

FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I LILLESAND KOMMUNE

# PROSJEKTSTYRING – LILLESAND UNGDOMSSKOLE BYGGETRINN 2

AUST-AGDER REVISJON IKS, DESEMBER 2020

## INNHOOLD

1. SAMMENDRAG .....	2
2. INNLEDNING .....	4
3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENSING .....	6
3.1 FORMÅL .....	6
3.2 METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENSING .....	6
4. PROBLEMSTILLINGER .....	8
4.1. PROSJEKTSTYRING .....	8
4.1.1. REVISJONSKRITERIER .....	8
4.1.2. FAKTA .....	13
4.1.3. REVISORS VURDERINGER .....	25
4.2. PROSJEKTORGANISERING – ROLLER OG ANSVAR .....	28
4.2.1. REVISJONSKRITERIER .....	28
4.2.2. FAKTA .....	29
4.2.3. REVISORS VURDERINGER .....	39
5. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER .....	40
5.1 KONKLUSJON .....	40
5.2 ANBEFALINGER .....	42
5.3 RÅDMANNENS KOMMENTAR .....	42
6. LITTERATUR .....	46
7. VEDLEGG .....	47

## 1. SAMMENDRAG

- 1) *Har Lillesand kommune etablert rutiner og systemer som sikrer en tilfredsstillende prosjektstyring knyttet til LUS 2?*
- 2) *Har Lillesand kommune organisert prosjektet med klare rolle- og ansvarsforhold?*

### *Revisjonskriterier*

- Et grunnleggende kriterium er den tids gjeldende kommunelov § 23 nr. 2 som sa at administrasjonssjefen skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.
- Lillesand kommune har gjennom sitt økonomireglementet en investeringsinstruks som setter rammene for hvordan investeringsprosjekter skal gjennomføres. Denne instruksjonen kan ses som kommunens metodikk når det kommer til det å sikre tilfredsstillende prosjektstyring.
- Formålet med investeringsinstruksjonen er at den skal gi retningslinjer slik at alle investeringsprosjekter blir likt behandlet. Videre skal instruksjonen gi en god sporbarhet i alle prosessen i hele prosjektløpet.

### *Funn og vurderinger*

- Lillesand kommune har etablert en investeringsinstruks som har til hensikt å sikre tilfredsstillende prosjektstyring. Instruksjonen legger til grunn et formål om at den skal sikre likhet i hvordan investeringsprosjekt blir behandlet og skal gi en god sporbarhet i alle prosessen i hele prosjektløpet.
- Instruksjonen oppleves som utdatert og overmoden for revidering. Det er imidlertid flere krav og forventninger som følger av instruksjonen som det er svakheter ved i prosjektets gjennomføring. Blant annet er det krav til dokumentasjon som ikke er oppfylt og som ville kunne gitt et bedre beslutningsgrunnlag.
- Det kan stilles spørsmål om bystyret var tilstrekkelig informert omkring risiko, usikkerhet og konsekvensen av å kunngjøre en konkurranse uten tegninger av bindende karakter. I dette står også forholdet knyttet til om bystyret var kjent med konseptet samspillsfase, og den risiko dette utgjorde før inngåelse av kontrakt med entreprenør.
- Kommunen har gjennom beslutningen om å lyse ut en konkurranse hvor man ikke hadde et konkurransegrunnlag som forpliktet entreprenør, men hvor man valgte en samspillsfase, økte risikoen for utilsiktede kostnader.

### *Funn og vurderinger*

- Samspillsfasen har blitt beskrevet som en fase hvor det internt i kommunen var drivere som medførte at det økte prosjektets arealbehov med 1200 kvm. Endringsmelding 14 kan i hovedsak tilskrives denne økningen.
- Samlet sett er vår vurdering at det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon som gir gode beskrivelser av ansvar, myndighet og roller. Det er gjennom styringsdokument lagt til rette for at man skulle lykkes med dette, men dokumentet fremstår som mangelfullt og flere viktige elementer som fullmaktsstruktur og usikkerhetsanalyser foreligger ikke som beskrevet i styringsdokumentet.
- De spørsmål kommunen stiller til innleid prosjektledelse i forbindelse med at man mottar endringsmelding 14 viser at det er stor avstand mellom virkelighetsoppfatningen til kommunen og innleid prosjektledelse når det kommer til informasjon og kommunikasjon. Forhold roller, ansvar, risiko og usikkerhet blir i denne sammenheng stilt spørsmålsteget omkring. Dette er på mange måter en bekreftelse på de indikasjonene vi har fått omkring samarbeidet fra intervjuer.

