombyggingen av 1. etasje i Skedsmo rådhus.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet er å belyse hendelsesforløpet i prosjektet og hva som er årsakene til at byggeprosjektet ikke er gjennomført innenfor de rammer som er gitt. Det legges opp til en hendelsesbasert revisjon, der vi foretar en gjennomgang av prosjektet fra første bevilgning til slutføring. Følgende problemstillinger skal besvares:

1. Har prosjektet for ombygging av 1. etasje i rådhuset vært godt nok planlagt, og gjennomført med tilfredsstillende styring og kontroll?
2. Hva er årsakene til at byggeprosjektet har hatt en vesentlig kostnadssprekk?

For å besvare disse to problemstillingene vil vi se nærmere på tre ulike tema. For det første vil vi undersøke om investeringsprosjektet er tilstrekkelig forankret hos de folkevalgte. For det andre vil undersøkelsen se nærmere på om gjennomføringen av investeringsprosjektet følger anerkjent prosjektmetodikk og kommunens eget økonomireglement. For det tredje vil vi undersøke om kommunen følger sitt eget økonomireglement som stiller krav til oppfølging og rapportering underveis i prosjektet.

## 1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier kan utledes fra lov og forskrift, og andre føringer fra nasjonale myndigheter, kommunens egne planer, målsetninger og rutiner, samt hva som anses som god forvaltningsskikk på området.

Aktuelle kilder til revisjonskriterier i denne undersøkelsen er:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992.
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.

- Økonomireglement for Skedsmo kommune vedtatt den 11.09.2013
- NS-ISO 10006-2017 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt.*
- Kommunal- og regionaldepartementet (KMD) 2011: Veileder - Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet.
- NTNU 2015: Concept-rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag.
- DIFI 2017: Prosjektveiviseren – En felles prosjektmodell for offentlig sektor.

## 1.4 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 beskriver gjennomføring og bruk av metode. Kapittel 3 gir en kortfattet fremstilling av organisering av investeringsprosjektet og hendelsesforløpet i ombyggingen. I kapittel 4, 5 og 6 besvares de to problemstillingene slik:

Problemstillinger	Kapittel 4
Har prosjektet for ombygging av 1. etasje i rådhuset vært godt nok planlagt, og gjennomført med tilfredsstillende styring og kontroll?  Hva er årsakene til at byggeprosjektet har hatt en vesentlig kostnadssprekk?	Er investeringsprosjektet forankret hos de folkevalgte?
	Kapittel 5
	Følger gjennomføringen av investeringsprosjektet anerkjent prosjektmetodikk og kommunens eget reglement?
	Kapittel 6
	Følger kommunen sitt eget økonomireglement som setter følgende krav til oppfølging og rapportering underveis i prosjektet?

I slutten av hvert kapittel gis en vurdering av funn opp mot revisjonskriteriene (vedlegg til rapporten). Revisjonen gir sin samlede vurdering og konkluderer på problemstillingene i kapittel 7.

I sammendraget innledningsvis i rapporten fremstilles rapportens hovedfunn, i tillegg til kommunedirektøren i Lillestrøm sin uttalelse til rapporten.



## 2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001- Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Under følger en kort gjennomgang av metodene som er brukt og en vurdering av undersøkelsens pålitelighet og gyldighet.

### 2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og intervju. Revisjonen har fått oversendt dokumentasjon knyttet til prosjektet, som for eksempel e-postkommunikasjon, prosjektadministrativ håndbok (PA-bok) og notater.

Revisjonen har også gjennomført intervjuer med en rekke sentrale personer knyttet til investeringsprosjektet:

- Prosjektsjef i kommunen frem til sommeren 2019
- Ny prosjektsjef i Skedsmo/Lillestrøm kommune
- Eiendomssjef i Skedsmo kommunen
- Rådmannen i Skedsmo kommune
- Digitaliseringsdirektør (bruker)
- Representanter fra firma som har vært prosjektleder for prosjektet (betegnes som prosjektleder i rapporten)
- Representanter fra byggentreprenør (betegnes som byggentreprenør i rapporten)

Intervjuene ble gjennomført som et delvis strukturerte intervjuer. Det vil si at det i forkant av intervjuene ble utarbeidet intervjuguider med forhåndsdefinerte spørsmål som ble gjennomgått i møtet. Det ble i etterkant skrevet referat fra intervjuene som har blitt brukt som datagrunnlag i rapporten, etter at innholdet ble verifisert av de intervjuede. Siden det er lite skriftlig dokumentasjon i prosjektet, baserer rapporten seg hovedsakelig på notat utarbeidet høsten 2019 for ulike aktører og gjennomførte intervjuer. Sentrale aktører i prosjektet har fått deler av faktagrunnlaget lest opp på telefon for kontradiksjon. I tillegg har tidligere rådmann i Skedsmo kommune, eiendomssjefen, tidligere prosjektsjef, prosjektleder og digitaliseringsdirektøren blitt gitt anledning til å kommentere faktagrunnlaget i forbindelse med høring av rapporten. Kommentarene er tatt inn der det tilfører rapporten ny informasjon av betydning.

### 2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

## 3 ORGANISERING OG HENDELSESFORLØP

### 3.1 Organisering av investeringsprosjekt i Skedsmo kommune

Eiendomsavdelingen i Skedsmo kommune har ansvar for gjennomføring av alle investeringsprosjekt i kommunen. Prosjektchefen i eiendomsavdelingen er byggherrerepresentant.

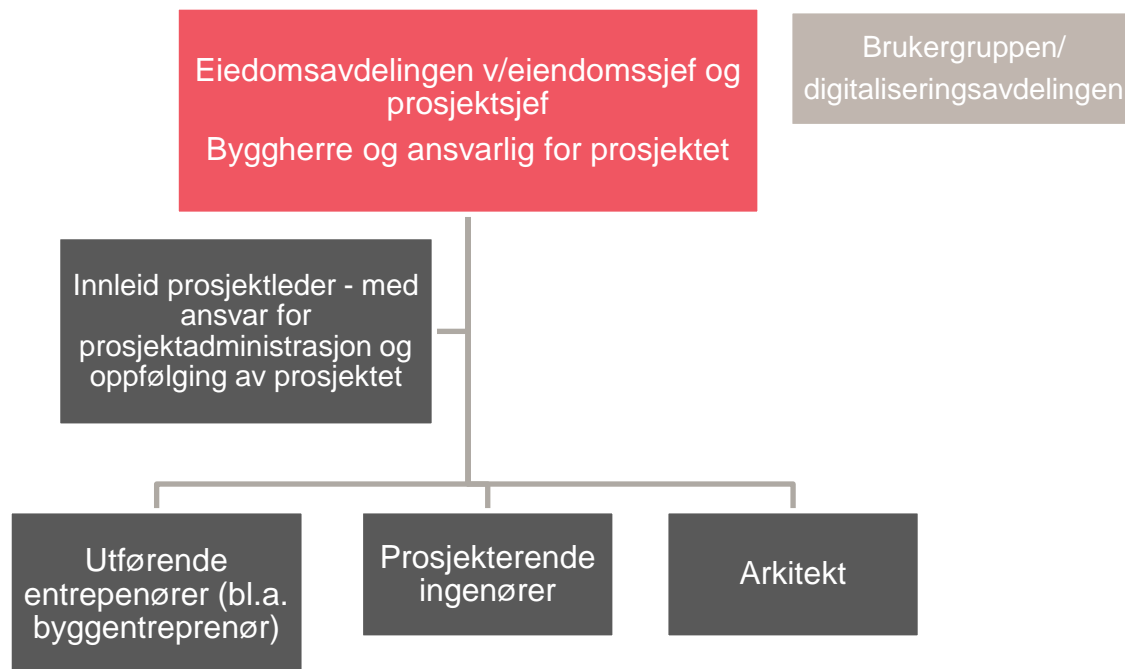
Prosjektavdelingen i eiendomsavdelingen består av fire personer, med følgende roller og kompetanse:

- Prosjektchef
- Juridisk kompetanse, følger blant annet opp anskaffelser
- BIM, digitalt tegningsunderlag
- HMS

Kommunen benytter innleid prosjektleder og byggeleder for å følge opp sine investeringsprosjekt.

Prosjektet for ombygging av 1. etasje i rådhuset er organisert slik:

**Figur 1 Organisasjonskart ombygging 1. etasje rådhuset**



Det er prosjektsjefen i eiendomsavdelingen som er byggherre og har ansvar for byggprosjektet innenfor de rammer som er gitt. Digitaliseringsavdelingen er bruker og ledes av digitaliseringsdirektøren. Det er utarbeidet prosjektadministrativ håndbok (PA-BOK) for gjennomføring av prosjektet. PA-boken skal danne grunnlag for prosjektadministrative rutiner og overordnet kvalitetsyring av prosjektmedarbeiderens arbeid og ytelse.

### 3.2 Ombygging av 1. etasje rådhuset - hendelsesforløp

Formålet med å sette i gang med ombyggingen av brofløyen 1. etasje i rådhuset var behovet for å samle digitaliseringsavdelingen slik at avdelingen kunne jobbe effektivt med sammenslåingen av Lillestrøm kommune. Det var et ønske om å få ferdig lokalene til vinterferien 2019, og senest til påske.

For å kunne realisere prosjektet innen disse tidsrammene ble det av eiendomsavdelingen tatt følgende beslutninger:

- Prosjektet skulle planlegges og gjennomføres samtidig.
- Rammeavtaler med leverdører skulle benyttes da det ikke var tid til å gjennomføre en anskaffelsesprosess.

Tabellen under er en forenklet fremstilling av hendelsesforløpet i prosjektet.

**Tabell 1 Hendelsesforløp**

Tidspunkt	Hendelse
10.oktober 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunestyret vedtar prosjektet og bevilger 22,3 millioner kroner</li> </ul>
November/ desember 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosjektleder og rådgivende ingeniører blir anskaffet</li> <li>• Det er ønskelig at prosjektet avsluttes i slutten av februar, og senest til påske</li> </ul>
19. desember 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosjekterings- og kontraheringsmøte den 19.desember 2018 med entreprenører på rammeavtale alle fag.</li> </ul>
Januar 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosjektorganisasjon og PA-bok blir etablert.</li> <li>• Avrop på rammeavtaler i alle fag</li> <li>• Det blir klart at det ikke er mulig å realisere prosjektet til påske, ny sluttdato settes til 24. mai</li> </ul>
Februar 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosjektering</li> <li>• Rivearbeid og oppstart bygging</li> </ul>
7. mars 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skifte av arkitekt, som medfører stopp i prosjektet i 8 uker</li> </ul>
7. mars - medio mai 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppstart med brukergruppen fra digitaliseringsavdelingen og ny arkitekt</li> <li>• Arkitekt utarbeider ny løsning som medfører behov for å prosjektere prosjektet på nytt</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprenører og rådgivere varsles om at det vil komme endringer</li> <li>• Entreprenørene forsetter med det arbeidet de kan, men begynner å gå tom for oppgaver</li> <li>• Utarbeidelse av nye tegninger og underlag – dette arbeidet pågår for øvrig ut prosjektet</li> </ul>
Medio mai 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprenørene blir bedt om å kalkulere kostander basert på nye løsninger</li> <li>• Den 12. mai er det klart at kostandene for revidert løsning vil overstige kostnadsrammen med over 10 millioner kroner</li> <li>• Ny sluttdato blir satt til 15. august</li> </ul>
Juni-august 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detaljprosjektering og utarbeiding av arbeidstegninger pågår fortsatt</li> <li>• Fristen for ferdigstillelse blir endret flere ganger</li> <li>• Produksjonen tar seg opp, det jobbes etter midlertidige tegninger</li> <li>• Noe av arbeidet som allerede er utført må endres, grunnet nye løsninger</li> </ul>
4. september 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilleggsbevilgning på 10,6 millioner vedtas i kommunestyret</li> </ul>
23. september 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innflytting, men noe arbeid står igjen</li> </ul>
14. oktober 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informasjon om ny kostnadsoverskridelse fra prosjektledelsen til kommuneadministrasjonen</li> </ul>
16. oktober	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ferdig befaring</li> </ul>
November/desember 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avklaringer knyttet til sluttoppgjør</li> <li>• Prosjektleder foretar grundig gjennomgang av kostandene i prosjektet</li> <li>• Kommunestyret vedtar tilleggsbevilgning 11. desember. Totalramme er da 43 millioner kroner.</li> </ul>
Jan 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sluttkostand 43,4 mill.</li> </ul>

Kilde: Notat fra prosjektleder, intervju med prosjektleder og prosjektsjef

Som det fremgår av fremstillingen over greide ikke kommunen å nå fristen om å få ferdig lokalene hverken til vinterferien 2019 eller til påske. I tillegg endte sluttkostnaden på nesten det dobbelte av det som ble bevilget ombyggingen av de folkevalgte innledningsvis i prosjektet.

## 4 POLITISK FORANKRING

Alle byggeprosjekter skal vedtas av de folkevalgte, og det må i den forbindelse minimum legges frem en kostnadsramme og en plan for fremdrift i prosjektet. Dette er i henhold til kommunens eget økonomireglement og beskrevet nærmere i revisjonskriteriekapitlet (vedlegg 1) lengst bak i rapporten. I dette kapitlet beskrives den politiske behandlingen av ombygging av brofløya i 1. etasje i rådhuset.

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
Har prosjektet for ombygging av 1. etasje i rådhuset vært godt nok planlagt, og gjennomført med tilfredsstillende styring og kontroll?	Investeringsprosjektet skal forankres hos de folkevalgte gjennom: <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ vedtak i årsbudsjett eller i egen sak før arbeidet med prosjektet starter. Vedtaket baseres på en enkel analyse som angir kostnadsramme og fremdrift.</li> <li>➔ nytt vedtak når det foreligger endelig kostnadsramme og fremdriftsplan (det vil si når detaljprosjektering er ferdig)</li> </ul>

### 4.1 Vedtak i forbindelse med oppstart

Investeringsprosjektet om ombygging av brofløya i 1. etasje i rådhuset ble behandlet den 10. oktober 2018 (139/18) i kommunestyret. Kommunestyret bevilget da 22,3 millioner kroner til ombyggingen. Saksfremlegget er kort og baserer seg på en prinsippskisse fra arkitekt. Tegning av romprogram er vedlagt saken. Bakgrunnen for ombyggingen var at digitaliseringsavdelingen trengte nye og større lokaler i forbindelse med sammenslåingen til Lillestrøm kommune.

