

AKERSHUS KUNSTSENTER

FORUNDERSØKELSE - LILLESTRØM
KOMMUNE

OKTOBER 2020

1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Lillestrøm kommune fattet i møte 9.6.2020 (sak 43/20) følgende vedtak:

Kontrollutvalget bestiller en forundersøkelse fra revisjonen på budsjettsprekk på bygging av Akershus kunstsenter. Kontrollutvalget ber om at undersøkelsen legges frem i kontrollutvalgsmøtet 20. oktober.

Formålet med denne forundersøkelsen er å gi kontrollutvalget en kort innføring i anbefalt prosjektmetodikk for gjennomføring av investeringsprosjekter og kartlegge eventuelle risikoområder i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet Akershus kunstsenter. Forundersøkelsen skal gi kontrollutvalget et grunnlag for å vurdere behovet for en forvaltningsrevisjon av investeringsprosjektet.

Forundersøkelsen bygger på en gjennomgang av dokumenter som omhandler byggingen av Akershus kunstsenter. Revisjonen har også gjennomført intervjuer med konstituert eiendomssjef og rådgiver i byggherreavdelingen. Intervjuene er verifiserte.

Revisjonen gjengir først lovkrav og anbefalt prosjektmetodikk for gjennomføring av kommunale investeringsprosjekter, samt rutiner og retningslinjer som gjaldt i Skedsmo da prosjektet ble startet opp. Deretter følger en gjennomgang av prosessen knyttet til byggingen av Akershus kunstsenter. Avslutningsvis kommer revisjonens oppsummering og konklusjon.

2 Krav til gjennomføring av kommunale investeringsprosjekter

2.1 Kommunens ansvar for internkontroll

Kommuneloven § 25-1 fastslår følgende¹:

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Videre står det at kommundirektøren skal ivareta følgende oppgaver:

- a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig

¹ § 25-1 i kommuneloven er enda ikke tredd i kraft, men bestemmelsen er i tråd med § 23 i kommuneloven fra 1992 og anerkjent faglitteratur på området som for eksempel heftet *Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?* fra KS.

- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Kommunesektorens organisasjon (KS) vektlegger at internkontrollen bør bygge på risiko, henge sammen med virksomhetsstyringen og at den bør være tilstrekkelig, formalisert og dokumentert (KS 2020, 55). I praksis kan internkontroll vise til blant annet dokumenter og rutiner som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp for å sikre at kommunen følger ønsket utvikling, overholder lover og regler, sikrer kvalitet og effektivitet i tjenestene og ivaretar omdømme og legitimitet.

Kommunedirektøren skal også sikre en forsvarlig utredning av saker som legges frem for folkevalgte organer (jf. kommuneloven § 13-1). En forsvarlig utredning vil ut ifra allmenne krav bety at saker er godt opplyst, og at konsekvenser² og alternativer er belyst. Krav om tilfredsstillende utredning fremgår også av annet overordnet regelverk, som forvaltningsloven og offentlighetsloven.

2.2 Krav til investeringsprosjekter i Skedsmo kommune

Byggingen av nye lokaler til Akershus kunstsenter ble igangsatt og delvis gjennomført før Skedsmo kommune ble sammenslått med Fet og Sørumsund til Lillestrøm kommune, derfor henviser vi i denne forundersøkelsen økonomireglementet fra gamle Skedsmo kommune.

2.2.1 Økonomireglementet 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:

² Herunder økonomiske konsekvenser.

- 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 arkiveres 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.

2.2.2 Beste praksis for gjennomføring av investeringsprosjekter

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, ressursutnyttning 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-/nyttvurdering.

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 usikkerhetselementer 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, kostnadskalkyler, 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 2017).

Videre bør rammer for rapportering og kommunikasjon forøvrig 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 forprosjektfasen 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 prosjektreknskap, 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:

- Økonomiske konsekvenser av endringer vurderes før godkjenning.
- 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 etter hvert som prosjektet går fremover.