### *Anbefalinger*

- Vi anbefaler at Lillesand kommune reviderer sin prosjektmetodikk som i større grad sikrer rammer for samspill mellom ulike aktører, hvor man også tar hensyn til innleid prosjektledelse og entreprisreform
- Vi anbefaler at kommunen vurderer om faglig støtte til sektorene i større grad skal etableres i en utredningsfase slik at arbeidet med kalkyler i større grad kan kvalitetssikres av personer som har en slik kompetanse
- Vi anbefaler at Lillesand kommune etablerer fokus på å sikre rutiner omkring synliggjøring av risiko og usikkerhet i sine saksfremlegg til politisk behandling
- Vi anbefaler at Lillesand kommune sikrer tilstrekkelig kompetanse i egen virksomhet slik at fremtidige prosjekter gjennomføres på en tilfredsstillende måte
- Vi anbefaler at Lillesand kommune i ethvert investeringsprosjekt i tilstrekkelig grad dokumenterer og kvalitetssikrer at roller, ansvar og myndighet tydeliggjøres

## 2. INNLEDNING

Bystyret i Lillesand vedtok i desember 2015<sup>1</sup> å starte arbeidet med å revidere kommunens skolestruktur. Til grunn for dette lå kommunens forventede elevvekst i et 10 til 15 års perspektiv. Det ble skissert utredningsalternativer både til ungdomstrinnet og barnetrinnet. Hensikten med utredningen ble omtalt som et grunnlag for å belyse areal- og totemessige kvaliteter, samt avklare kostnadsforskjeller mellom ulike alternativer.

Etter at det ble besluttet å utvide Lillesand ungdomsskole gjennom byggetrinn 2, har prosjektet hatt løpende oppfølging i bystyret. Knyttet til prosjektets kostnadsoverskridelser, behandlet bystyret den 22. april 2020 investeringsrammen for Lillesand ungdomsskole byggetrinn 2. I vedtak fra sak BS-047/20 fremgår det at investeringsrammen utvides med 24 mill. kr inkl. mva. Tidligere vedtatte investeringsramme var 112 mill. kr inkl. mva.

Bystyret vedtok i sin behandling av saken (BS-047-20) følgende:

*Det forutsettes at saken om prosjektgjennomføring av LUS-utvidelsen gjennomgås av kontrollutvalget*

Aust-Agder Revisjon IKS presenterte i kontrollutvalgets møte den 2. juni 2020 prosjektplan for prosjektet. Kontrollutvalgets vedtak i saken (24/20):

*Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjonsprosjekt prosjektstyring – Lillesand ungdomsskole byggetrinn 2 fra Aust-Agder Revisjon IKS i tråd med fremlagt prosjektplan. Det forutsettes at endringsmelding nummer 14 blir belyst som en del av problemstilling nummer 1.*

En grunnleggende forventning til den offentlige forvaltningen er at felleskapets verdier forvaltes på en tilfredsstillende måte. Det er gjennomført en rekke ulike studier knyttet til kostnadskontroll i større offentlige investeringsprosjekter. I en av disse studiene peker man på eksempler på hvorfor man ikke lykkes med kostnadskontroll; optimistiske kostnadskalkyler for å få gjennomslag for prosjekter, omfangsendringer og mangler i kontraktsgrunnlaget, underestimering av risiko og utilstrekkelig metodikk for estimering, samt svak prosjekteierstyring.<sup>2</sup> Dette er alle faktorer som kan være kostnadsdrivende faktorer hvis ikke kommunen har etablert tilstrekkelige rutiner og prosedyrer som sikrer et sett med tilfredsstillende rammer knyttet til sine investeringsprosjekter.

Undersøkelser rettet mot kommunale investeringsprosjekter viser økende erkjennelser av behov for tilstrekkelige utredninger og politisk forankring i prosjektets tidlige fase. De kommunale prosjektene man i disse undersøkelsene har gjennomgått, viser at utilstrekkelig

---

<sup>1</sup> Skolestruktur – politisk vedlegg

<sup>2</sup> [https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept\\_reeport\\_51\\_NO\\_web.pdf/116dbe98-5d83-471d-8eed-26b58f3fe2d2?version=1.0](https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_reeport_51_NO_web.pdf/116dbe98-5d83-471d-8eed-26b58f3fe2d2?version=1.0)

utredning i prosjektets tidligfase kan gi store negative konsekvenser. Man viser til at gode tidligfaseutredninger kan gjøre kommuner i stand til å avvise prosjekter som ikke er en del av langsiktige strategier, som ikke møter et reelt behov eller som representerer en unødig risiko.<sup>3</sup>

Lillesand kommune har gjennom sitt økonomireglement etablert politisk vedtatt instruks for investeringsprosjekter. Det fremgår av formål for investeringsinstruksen at reglementet skal gi retningslinjer slik at alle investeringsprosjekt blir behandlet likt, og at instruksen skal gi god sporbarhet i alle prosessene i hele prosjektløpet. Som det senere i rapporten vil fremgå er dette en instruks som ble vedtatt i 2010 og som av flere i kommunens administrasjon oppleves som overmoden for revidering. Vi er i løpet av vår undersøkelse også gjort oppmerksom på at nytt reglement er utarbeidet og vedtatt av bystyret i Lillesand. Uavhengig av dette var det tidligere gjeldende politisk vedtatte instruks som legges til grunn, og vi har i våre undersøkelser fulgt denne både for å se om det er etablert tilstrekkelige rutiner så vel som å kontrollere om kommunens praksis er i tråd med denne. Det sentrale revisjonskriteriet for dette prosjektet er således kommunens vedtatte investeringsinstruks for den perioden prosjektet ble gjennomført.