Det fremgår av saksfremlegget at prinsippskissen og romprogram er i samsvar med de behov digitaliseringsavdelingen har definert, og har de kvaliteter som bidrar til effektiv produksjon og god tjenestekvalitet. Forslaget innebærer at arealutnyttelsen øker med 75 prosent, fra 37 til 64 arbeidsplasser.

I saksfremlegget er det også henvist til et vedlegg om behov for inventar. Vedlegg 1 og 2 til saken er to litt forskjellige versjoner av romprogrammet. Revisjonen har bedt administrasjonen oversende både prinsippskissen som saksfremlegget viser til, og oversikt som viser behov for inventar, uten at dette er forelagt revisjonen.

Saksfremlegget sier verken noe om fremdrift for prosjektet eller hvilke kostnadsestimater for de ulike fagområdene som inngår i de 22.3 millioner kronene administrasjonen ber om for gjennomføring av ombyggingen. Rammen som er bevilget er inkludert MVA.

Tidligere rådmann har fått anledning til å gi tilbakemelding på faktagrunnlaget i rapporten. I e-post 26.5.20 gir tidligere rådmann utfyllende kommentarer knyttet til behandling av saken:

Da saken ble vedtatt i kommunestyret i oktober i 2018 mener jeg det var klart at prosjektet skulle gjennomføres umiddelbart. I saksutredningen heter det bl.a. «Nå er det imidlertid ønskelig å iverksette dette avgrensede tiltaket så snart som mulig da det er besluttet at digitaliseringsavdelingen skal ha permanent tilhold i disse lokalene». Det var således viktig for framdrift for lokaliseringen for den nye kommunen at digitaliseringsavdelingen, som første lokasjon, kom raskt på plass.

Den spesielle situasjonen vi var i med forberedelser til Lillestrøm kommune, der mange beslutninger ble fattet raskt, forklarer hvorfor kravet til framdrift i dette prosjektet var mer framtredd enn det som var vanlig. Utviklingen i prosjektet viste at det var stor risiko ved ikke å benytte ordinær metodikk og tilstrekkelig tid til de ulike fasene i et prosjekt herunder sikre at ansvarlige i prosjektet har tilstrekkelig fokus på økonomioppfølging i prosjektet. Jeg deler revisjonens oppfatning med at vi i ettertid ser at denne risikoen burde vært bedre kommunisert i saksframlegget.

## 4.2 Vedtak etter detaljprosjektering

Revisjonen har lagt til grunn at de folkevalgte skal gjøre nytt vedtak i saken når endelig kostnadsanslag og fremdriftsplan for investeringsprosjektet foreligger. Det er ikke fremmet ny sak for kommunestyret etter detaljprosjektering av prosjektet om ombygging av 1. etasje i rådhuset.

I sin tilbakemelding til faktagrunnlaget i rapporten peker tidligere rådmann på at økonomireglementets krav om ny politisk behandling gjelder prosjekter hvor størrelse og kompleksitet gjør dette nødvendig. Da prosjektet om ombygging av 1. etasje rådhuset ble vedtatt var rådmannens vurdering at det ikke var et prosjekt med kompleksitet og størrelse som skulle legges fram til ny politisk behandling etter detaljprosjektering. Tidligere rådmann opplyser også at han var tydelig overfor politisk ledelse at det ikke skulle komme ytterligere en politisk sak vedrørende ombyggingen før prosjektet ble satt i gang.

Første overskridelse i saken ble kjent i mai 2019 og tilleggsbevilgning på 10,6 millioner kroner ble gitt av kommunestyret i september (sak 117/19). Dette var etter at prosjektet var prosjektert på nytt etter skifte av arkitekt.

I oktober 2019 ble det klart at prosjektet ville få ytterligere overskridelser. Faktura fra leverdørene viste da at prosjektet ville få en betydelig overskridelse. Kommunestyret bevilget ytterligere 9,9 millioner kroner til prosjektet den 11.12.19 (sak 142/19). På dette tidspunktet var prosjektet i avsluttende fase. Samlet bevilgning til prosjektet var da 43 millioner kroner.

## 4.3 Revisjonens vurdering

Ombygging av brofløya i 1. etasje i rådhuset er behandlet i egen sak i kommunestyret høsten 2018. Dette er i tråd med kommunes økonomireglement som krever at det skal gjøres vedtak i årsbudsjett eller i egen sak før arbeidet med investeringsprosjekt starter. Det fremgår av saksframlegget at

saken bygger på en prinsippskisse fra arkitekt. Kostnadsrammen er fastsatt, men ikke nærmere spesifisert. Saksfremlegget sier ikke noe om fremdrift, slik reglementet krever.

Kommunens økonomireglement krever at det fremmes ny sak for kommunestyret når et investeringsprosjekt er detaljprosjektert. En slik sak er ikke forelagt kommunestyret for dette prosjektet. Etter revisjonens syn burde kommunen allerede i saksfremlegget i oktober 2018 vært tydelig på at prosjektet skulle gjennomføres med svært korte tidsfrister og avvikende prosjektmetodikk. Risikoen ved dette burde også vært belyst i saksfremlegget. Tydelig informasjon til kommunestyret om den risikoen kommunen tok i dette prosjektet, ville gitt de folkevalgte et bedre grunnlag for å vurdere om prosjektet skulle gjennomføres med de rammer som ble satt.

## 5 PROSJEKTMETODIKK OG GJENNOMFØRING

I kriteriekapittelet lengst bak i denne rapporten (vedlegg 1) beskrives anerkjent metodikk for gjennomføring av investeringsprosjekter. Metodikken innebærer å lage en faseinndeling av prosjektet, med tydelige stopp-punkt mellom de ulike fasene. Et investeringsprosjekt skal planlegges og prosjektereres, før kontrahering<sup>1</sup> og gjennomføring. Videre skal brukermedvirkning skje i planfasen.

Problemstillinger	Revisjonskriterier
<p>Har prosjektet for ombygging av 1. etasje i rådhuset vært godt nok planlagt, og gjennomført med tilfredsstillende styring og kontroll?</p> <p>Hva er årsakene til at byggeprosjektet har hatt en vesentlig kostnadssprekk?</p>	<p>Gjennomføring av investeringsprosjekt bør følge anerkjent prosjektmetodikk og kommunens eget reglement, det vil si at:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Investeringsprosjekt bør planlegges og gjennomføres i henhold til en faseinndeling som er tilpasset prosjektets størrelse og kompleksitet.</li> <li>➔ Kontrahering bør skje etter at prosjektet er detaljplanlagt.</li> <li>➔ Brukermedvirkning bør skje før prosjektering og gjennomføring, anerkjent prosjektmetodikk anbefaler at brukermedvirkning skjer i forprosjektfasen.</li> <li>➔ Beslutninger om endringer må dokumenteres og arkiveres på foreskrevet måte.</li> <li>➔ Endringer som får budsjettmessig virkning legges frem for ny beslutning hos de folkevalgte før kostnader utenfor opprinnelig vedtatt ramme påløper.</li> </ul>

### 5.1 Faseinndeling og prosjektmetodikk

I tabell 1 i kapittel 3 om organisering og hendelsesforløp går det frem at ombyggingen av 1. etasje i rådhuset har skjedd uten faseinndeling med tydelige stopp-punkt mellom de ulike fasene. Prosjektering og gjennomføring av prosjektet har skjedd parallelt. Det er eiendomsavdelingen som har ansvaret for prosjektet. I det følgende foretas det nærmere beskrivelse av vurderinger og beslutninger knyttet til prosjektmetodikk, samt tidsfrister i prosjektet.

#### 5.1.1 Vurderinger og beslutninger knyttet til prosjektmetodikk

Det foreligger ingen dokumentert vurdering av beslutningen om å gjennomføre og planlegge prosjektet samtidig, eller noen annen dokumentasjon som vurderer konsekvensene av dette valget. Prosjekt sjefen viser i telefonsamtale med revisjonen til prosjektmandat, men han er usikker på om dette ble nedfelt skriftlig. Han legger til at det i liten grad har vært praksis for å nedfelle vurderinger

<sup>1</sup> Kontrahering – å inngå skriftlig avtale eller kontrakt.



og beslutninger skriftlig når det gjelder byggeprosjekter i Skedsmo kommune. Det har ikke organisasjonen kapasitet til.

Tidspress for å ferdigstille prosjektet oppgis av samtlige informanter som årsaken til at kommunen valgte å planlegge og å utføre prosjektet samtidig (korte frister i prosjektet er nærmere beskrevet under 1.1.2).

Prosjektadministrativ håndbok pkt. 4.1 (PA-bok) beskriver strategi og gjennomføring for prosjektet. Her trekkes korte tidsfrister frem som den største utfordringen i prosjektet. Av PA-boken fremgår det videre at kort tidsfrister kan medføre fare for feil, som igjen skaper forsinkelser og ekstra kostnader.

Strategien for å gjennomføre prosjektet var ifølge PA-boken:

- Flest mulig parallelle aktiviteter samtidig
- Lean gjennomføring (se avsnitt under)
- Proaktiv byggherre og byggeledelse som har de rette verktøyene for å kunne ta raske og informerte beslutninger
- Kontinuerlig evaluering (fate agendapunkt på alle møtearene) for å optimalisere produksjon og kommunikasjon

Lean er en produksjonsmetodikk som skal bidra til optimalisering arbeidsprosesser. Slik revisjonen forstår det var dette et risikoreduserende tiltak for å kunne gjennomføre prosjektet med korte frister og den metodikken som ble valgt. Alle de revisjonen har intervjuet opplyser at Lean-metodikken fungerte godt frem til prosjektet stoppet i begynnelsen av mars.

Innleid prosjektleder kommenterer valg av prosjektmodellen slik i et notat til kommunen datert den 31.10.19:

Løsningen var ikke prosjektert og omfanget var således ikke avklart. Kontrakten ble derfor inngått med bakgrunn i at projekteringen skulle pågå parallelt med gjennomføring av byggearbeidene, og at arbeidet skulle utføres som regningsarbeid. Denne modellen er svært krevende, og kan bare anbefales i enkeltstående tilfeller der fremdriften har avgjørende betydning foran både kostnader og kvalitet.

I notat til kommunen datert elleve dager senere, skriver prosjektleder at han advarte mot denne prosjektmetodikken grunnet vanskeligheter med gjennomføring og kostandskontroll. Av samme notat fremgår det at prosjektsjefen aksepterte risikoen. Prosjektleder peker i intervju med revisjonen på at han med fordel kunne vært enda tydeligere på risikoen som lå i kommunens valg av prosjektmodell. Han oppgir videre at med normal gjennomføring av prosjektet med faseinndeling burde det vært mulig å holde budsjettet, i hvert fall dersom man ser bort ifra endringer knyttet til ventilasjonsanlegget.

Fra kommunes side er alle revisjonen har hatt samtaler med, i ettertid klare på at prosjektmodellen som ble valgt ble et problem for prosjektet. Prosjektsjef oppgir i intervju med revisjonen at byggeprosjektet ikke ble gjennomført på en hensiktsmessig måte. Det vil blant annet si at planfasen

må ferdigstilles før byggingen starter og at bruker blir hørt i planfasen. Prosjektsjefen peker videre på at et prosjekt av denne størrelsen bør settes ut på anbud og ikke gjennomføres på timebasis basert på et avrop på en rammeavtale. Prosjektsjefen oppgir i likhet med prosjektleder at dersom kommunen hadde fulgt normal prosedyre vil de ha greid å holde det opprinnelige budsjettet.

Eiendomssjefen opplyser i intervju med revisjonen at han ikke var kjent med at prosjektleder advarte mot de korte fristene i prosjektet og prosjektmetodikken som ble valgt. Han legger til at han hadde begrenset kjennskap til prosjektet. Han deltok i starten, men arbeidet med Lillestrøm kommune har bidratt til at ressursene til andre oppgaver har blitt begrenset. Rådmannen opplyser i intervju med revisjonen at han ikke før i ettertid fikk kjennskap til hvordan prosjektet ble gjennomført.

Den største leverdøren i prosjektet (byggentreprenør) er også tydelig i intervju med revisjonen på at kommunen burde fulgt en ordinær prosedyre for gjennomføring av investeringsprosjekter. Byggentreprenør peker på at totalkostnad for prosjektet er preget av manglende prosjektering, og nye innspill og endringer underveis. I notat til kommunen den 28.10.19 skriver byggentreprenør følgende:

Det har vært et komplekst prosjekt som burde vært planlagt grundigere. Løsning burde bl.a. vært avklart med brukere, i samarbeid med arkitekt, i god tid før prosjektering. Underlag burde foreligget før utførende kom inn i bildet. Gjennomgang med utførende sammen med prosjekterende ville da gitt ytterligere avklaring av detaljer før oppstart.

### **5.1.2 Tidsfrister i prosjektet**

Det foreligger ingen skiftelig vurdering som viser hva som var grunnen til at prosjektet måtte gjennomføres med så knappe tidsrammer som det ble lagt opp for dette prosjektet. Prosjektsjefen opplyser i telefonsamtale med revisjonen at det dessverre foreligger lite skriftlig i dette prosjektet. Han fikk tildelt ansvar for prosjektet i oktober 2018, med beskjed om å skaffe prosjektleder. Videre ble det signalisert tydelig at prosjektet måtte gjennomføres med korte frister. I etterpåklokskapens lys, angrer han på at han ikke sa tydelig ifra om at dette ikke var gjennomførbart.