2.3 Ulike former for entrepriser

2.3.1 Generalentreprise

Begrepet generalentreprise benyttes om situasjoner hvor én entreprenør overfor byggherren har påtatt seg ansvaret for å gjennomføre samtlige arbeidsoppgaver for å fullføre prosjektet. Arbeidsoppgavene vil da omfatte både det bygningsmessige arbeidet og de tekniske fagene. Byggherren inngår kontrakt med en generalentreprenør som har ansvar for hele utførelsen, det vil si anbudsinnhenting, koordinering og framdrift av alle fag (ekte generalentreprise), men står selv ansvarlig for prosjekteringen. Byggherren kan også inngå egne kontrakter med noen fag og tiltransportere disse til generalentreprenøren (uekte generalentreprise). Generalentreprenøren har ansvaret for å kontrahere, administrere og kontrollere alle de andre aktørene som må involveres i prosjektet (Byggordboka 2018).

- Fordeler:
 - Byggherrens styring og innflytelse i prosessen er stor.
 - Det foreligger priser som kan benyttes ved endringsarbeider.
 - Dette er praktisk for byggherren av å kun ha én kontraktsmotpart å forholde seg til.
- Ulemper:
 - Tiden det tar å få prosjektet ferdig er normalt lengre enn ved andre modeller fordi prosjekteringen i større grad må gjøres ferdig før utførelse kan påbegynnes.
 - Byggherren har ansvaret for gråsoner/mangler mellom kontraktene, inklusive for arbeidsunderlaget fra de prosjekterende.

2.3.2 Totalentreprise

I klassisk totalentreprise står totalentreprenøren for enten hele eller det alt vesentlige av prosjekteringen. På bakgrunn av et enkelt grunnlag laget av byggherren, inngår totalentreprenøren kontrakt om prosjektering og bygging. Det er totalentreprenøren som sitter med hele prosjekteringskompetansen. Ved totalentrepriser er det entreprenøren som har ansvaret for å utarbeide detaljprosjekteringen, dvs. det vesentlige av tegninger, beskrivelser og beregninger. I slike tilfeller utarbeider byggherren normalt overordnede funksjonskrav som den videre detaljprosjekteringen må innfri. Entreprenøren gis et større rom for å foreta valg av løsninger og materialer. Ved en totalentreprise dekker entreprenøren kostnader som oppstår knyttet til svakheter i planlegging og prosjektering, kostnadene blir priset inn i entreprenørens risikopåslag (Byggordboka 2018).

- Fordeler:
 - Entrepriseformen krever mindre arbeidsinnsats på byggherresiden enn generalentreprise.
 - Entrepriseformen gir en bedre oversikt over kostnader i prosjektet på et tidlig tidspunkt.
 - Byggherren får færre, som oftest en, kontraktspartner å forholde seg til.
- Ulemper:
 - Dersom byggherren må gjøre endringer underveis, er det ikke enhetspriser og lignede å legge til grunn for beregningen for kostnad. Byggherren må da selv ha oversikt over og kunne vurdere grunnlaget entreprenøren gir for sine endringstilbud.

3 Akershus Kunstsenter

Akershus Kunstsenter er foreløpig lokalisert til Storgata 4 i Lillestrøm. Dette er en bygning som ikke er egnet til kunstsenterets virksomhet, da den hverken tilfredsstillende krav til universell utforming eller faglige krav til formidling av samtidskunst. Akershus Kunstsenter ønsker derfor å flytte sin virksomhet til mer tidsmessige og funksjonelle lokaler. Akershus fylkeskommune og Skedsmo kommune valgte derfor å inngå et samarbeid for å få reist et nybygg for kunstsenteret i Lillestrøm. Et nytt kunstsenter representerer et betydelig kulturelt løft for Lillestrøm og regionen, samt bidrar positivt til en ønsket byutvikling (Skedsmo Kommune 2015).