Rapportens funn er utledet av dokumentanalyser av forelagt dokumentasjon, og intervjuer med kommunens ansatte knyttet til prosjektet. Innsamlede data er sammenstilt med rapportens revisjonskriterier.

Prosjektet er gjennomført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> [https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept\\_45\\_web\\_A4\\_no.pdf/f8d0ff12-1ec4-4475-9b1e-158cc003a946](https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_45_web_A4_no.pdf/f8d0ff12-1ec4-4475-9b1e-158cc003a946)

<sup>4</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Fastsett av NKRFs styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter

### 3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENING

#### 3.1 FORMÅL

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å kontrollere om kommunen har etablert rutiner og systemer som kan danne grunnlag for tilfredsstillende prosjektstyring så vel som helhetlig prosjektgjennomføring. Videre er det forhold ved prosjektgjennomføringen knyttet til utbyggingen av LUS 2, hvor undersøkelsen er ment å gi svar på om Lillesand kommune har organisert prosjektet på en tilfredsstillende måte når det kommer til ansvar og roller.

Basert på kontrollutvalgets bestilling er det et formål med rapporten å gå nærmere inn på omstendighetene omkring endringsmelding 14 og kommunens håndtering av innholdet i denne.

#### 3.2 METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENING

Prosjektets metode baserer seg på gjennomgang, og vurdering av kommunens rutiner og dokumentasjon samt hvordan disse etterleves i praksis. Sentralt for denne gjennomgangen står kommunens investeringsinstruks som danner grunnlag for kommunens prosjektmetodikk når det kommer til investeringsprosjekter og prosjektets dokumentasjon.

Videre har det vært nødvendig å gjennomføre intervjuer med de ansatte i kommunen som har hatt et nært forhold til prosjektet. Basert på undersøkelsens problemstillinger har vi gjort en vurdering om at det gjøres en avgrensning av intervju til å gjelde kommunens ansatte.<sup>5</sup> Dette gir en viss svakhet ved rapporten da eksternt prosjektledelse og entreprenør ikke får gitt sine innspill til rapporten. Når det er sagt, så er det et uomtvistelig faktum at all dokumentasjon som kan knyttes til prosjektet skal være lagret og arkivert hos kommunen, uavhengig av om det skulle være metodiske utfordringer for innleid prosjektledelse med hensyn til tilganger osv. Det kan legges til at det har vært enkelte utfordringer knyttet til dokumentasjonsinnhenting da det fra kommunens side har vært tre personer involvert som ansvarlige på byggherresiden. Det vil si at selv om vi skulle konkludere med manglende dokumentasjon, så kan dette eksistere uten at vi har blitt dette forelagt.

Omfanget av dokumentasjon er omfattende og vi har gjort metodiske vurderinger omkring gjennomgang av disse sett i lys av kontrollutvalgets bestilling og prosjektets omfang. Våre vurderinger har resultert i at våre dokumentstudier hovedsakelig baserer seg på en kontroll av, om de krav til dokumentasjon som følger av investeringsinstruksen er oppfylt. Når det kommer til endringsmelding 14 har vi i større grad gått inn i den forelagte dokumentasjonen for å kartlegge hva som ligger til grunn for denne og hvordan kommunen har håndtert dette i tråd med instruksen.

---

<sup>5</sup> Personer som er intervjuet fremgår av vedlegg 1

Det er et mål for oss at vi sammen med å besvare bestillingen fra kontrollutvalget, så langt det lar seg gjøre, trekker inn forhold som kan være rådgivende for administrasjonen og således gir vårt bidrag til det kontinuerlige forbedringsarbeidet. I undersøkelsens tidlige fase ble vi gjort kjent med at det jobbes med å utvikle ny prosjektmetodikk i Lillesand kommune. Det ble informert om at denne skulle fremmes for politisk behandling i oktober 2020. Vi har gjennom faktaverifiseringsprosessen blitt gjort kjent med at revidert investeringsreglement ble behandlet og vedtatt i bystyret Lillesand den 21. oktober 2020 (sak 124/20). Sett i lys av at kommunen arbeidet med en revidering har vi i større grad konsentrert oss om hvorvidt kommunen hadde etablerte rutiner og om prosjektet er gjennomført i tråd med egen instruks fremfor å vurdere innholdet i instruksen.

Det er i samråd med kontrollutvalget besluttet å avgrense prosjektet til å kun omhandle utbyggingen av LUS 2. Det er også fortløpende gjort vurderinger omkring hvor langt revisor skulle gå i sin gjennomgang av detaljinformasjon i forelagt dokumentasjon. Derfor har det måttet blitt gjort avgrensinger i hvor detaljert man har hatt kapasitet til å gjennomgå eksempelvis referater på et detaljnivå.