Prosjektet ble vedtatt gjennomført i kommunestyremøte den 10.10.18. Saksfremlegget sier som nevnt i kapittel 4 ikke noe om at prosjektet fortrinnsvis skulle vært ferdig i februar/mars 2019.

Både eiendomssjef og prosjektsjef opplyser i intervju med revisjonen at formålet med å sette i gang ombyggingen var at digitaliseringsavdelingen måtte samles for å kunne jobbe effektivt med sammenslåingen av Lillestrøm kommune. I første omgang var det ønske om å få ferdig lokalene til vinterferien 2019. Eiendomssjefen opplyser videre at dette var etter press fra administrasjonen i Lillestrøm kommune. Da det ble klart at det ikke var mulig å flytte inn i lokalene til vinterferien ønsket digitaliseringsdirektøren å sette ny frist til påske. Dette prosjektet skulle være et utstillingsvindu for den nye kommunen.

Innleid prosjektleder kommenterer tidspresset slik i notat til kommunen datert den 31.10.19:

Forventningene til fremdriften har preget prosjektet fra start til slutt. Som tidligere nevnt har den knappe fremdriften påvirket beslutningene som ble tatt i tidligfasen. I prosjektarbeid er fremdriftsplanlegging en viktig del av forberedelsene.

Rådmannen bekrefter også i intervju med revisjonen at fremdrift i prosjektet har vært et tema i mange stabsmøter. Det var spesielt digitaliseringsdirektøren (bruker) som ikke var fornøyd, og syntes at fremdriften gikk for sent.

Digitaliseringsdirektøren opplyser i intervju med revisjonen at det var et ønske fra kommunestyret om å utnytte arealet bedre i rådhuset. Brofløyen i 1. etasje ble valgt som et pilotprosjekt. Formålet med ombyggingen var å utnytte rådhuset bedre ved å sitte i åpent landskap. Direktøren peker på at dette gir flere arbeidsplasser, nærmere bestemt en dobling av antall arbeidsplasser på samme areal. Digitaliseringsdirektøren bekrefter videre at han følte det «stangt litt» i slutten av 2018, og han var ikke fornøyd hverken med fremdriften i prosjektet eller kvaliteten på forslaget til arkitekten. Dette ble tatt opp i ledermøte med rådmann og eiendomssjef.

På spørsmål fra revisjonen om hvorfor det hastet slik med gjennomføringen opplyser digitaliseringsdirektøren følgende i intervju:

Det var viktig for IT-avdelingen å samles i ny avdeling så tidlig som mulig pga. arbeidspresset på høsten knyttet til etablering av Lillestrøm kommune. Avdelingen syntes at fremdriften var dårlig, og ga uttrykk for det. Dette må ikke forveksles med at han satte press på at arbeidet måtte være ferdig til en bestemt tid. IT-avdelingen kunne ha levd i midlertidige lokaler lenger enn det prosjektet først la opp til. Hadde prosjektet vært gjennomført på en ordentlig måte ville prosjektet vært ferdig før sommeren.

E-poster rundt årsskiftet 2018/2019, mellom bruker og prosjektleder/prosjektsjef bekrefter at IT-avdelingen etterlyser bedre fremdrift i prosjektet.

Digitaliseringsdirektøren har fått anledning til å kommentere faktagrunnlaget i rapporten. I e-post 26.5.20 understøtter digitaliseringsdirektøren at avdelingen ble forespeilet rask leveranse, og at tidsplanene er utarbeidet av prosjektleder og prosjektsjefen. Bruker har forholdt seg til disse, men her påpekt manglede fremdrift. Opprinnelig dato for ferdigstilling i februar kom ikke fra bruker side. Denne ble også forskjøvet mange ganger. Han mener at det ikke medfører riktighet at bruker presset frem urealistiske frister for gjennomføring av dette prosjektet.

## 5.2 Kontrahering

Prosjektsjefen peker i intervju med revisjonen på at siden prosjektet skulle løses innen svært korte frister, ble det bestemt at anskaffelsene skulle gjøres på eksisterende rammeavtaler. Det var eiendomssjefen og prosjektsjefen som tok den avgjørelsen. Det foreligger ingen skiftelig vurdering av denne beslutningen.

De fleste avrop på rammeavtalene ble inngått i januar 2019, entreprenørene var forspurt på et tidligere tidspunkt. Prosjektsjefen opplyser i samtale med revisjonen at leverandørene ble valgt ut

av ham, og at det ikke var noen konkurranse mellom leverandørene som har rammeavtale med kommunen på de ulike fagområdene.

Entreprenørene for alle fagområdene har vært engasjert etter timepris. Dette har sammenheng med at prosjektet ikke ble prosjektert, og at det av den grunn ikke var mulig å utarbeide et konkurransegrunnlag eller en kostnadsramme (intervju med prosjektsjef og prosjektleder).

Det ble underveis stilt spørsmål ved om kommunes rammeavtaler er dimensjonert for et prosjekt som dette. Byggentreprenør som har hatt det største oppdraget kommenterer dette slik i en e-post til prosjektsjefen den 17.12.18:

Den 29.11.18 fikk vi avropsskjema vedr. «bistand byggetjenester tidligfase», som vi nå utfører. I møte den 12.12.18 oppfattet vi det slik at vi fikk en muntlig bestilling for selve hovedprosjektet av prosjektsjefen. Vi fikk samtidig inntrykk av at det manglet en del avklaringer og at prosjektet ikke var ferdigprosjektert. [...]

Rammeavtalen sier følgende «oppstart innen 5 arbeidsdager for mindre oppdrag og 14 dager for større oppdrag.» «For oppdrag med estimert verdi over kr. 500 000,- eks. mva. forbeholder oppdragsgiver seg retten til å gå ut med egen konkurranse.» Vi estimerer verdi av dette oppdraget langt over kr. 500 000,- eks. mva. og mener derfor at betingelser og oppstartstiden i rammeavtalen ikke kan gjøres gjeldende i dette oppdraget.

Prosjektleder kommenterer følgende i notat til kommunen datert den 31.10.19:

Rammeavtalene med entreprenørfirmaer er primært tiltenkt mindre oppdrag. Kostnadsrammen for rådhusfløyprosjektet er så omfattende at arbeidet ikke uten videre skulle tildeles rammeavtalefirmaene. Som minimum burde det vært innhentet et forpliktende prisestimat fra 3 rammeavtalefirmaer pr. fag eller i ytterste konsekvens burde anskaffelsene vært ute på offentlig anbud. Det var ikke mulig å innhente forpliktende prisestimat på oppdraget, siden omfang og løsning ikke var avklart da kontraktene ble inngått.

### 5.3 Brukermedvirkning

Alle aktørene som revisjonen har intervjuet peker på stor grad av brukermedvirkning gjennom hele prosjektet.

Det har vært en egen interiørgruppe for dette prosjektet som ble opprettet januar 2019, i tillegg har representant fra digitaliseringsavdelingen (bruker) deltatt i ulike møter gjennom hele prosjektet. Det foreligger flere e-poster fra digitaliseringsdirektøren der han ber om å bli holdt informert og om å få ta del i beslutningene.

Prosjektsjefen opplyser i intervju med revisjonen han opplevde at bruker var styrende og presset på for hva prosjektet skulle inneholde og gå ut på. Eksempler er valg av farger, gulv, himlinger, og at det ble lagt tepper selv om eiendomsavdelingen anbefalte gulvbelegg. Videre ble det valgt åpen himling istedenfor den opprinnelige løsningen som var senket himling. Innleid prosjektleder peker i intervju på at dette innebar at dyrere løsninger ble valgt. Han opplyser videre at det har vært gjennomført brukermøter ledet av prosjektleder hvor bruker har vært tydelig på hva som ønskes av

kvaliteter. Tilleggsoppgaver, i form av de over nevnte endringene, kom samtidig med at prosjektet pågikk.

Representant<sup>2</sup> fra driftsseksjon ved eiendomsavdelingen mener at brukermedvirkning var ett av prosjektets hovedproblem. Både prosjektleder og prosjektsjefen forsøkte å avvise ønsker fra bruker, men når bruker ikke fikk sine ønsker igjennom i prosjektet, fikk bruker støtte hos kommunaldirektør for kultur, miljø og samfunn i Lillestrøm kommune (telefonsamtale den 1.4.20).

I notat fra prosjektleder (PL) datert den 31.10.19 beskrives brukermedvirkningen slik:

Prosjektering parallelt med utførelse byr på ekstra utfordringer når brukertilpasningene ikke er avklart i forkant. Det har vært flere endringer i valg av løsninger underveis i gjennomføringen, noe som har bidratt til økte kostnader og endringer av fremdriften. Prosessen knyttet til brukermedvirkning og beslutninger har vært krevende. PL har forsøkt å holde en nøktern/ stram linje for valg av løsninger, mens brukerne har fått gehør for sine ønsker selv om de har kommet sent i prosessen og medført økte kostnader.

Eiendomssjefen opplyser i intervju med revisjonen at det har vært et betydelig press fra en sterk bruker i dette prosjektet, uten at det skal være grunn nok til at prosjektstyringen kolliderer. Det oppgis at han ikke var direkte involvert i dialogen med bruker, og har ikke inngående kjennskap til hva som ble kommunisert til bruker. Ovenfor prosjektledelsen var han tydelig på at rammen selvsagt måtte holdes. På dette tidspunkt var det digitaliseringsdirektøren og direktør for kultur, miljø og samfunn i Lillestrøm kommune som frontet brukernes ønsker, og det var de som skulle «eie» dette pilotprosjektet som skulle danne grunnlag for videre utvikling av kontorarbeidsplassene i den nye kommunen. Med dette som bakteppe var hans beskjed til prosjektsjef/prosjektleder at brukerne skulle få de løsningene som de mente var best for prosjektet, men at rammen som sto fast.

I intervju med revisjonen presiserer digitaliseringsdirektøren at bruker ønsket et lokale som var moderne og hensiktsmessig og at dette ble kommunisert til eiendomsavdelingen. Digitaliseringsavdelingen har ikke hatt noe med hverken organiseringen av prosjektet eller oppfølgingen av prosjektet. Han peker på at digitaliseringsavdelingen er bruker og har ikke hatt noen annen rolle i prosjektet.

I samme intervju opplyses det videre om at representanter fra digitaliseringsavdelingen har deltatt på møter og kommet med ønsker både i starten av prosessen, og etter at det ble besluttet å skifte arkitekt. Bruker var ofte med i innledningen av byggemøtene. Digitaliseringsdirektøren peker på at han ikke har hatt informasjon om kostnadsutviklingen i prosjektet. En representant fra driftsavdelingen bemerket at noen av endringene kunne bli dyre. Utover dette var det ingen andre signaler om kostnadsoverskridelser. Først i mai 2019 kom det frem at kostnadene var høye.

---

<sup>2</sup> Representant fra driftsseksjon eiendom i kommunen var med i prosjektet for å sikre løsninger som effektivt kunne driftes i ettertid.

Av samtalen med digitaliseringsdirektøren fremgår videre at det ble gjennomført kutt i prosjektet før sommeren. Prosjektleder, arkitekt og prosjektsjef tok disse beslutningene. Bruker var ikke informert om kuttene. Interiørgruppen var ikke involvert og kommunikasjonen var ifølge digitaliseringsdirektøren ikke god nok.

Både prosjektleder, prosjektsjefen og eiendomssjefen bekrefter at det ble gjort en del endringer i prosjektet som ikke bruker ble informert om. Dette var både av hensyn til fremdrift og kostnadsreduksjon. Ifølge eiendomssjefen er spilevegg et eksempel på kostnadsdrivende ønsker fra bruker som prosjektleder har stanset. Han legger til at han har forstått det slik at prosjektleder stanset noen slike ønsker uten å kommunisere det til bruker for å unngå at bruker presser ham.

### 5.4 Endringer underveis

Som beskrevet over kan det være krevende å etablere god styring og kontroll i et prosjekt som ikke følger anbefalt prosjektmetodikk. Det fremgår av intervju med de ulike aktørene at ombyggingen av 1. etasje i rådhuset også var et prosjekt preget av mange endringer underveis. Selv etter at prosjektet var prosjektert på nytt peker flere på at rammene for prosjektet var uklare.

Byggetreprenør beskriver dette det slik i intervju med revisjonen:

Ny prosjektering ble egentlig aldri helt klar. Alle fagene ble bedt om å komme med nytt kostnadsoverslag i mai. Endringene fortsatte likevel etter at oppdaterte kostnadsoverslag var mottatt. Hele ombyggingen preges av fortløpende prosjektering av de rådgivende ingeniørene. I hvert prosjekteringsmøte kom det endringer.

Kommunen har ikke kunnet dokumentere at det ble gjort vurderinger av konsekvensene av de største endringene som ble besluttet underveis i prosjektet. Både innleid prosjektleder og prosjektsjef utdyper dette med at tidspresset i prosjektet ble førende. Prosjektet var hele tiden på etterskudd, dette medførte at det ikke ble tid til å gjøre tilstrekkelige vurderinger av endringene som ble foreslått. Prosjektet var kommet inn i en «ond sirkel» som var vanskelig å bryte ut av.

Under redegjør vi for de tre mest omfattende endringene i forbindelse med ombyggingen:

- legge ventilasjonsanlegget på taket
- skifte av arkitekt og stopp i prosjektet
- himling i tak

#### Ventilasjonsanlegg

I opprinnelig vedtatt kostnadsramme var det lagt inn et midlertidig ventilasjonsanlegg som kun skulle betjene de nye lokalene til digitaliseringsavdelingen. Allerede før årsskifte 2018/2019 ble det besluttet å etablere en permanent ventilasjonsløsning på taket. Dette er en løsning som tar høyde for å dekke ventilasjon for de fire etasjene i fløyen. Den nye ventilasjonsløsningen viste seg å gi prosjektet en merkostnad på omlag fem millioner og var uten budsjettmessig dekning. Denne oppgraderingen vil imidlertid komme de øvrige etasjene i fløyen til gode ved en senere ombygging,

slik at denne kostanden bør fordeles på alle etasjene. Kostnaden som vedrører øvrige etasjer er beregnet til fem millioner kroner (notat fra prosjektleder til kommunen datert den 31.10.19)

Det går ikke tydelig frem av innsamlede data hvem som tok beslutningen om å legge ventilasjonsanlegget på taket.