Skedsmo kommune (nåværende Lillestrøm kommune) er eier av eiendommen Kirkegata 10 og har vært byggherre som har foretatt nødvendig låneopptak for å realisere byggeprosjektet. Prosjektet er gjennomført som en generalentreprise. Dermed ligger alt ansvar for detaljprosjektering hos Skedsmo/Lillestrøm kommune som er byggherre (Lillestrøm Kommune 2020a).

3.1 Hendelsesforløp

Tabellen under er en forenklet fremstilling av hendelsesforløpet i prosjektet.

Tabell 1 Hendelsesforløpet i Akershus Kunstsenter prosjekt

Oktober 2012	Formannskapet i Skedsmo vedtok i sak 11/67 å utarbeide en mulighetsstudie for Kirkegata-kvartalet. Studien ble lagt frem for kommunestyret i oktober 2012, sak 12/129, hvor det bl.a. ble vedtatt at det skulle igangsettes et reguleringsarbeid for å tilpasse reguleringen for Kirkegata 10 slik at tomten kunne utvikles i tråd med intensjonene i mulighetsstudiens scenario av nybygg for Akershus kunstsenter.						
27. august 2014	Med økonomisk støtte fra Norsk Kulturråd igangsatte Akershus fylkeskommune, Akershus Kunstsenter og Skedsmo kommune en plan- og designkonkurrans for et eventuelt nybygg for Akershus Kunstsenter. Dokumentet «Åpent Hus» utarbeidet av Haugen/Zohaar arkitekter AS/Architectopia i forbindelse med plan- og designkonkurransen ble lagt til grunn for videre planlegging, jf. vedtak formannskapet sak 14/142 (14/648).						
Høst 2015	Det ble utarbeidet en driftsplan for nye Akershus Kunstsenter. Driftsplanen beskriver kunstsenterets innhold, virksomhet og målgrupper, samt hvilke økonomiske rammer som bør ligge til grunn ved utarbeidelse av et nytt bygg.						
14. desember 2016	<p>Vedtak i kommunestyrets 14.12.16, sak 167/16:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forprosjekt med kalkyle, driftsplan og finansieringsplan legges frem • Det bevilges kr 65,2 mill. til bygging av Akershus Kunstsenter. • Inngås leieavtale med Akershus kunstsenter. 						
14. desember 2016	<p>I samme møte som det ble bevilget midler til bygging av Akershus Kunstsenter ble det i sak 16/161 orientert om resultatet fra forprosjektet for å etablere bypark på eiendommene Kirkegata 10 og 12. Arkitektkontoret Haugen/Zohar utarbeidet et skisseforslag for parkanlegget i samarbeid med landskapsarkitekter fra Snøhetta. Forslaget ble kostnadsberegnet til kr 24,7 mill. inkl. mva. Ved behandling av ÅB/HP 2017-2020 ble tidligere kostnadsestimat justert opp fra kr 10,3 til 24,7 mill. og bevilgning gitt.</p> <p>Det vi si at den totale rammen for å bygge nytt bygg til Akershus Kunstsenter med tilhørende bypark på dette tidspunktet var kr. 89.9 mill.:</p> <table border="1" data-bbox="443 1518 1137 1641"> <tr> <td>Akershus Kunstsenter</td> <td>kr. 65.2 mill.</td> </tr> <tr> <td>Bypark</td> <td>kr. 24.7 mill.</td> </tr> <tr> <td>Totalsum</td> <td>kr. 89.9 mill.</td> </tr> </table>	Akershus Kunstsenter	kr. 65.2 mill.	Bypark	kr. 24.7 mill.	Totalsum	kr. 89.9 mill.
Akershus Kunstsenter	kr. 65.2 mill.						
Bypark	kr. 24.7 mill.						
Totalsum	kr. 89.9 mill.						
14. juni 2017	Forslag til avtale mellom Skedsmo kommune og Akershus fylkeskommune og Akershus Kunstsenter godkjennes, sak 17/94 i kommunestyremøte. Byggeprosjektet igangsettes med utgangspunkt i kommunestyrets vedtak 14.12. 2016 sak 167/16, og fremforhandlet forslag til avtale.						