Prosjektets kontrollperiode har vart fra 24. juni til 16. november 2020. Rapporten ble oversendt for faktaverifisering den 17. november 2020. I den forbindelse fikk vi en del tilbakemeldinger som dannet grunnlag for enkelte korrigeringer og presiseringer. Kommunens grundige gjennomgang bidro til å styrke rapportens kvalitet. Kommunen anmodet selv om utsettelse knyttet til høring og svar på dette mottok vi 8. januar 2021. Rapporten var ferdigstilt medio desember 2020. Vi vil også legge til at vi i møte med respondenter fra Lillesand kommune blir møtt med åpenhet og oppriktighet, som oppleves som et viktig bidrag til arbeidet med å gi et så godt bilde som mulig av prosjektets gjennomføring.

Revisjonen er utført av forvaltningsrevisor med master i strategisk ledelse og økonomi Magnus Bjarte Solsvik, og statsviter Kristian Fjellheim Bakke som ansvarlig forvaltningsrevisor.



## 4. PROBLEMSTILLINGER

### 4.1. PROSJEKTSTYRING

#### 1) *Har Lillesand kommune etablert rutiner og systemer som sikrer en tilfredsstillende prosjektstyring knyttet til LUS 2?*

##### 4.1.1. REVISJONSKRITERIER

Norske kommuner står i nærmeste fremtid ovenfor nye lovkrav til internkontroll. Dette utledes av ny kommunelov § 25.1 (iverksettelse 1. januar 2021) hvor det blant annet fremgår at kommunedirektøren skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer tilpasset virksomheten, for å sikre at lover og forskrifter følges. Da Lillesand kommune startet sitt arbeid med prosjektets tidlige fase med utredninger knyttet til utbygging av Lillesand ungdomsskole må man legge til grunn den tids gjeldende kommunelov § 23 nr. 2 som sier at administrasjonssjefen skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I dagens kommunelov er betryggende kontroll ivarettatt gjennom § 31-3 overgangsregler om internkontroll.

Lillesand kommune har gjennom sitt økonomireglement beskrevet rutiner for investeringsprosjekter gjennom investeringsinstruksen. Investeringsinstruksen ble vedtatt av bystyret i Lillesand kommune 10. februar 2010. Det fremgår av formålet for instruksen, at denne skal gi retningslinjer for at alle investeringsprosjekt blir likt behandlet. Videre er formålet med instruksen, at den skal gi god sporbarhet i alle prosessene i hele prosjektløpet. Instruksen deler prosjektet inn i faser på en detaljert måte, med tilhørende forventninger til hvordan fasene skal løses og dokumenteres. I det følgende vil vi trekke opp linjene i investeringsinstruksen som danner grunnlag for forventningene til kommunens prosjektgjennomføring.

##### *Behovsidentifikasjon / behovsutredning*

Behovsidentifikasjon handler ifølge instruksen om å synliggjøre et mulig behov, mens behovsutredning handler om avklaring av behov. Behov skal ifølge instruksen fremmes gjennom linjen eller initieres politisk. Rådmannen er ansvarlig for videre behandling. Når det gjelder behovsutredning er sektorene ansvarlige for å utarbeide en behovsutredning for de investeringene som naturlig hører hjemme innenfor sektorens tjenestefelt. Utredningen skal inneholde, jfr. vedlegg 1-A (større bygg):

- Analyse av behov gjennom statistikk, trender og andre data
- Funksjonsbeskrivelse og eventuelt netto arealbehov

- Alternativer om det enkelte arealbehov bør søkes realisert ved ombygging, tilbygg eller nybygg, eventuelt som del av et større investeringsprosjekt. Dette bør vurderes opp mot leie.
- Lokaliseringsalternativer med kartlegging av nødvendig reguleringsbehov
- Infrastruktur i form av samferdsel, VA, data og kommunikasjon.
- Nødvendig inventar og utstyr
- Forslag til kompetanse som bør være representert i en eventuell prosjektgruppe, her bør de mest involverte faggruppene være representert, samt ansatte fra enhetene som initierer behovet.
- Forventet kostnadsramme, herunder konsekvenser for driftsbudsjettet (rente- og avdragsutgifter, drifts- og framtidige vedlikeholdsutgifter)
- Rådmannen har ansvaret for å legge fram aktuelle investeringsbehov i rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan året etter.

#### *POLITISKE VEDTAK – formelt klarsignal før igangsetting*

Av instruksen fremgår det at alle utgifter og inntekter (unntatt momskompensasjon da dette gjøres i drift) til investeringsprosjekt skal tas med ved rullering av økonomiplan.<sup>6</sup> Budsjett og økonomiplan vedtas samtidig hvis ikke noe annet er bestemt, og vedtatt budsjett er tildelingsdokumentet for investeringsprosjekter. Bare i unntakstilfelle kan nye investeringsprosjekter fremmes som enkeltsak. Før investeringsprosjekter kan igangsettes, må dermed bystyret ha fattet et budsjettvedtak. Der bystyret vedtar investeringsprosjekter som innebærer stor grad av usikkerhet, skal rådmannen rapportere fortløpende til bystyret. Hvis rammen overskrides skal/kan rådmannen stoppe prosjektet, eller be om tilleggsbevilgning på et så tidlig tidspunkt som mulig. Investeringsprosjektet skal igangsettes i det året det er budsjettet, enten i form av et forprosjekt eller selve hovedprosjektet.