I intervju med revisjonen opplyser prosjektsjefen at det var driftsenheten ved eiendomsavdelingen og daværende prosjektleder som gikk for denne løsningen. Ifølge ham ble ikke beslutningen tatt på en formelt riktig måte, prosjektsjefen ble heller ikke informert om dette, og fikk først høre om endringen etter at beslutningen var tatt. Det var ingen signaler om at dette skulle koste mer, og han oppfattet derfor at kostnadsrammen på 22,3 millioner kroner lå fast.

Representant fra driftsseksjon ved eiendomsavdelingen informerer i telefonsamtale med revisjonen at beslutningen ble tatt allerede i slutten av oktober 2018. Det var driftsenheten som meldte at den løsningen som opprinnelig ble valgt ikke var mulig å gjennomføre. Ifølge ham ble beslutningen tatt i et møte mellom representant fra driftsseksjon, prosjektsjef og eiendomssjef. Han oppgir at dette var et svært uformelt møte i form av en samtale «på gangen». Eiendomssjefen opplyser i møte med revisjonen 19.5.20 at han ikke kan huske å ha vært med på en slik beslutning. Prosjektsjefen bekrefter i telefonsamtale med revisjonen at det var samtaler med driftsseksjon om dette, men det var etter at beslutningen var tatt og handlet om hvordan man skulle løse oppføringen av anlegget.

Prosjektsjefen oppgir videre at skifte av prosjektleder skjedde etter at beslutningen om å legge ventilasjonsanlegget på taket ble tatt. Prosjektsjefen har i etterkant fått inntrykk av at ny prosjektleder ikke oppfattet at ventilasjonsanlegg på taket var en endring i forhold til opprinnelig plan. Ny innleid prosjektleder skriver i notat til kommunen den 7.6.19 at han tok det for gitt at alle kostandene ved ventilasjonsanlegg på tak var med i bevilgingen på 22,3 millioner kroner.

På spørsmål fra revisjonen om hvem som fattet beslutningen svarer eiendomssjefen slik i intervju:

Prosjektleder kan løpende fatte beslutninger som er innenfor sine fullmakter, normalt vil det være mindre vesentlige endringer. Valg av ny ventilasjonsløsning er en stor endring, selv om man mener at denne løsningen ikke skal påføre merkostnader vil denne endringen kunne skape utfordringer for fremdriften, tiltaket må f.eks. behandles som en byggesak. Beslutningen må derfor tas av prosjektsjefen, og han vil ha mandat til å gjøre denne endringen så fremt det kan forsvares økonomisk og fremdriftsmessig. Når beslutningen ikke er løftet til eiendomssjefen så indikerer det at prosjektledelsen har trodd at tiltaket var innenfor prosjektets handlingsrom. Det skal normalt fremgå av et møtereferat fra et byggherremøte hvilke beslutninger som er fattet, men det foreligger jo ikke.

Eiendomssjefen har fått anledning til å gi tilbakemelding på faktagrunnlaget i rapporten. I e-post 20.5.20 utdyper eiendomssjefen følgende:

At det var besluttet å bygge nytt ventilasjonssystem på taket ble jeg oppmerksom på da det fremkom en bekymring/kommentar fra PL som gikk på forsinkelser som følge av byggesaksbehandling av dette tiltaket. Det var i utgangspunktet ikke lagt opp til at tiltaket skulle være søknadspiktig. At det pågikk en diskusjon om ventilasjonsløsning var kjent da dette er den største og vanskeligste

utfordringen ved ombygging av gamle bygg. Oppfattet at flere løsninger var diskutert. Prosjektledelsen hadde mandat, som normalt, å velge tekniske løsninger. Feilen her var at man valgte en ventilasjonsløsning som kostet mye mer enn budsjettet ga rom for, og det har selvsagt ikke prosjektet anledning til. I dette tilfellet ville det kreve økt ramme og politisk behandling.

### **Skifte av arkitekt og stopp i prosjektet**

Prosjektsjefen opplyser i intervju med revisjonen at han tok beslutningen om å skifte arkitekt i samråd med eiendomssjefen. Eiendomssjefen opplyser i møte med revisjonen 19.5.20 at han ikke var involvert i denne beslutningen. I sin tilbakemelding til faktagrunnlaget i e-post 20.5.20 opplyser han at han ble kjent med skifte av arkitekt ved en tilfeldighet. Han legger til at bytte av arkitekt ikke i seg selv trenger å bety store ekstrakostnader, det er den totale omprosjekteringen som arkitekten ble satt til å gjøre som kostet tid og penger.

Prosjektsjefen peker videre i intervju på at beslutningen om å skifte arkitekt ble tatt på bakgrunn av tydelige tilbakemeldinger fra bruker og daværende kommunaldirektør for kultur, miljø og samfunn i Lillestrøm kommune. Skifte av arkitekt medførte at prosjektet ble stoppet og ny planløsning utarbeidet. Kommunen kan ikke dokumentere å ha gjennomført en vurdering av konsekvensene av denne endringen, eller en vurdering av hva denne stoppen ville medføre av kostnader. Omprosjekteringen medførte stopp i produksjonen i omlag 8 uker og prosjektsjefen anslår nå i ettertid at dette kostet cirka 4,5 millioner kroner.

Prosjektsjefen opplyser i samme intervju at stoppen delvis skyldes at prosjektet ikke var tilstrekkelig forankret hos bruker. Han mener at dersom planene hadde vært tilstrekkelig forankret hos bruker ville det ikke vært behov for endringen og prosjektet ville greid planlagt fremdrift. Han utdyper dette med at bruker ikke hadde godt nok grunnlag til å forstå hvordan lokalene var utformet før de fikk BIM-tegninger (tegninger som visualiserer lokalene i 3D-format). Når BIM-tegningene var ferdige fikk man ifølge prosjektsjefen et helt annet inntrykk av lokalene. Prosjektsjefen bekrefter i telefonsamtale med revisjonen den 2.4.20 at han forsto brukers innvendinger. Hans vurdering av det opprinnelige forslaget var at løsningen ikke i tilstrekkelig grad var fremtidsrettet. Han presiserer at selv om han hadde forståelse for det argument som ble fremført fra bruker og daværende kommunaldirektør for kultur, miljø og samfunn i Lillestrøm kommune, hadde han et mandat til å gjennomføre prosjektet med de rammer som var satt. Tanken var å tilføre prosjektet kompetanse fra en interiørarkitekt. At dette skulle medføre stans i prosjektet i åtte uker, og omprosjektering av prosjektet var ikke mulig å forutse.

Rådmannen beskriver beslutningen om å skifte arkitekt slik i intervju med revisjonen:

I et stabsmøte i februar (like før prosjektet stoppet) ble det også reist spørsmål ved kvaliteten på arkitektens arbeid, spesielt fra digitaliseringsavdelingen. Slik rådmannen oppfattet det var det enighet i prosjektet om at det var riktig å bytte arkitekt for å oppnå ønsket resultat av denne ombyggingen. Ingen ga noe informasjon om at skifte av arkitekt ville medføre økte kostnader i prosjektet.

Innleid prosjektleder oppgir i intervju med revisjonen at det var det enighet om valg av løsninger i prosjektet i starten, dette omfattet både prosjektsjef og brukerguppen. Ifølge notat den 7.6.19 fra prosjektleder kom det i mars kontrabeskjed om at bruker likevel ikke var fornøyd med løsningene.



De var heller ikke fornøyd med alternativene som ble fremlagt av arkitekt, dermed ble det foretatt bytte av arkitekt. Prosjektleder opplyser i intervju med revisjonen at bytte av arkitekt og omprosjektering av prosjektet har stor innvirkning på kostandene i prosjektet. Han peker på at det tok tid før nye planer/tegninger kom «på bordet», noe som medførte frustrerte entreprenører som ikke visste hva de skulle bygge. Videre fremgår det av intervjuet at økonomi ikke ble diskutert i forbindelse med stoppen. Prosjektleder så at dette kom til å gå utover budsjettet, men tok ikke dette opp skriftlig, ettersom han oppfattet at dette var en beslutning som ble tatt av oppdragsgiver. I telefonsamtale med revisjonen den 30.3.20 opplyser prosjektleder at prosjektsjefen var tungt inne i prosjektet i forbindelse med skifte av arkitekt.

Prosjektsjefen opplyser i telefonsamtale med revisjonen den 2.4.20 at kostnadsrammen for prosjektet sto fast selv om man valgte å få inn ny arkitekt og stanse prosjektet. Dette ble kommunisert til prosjektleder, men ikke skiftelig. Prosjektleder bekrefter i telefonsamtale med revisjonen at det ble kommunisert at kostnadsrammen skulle holdes. Samtidig besluttet kommunen å skifte arkitekt, som medførte stans i prosjektet og mange endringer; først fargevalg, deretter materialvalg og til slutt hele løsningen. Han peker på en kommunikasjon som på den ene siden sier at rammen skal holdes, og på den andre siden tar kommunen beslutninger om flere og flere vesentlige endringer i prosjektet. Prosjektleder mener dette er en inkonsekvent kommunikasjon som det er vanskelig å forholde seg til.

Digitaliseringsdirektøren opplyser i intervju med revisjonen at det etter hvert viste seg at valgt løsning ikke var god nok, og fra brukers side var det et ønske om å skifte arkitekt. Han oppgir videre at ny arkitekt gjorde et grundig arbeid med å kartlegge behovet. Den nye arkitekten, forsto etter hans mening brukers behov og løsningene ble gode. Lokalene er nå ifølge digitaliseringsdirektøren fleksible og godt tilpasset brukers behov.

Digitaliseringsdirektøren opplyser i e-post 26.5.20, i sin tilbakemelding til faktagrunnlaget, at hans oppfatning var at også eiendomsavdelingen ønsket å bytte til en arkitekt med kompetanse på interiør og at den opprinnelig valgte arkitekten var valgt ut ifra kompetanse på bygg.

### **Himling i tak**

Beslutning om å gå bort fra opprinnelig plan om å ha himling i tak ble tatt i forbindelse med omprosjektering av prosjektet. Det er uklart hvem som tok denne beslutningen. Prosjektsjefen oppgir i intervju at han mener det var bruker, muligens i samråd med eiendomssjefen, som bestemte dette. Heller ikke her er det gjort noen skriftlig vurdering av kosekvesene denne beslutning har for prosjektet.

Eiendomssjefen opplyser i møte med revisjonen 19.5.20 at han ikke var med på denne beslutningen og påpeker at bruker ikke har myndighet til å ta slike beslutninger. Også digitaliseringsdirektøren peker i sin tilbakemelding til faktagrunnlaget på at bruker verken har myndighet eller mulighet til å foreta en slik beslutning.

Flere av dem revisjonen har intervjuet mener at å gå bort fra himling i tak var den endringen som fikk størst økonomisk betydning for prosjektet.

I notat datert den 28.10.19 til kommunen skriver byggtreprenør følgende om denne endringen:

Underlaget som var utarbeidet av prosjekterende ble levert med himling som utgangspunkt. Det var allerede gjennomført omfattende arbeider av konsulenter med gitte forutsetninger. Relativt sent i prosessen involverte bruker seg tidlig i mars, fremla ønske om å ikke benytte himling i lokaler, ha en mer åpen løsning. Bruker fikk gjennomslag for sitt forslag, noe som hadde stor påvirkning av allerede gjennomarbeidet underlag.

I følge byggtreprenør påvirket ny himling alt arbeidet som skulle utføres, og ble en viktig faktor til kostnadsprekken. Han peker videre på at den kostnadmessige konsekvensen av denne endringen fremstår som underkommunisert i kommunen.

Eiendomssjefen kommenterer denne endringen slik i intervju med revisjonen:

En annen uvanlig endring var brukernes ønske om å fjerne himlingen. For meg fremstod dette som noe uortodoks, men i det minste ikke noe som kom til å påføre prosjektet merkostnader. Husker at jeg kommenterte min skepsis til denne løsningen i et møte med prosjektrådmann for Lillestrøm kommune og kommunaldirektør for kultur miljø og samfunn (ombyggingen var ikke tema for møtet), og prosjektrådmann delte nok min oppfatning.

I sin tilbakemelding til faktagrunnlaget i rapporten utdypes eiendomssjefen følgende:

Løsningen med å fjerne himlingen ble forelagt meg da det var motstand mot dette i prosjektledelsen. Bruker var imidlertid fast bestemt på denne løsningen, og det ville ikke angivelig koste mindre enn å bygge en himling. Jeg var således innforstått med at denne løsningen ble valgt, men ikke at det ble dyrere.

## 5.5 Revisjonens vurdering

Revisjonen legger til grunn i undersøkelsen at gjennomføring av investeringsprosjekt bør følge anerkjent prosjektmetodikk og kommunens eget økonomireglement. Dette innebærer å planlegge og å gjennomføre investeringsprosjekt i henhold til faseinndeling, herunder detaljplanlegge før kontrahering og at brukermedvirkning skjer i detaljplanleggingen. I tillegg skal beslutninger om endringer dokumenteres og arkiveres, samt legges frem for ny beslutning hos de folkevalgte før kostnader som overstiger vedtatt ramme påløper.