Høsten 2017	Det ble gjennomført et usikkerhetsseminar i Lillestrøm 13.september 2017, og en kostnad- og usikkerhetsanalyse for Akershus kunstsenter og bypark ble deretter utarbeidet i oktober 2017. Investeringskostnaden har en forventningsverdi (~P50) som utgjør 107,8 mill. kr (inkl. mva.), det vil si 17,9 mill. kr høyere enn vedtatte budsjett som totalt utgjør cirka 89,9 mill. kr inkl. mva. ³ (WSP Norge 2017).
Høsten 2018	<p>Detaljprosjektering og tilbudskonkurranse gjennomført. Tilbudene som kom inn, lå over budsjettene til kunstsenteret og parken. Det samlede budsjettet for de to prosjektene var på kr 89,9 mill. Basert på de tilbudene som kom inn ville totalrammen ligge mellom kr 125 mill. og kr 140 mill. Det ble innledet forhandlinger med tilbyderne med sikte på å redusere kostnadene, men konkurransen ble avlyst før det forelå et endelig forhandlingsresultat (Skedsmo Kommune 2019a).</p> <p>Avstanden mellom budsjettet og de tilbudene som forelå var så stor, 35-50 mill., at ny utlysning av konkurranse ble vurdert som uhensiktsmessig. Prosjektet ble derfor bearbeidet noe med sikte på å få ned kostnadsnivået. Det bearbeidede prosjektet ble lagt ut i markedet 27.09.2018, og to tilbydere meldte sin interesse. Kun en av disse var kvalifisert. Ved innleveringsfrist, 20.12.2018, kom det inn ett tilbud. Tilbudet som kom inn lå over budsjett, og prosjektene viste en ny totalramme på kr 130 mill. Dvs. en økning på kr 5 mill. i forhold til rimeligste tilbud i første konkurranserunde (Skedsmo Kommune 2019a).</p>
20. mars 2019	Prosjektene Akershus kunstsenter og byparken vedtas gjennomført. Til gjennomføring av prosjektene tilleggsbevilges inntil kr 30,7 mill. i kommunestyremøte sak 19/39.
Mars 2019	Ruta Entreprenør AS ble kontrahert i en generalentreprise umiddelbart etter kommunestyrets vedtak 20.3.19 (Lillestrøm Kommune 2020a).
Vår 2019 – sommer 2020	Gjennomføringsfase.

³ Det vil si at beregnet kostand inkludert usikkerhetspåslag blir 107.8 mill.
P10-15: 91.9 mill (Optimistisk scenario)
P50: 107.8 mill
P85: 122.2 mill. (Pessimistisk scenario)

22.april.2020	<p>Til gjennomføring av Akershus kunstsenter og byparken tilleggsbevilges kr 15 mill. i sak 23/20.</p> <p>Totalrammen på kostnader er nå på kr 135,6 mill.:</p> <table border="1" data-bbox="443 439 1406 640"> <tr> <td>Akershus Kunstsenter</td> <td>kr. 65.2 mill.</td> </tr> <tr> <td>+ Bypark</td> <td>kr. 24.7 mill.</td> </tr> <tr> <td>+ Tilleggsbevilgning 2019 (før kontrahering)</td> <td>kr. 30.7 mill.⁴</td> </tr> <tr> <td>+ Tilleggsbevilgning 2020</td> <td>kr. 15 mill.</td> </tr> <tr> <td>= Totalsum</td> <td>kr. 135.6 mill.</td> </tr> </table>	Akershus Kunstsenter	kr. 65.2 mill.	+ Bypark	kr. 24.7 mill.	+ Tilleggsbevilgning 2019 (før kontrahering)	kr. 30.7 mill. ⁴	+ Tilleggsbevilgning 2020	kr. 15 mill.	= Totalsum	kr. 135.6 mill.
Akershus Kunstsenter	kr. 65.2 mill.										
+ Bypark	kr. 24.7 mill.										
+ Tilleggsbevilgning 2019 (før kontrahering)	kr. 30.7 mill. ⁴										
+ Tilleggsbevilgning 2020	kr. 15 mill.										
= Totalsum	kr. 135.6 mill.										
September 2020	Akershus Kunstsenter har delvis overtatt de nye lokalene. Byparken er estimert til å bli ferdigstilt i midten av oktober 2020 (intervju rådgiver).										