Budsjettvedtaket skal inneholde:

- Utgifter til forprosjekt der dette er påkrevd
- Som hovedregel skal bevilgningen til et forprosjekt vedtas året før større prosjekter vedtas og igangsettes.
- Utgifter til hovedprosjektet basert på et realistisk utgiftsoverslag (grovkalkyle før prosjektering), i tillegg til konsekvenser for driftsbudsjettet, inklusiv fremtidige forvaltnings, drifts- og vedlikeholdsutgifter.
- Inntekter som følge av investering oppgis per hovedprosjekt.
- Hvis et hovedprosjekt strekker seg over flere år, skal det foreligge en betalingsplan som indikerer årlig budsjettramme i

---

<sup>6</sup> Fra 2014 ble loven endret slik at mva. knyttet til investeringer skal inngå som en del av finansieringen

økonomiplanen.

- Netto budsjettering er ikke tillatt. Uforutsette tilskudd eller gaver kan ikke brukes til å øke investeringsrammen uten bystyrets godkjenning/vedtak.
- Budsjettet (brutto utgifter og inntekter) skal være på prosjektnivå med unntak av "sekkebevilgninger" til vei, VA, IKT og eventuelt andre naturlige sekkebevilgninger.
- Etter budsjettvedtak utnevner rådmannen en prosjektleder per investeringsprosjekt.

#### *FORPROSJEKT – planlegging av prosjektgjennomføring*

Av investeringsinstruksen fremgår det at vedtak om forprosjekt skal inneholde en bevilgning i en størrelsesorden som er forsvarlig i forhold til investeringens omfang. Bevilgningen inngår som en del av totalprosjektrammen. I arbeidet med forprosjektet skal ikke Lillesand kommune bindes juridisk utover forprosjektperioden. Med bakgrunn i dette budsjettvedtaket, og utgiftsanslaget blir det:

- Engasjert arkitekt og/eller konsulent dersom man ikke bruker egenkompetanse, alternativt utlyse arkitektkonkurranse, prosjektkonkurranse eller lignende.
- Opprettet en prosjektgruppe som består av representanter fra de enhetene som er involvert. (f.eks bygg, VA, IKT etc) Samt en vurdering om representant fra brukerne av den tjenesten som prosjektet vedkommer bør involveres. (f.eks Råd for eldre, Råd for funksjonshemmede etc). Prosjektgruppen er med i arbeidet i hele forprosjekt fasen.

Sluttrapport forprosjekt skal minimum inneholde:

- Forprosjekttegninger inklusivt romprogram
- Beskrivelse av bygningsmessig standard og tekniske installasjoner.
- Anslag over utgifter på grunnlag av erfaringstall, framlagt i samsvar med kommunens gjeldende kontoplan. Anslag over utgifter skal omfatte eventuelle kostnader knyttet til oppvarmingsalternativer, infrastruktur, tomteutgifter/gebyr, inventar, utenomhusanlegg, forventet lønns- og prisstigning i planleggings-/byggeperioden, samt eventuelle beløp til kunstnerisk utsmykking.
- Konsekvens for forvaltning, drift og vedlikehold etter ferdigstilling med forventet driftsbudsjettmessige endringer.
- Valg av løsning skal inneholde vurdering om OPS (offentlig/privat samarbeid) er aktuelt.
- Forventet framdriftsplan for den videre prosjektering og

- bygging i tråd med blant annet rekkefølgebestemmelser
- For alle enkeltinvesteringer over en total utgiftsramme på anslagsvis kr 3 000 000,- skal det oppgis i forprosjektet forventet fremdriftsplan i et Gant-diagram (MS-project). Denne skal inneholde minimum en oversikt over ressursbruk, betalingsplan og tidsakse.
  - Saksutredning, i saksframlegget som prosjektleder legger frem bør det fremgå på hvilken måte man skal innhente anbud/tilbud.

#### *HOVEDPROSJEKT – gjennomføring av investeringsprosjektet*

Detaljprosjektering, endelig klargjøring av prosjektgjennomføringen

Detaljprosjektering igangsettes når forprosjektering er vedtatt av bystyret. Prosjektleder er ansvarlig for detaljprosjektering, og må man påse at:

- Byggeløyve blir innhentet, herunder alle godkjenninger fra offentlige instanser
- Anbud/tilbud på den planlagte anskaffelsen må innhentes innenfor gjelde regelverk og retningslinjer. I disse spørsmålene involveres kommunens innkjøpskoordinator for støtte og rådgivning.
- Kontraktsignering

Dersom bystyrets utgiftsramme for hovedprosjektet er for lavt i forhold til innkomne tilbud/anbud må saken legges fram for bystyret for ny politisk behandling før prosjektet igangsettes. Før saken legges fram for bystyret skal man forsøke å finne alternative løsninger slik at investeringsprosjektet kan gjennomføres innenfor den opprinnelige utgiftsrammen. Prosjektgruppen er i gjennomføringen av hovedprosjektet ikke aktiv, med mindre prosjektleder har behov for ekstra rådgivning og koordinering.