Etter revisjonens vurdering er problemene med dette prosjektet i hovedsak knyttet til korte tidsfrister, noe som medførte valg av en prosjektmetodikk som ikke følger anbefalt faseinndeling. Investeringsprosjektet ble i stedet gjennomført og planlagt parallelt, og uten tydelige stopp-punkt mellom fasene. Kommunen har derfor ikke fulgt sitt eget økonomireglement som sier at prosjekter skal detaljplanlegges før kontrahering. For å rekke den korte tidsfristen som var satt for prosjektet valgte kommunen i stedet å inngå avtaler med rammeavtaleleverandører før planlegging av prosjektet var startet opp. Flere av de som er intervjuet peker på at kommunen ifølge vilkårene for rammeavtalene i utgangspunktet ikke hadde anledning til dette, og at fremgangsmåten medførte utfordringer også for leverandørene.

Valgene som ble tatt i innledende fase er i liten grad dokumentert. Tidspresset er forklart med behov for nye og mer hensiktsmessige lokaler for digitaliseringsavdelingen i Lillestrøm kommune. Det foreligger ingen skriftlig vurdering av hvor raskt lokalene måtte være klare. Eiendomsavdelingen og digitaliseringsavdelingen har også noe ulike oppfatninger når det gjelder dette. Etter revisjonens vurdering ville tilstrekkelig kommunikasjon og dokumentasjon knyttet til valgene vært klargjørende for alle parter, samt bidratt til å synliggjøre konsekvensene.

Det er viktig at bruker blir tatt med og blir hørt i et ombyggingsprosjekt som dette. Like viktig er det at dette skjer i tidligfase i prosjektet. Anerkjent prosjektmetodikk anbefaler at brukermidvirkning avsluttes i forprosjektfasen, det vil si før prosjektering av prosjektet. I dette prosjektet har bruker fått anledning til å påvirke gjennom hele prosessen. For eksempel går det frem at beslutningen om å bytte arkitekt underveis i prosjektet ble tatt på bakgrunn av tilbakemeldinger fra bruker og kommunaldirektør for kultur, miljø og samfunn i Lillestrøm kommune. Kommunen anslår i ettertid at skifte av arkitekt har hatt en kostnad på rundt 4,5 millioner kroner.

Beslutninger som ble tatt underveis er ikke dokumentert og det foreligger ingen vurderinger av konsekvenser. For eksempel gjelder dette skifte av arkitekt og andre større endringer som valg av ventilasjonsanlegg og himling i tak. Dette er brudd på både anerkjent prosjektmetodikk og kommunens eget reglement som krever at beslutninger om endringer må dokumenteres og arkiveres på foreskrevet måte. Disse endringene, som åpenbart ville ha budsjettmessig virkning, ble heller ikke lagt frem for ny beslutning hos de folkevalgte før etter at kostnadene hadde påløpt.

Det er etter revisjonens oppfatning svært uheldig at kommunen under ombyggingen av 1. etasje i rådhuset legger opp til et løp med så knappe frister at det ikke lar seg gjøre å følge eget økonomireglement og anerkjent prosjektmetodikk. En tydelig faseinndeling skal bidra til god prosess knyttet til blant annet planlegging og kostnadsberegning, samt at administrasjonen holder seg innenfor rammene av vedtatte budsjett. Undersøkelsen viser at kommunen ikke har oppfylt grunnleggende krav til gjennomføring av investeringsprosjekter.

## 6 ANSVAR, OPPFØLGING OG RAPPORTERING

Før selve byggingen starter bør det foreligge rammer som prosjektet skal styres etter. Dette er eksempelvis fremdriftsplaner med viktige milepæler, kostnads kalkyler, budsjetter og eventuelle betalingsplaner. Videre må ansvarlinjene i prosjektet være klar. Det bør også være kjent for prosjektorganisasjonen hvordan prosjektdokumentasjon skal oppbevares og håndteres. Et eget prosjektregnskap bør videre sikre god kostnadsstyring og kostnadsoppfølging. Rammer for rapportering og kommunikasjon i prosjektførløpet bør også være avklart. Det vil si at det bør foreligge rutiner for oppfølging av påløpte kostnader/timer, hvordan dette skal sammenholdes med måling av framdrift (inntjent verdi i prosjektet) og hvordan slike data skal rapporteres. Det bør det settes klare toleransegrenser knyttet til kostnad i prosjektet. Ved avvik fra prognoser (utenfor etablerte toleranse- grenser) bør dette løftes til rett myndighetsnivå.

Problemstilling	Revisjonskriterier
<p>Har prosjektet for ombygging av 1. etasje i rådhuset vært godt nok planlagt og gjennomført med tilfredsstillende styring og kontroll?</p> <p>Hva er årsakene til at byggeprosjektet har hatt en vesentlig kostnadssprekk?</p>	<p>Kommunen skal følge sitt eget økonomireglement som setter følgende krav til oppfølging og rapportering underveis i prosjektet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Rutiner for oppfølging av investeringsprosjektet som sikrer god internkontroll når det gjelder fremdrift, kvalitet og økonomi.</li> <li>➔ Prosjektansvarlig følger opp prosjektet og rapporterer til rådmannen og de folkevalgte gjennom månedlige rapporter og tertialrapporter.</li> <li>➔ Det føres referat fra relevante møter i prosjektet.</li> <li>➔ Forventet sluttkostnad bør oppdateres ved endringer underveis i prosjektet.</li> </ul>

### 6.1 Ansvar for oppfølging

En kommune på Skedsmos størrelse gjennomfører mange investeringsprosjekt i løpet av et år. Prosjekt sjefen har en stor portefølje og opplyser at han hadde ansvar for 37 prosjekter i tiden prosjektet for ombygging av 1. etasje i rådhuset ble gjennomført. Kommunen leier inn prosjektadministrativ bistand for å følge opp sine investeringsprosjekt.

For ombyggingen av 1. etasje i rådhuset ble prosjektleder engasjert i oktober 2018, ved avrop på rammeavtale. Det var også en assisterende prosjektleder frem til prosjektet stanset i mars 2019.

Første prosjektleder ble syk i desember 2018, ny prosjektleder fra samme firma har fulgt prosjektet etter dette. Det har ikke vært engasjert byggeleder<sup>3</sup> for dette prosjektet.

Prosjektleder er delegert ansvar for å følge opp prosjektet på vegne av kommunen. Prosjektleder har hatt ansvaret for oppfølgingen av entreprenørene og den daglige oppfølgingen i prosjektet med de rammebetingelsene prosjektsjefen har fastlagt (notat datert den 31.10.19 fra prosjektleder).

Ifølge prosjektsjefen er det ikke gitt andre rammer enn det vedtatte budsjettet og at dette må holdes. Han presiserer videre at prosjektleder skulle rapportere dersom prosjektet gikk ut over 80 prosent av vedtatt ramme (telefonsamtale den 2.4.20). Prosjektleder oppgir i telefonsamtale med revisjonen at han ikke kan huske at han har fått noe slikt signal. Han peker på at det likevel er underforstått at prosjektleder må si ifra så snart han eventuelt får kunnskap om at bevilget kostnadsramme kan bli overskredet.

Prosjektsjefen oppgir i e-post 25.5.20, i sin tilbakemelding til faktagrunnlaget i denne rapporten, at han ble engasjert i prosjektet etter at kommunestyret hadde vedtatt oppbyggingen og hadde liten kjennskap til prosjektet før dette.

## 6.2 Oppfølging av prosjektet

### 6.2.1 Kostnadsoverslag og fremdriftsplan

For å følge opp et investeringsprosjekt bør det som et minimum foreligge et kostnadsoverslag som viser hvordan kostander fordeler seg på ulike fagområder, og en fremdriftsplan. Når det gjelder fremdrift har det vært mange datoer for slutføring av prosjektet. Prosjektleder opplyser i telefonsamtale med revisjonen at det er utarbeidet produksjonsplaner som er revidert flere ganger. Hvert fag hadde også ukeplaner. Ifølge notat fra prosjektleder den 11.11.19 ble det i forbindelse med utarbeidelse av PA-bok (jan 2019) også gjort et forsøk på å utarbeide en plan der prosjektering og bygging skulle utføres parallelt.

Det er ikke utarbeidet en kalkyle som viser hvordan bevilgingen på 22,3 millioner var fordelt på de ulike arbeidene som skulle gjennomføres. Etter at de første kostnadsoverskridelsene ble kjent, i mai 2019, ble det utarbeidet en kalkyle som viser fordeling av kostander mellom de ulike arbeidene. Grunnlaget for kalkylen var kostnadsestimat fra de ulike leverdørene. I kalkylen er opprinnelig budsjett fordelt skjønnsmessig. Prosjektleder bekrefter i intervju med revisjonen at budsjettet først ble fordelt mellom de ulike leverdørene i forbindelse med kalkylen som ble utarbeidet i mai 2019. Han legger til at det muligens var et anslag før dette, men at dette i så fall ikke var dokumentert eller gjennomarbeidet.

---

<sup>3</sup> For større investeringsprosjekt er det vanligvis engasjert egen byggeleder, som følger opp arbeidet på byggeplassen.

Prosjektadministrativ håndbok (PA-boken) for prosjektet viser til at det skal utarbeides en egen BIM-gjennomføringsplan for prosjektet som beskriver prosedyrene for håndtering av arbeidet med modeller og papirtegninger og en kvalitetsplan som alle leverdørene skulle følge. Disse planene foreligger ikke i dokumentasjonen revisjonen har mottatt fra prosjektleder.

Prosjektleder opplyser i tlf. samtale den 31.03.20 med revisjonen at det hverken var tid eller ressurser til å utarbeide BIM-gjennomføringsplan. Dette hadde sammenheng med at prosjektet ikke var prosjektert og alle endringene i prosjektet. Medarbeideren i eiendomsavdelingen i kommunen med kompetanse på dette området hadde også begrenset kapasitet. Når det gjelder kontrollplaner og sjekklister tilpasset hvert enkelt fag ble dette dokumentert i ukeplan utarbeidet i forkant av hver uke.

### **6.2.2 Oppfølging av kostander**

Når det gjelder kontroll med økonomi i prosjektet peker prosjektsjefen i intervju på at det har vært prosjektleders ansvar.

Det er prosjektleder som attesterer og som kontrollerer at grunnlaget for fakturaene er riktig. Faktura med underlag levers til prosjektleder som attesterer på vegne av kommunen. Prosjektleder gjennomgår faktura fra leverandørene med underliggende dokumentasjon. Leverdørene har hovedsakelig fakturert per måned, noen ganger med lengre intervall. Prosjektleder opplyser i samtale med revisjonen at han sjekket at oppstillingen på fakturaene virket korrekt og at de var i samsvar med framdrift. Timelister var lagt ved.

Prosjektsjefs oppgave som byggherre var å anviser fakturaen, og følge opp at det var budsjettmessig dekning for kostnaden. Siden største delen av kostandene påløp seint i prosjektet var ikke budsjettmessig dekning noe problem før høsten 2019 ifølge prosjektsjefen. Av intervjudata går det videre frem at det har vært uklart hva som er ordinære arbeider og hva som er tillegg og endringer for dette prosjektet. Dette har sammenheng med at leverandør har vært innleid på timesbasis, endringsmeldinger var derfor ifølge prosjektsjef uaktuelt.

I notat fra prosjektleder til kommunen datert den 31.10.19 fremgår følgende:

Oppdrag som tildeles entreprenører med rammeavtale kan i stor grad være tillitsbasert, men når oppdraget ikke er definert ved oppstart er modellen utfordrende. Ved regningsarbeid skal det normalt etableres en rutine for ukentlig gjennomgang og godkjenning av timer og materiell. Når det ikke er gjort avtale om en slik rutine skal entreprenørene, i henhold til standarden, fremlegge underlag på utført arbeid ukentlig [...]

I oppdraget på rådhusfløyen er det ikke etablert rutine for kontroll av utført arbeid. Arbeidet er fakturert etterskuddsvis og fakturaene danner grunnlaget for oppfølging og kontroll av utført arbeid. Det medfører at PL får informasjon om påløpte kostnader og status for prosjektet etterskuddsvis, noe som gir dårlig kontroll på entreprenørens produksjon, og økonomien i prosjektet.

Det framgår videre av samme notat at:

Entreprenørene har ikke fremlagt underlag for regningsarbeidet til godkjenning underveis og har ikke varslet overskridelse av prisestimatet som ble fremlagt i mai 2019. Begge disse forholdene får stor betydning når oppdragsomfanget er uavklart og når fremdriften er stram.

Representant fra byggentreprenør opplyser i intervju med revisjonen at de ikke var kjent med totalprisen på prosjektet, de hadde en avtale om å fakturere basert på timer. Det var ikke gitt noe anslag for kostnadene i starten av prosjektet, dette var heller ikke mulig siden prosjektet ikke var prosjektert når arbeidet startet. Representanten peker videre på at byggentreprenør og øvrige entreprenører helt fra starten har sendt signaler i møter om økte kostnader. På prosjektmøtene ble det informert om kostnadsoverslag. På spørsmål fra revisor om hvorfor det ikke ble gjennomført ukentlige møter for gjennomgang av timelister med prosjektleder, svarer byggentreprenør at dette ikke ble etterspurt. Det hadde etter representantens oppfatning trolig ikke hatt stor innvirkning på dette prosjektet uansett, siden problemet i prosjektet etter hans syn har vært manglende planlegging, uklare rammer og endringer underveis i hele byggeperioden.

Byggentreprenør påpeker videre i samme intervju at eiendomsavdelingen i kommunen kjøpte inn noe materiell selv. Videre var flere av entreprenørene oppgitt fordi de hadde bestilt materiell som måtte avbestilles grunnet nye ønsker fra bruker. Dette medførte nye bestillinger som igjen påvirket prosjektet. I en e-post til kommunen skriver en av leverandørene at de har brukt mye tid på å følge opp byggherreleveranser som igjen ble til mye frustrasjon i en allerede veldig hektisk og kritisk periode i prosjektet.