3.2 Årsaker til overskredet budsjett

Revisjonen har intervjuet konstituert kommunalsjef eiendom og rådgiver i byggherreavdelingen og stilt spørsmål om gjennomføringen av byggeprosjektet. Begge startet i sin nåværende stilling og fikk kjennskap til prosjektet høsten 2019. De peker i intervju med revisjonen på at prosjektet for bygging av nye lokaler til Akershus Kunstsenter er et prosjekt som bærer en høyere risiko siden det gjennomføres som en generalentreprise enn det ville vært som en totalentreprise.

Ved en generalentreprise bygger entreprenøren etter tegninger, og når det gjelder dette prosjektet peker konstituert kommunalsjef eiendom og rådgiver på at de fleste endringer underveis var knyttet til svakheter i planleggingen og prosjekteringen. Her ble det etter konstituert kommunalsjef eiendom sitt skjønn begått flere nødvendige feil. Bygget er også en svært krevende konstruksjon der blant annet ingen vinkler er rette, og det er heller ikke noe standardbygg kommunen er vant til å bygge. Ved en totalentreprise er det entreprenøren som dekker kostnader som oppstår knyttet til svakheter i planlegging og prosjektering, kostnadene er da priset inn i entreprenørens risikopåslag. Siden dette var en generalentreprise, må kommunen ta disse kostnadene selv. Sett i ettertid pekes det i intervjuene på at kommunen burde satt en høyere usikkerhetsmargin, men dette er alltid en vanskelig avveining og særlig når det gjelder entreprisereformer kommunen sjeldent operer med.

Konstituert kommunalsjef eiendom mener at overskridelsen mer spesifikt hovedsakelig er knyttet til et for lavt timeanslag til arkitekt, og en for lav usikkerhetsmargin. Han mener at det var særlig stor usikkerhet knyttet til kostnaden til arkitekter og rådgivere, ettersom disse fakturerer timebruk og ikke fastpris. Hans erfaring er at disse ofte bruker flere timer enn planlagt, og i dette tilfellet har han inntrykk av at arkitekten forbedret prosjektet på eget initiativ. Konstituert kommunalsjef eiendom legger til at han på høsten 2019 trodde at kommunen kunne få prosjektet i havn innenfor budsjett ved blant annet å kontrollere timer brukt av arkitekt og rådgiver bedre samt aktivt lete etter besparelser, men det viste seg etter hvert at disse tiltakene ikke strakk til.

⁴ Av kr. 30.7 mill. er ca. kr 2 mill. knyttet til parken og resten til kunstsenteret.

Rådgiver peker på at tilbakemeldinger fra samtlige deltakere i de gjennomførte konkurransene var at den «arkitektoniske» løsningen var kostnadsdrivende, og at bygninger uten standardiserte løsninger gjerne også vil være svært kostbare. I de opprinnelige estimatene er det ikke tatt tilstrekkelig høyde for dette. Han mener at forprosjektets kalkyle, kostnadene til prosjektering og administrasjon var for lavt estimert. Hans erfaring er at budsjettering opp mot generalentreprise kan være krevende.

3.3 Dokumentasjon i prosjektet

Administrasjonen har oversendt revisjonen etterspurt dokumentasjon knyttet til byggeprosjektet. Manglende dokumentasjon var et sentralt funn i den hendelsesbaserte forvaltningsrevisjonen av ombyggingen i 1. etasje rådhuset i Skedsmo kommune (Romerike revisjon 2020). Tabellen under viser kriteriene som lå til grunn i denne forvaltningsrevisjonen. Ved siden av hvert kriterium, det vil si forventning vi har om hva som bør være på plass i et investeringsprosjekt, henviser vi til dokumentasjon eller opplysninger vi har mottatt knyttet til prosjektet Akershus Kunstsenter. Der opplysningene allerede er nevnt i tabell 1 om hendelsesforløp, henvises det til denne tabellen.