#### *Prosjektstart*

Byggeleder engasjeres ved behov. Før investeringsprosjektet starter bygging / anskaffelser, skal kontrakt med entreprenør(er) og leverandør(er) vært inngått. Endelig framdrifts- og betalingsplan oversendes økonomistab. All finansiering må være på plass, dvs. alle budsjettvedtak må være gjort av bystyret.

#### *Oppfølging av investeringsprosjekt (gjelder også for forprosjektfasen)*

Investeringsprosjektene skal rapportere til økonomistab i forbindelse med kommunens normale rapporteringstidspunkt i henhold til malen i vedlegg 4. Typiske rapporteringstidspunkt er; tertialrapport nr 1, tertialrapport nr 2 og åravslutning/årsberetning. Det skal påses at prosjektarbeidet blir utført innenfor gjeldende regelverk (LOA, PBL etc) og budsjettamme, samt at byggeregnskapet skal innrettes på en slik måte at man til enhver tid har full oversikt.

For investeringsprosjekter som går over flere budsjettår, gjelder opprinnelig vedtak årsuavhengig. Budsjettet skal for slike prosjekter justeres for det som

gjenstår som ubrukt i forbindelse med årsavslutning. Investeringsprosjekter som ikke blir igangsatt i budsjettåret eller som drar uforholdsmessig langt ut i tid, skal vurderes på nytt i økonomiplan- og budsjettsammenheng. Ved rullering av økonomiplanen skal det hvert år foretas en ny vurdering av det enkelte investeringsprosjekt og justeres for lønns- og prisvekst, samt konsekvenser for driftsbudsjettet med hensyn til forvaltning, drift og vedlikehold.

Prosjektmidler som ved årets slutt ikke er benyttet, skal som en hovedregel videreføres til året etter. Dette blir formelt godkjent i forbindelse med bystyrets godkjenning av årsregnskapet/årsberetningen.

#### Overlevering

Investeringsprosjektet er ferdig når man har skrevet under overtakelsesforretning, eller at kjøper har overtatt det fulle ansvar (ansvar og risiko er overført). Det skal utarbeides byggedokumentasjon for forvaltning, drift og vedlikehold for byggeprosjekt før overtakelsesforretning gjøres.

#### PROSJEKTREGNSKAP

Det skal utarbeides prosjektregnskap for alle investeringsprosjekter. Budsjettvedtak som skal dekke flere investeringer skal føres med ulike prosjektnummer. Det skal budsjetteres på lavest mulig nivå (brutto utgifter og inntekter), slik at det er mulig å hente ut prosjektrapporter som gjør det mulig å analysere avvik mellom budsjett og regnskap. Prosjektregnskapet bør settes opp i henhold til spesifikasjonene i anbud/tilbud. Prosjektregnskapet bør vise hva som er opprinnelig bevilgning, og hva som er tilleggsbevilget, samt hvordan det er finansiert. Det rapporteres på investeringsprosjekt i forbindelse med den periodiske rapporteringen i kommunen.

#### TILLEGGSBEVILGNING

Dersom et investeringsprosjekt trenger tilleggsbevilgning, skal prosjektleder, etter godkjenning av rådmannen, fremme en sak for bystyret med forslag til finansiering, i god tid før bevilgningen er brukt opp. Rådmannen får fullmakt til å stoppe et investeringsprosjekt, dersom bevilgningen er brukt opp, og sak ennå ikke er lagt fram for bystyret.

#### SLUTTREGNSKAP / RAPPORT

Det skal utarbeides sluttregnskap for ethvert investeringsprosjekt. Sluttregnskap legges fram for bystyret senest 1 år etter at overtakelsesforretning har funnet sted, eller når ansvar og risiko er overført. Sluttregnskapet bør settes opp i henhold til spesifikasjonene i anbud/tilbud. Sluttregnskapet bør vise hva som er opprinnelig bevilgning, og hva som er tilleggsbevilget, samt hvordan det er finansiert. Dekking av udekket/disponering av udisponerte midler gjøres i forbindelse med årsavslutningen av investeringsregnskapet.

---

***Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at Lillesand kommune, knyttet til investeringsprosjektet LUS 2, skal ha en prosjektstyring i tråd med egen investeringsinstruks og skal ha dokumentert de krav som følger av denne.***

---

---

## 4.1.2. FAKTA

### *Kommunens overordnede rutiner*

Lillesand kommune har i sitt økonomireglement etablert instruks for investeringer som beskriver de ulike fasene av et investeringsprosjekt med tilhørende oppgaver. Det er også beskrevet forhold og forskjeller for de ulike typer prosjekters art og størrelser. Det er gitt oppklarende informasjon omkring hvordan de ulike prosjekter skal oppfattes basert på størrelse og om de er av regelmessig art. Investeringsinstruksen danner grunnlag for forventninger til hvilke oppgaver som skal utføres knyttet til prosjektets faser. Instruksen ble vedtatt av bystyret i Lillesand kommune tilbake i 2010 og har siden den gang ikke vært revidert. Flere av de som er intervjuet peker på at investeringsinstruksen fremstår utdatert og i liten grad tilpasset til en effektiv gjennomføring av et investeringsprosjekt. I investeringsprosjektet LUS 2 er det benyttet innleid prosjektledelse og man har valgt å ha en samspillsfase med formål om å optimalisere prosjektet med hensyn til reduksjon av byggekostnader. Investeringsinstruksen gir ikke beskrivelser omkring bruk av hverken ekstern prosjektledelse eller samspillsfase.