I notat fra prosjektleder datert den 31.10.19 oppsummerer prosjektleder (PL) arbeidet med å følge opp prosjektet slik:

[...] PL har etterstrebet å løse oppdraget innenfor de fastlagte rammene, men PL kunne med fordel vært enda tydeligere på risikoen som lå i prosjektmodellen. I tillegg lider prosjektet under manglende skriftlighet underveis. Bekymring knyttet til rammebetingelsene i prosjektet skulle vært fremsatt skriftlig fra PL til prosjektsjef. I tillegg skulle det vært tettere oppfølging av økonomien i prosjektet, og fortrinnsvis før kostnadene var påløpt. PL tar kritikk for at den økonomiske oppfølgingen har skjedd etterskuddsvis, noe som har medført at kostnadsoverskridelsen ikke har blitt varslet «før det var for sent».

### **Etterkontroll**

Etter at de ble kjent at prosjektet ville få en kostandsprekk på ytterligere ti millioner kroner er det gjennomført en etterkontroll av kostandene i prosjektet. Det er representanter fra samme firma som har hatt prosjektledelse som har utført kontrollen. Kontrollen er oppsummert i notat datert den 7.11.19 til kommunen

Kontrollen som er gjennomført omfatter:

- gjennomgang av alle fakturaer og bilag fra entreprenør
- sammenlikning av fakturerte krav opp mot en kontrollkalkyle
- vurdering av fordeling mellom arbeidstimer og material-/varekostnad for arbeid utført etter siste kostnadsoverskridelse (medio mai og frem til ferdigstilles av prosjektet)

Etterkontrollene er dokumentert, revisjonen har hatt tilgang til kontrollen og fått svar på våre oppfølgingsspørsmål. Revisjonen har også tatt noen stikkprøvekontroller av den etterkontrollen som er gjennomført, avvik er ikke funnet.

Kontrollen er oppsummert slik i notatet fra prosjektleder til kommunen datert den 7.11.19.

En grundig gjennomgang av tallgrunnlaget avdekker ingen ekstraordinære forhold i fakturaene fra entreprenørene.

### **6.3 Rapportering og kommunikasjon**

For et investeringsprosjekt vil rapportering og kommunikasjon i prosjektet foregå på flere nivå. For det første må det være rutiner for kommunikasjon og rapportering i prosjektorganisasjonen. For det andre må det være etablert et godt system for kommunikasjon og rapportering fra prosjektleder til kommunen som er byggherre og ansvarlig for prosjektet (prosjektsjef). Til sutt skal relevant informasjon knyttet til gjennomføring av prosjekter rapporteres til kommunen, både administrativt og politisk. Avviksrapportering er sentralt i all rapportering (se kapittel om revisjonskriterier i vedlegg 1).

#### **6.3.1 Kommunikasjon og rapportering på byggeplassen**

PA-bok pkt. 4.3 for prosjektet understreker at kommunikasjon i dette prosjektet «vil være svært viktig». Ikke bare for å dele informasjon og avklare på en effektiv måte, men også for å unngå misforståelser og redusere kommunikasjonsmengden. Møter skal styres etter konkret møteagenda som er kjent for alle deltakerne. Møtene skal være korte og effektive.

Ifølge PA-bok er det etablert følgende møter for dette prosjektet:

- Ukentlige produksjonsmøter (det er ikke ført referat fra møtene, men det er ført en tiltakslogg)
- Ukentlige interiørkomitemøter
- Morgenmøte produksjon (byggentreprenør hadde anleggsleder som var ansvarlig for morgenmøtene for de ulike entreprenørene hvor ukeplaner og avvik ble fulgt opp)
- Byggherremøter (ikke gjennomført, se pkt. 4.3.2 i PA-bok?)

I tillegg oppgir prosjektleder i intervju at det ble gjennomført rene arbeidsmøter hvor prosjektleder var med. Her foregikk koordineringen av detaljene. Det meste foregikk på tavle og lapper uten dokumentasjon i etterkant. LEAN ble benyttet frem til stans i prosjektet, denne metodikken ble forsøkt benyttet også etter endringene, men lot seg ifølge prosjektleder ikke gjøre å benytte på en hensiktsmessig måte.

Prosjektleder har hatt kontor plass på rådhuset, og opplyser om at han var på byggeplassen nesten daglig.

I prosjektdokumentasjon fra prosjektleder, oversendt revisjonen i desember 2019, beskriver han kommunikasjonen mellom de ulike aktørene i prosjektet slik:



Prosjektets korte tidsfrist, samt at prosjektering og bygging nærmest måtte utføres parallelt, skapte utfordringer ift. kommunikasjon. Mye måtte kommuniseres, avklares og besluttes på kort tid. Dette gikk for det meste på tekniske valg og løsninger innenfor fagene og mellom fagene. Produksjonsmøtene, der prosjekterende og utførende deltok, var den viktigste arenaen for dette. Møtene kunne ofte være lange og var for det meste preget av diskusjoner. Møtene var krevende å styre. De fleste avklaringer og valg ble likevel gjort utenom produksjonsmøtene, via telefon, epost og særmøter fagene seg imellom.

Vi fant at den ordinære referatformen var uegnet i denne konteksten, og tok heller i bruk en tiltakslogg, der avklaringspunkter og besluttede tiltak ble notert. Dette fikk vi bare til å fungere delvis av mange ulike årsaker. Dette hadde for øvrig liten betydning for produksjon og fremdrift, da fagene selv noterte det som var betydning for dem selv, samt tok bilder av planer og notater på tavlene i OPS-rommet (det store møterommet) i brakkeriggen.

I e-post den 27.10.19 til kommunen påpeker en av leverdørene at det ikke er nødvendig å ha 20 personer i møtene når entreprenørene er tilstede, og som er de som skal planlegge fremdrift og milepæler underveis. Både prosjektsjef og prosjektleder bekrefter i telefonsamtale med revisjonen at møtene kunne være lange og krevende. De var avhengig av å ha leverdørene tilstede fordi prosjektering og produksjon pågikk samtidig. De peker videre på at det er viktig å få frem at alle forsøkte å gjøre det beste utav en krevende situasjon.

### **6.3.2 Kommunikasjon mellom prosjektleder og prosjekteier (prosjektsjefen)**

#### **Møter og annen kommunikasjon**

PA-boken legger opp til at det skal gjennomføres byggherremøter for prosjektet, og at disse møtene skal avtales fortløpende. Prosjektsjefen har ifølge PA-boken ansvar for disse møtene. Det er møter mellom prosjektsjef, prosjektleder og representant fra seksjonen for drift i eiendomsavdelingen. Det går frem av dokumentasjon og intervjuer at det ikke er gjennomført byggherremøter underveis i ombyggingen av 1. etasje i rådhuset.

I intervju med revisjonen viser prosjektsjefen til fellesmøter med alle prosjektlederne kommunen har engasjert i forbindelse med samtlige byggeprosjekter kommune gjennomfører. I disse møtene rapporteres det blant annet kort for status i pågående prosjekt. Det føres ikke referat fra disse møtene.

Eiendomssjefen omtaler disse møtene som orienteringsmøter og en arena for å drøfte faglige spørsmål. Hvert enkelt byggeprosjekt lever et selvstendig liv med hensyn til møtestruktur, byggherremøter, brukermøter, prosjekteringsmøter (intervju med revisjonen).

Prosjektleder opplyser i intervju med revisjonen at han spurte om det skulle holdes byggherremøter, men fikk beskjed fra prosjektsjef at dette ikke var nødvendig. Ifølge prosjektleder ønsket prosjektsjef heller ikke månedsrapporter for prosjektet. Prosjektleder opplyser at han oppfattet det som at det viktigste var å bli ferdig med prosjektet innen fristen og at rapporteringen ble av den grunn var nedprioritert. Prosjektleder understreker at prosjektsjefen var tett på prosjektet, og at de satt ved siden av hverandre i gangen og hadde mye kontakt, særlig i begynnelsen av prosjektet.

Prosjektsjef tilbakeviser i e-post 25.5.20, i sin tilbakemelding til faktagrunnlaget i denne rapporten, at han ikke ønsket byggherremøter. Han oppgir at han gjennomførte rapportering- og statusmøter hver 14. dag med hver enkelt prosjektleder. Det foreligger ikke dokumentasjon fra disse møtene. Prosjektleder sier i telefonsamtale med revisjonen 29.5.20 at det ble gjennomført sporadiske møter om status på prosjektet, men ikke formelle byggherremøter slik de skal foregå med fast agenda, rapporteringspunkter og referat.

Det er ansatt ny prosjektsjef i Lillestrøm kommune. Han startet gradvis i stillingen etter sommeren 2019, og har hatt ansvar for dette prosjektet i sluttfasen. Han opplyser i intervju med revisjonen at han har lagt opp til en annen struktur, som blant annet innebærer møte med prosjektlederne enkeltvis. Han opplyser videre at det fremover vil settes ned en egen styringsgruppe i kommunen for alle større byggeprosjekter. Det vil da avholdes et møte per måned med hver prosjektleder.

### **Rapportering**

Det oppgis i intervju med prosjektsjefen at Skedsmo kommune bruker et elektronisk prosjektoppfølgingsystem. Dette systemet skal brukes av prosjektledere for å melde inn status og fremdrift, oppfølging opp mot budsjett med mer. Systemet er åpent slik at eiendomssjef, rådmann, med fler, kan gå inn og følge med på status.

I intervju med prosjektsjefen fremgår det at prosjektlederne i varierende grad benytter prosjektoppfølgingsystemet. Prosjektsjefens erfaring er at det er personavhengig i hvilken grad systemet brukes av prosjektlederne. Prosjektsjef bruker selv systemet til oppfølging, men peker på at han samtidig er avhengig av at prosjektlederne oppdaterer systemet dersom det skal fungere som et hensiktsmessig oppfølgingsverktøy. For prosjektet for ombygging av rådhuset er dette systemet ifølge prosjektsjef i liten grad brukt. Han oppgir videre at det ikke har vært annen skriftlig rapportering underveis i dette prosjektet. Det har imidlertid vært muntlig rapportering mellom prosjektsjef og prosjektleder.

Prosjektsjef presiserer i telefonsamtale med revisjonen at skriftlig rapportering fra prosjektleder skulle foregå gjennom det elektroniske prosjektoppfølgingsystemet. Mangelfull rapportering ble tatt opp med prosjektleder flere ganger. Prosjektleder opplyser i samtale med revisjonen at han har benyttet systemet i noen grad, men kun på overordnet nivå. Ifølge prosjektleder er dette systemet tungvint. Han peker videre på at hvem som helst kan gå inn og se i det og således opplever han det som lite egnet til detaljert rapportering. Rapportering i dette systemet gir ifølge prosjektleder ikke tilstrekkelig informasjon om avvik, kostnadsutvikling, prognoser og fremdrift som er nødvendig for et investeringsprosjekt. Han opplyser videre at det heller ikke ble gitt noen opplæring i bruken av systemet.

Ny prosjektsjef, som overtok prosjektet etter sommeren 2019, opplyser i intervju at han vurderer rapporteringssystemet som tungt og lite brukervennlig. Men legger til at noen prosjektledere likevel er flinke til å bruke dette.

I perioden fra første overskridelse ble kjent og frem til prosjektet ble avsluttet er det fortsatt ikke noe skriftlig rapportering i prosjektet. Det gjelder for alle ledd i prosjektet fra entreprenørene, til prosjektleder, og fra prosjektleder til prosjektsjef. Av den grunn er det heller ikke rapportert om nye avvik til politisk nivå før i november 2019.

### **6.3.3 Rapportering fra administrativt og til politisk nivå**

Rapportering knyttet til prosjektet fra administrativ ledelse og til politisk nivå har fulgt kommunes rapporteringsrutiner. Basert på svakhetene knyttet til styring og kontroll med prosjektet inneholder imidlertid ikke disse rapportene noen informasjon om avvik før i august 2019. Kommunen som byggherre ble informert om avvikene i prosjektet i mai.

I notat fra prosjektleder (PL) datert den 31.10.19 står det:

Medio mai 2019 varslet PL at det lå an til kostnadsoverskridelse i prosjektet. Kostnadsoverslaget ble gjennomgått fagvis og entreprenørene ble bedt om å sette opp en kalkyle for sitt kontraktsarbeid. Samtlige entreprenører gjennomgikk og fremla kostnadsoverslag på sine leveranser. PL laget en samlet oppstilling som dannet grunnlaget for saksfremlegget som ble utarbeidet. Saksfremlegget ble signert av rådmannen 06.08.2019 og behandlet av kommunestyret 04.09.2019. I saksfremlegget fremgår det et behov for å øke kostnadsrammen til kr 32,6 mill. I tillegg er det redegjort for bakgrunnen for overskridelsene.

Kommunestyret vedtok tilleggsbevilgning til prosjektet i sak 117/19 den 04.09.19. Denne bevilgningen bygger på de kostandskalkyler som er utarbeidet fra de ulike leverandørene. Allerede medio oktober 2019 ble det på nytt varslet om et betydelig større merforbruk enn rammeøkningen i saken. Ny tilleggsbevilgning ble vedtatt 11.12.19 i sak 142/19. Prosjektets ramme ble da oppjustert til totalt 43 millioner kroner.

I notat fra prosjektleder datert den 31.10.19 kommenterer prosjektleder prosess knyttet til utarbeidelse av saksfremlegg til kommunestyremøtet i september, samt kostnadsøkningen fra mai til oktober:

Usikkerhetsavsetning og risikomargin ble ikke medtatt i kostnadsoppsettet og heller ikke i saksfremlegget. Det antas å være en misforståelse mellom PL og prosjektsjef i kommunen. På det stadiet saksfremlegget ble utarbeidet var det fortsatt flere forhold som var uavklart i prosjektet. PL kunne med fordel deltatt i arbeidet med å utarbeide saksfremlegget. Det politiske vedtaket er i prinsippet «bestillingen» til PL når det ikke foreligger et mandat eller en mer inngående beskrivelse av PLs oppdrag. På generelt grunnlag bør PL delta i utarbeidelse av saksfremlegg både for å verifisere innholdet, men også for å ha innsikt i hva den politiske bestillingen består av.