Tabell 2 Dokumentasjon i prosjektet

Kriterium/forventning	Dokumentasjon Akershus Kunstsenter
Forankring folkevalgte	
Vedtak årsbudsjett/ egen sak før arbeidet starter. Enkel analyse for kostnadsramme og fremdrift.	Fremgår av tabell 1.
Nytt vedtak når detaljprosjektering er ferdig.	Fremgår av tabell 1.
Prosjektmetodikk og gjennomføring	
Faseinndeling skal følges.	Fremgår av tabell 1.
Kontrahering etter at detaljplanlegging ferdig.	Fremgår av tabell 1.
Brukermedvirkning i forprosjektfasen.	Deltagere fra Akershus Kunstsenter har sammen med konsulentselskapet Nye Kloke Hoder utarbeidet en driftsplan for kunstsenteret ved en eventuell innflytting i nytt bygg. Driftsplan ble utarbeidet høst 2015, og det fremlagte forprosjekt med kostnadskalkyle, datert november 2016. Driftsplanen beskriver kunstsenterets innhold, virksomhet og målgrupper, samt hvilke økonomiske rammer som bør ligge til grunn ved innflytting i et nytt bygg. Optimalisering av planløsninger var ivarettatt etter dialog med brukere (Akershus Kunstsenter 2016).

Tabell 2 Dokumentasjon i prosjektet

Endringer dokumenteres og arkiveres på foreskrevet måte.	<ul style="list-style-type: none"> • Endringslogg der endringer underveis i byggingen dokumenteres er oversendt revisjonen. • Avklaringspunkter registreres og behandles fortløpende i Dalux (Lillestrøm Kommune 2020b) • Logg for endringsordre dokumenterer pristilbudene fra Ruta Entreprenør AS, og godkjennes av byggherre fra og med 23.09.2019 (Skedsmo Kommune 2019b).
Ny beslutning hos de folkevalgte ved endringer med budsjettmessig virkning.	Det har i dette prosjektet ikke vært snakk om større omfattende endringer med budsjettmessig virkning. Behovet for tilleggsbevilgning på 15 millioner etter at byggingen var påbegynt er beskrevet over under delkapittel 3.2 om årsaker til overskredet budsjett, samt i saksfremlegg til kommunestyret 22.4.20, sak 23/20.

Ansvar, oppfølging og rapportering

Rutiner for oppfølging som sikrer god internkontroll (fremdrift, kvalitet og økonomi).	Kap D.1 Administrative- og økonomirutiner er oversendt revisjonen. Administrasjonen opplyser i e-post til revisjonen 7.10.20 at dette tilsvarer PA-bok.
Månedlig rapportering til kommunedirektøren.	Det opplyses av administrasjonen i e-post til revisjonen 7.10.20 at dette har rapportering har skjedd månedlig i prosjektportalen frem til slutten av 2019 og i regelmessige møter med konstituert kommunalsjef eiendom i 2020.
Tertial rapportering til de folkevalgte.	I intervju med konstituert eiendomssjef pekes det på at politikerne har fått rapportering som planlagt underveis, det vil si hvert tertial, når det gjelder byggingen av Akershus Kunstsenter og bypark.
Referat fra relevante møter i prosjektet.	Revisjonen har mottatt referater fra byggherremøtene (1 og 27) og styringsgruppemøte (1 og 11). Basert på avsatt dato på nestkommende møter, tyder oversendte referater på at det ble holdt regelmessige møter minst hver andre uke.
Forventet sluttkostnad bør oppdateres ved endringer underveis.	Går frem av saksfremlegg i kommunestyret den 22.4.20, sak 23/20.

Tabellen viser at det revisjonen anser for å være grunnleggende krav til dokumentasjon i et investeringsprosjekt synes å være oppfylt i prosjektet Akershus Kunstsenter. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at vi ikke har gjort en kvalitativ vurdering av innholdet i hvert enkelt dokument.