Det er i intervju med nøkkelpersoner i Lillesand kommune, som har vært involvert i LUS 2 prosjektet, blitt etterspurt mer opplæring i investeringsinstruksen. Dette gjelder eksempelvis rektor ved LUS som i liten grad var kjent med innholdet i instruksen før hun ble involvert i arbeidet med prosjektet. På spørsmål om hvorfor hun mente at det kunne hatt nytte, peker hun på at det ville gitt et bedre grunnlag for forståelse mellom ulike roller, ansvar og prosjektets faser. I intervju med kommunalsjef teknisk er det pekt på at flere av de ansatte i kommunen har deltatt på ulike kurs knyttet til metodikk innen prosjektledelse. Dette er også bekreftet i intervju med byggherrekontakt LUS 2. Fra byggherrekontakt har det imidlertid vært stilt spørsmål rundt hvordan kommunen i etterkant av denne kompetansehevingen har sikret at kompetansen nyttiggjøres og evalueres. Kommunalsjef peker på at den kompetansehevingen man har hatt bidrar til å tydeliggjøre forståelsen av fasene i et prosjekt, og hvor avgjørende det er å gjennomføre prosjekter med en fastsatt metodikk, da dette vil sikre at man er innom de stegene som sikrer god prosjektstyring. Byggherrekontakt opplyser i intervju med revisor at man i forhold til LUS 2 jobbet parallelt med utvikling av en tilpasset prosjektmetodikk, men det viste seg å være krevende både med hensyn til tid og ressurser. I denne forbindelse ba byggherrekontakt om at man fikk tilført mer ressurser for å sikre større grad av egenregi i LUS 2 prosjektet, men svaret til dette var at man kunne kjøpe tjenester av ekstern prosjektledelse. Byggherrekontakt peker på at det finnes mange kompetente ansatte i egen organisasjon som i for liten grad involveres i kommunens prosjekter når det er behov noe som kunne bidratt til å redusere behov for innleie.

I intervju med byggherrekontakt ble det diskutert omkring hvordan investeringsinstruksen oppleves sett i sammenheng med ekstern prosjektledelse og innretning av en samspillsfase. Når det kommer til investeringsinstruksen sett opp mot praktisk gjennomføring, opplever byggherrekontakt at investeringsinstruksen i sin nåværende form er lite anvendelig. Dette

begrunnes blant annet med at den ikke er bygget opp med nødvendig grad av maler og elektroniske tilpassede systemer.

I intervju med rådmannen bekrefter hun de syn som har fremkommet i de ulike intervjuene når det gjelder forholdet omkring instruksen og at denne oppleves utdatert. Hun peker på at man i den senere tid har arbeidet med å oppdatere investeringsinstruksen slik at den inneholder tilfredsstillende og tidsrelevante prinsipper for prosjektmetodikk. Hun peker spesielt på at den tidlige fasen i et prosjekt løftes frem i metodikken.

I det følgende vil vi gjennomgå investeringsinstruksen sett opp mot gjennomføringen av investeringsprosjektet LUS 2. Dette vil gi et bedre bilde av om kommunen i dette prosjektet har fulgt gjeldende rutiner. Revisor er gjennom sine undersøkelser gjort kjent med at det i prosjektets tidlige fase ikke har vært mulig å forelegge det som antas å være tilstrekkelig dokumentasjon. Dette begrunnes med at kommunen frem til revisjonens undersøkelser har hatt tre ulike prosjektledere og at det i denne forbindelse har vært utfordrende å skaffe tilveie all dokumentasjon. Det vises for øvrig til at mappestruktur ikke har vært etablert på en slik måte at det har sikret lagring av all dokumentasjon på felles tilgangsområder.

#### *4.2.2 Prosjektstyring LUS 2*

Digitaliseringsdirektoratet (DIFI) sitt samfunnsoppdrag er å modernisere og omstille offentlig sektor. Som et ledd i sitt arbeid har DIFI utarbeidet en prosjektveiviser til bruk i både kommuner og stat. I intervjuer med byggherrekontakt og kommunalsjef teknisk er det nevnt at man har igangsatt et arbeid med å utarbeide nytt reglement for investeringer. Kommunalsjef peker på at arbeidet som er igangsatt har som mål å skape større samsvar mellom eget reglement og DIFI sin prosjektmetodikk. Byggherrekontakt har i intervju pekt på DIFI sin prosjektveiviser som et bedre verktøy enn dagens instruks, da denne i større grad legger opp til en tidsakse og beslutningspunkter underveis i prosessen. Byggherrekontakt har i intervju informert om at han flere ganger i sektormøter har ytret ønske om opplæring og oppfølging av kommunens investeringsinstruks, samt revidering av denne.