Den reviderte kostnadsrammen som ble lagt til grunn i den politiske saken var basert på entreprenørenes kostnadsoverslag medio mai. I dette prosjektet er det en utfordring at det er lang saksbehandlingstid, dvs. saksfremlegget ble utarbeidet i mai/juni 2019, mens det fortsatt var en del uavklarte forhold i saken. Saken var til politisk behandling da arbeidet var så godt som slutført. Saksfremlegget bærer preg av at forutsetningene i prosjektet var mer avklart enn PL har gitt uttrykk for at det var på tidspunktet kalkylen ble revidert.

## 6.4 Revisjonens vurdering

Revisjonen legger i undersøkelsen til grunn at kommunen skal følge sitt eget økonomireglement når det gjelder oppfølging og rapportering underveis i prosjektløpet. Dette innebærer å ha på plass rutiner for oppfølging av investeringsprosjekter som sikrer god internkontroll når det gjelder fremdrift, kvalitet og økonomi. Videre skal prosjektansvarlig følge opp og rapportere til kommuneadministrasjonen og formannskapet månedlig og til kommunestyret hver tertial. Forventet sluttkostnad bør oppdateres ved endringer underveis, i tillegg bør det føres referat fra relevante møter knyttet til prosjektet.

Revisjonens vurdering er at kommunen ikke etablerte nødvendige rammer i innledende fase som sikret tilfredsstillende internkontroll knyttet til fremdrift, kvalitet og økonomi slik økonomireglementet i kommunen krever. De rammer som ble lagt, for eksempel prosjektadministrativ håndbok, ble i liten grad fulgt. Undersøkelsen viser at det for ombyggingen av 1. etasje i rådhuset har manglet grunnleggende planer og prosedyrer, kalkyle for fordeling av kostnader per fagområde (før mai 2019) og skiftelige prosedyrer for avviksrapportering i prosjektet. Fremdriftsplaner ble endret mange ganger, og BIM-gjennomføringsplan som beskriver prosedyrer for håndtering av modeller og papirtegninger ble ikke utarbeidet.

Det går frem av undersøkelsen at svakhetene ved planlegging og organisering av prosjektet skapte problemer for oppfølgingen av prosjektet i gjennomføringsfasen, blant annet fordi det ikke var etablert et grunnlag å følge opp leverandørene på. Oppfølging av økonomien i prosjektet ble av den grunn krevende. Videre ble det ikke etablert en rutine for ukentlig kontroll av utført arbeid, noe som er vanlig praksis når leverandører arbeider på timebasis og fakturerer etterskuddsvis. Dette gir etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende kontroll med entreprenørenes produksjon og økonomien i prosjektet.

Når det gjelder kommunikasjon og rapportering i dette prosjektet er det etter revisjonens vurdering avdekket flere svakheter. Undersøkelsen viser at det verken har vært gode rutiner for oppfølging, eller tilfredsstillende rapportering, internt i prosjektorganisasjonen for dette prosjektet. Kommunikasjonen i prosjektet har hovedsakelig vært muntlig. Viktige møter er ikke dokumentert med referat og det er uenighet rundt om det er gjennomført byggherremøter. Byggherrefunksjonen og ansvar for de fleste investeringsprosjektene er lagt til én person i kommunen, prosjektsjefen, og gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjektene er i all hovedsak overlatt til eksterne firma som leverer byggadministrative tjenester og prosjektledelse. Kommunen er avhengig av tilfredsstillende rapportering fra innleide prosjektledere for å kunne ha kontroll med prosjektporteføljen og gode rutiner for oppfølging blir da etter revisjonens vurdering særlig viktig. Kapasitet i byggherrefunksjonen er også et område som kommunen etter revisjonens syn bør vurdere.

Videre viser undersøkelsen at rapportering fra prosjektavdelingen til administrativt og politisk nivå har vært mangelfull. For eksempel ble det ikke rapportert om overskridelser oppover i kommuneadministrasjonen før i slutten av mai 2019 og det ble ikke rapportert om avvik før i august 2019 til formannskapet. Manglende rapportering om avvik og risiko knyttet til dette prosjektet er etter

revisjonens vurdering en følge av at prosjektorganisasjonen ikke selv har oversikt over økonomien i prosjektet. Revisjonen vil understreke viktigheten av at kommunen får på plass et godt system for rapportering og rutiner som sikrer at dette blir implementert i organisasjonen.

Til sist stiller kommunens reglement krav om at forventet sluttkostnad oppdateres ved endringer underveis i prosjektet. Som tidligere nevnt har det vært flere større endringer i dette prosjektet som burde medført at forventet sluttkostnad ble oppdatert og rapportert til de folkevalgte. Heller ikke etter at første overskridelse ble kjent, fikk prosjektadministrasjonen kontroll med kostnadsutviklingen i prosjektet. Siste tilleggsbevilgning ble gitt i desember 2019, da var det påløpt ytterligere 10 millioner kroner uten budsjettmessig dekning.

## 7 SAMLET VURDERING OG KONKLUSJON

Etter revisjonens vurdering har prosjektet for ombygging av 1. etasje i rådhuset ikke vært godt nok planlagt og gjennomført med tilfredsstillende styring og kontroll. Undersøkelsen viser at prosjektet ikke er gjennomført etter anerkjent prosjektmetodikk, med faseinndeling som tydeliggjør roller og oppgaver, og med tydelige stoppunkt mellom fasene. Korte tidsfrister medførte at kommunen valgte å planlegge og gjennomføre prosjektet parallelt, og entreprenører med rammeavtale ble engasjert på timesbasis. En konsekvens av de valgene som ble gjort innledningsvis er omfattende brukermedvirkning og mange endringer underveis, samt et svakt grunnlag for å kontroll og oppfølging i gjennomføringsfasen. Gjennomgangen viser også at det er svakheter knyttet til kommunikasjon og rapportering i dette prosjektet.

Det er etter revisjonens oppfatning nettopp mangel på planlegging, styring og kontroll, grunnet blant annet korte tidsfrister og mangel på god prosjektmetodikk, som er den viktigste årsaken til at byggeprosjektet har hatt en vesentlig kostnadssprekk. Dersom prosjektet hadde vært planlagt med realistiske tidsfrister og etter anerkjent prosjektmetodikk ville brukermedvirkning skjedd i forprosjektfasen. Med tilstrekkelige skisser av lokalene i denne fasen ville kommunen hatt bedre forutsetninger for å fange opp brukers innvendinger før arbeidet med ombyggingen var i gang. Merkostnaden knyttet til bytte av arkitekt er anslått av kommunen selv å ha kostet om lag 4,5 millioner kroner. Omprosjektering av prosjektet medførte også at allerede utført arbeid måtte endres. Revisjonen har ikke noe grunnlag for å vurdere hva dette har kostet.

For øvrig skyldes merforbruket i prosjektet kvalitetsheving i forhold til opprinnelig plan. Endringer knyttet til ventilasjonsanlegg, og å gå bort fra himling i tak, trekkes frem som de mest kostnadskrevende endringene. Ventilasjonsanlegg som ble anlagt skal betjene flere etasjer i rådhuset, det blir av den grunn riktig å fordele denne kostanden på disse etasjene. Prosjektleder har beregnet kostanden som vedrører de øvrige etasjene til fem millioner kroner.

Til slutt vil revisjonen peke på at det er lett å være etterpåklok i et investeringsprosjekt som dette. Etter revisjonens syn er det viktig å se på hva som gikk galt og lære av dette. Svakheter som er beskrevet i dette investeringsprosjektet representerer ikke nødvendigvis investeringsprosjekt generelt i Skedsmo kommune. Revisjonen vil likevel understreke at funn i undersøkelsen, knyttet til manglende helhetlig prosjektmetodikk, kapasitet i prosjektavdelingen, liten grad av skriftlighet, rutiner for etterlevelse av egne reglement og rapportering, gir en risiko for svakheter ved gjennomføring av flere investeringsprosjekter i Skedsmo, og fremover i Lillestrøm kommune.

## LITTERATUR- OG KILDELISTE

### **Lov og forskrift**

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 (kommuneloven).

Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.

Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.

### **Nasjonale veiledere, retningslinjer og annen litteratur**

Økonomireglement for Skedsmo kommune vedtatt den 11.09.2013

NS-ISO 10006-2017 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt.*

Kommunal- og regionaldepartementet (KMD) 2011: Veileder - Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet.

NTNU 2015: Concept-rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag.

DIFI 2017: Prosjektveiviseren – En felles prosjektmodell for offentlig sektor.

### **Dokumentasjon fra Skedsmo kommune og prosjektleder**

Notat fra prosjektleder firma til kommunen datert den 7.6.2019

Notat fra prosjektleder firma til kommunen datert den 31.10.2019

Notat fra prosjektleder firma til kommunen datert den 07.11.2019

Notat fra prosjektleder firma til kommunen datert den 11.11.2019

Brev fra byggentreprenør til kommunen datert den 28.10.2019

PA-bok versjon 1.1 av 18.03.2019

Kommunestyre sak 139/2018 - Bevilging til prosjektet

Kommunestyre sak 117/2019 - Tilleggsbevilgning til prosjektet

Kommunestyre sak 142/2019 - Tilleggsbevilgning til prosjektet

Prosjektdokumentasjon levert fra prosjektleder i slutten av desember 2019

**Intervjureferat, tlf-samtaler, møter og e-poster**

E-post fra entreprenør for elektro til kommunen datert den 28.10.2019

E-post fra digitaliseringsdirektøren med tilbakemelding på faktagrunnlaget datert den 26.5.2020

E-post fra tidligere rådmann i Skedsmo kommune med tilbakemelding på faktagrunnlaget datert den 26.5.2020

E-post fra prosjektsjef med tilbakemelding på faktagrunnlaget datert den 25.5.2020

E-post fra eiendomssjef med tilbakemelding på faktagrunnlaget datert den 20.5.2020

Møte med kommunedirektør og eiendomssjef i forbindelse med høringsrunde den 19.5.2020

Tlf. samtale med representant fra seksjon drift ved eiendomsavdelingen den 30.03.2020

Tlf. samtale den 31.03.2020 med prosjektleder knyttet til kontradiksjon av deler av rapporten

Tlf. samtale den 02.04.2020 og 29.5.2020 med prosjektleder knyttet til kontradiksjon av deler av rapporten

Verifisert referat fra intervju med eiendomssjefen datert den 30.10.2019

Verifisert referat fra intervju med prosjektsjefen datert den 23.10.2019 og 13.11.2019

Verifisert referat fra intervju med rådmann i Skedsmo kommune datert den 21.11.2019

Verifisert referat fra intervju med prosjektleder datert den 12.11.2019

Verifisert referat fra intervju med digitaliseringsdirektøren datert den 06.11.2019

Verifisert referat fra intervju med ny prosjektsjef i Lillestrøm kommune datert den 04.11.2019

Verifisert referat fra intervju med byggentreprenør datert den 17.12.2019



## VEDLEGG 1 - REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene utledes fra lov, rundskriv fra departementer, kommunens egne rutiner og hva som ansees som god forvaltningsskikk på området.

Tilfredsstillende internkontroll og god prosjektmetodikk skal sikre god styring og kontroll ved gjennomføring av investeringsprosjekter. Revisjonskriterier i denne gjennomgangen vil i hovedsak være bestemmelsene om internkontroll i kommuneloven, beste praksis for gjennomføring av investeringsprosjektet og kommunes egne reglement på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992.
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.
- Økonomireglement for Skedsmo kommune vedtatt den 11.09.2013
- NS-ISO 10006-2017 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt*.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KMD) 2011: Veileder - Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet.
- NTNU 2015: Concept-rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag.
- DIFI 2017: Prosjektveiviseren – En felles prosjektmodell for offentlig sektor.

### Internkontroll

Kommuneloven § 23 nr. 2<sup>4</sup> slår fast at kommunedirektøren/rådmannen har ansvar for å føre betryggende kontroll med administrasjonens virksomhet, og herunder etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll. God intern kontroll vil kunne bidra til å forebygge feil og negative hendelser og samtidig bidra til kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet. Samtidig er det viktig å påpeke at gode systemer og rutiner for internkontroll ikke er tilstrekkelig, disse må etterleves og følges opp i praksis.

God styring av investeringsprosjekter forutsetter at kommunen identifiserer, vurderer og håndterer risiko både ved oppstart og underveis i investeringsprosjekter. NS-ISO 10006-2017 (*Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt*) anbefaler at det bør etableres et system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Dette for å styre risikoen gjennom identifisering, vurdering og

---

<sup>4</sup> Ny kommunelov § 25.1 tydeliggjør kommunaldirektørens ansvar for internkontrollen i kommunen, bestemmelsen er foreløpig ikke tredd i kraft.

behandling. Dette gjelder risiko knyttet til tekniske løsninger, kvalitet, økonomi, fremdrift, kontrakter og eventuelt andre krav.

### **Krav til investeringsprosjekter i Skedsmo kommune**

Økonomireglementet i Skedsmo kap. 9 gir overordnede bestemmelser for gjennomføring av byggeprosjekt i Skedsmo kommune.

Reglementet pkt. 9.4. har bestemmelser om politisk behandling av investeringsprosjekt. Investeringsprosjekt skal vedtas i årsbudsjettet i forbindelse med rullering av handlingsprogram. I unntakstilfeller kan investeringsprosjekt fremmes som egen sak (pkt. 9.4.1). Videre fremgår det av reglementet at investeringsprosjekt skal detaljplanlegges før kontrahering.

Når detaljplanlegging er utført legges prosjektet fram for politisk behandling med endelig kostnadsramme og finansieringsplan (pkt. 9.4.2)

Reglementet pkt. 9.5 setter krav til kommuneadministrasjonens/prosjektansvarlig ansvar i investeringsprosjekter. Rådmannen har ansvar for å vurdere behovene for innmeldte prosjekter. Eiendomsavdelingen er prosjektansvarlig for byggeprosjekter og planlegger og gjennomfører prosjektet.