4 Revisjonens oppsummering og konklusjon

God planlegging og gjennomføring av kommunens investeringsprosjekter er viktig for å sikre at kommunens midler benyttes på en hensiktsmessig måte. Denne forundersøkelsen har hatt som mål å kartlegge risikoområder knyttet til planlegging og gjennomføring av byggingen av nye lokaler og bypark tilknyttet Akershus Kunstsenter, og gi kontrollutvalget et grunnlag for å vurdere behovet for en forvaltningsrevisjon av prosjektet.

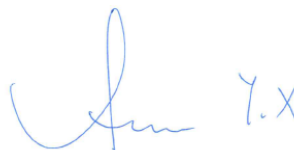
Gjennomgangen viser at budsjettoverskridelsene i dette byggeprosjektet hovedsakelig er knyttet til svakheter i planleggingsfasen. I tillegg ble prosjektet gjennomført som en generalentreprise fordi kommunen hadde vanskeligheter med å få en totalentreprenør til å påta seg prosjektet til den prisen kommunen ønsket. Svakheter i prosjekteringen blir dermed kommunens ansvar og en kostnad kommunen, og ikke en eventuell totalentreprenør, ender opp med til slutt. Det måtte også to anbudsrunder til for å få kontrahert, og selv om prosjektet var nedskalert i andre anbudsrunder, fikk kommunen likevel ingen tilbud til lavere pris enn i første runde. Det vil si at første tilleggsbevilgning ble gjort for å kunne inngå kontrakt med entreprenør og påbegynne byggingen.

Kontrollutvalget bestilte 9. juni (sak. 38/20) en systemrevisjon av kommunens internkontroll i investeringsprosjekter. Revisjonen mener denne gjennomgangen vil påvise eventuelle svakheter i kommunens arbeid på området, og at en egen hendelsesbasert revisjon av prosjektet Akershus Kunstsenter derfor ikke er like aktuell.

Jessheim, 9.10.2020



Miriam Sethne
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Alice Xiao Yuan
forvaltningsrevisor

Litteraturliste

Lov og forskrift

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Byggherreforskriften 2020.

www.arbeidstilsynet.no/globalassets/regelverkspdf/byggherreforskriften

Nasjonale veiledere, retningslinjer og annen litteratur

Byggordboka 2018. <https://www.byggordboka.no/>

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

Fagsider om offentlige anskaffelser 2020. www.anskaffelser.no [5.11.2019].

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

Justis- og beredskapsdepartementet 2016. *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. Meld. St. 10 (2016-2017).

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.

Romerike revisjon 2020. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 3-2020. Ombyggingen av 1. etasje rådhuset i Skedsmo kommune.

Kommunens dokumenter

Skedsmo Kommune 2015. Akershus Kunstsenter, Status for arbeidet 2015

Akershus Kunstsenter 2016. *Driftsplan. Akershus Kunstsenter – den levende kunstdestinasjonen*.

WSP Norge 2017. *Akershus Kunstsenter og Byparken Kostnads- og usikkerhetsanalyse*.

Skedsmo Kommune 2019a. Tilleggsbevilgning Akershus Kunstsenter og bypark 2019. Sak 19/39 i kommunestyremøte 20.3.19.

Skedsmo Kommune 2019b. Akershus Kunstsenter med Bypark - Logg endringsordre 2019-2020

Lillestrøm Kommune 2020a. Tilleggsbevilgning Akershus Kunstsenter og bypark 2020, sak 23/20.

Lillestrøm Kommune 2020b. Akershus Kunstsenter med Bypark - Byggherremøte nr.27

Økonomireglementet for Skedsmo kommune vedtatt den 11.9.13.

Intervjuføret og e-poster

Verifisert referat fra intervju med konstituert kommunalsjef eiendom 2.9.2020

Verifisert referat fra intervju med rådgiver i byggherreavdelingen (eiendom) 18.9.20

E-post fra konstituert kommunalsjef eiendom til revisjonen 7.10.20