Prosjektansvarlig har også ansvaret for å fremme sak om endelig kostnadsoverslag og fremdriftsplan. Videre skal prosjektansvarlig følg opp prosjektet og rapportere gjennom mnd. og tertialvis økonomioppfølging.

I reglementets pkt. 9.5.3 defineres prosjektansvarligs oppgave nærmere:

- Prosjektet detaljplanlegges i samspill med brukers behov, økonomi og mm
- Det klargjøres for innhenting av tilbud, som innhentes og avtaler inngås og kvalitetssikres
- Ansvar for oppfølging av investeringsprosjektet defineres slik at internkontroll er sikret i forhold til fremdrift, kvalitet og økonomi.
- Omfanget av oppfølging av prosjektet defineres, og besluttes av rådmannen.
- Det føres referat fra relevante møter i prosjektet. Beslutninger om endringer må dokumenteres og arkivers på foreskrevet måte.
- Det rapporteres til rådmannen hver mnd., og til kommunestyret hver tertial
- Ved overskridelse fremmes sak til kommunestyret med forslag til løsning tidligst mulig etter at forholdet er kjent.

I tillegg til kravene i økonomireglementets kap. 9 er generelle krav knyttet til anskaffelser og fakturabehandling relevant for denne gjennomgangen. Reglementet pkt. 4.4 og 4.5 regulerer dette. Reglementet regulerer i liten grad avrop på rammeavtaler. Slik reglementet er utformet er det primært anskaffelser i driftsregnskap som skal gjennomføres gjennom rammeavtaler. (pkt. 4.3.1). Rammeavtaler kan kun brukes til anskaffelser avtalen gjelder for.

For byggeprosjekter skal faktura fra entreprenør sendes byggeleder/prosjektleder (innleid) for kontroll/godkjenning, og påføres anbefales utbetalt. Deretter sendes faktura til fakturamottak,

attestasjon i kommunen er i begrenset til at faktura er riktig kontert. Anviser skal påse at det er budsjettmessig dekning for beløpet, at faktura er anvist og at det er grunnlag for utbetaling.

RRI er ikke forelagt andre reglement, eller interne retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter.

### **Beste praksis for gjennomføring av investeringsprosjekter**

#### ***Fasebeskrivelse***

Under følger en fasebeskrivelse av investeringsprosjekter og internkontrollen som bør være på plass i hver fase. Alle deler av internkontrollen er ikke beskrevet, men tar for seg viktige deler i henhold til god prosjektmetodikk (Difi, Prince2 og PMI) og anbefalinger fra Concept (NTNUs forskningsprogram som utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store investeringer).

Figuren under er en forenkling av faseinndelingen i investeringsprosjekt.



#### **Utredning av investeringsbehov og beslutning**

Formålet med denne fasen er å prioritere og å beslutte hvilke behov / tiltak som skal utredes videre i en konseptvalgutredning basert på innmeldte ønsker og behov.

I denne fasen fokuseres det på hva man ønsker å oppnå med tiltaket og hvordan dette kan ivaretas av ulike alternative konsepter. Formålet med denne fasen er å vurdere flere alternative konsepter som tilfredsstillende behov, mål og krav slik at riktig konsept blir valgt i en kost-/nyttevurdering.

#### **Forprosjektfasen**

Formålet med forprosjektet er å planlegge, slik at prosjektet kan gjennomføres innenfor fastsatt tid, kostnad og kvalitet. I denne fasen planlegges den løsning som er besluttet videreført nærmere. Brukermedvirkning avsluttes i denne fasen.

Prosjektet organiseres i denne fasen. Kjent og enhetlig metodikk med beskrivelse av fasene og hvilke kontroller som skal gjennomføres er viktig for å kunne gjennomføre en hensiktsmessig oppfølging av prosjektene. Videre er det viktig å avklare roller og ansvar, mandat og styringsdokument og kostnad og styringsrammer for prosjektet.

En viktig del av et vel gjennomført forprosjekt er å sikre realistiske budsjetter og rammer for tids- og kostnadseffektiv gjennomføring av prosjektet. Vurdering av usikkerhet er sentralt for å kunne få gode og realistiske estimater. Ifølge Difi's prosjektveiviser skal det i planleggingsfasen gjennomføres usikkerhetsanalyser og etableres en usikkerhetsstrategi som skal beskrive hvordan usikkerhetslementer løpende skal identifiseres, håndteres og rapporteres. Dette er en form for risikoanalyse og risikovurderinger som er et sentralt internkontrollprinsipp.

Før selve byggingen starter må det foreligge rammer som prosjektet skal styres etter. Dette er eksempelvis fremdriftsplaner med viktige milepæler, kostnads kalkyler, budsjetter og eventuelle betalingsplaner. Ved utarbeidelse av fremdriftsplaner og budsjett bør realismen i disse vurderes. Realismen bør vurderes gjennom kartlegginger og risikovurderinger (sannsynlighet og konsekvens), herunder vurdering av forhold og/eller situasjoner som kan oppstå og påvirke prosjektets kostnadsnivå og fremdrift (Difi's prosjektveiviser).

Videre bør rammer for rapportering og kommunikasjon for øvrig i prosjektforløpet være avklart. Det bør også være kjent for prosjektorganisasjonen hvordan viktig prosjektdokumentasjon skal oppbevares og håndteres.

### **Detaljplanlegging- prosjektering**

Denne fasen handler om å detaljplanlegge prosjektet. Etter de rammene som er lagt for forprosjektfasen. Arbeidet skal munne ut i et grunnlag for å kontrahere entreprenører. De krav som er satt i forprosjekt fasen vedrørende beslutningspunkt, kvalitetssikring og risikovurderinger følges opp her. For større investeringsprosjekt er det vanlig å ha et nytt beslutningspunkt etter denne fasen. Det vil si at prosjektet legges frem for politisk behandling på nytt. På dette tidspunktet bør prosjektet være tilstrekkelig planlagt slik et det er mulig å anslå endelig kostnadsramme og en beskrivelse av hva som skal anskaffes. Som omtalt over setter økonomireglementet i Skedsmo krav til politisk behandling etter detaljplanlegging av et investeringsprosjekt.

### **Gjennomføring og rapportering av prosjektet**

For større kommunale investeringsprosjekter er det nødvendig med prosjektregnskap, som viser prosjektets kostnadsramme, og hvilke utgifter og inntekter som er påløpt i prosjektets levetid (KMD 2011, 13). Ifølge Difi's prosjektveileder bør det foreligge rutiner for oppfølging av påløpte kostnader/timer, hvordan dette skal sammenholdes med måling av framdrift (inntjent verdi i prosjektet) og hvordan slike data skal rapporteres. Videre bør prognostisert sluttkostnad oppdateres ved endringer underveis i prosjektet. For å ha en god praksis for avviksledelse bør det settes klare toleransegrenser knyttet til kostnad. Ved avvik fra prognoser (utenfor etablerte toleransegrenser) bør dette løftes til rett myndighetsnivå.

Endringer kan omfatte hele prosjektet, fra endringer i målsetninger og overordnede planer til mindre justeringer i prosjektets delprosesser. God håndtering av endringer underveis i byggeprosessen krever gode rutiner for varsling, godkjenning og rapportering. Krav til god håndtering av endringsmeldinger er også fremsatt i en rekke norske standarder som vedrører bygg og anlegg. De viktigste kravene er at:

Artikkel I. Økonomiske konsekvenser av endringer vurderes før godkjenning.

Artikkel II. Tjenesteyteren har ikke rett til å foreta endringer i det avtalte oppdraget uten oppdragsgiverens skriftlige forhåndssamtykke.

Ifølge kommuneloven § 47, 2. skal administrasjonssjefen gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på. Bestemmelsen er videreført i ny lov. Videre fremgår det i NS-ISO 10006-

2017 Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt at rapportering av forbruk må skje med den frekvens som er nødvendig etterhvert som prosjektet går fremover.

## Revisjonskriterier - oppsummert

Oppsummert er revisjonskriteriene for denne revisjonen:

Problemstillinger	Revisjonskriterier til kapittel 4 om politisk forankring
<p>Har prosjektet for ombygging av 1. etasje i rådhuset vært godt nok planlagt, og gjennomført med tilfredsstillende styring og kontroll?</p>	<p>Investeringsprosjektet skal forankres hos de folkevalgte gjennom:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ vedtak i årsbudsjett eller i egen sak før arbeidet med prosjektet starter. Vedtaket baseres på en enkel analyse som angir kostnadsramme og fremdrift.</li> <li>➔ nytt vedtak når det foreligger endelig kostnadsramme og fremdriftsplan (det vil si når detaljprosjektering er ferdig)</li> </ul>
<p>Hva er årsakene til at byggeprosjektet har hatt en vesentlig kostnadssprekk?</p>	<p>Revisjonskriterier til kapittel 5 om prosjektmetodikk og gjennomføring</p> <p>Gjennomføring av investeringsprosjekt bør følge anerkjent prosjektmetodikk og kommunens eget reglement, det vil si at:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Investeringsprosjekt bør planlegges og gjennomføres i henhold til en faseinndeling som er tilpasset prosjektets størrelse og kompleksitet.</li> <li>➔ Kontrahering bør skje etter at prosjektet er detaljplanlagt.</li> <li>➔ Brukermedvirkning bør skje før prosjektering og gjennomføring, anerkjent prosjektmetodikk anbefaler at brukermedvirkning skjer i forprosjektfasen.</li> <li>➔ Beslutninger om endringer må dokumenteres og arkivers på foreskrevet måte.</li> <li>➔ Endringer som får budsjettmessig virkning legges frem for ny beslutning hos de folkevalgte før kostnader utenfor opprinnelig vedtatt ramme påløper.</li> </ul>
	<p>Revisjonskriterier til kapittel 6 om ansvar, oppfølging og rapportering</p> <p>Kommunen skal følge sitt eget økonomireglement som setter følgende krav til oppfølging og rapportering underveis i prosjektet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Rutiner for oppfølging av investeringsprosjektet som sikrer god internkontroll når det gjelder fremdrift, kvalitet og økonomi.</li> <li>➔ Prosjektansvarlig følger opp prosjektet og rapporterer til rådmannen og de folkevalgte gjennom månedlige rapporter og tertialrapporter.</li> <li>➔ Det føres referat fra relevante møter i prosjektet.</li> <li>➔ Forventet sluttkostnad bør oppdateres ved endringer underveis i prosjektet.</li> </ul>

## VEDLEGG 2 – KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSSVAR

### Tilbakemelding på forvaltningsrevisjonsrapport om ombygging i 1. etasje i Skedsmo rådhus

Det vises til utkast til forvaltningsrevisjonsrapport «Ombygging av 1.etasje rådhuset» mai 2020.

Kommunedirektøren i Lillestrøm kommune ser svært alvorlig på de avvik forvaltningsrevisjonen avdekker. Lillestrøm kommune skal ha god kontroll og styring av sine byggeprosjekter. Kommunedirektøren vil ha særskilt oppmerksomhet på kommende byggeprosjekter for å sikre at disse gjennomføres med god styring og kontroll. Det er allerede iverksatt tiltak for å bedre økonomistyringen i byggeprosjektene og det vil bli iverksatt ytterligere tiltak i kommende måneder.

Rådmannen i Skedsmo kommune har i kommunestyresak PS 19/141 «Økonomisk styring og risiko i kommunens investeringsprosjekter, status og forslag til tiltak» den 11.12.2019 lagt frem forslag til 7 punkter for å forbedre økonomistyringen i byggeprosjekter. I tråd med vedtaket i saken er det jobbet videre med både disse, og flere, tiltak i Lillestrøm kommune.

Tiltakene beskrevet i saken er som følger:

1. Styrke byggherrefunksjonen
2. Individuell politisk behandling av alle større byggeprosjekter før inngåelse av kontrakt
3. Kostnadsoverslag skal begrunnes
4. Regelmessig rapportering på prosjektstatus
5. Gjennomføre prosjekter i styrte faser
6. Avsette tilstrekkelig midler til uforutsette kostnader
7. Etablere nødvendige styringsgrupper

Primært er det stort fokus på å styrke byggherrefunksjonen. Eiendomsavdelingen har styrket bemanningen fra august 2020 med egen økonomicontroller og en senior prosjektleder som skal jobbe med prosjektutvikling og tidlig fase i investeringsprosjekter. Det vil også bli ansatt prosjektledere i organisasjonen slik at ikke alle investeringsprosjekter må basere seg på innleid prosjektledelse. Et annet viktig tiltak er å forbedre styringssystemet knyttet til gjennomføringen av byggeprosjekter, så som nytt styringsverktøy og oppdaterte og forbedrede rutiner for gjennomføring og rapportering. Arbeidet forventes ferdigstilt i august/september.

I Lillestrøm kommune har avdelingen forvaltning og utvikling i kommunalområde Eiendom ansvaret for å planlegge og gjennomføre kommunens eiendomsprosjekter. Avdelingen ble etablert høsten 2019 med ny leder, og det har siden vært fokus på tett oppfølging av kommunens prosjektledere gjennom regelmessige møter. Til forskjell fra organisasjonen i Skedsmo kommune er avdelingen også bemannet med en egen rådgiver med ansvar for å følge opp prosjekter under gjennomføringsfasen. Det er et godt samarbeid med innkjøpsavdelingen i kommunen, og valg av entreprisform i prosjektene har fått økt fokus.

I 2020 har Lillestrøm kommune en del store byggeprosjekter på gang. Alle prosjektene er planlagt som totalentrepriser for å i størst mulig grad redusere økonomisk risiko. For de pågående prosjektene ny brannstasjon på Sørumsand, nye barnehager på Volla og Sagelva

samt for boliger på Leirsundveien vil kommunedirektøren sørge for egen politisk behandling av sakene etter mottak av tilbud.

Kommunedirektøren understreker på nytt alvorret, og er beredt til å gjøre det som trengs for å rydde opp i det som skjedde i Skedsmo kommune.