DIFI definerer prosjektstyring som den løpende styringen av et prosjekt. God prosjektstyring handler om å tilfredsstille virksomhetsledelsens ønske om tilstrekkelig forutsigbarhet og kontroll. DIFI fremhever også prosjektstyring knyttet til det å sikre fremdrift, holde planer og budsjetter og ivareta prosjektets usikkerhet. Prosjektledelse derimot er et bredere begrep, som omfatter også det å sette sammen et godt prosjektteam, få dem til å samarbeide, engasjere og motivere, forebygge konflikter og ivareta prosjektets interesser.<sup>7</sup>

Lillesand kommune har gjennom sin investeringsinstruks etablert klare krav til faseinndelinger. I det følgende vil vi ta for oss de ulike fasene når vi gjennomgår faktagrunnlaget og stille dette opp mot den forelagte dokumentasjon.

---

<sup>7</sup> <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/prosjektstyring/1417>



I vår gjennomgang av dokumentasjon registrerer vi at skolestruktur i lang tid har engasjert, både politisk og administrativt. Det er gjort flere utredninger med sikte på å identifisere behov for strukturer både på ungdomsskoletrinnene og barneskoletrinnene. Av forelagt dokumentasjon<sup>8</sup> fremgår det at skolestrukturen er utredet av fem utvalg i perioden 1997 – 2016. Den politiske behandlingen av utredningene er knyttet til fire saker hvor blant annet gjeldende vedtak i BS-sak 118/12 støtter utbygging av LUS. Det fremgår av saksvedlegg til BS 078/16 at det er utarbeidet kalkyler knyttet til utbygging av LUS til en 6 paralleller skole. Kalkylen<sup>9</sup> knytter seg til utredningens valgte alternativ (1) for utbygging hvor det legges til grunn et kostnadsoverslag på kr 44,5 mill. På dette stadiet ble følgende kostnader ikke tatt med i kalkylen:

- Utgifter knyttet til eventuelle midlertidige lokaler for skoleelever og ansatte.
- Inventar (brukerutstyr). Avsettes 5 - 10 % av prosjektkost. ved utvidelse
- Kostnader knyttet til regulering/ byggesak
- Prisstigning fram til byggestart
- Det er ikke lagt inn kostnad til bygningsmessige oppgradering/ endringer i eksisterende skolebygg.

Prosjektets tidlige fase har gjennomgående vært tema for spørsmål vi har stilt i intervjuer, hvor vi har sett dette opp mot forventninger til første fasen i investeringsinstruksen. Investeringsinstruksen legger til grunn at identifikasjon og utredning skal inneholde en rekke forhold som skal skriftliggjøres gjennom vedlegg 1-A (større bygg). Vi er oversendt dette vedlegget som en del av kommunens rutiner, men det foreligger ikke et utfylt dokument i prosjektsammenheng som ivaretar de krav som følger av investeringsinstruksen. Vedlegg 1-A i investeringsinstruksen legger til grunn kostnadsoverslag basert på en mal for utregning. I en fase for identifikasjon og utredning ville et slikt detaljert kostnadsoverslag gitt gode indikasjoner på utgangspunkt for både omfang og pris.

På spørsmål til rådmannen om hun opplevde at investeringsprosjektet var tilstrekkelig utredet før igangsettelse, svarer hun at det var flere svakheter ved prosjektets tidlige fase. Først og fremst peker hun på utilstrekkelig utredning før igangsetting og at prosjektet ble igangsatt uten en konseptfase.<sup>10</sup> Rådmannen viser til at det i ettertid er innført prosjektmetodikk som sier at alle investeringsprosjekter skal ha en konseptfase hvor det tas prinsipielle beslutninger som gir rammer for videre planlegging.

---

<sup>8</sup> Skolestruktur – politisk vedlegg 078/16

<sup>9</sup> Notat som vedlegg til sak om skolestruktur

<sup>10</sup> I konseptfasen beskrives problemet tiltaket skal løse, hvilke fremtidige behov samfunnet vil ha og angi hvilke mål som skal oppnås med å gjennomføre tiltak. Ulike løsninger og tiltak som er konseptuelt forskjellig fra hverandre skal vurderes og sammenlignes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Det skal anbefales hvilket tiltak som bør gjennomføres og hva som er viktige forutsetninger i den videre planleggingen for å lykkes. (Regjeringen.no – hva er statens prosjektmodell).



I intervjuer med byggherrekontakt fremgår det at det i liten grad er tilgjengeliggjort dokumentasjon som beskriver helheten i arbeidet som er gjort i prosjektets tidligfase. Av den dokumentasjon vi er forelagt fremstår denne fragmentert og i liten grad helhetlig. I hovedsak er prosjektets tidlige fase dokumentert med utarbeidelse av rom- og funksjonsprogram herunder beskrivelser av arealbehov, tegninger VA, pedagogiske begrunnelser og det som omtales som skisser fra skisseprosjektet. Dette er for øvrig dokumentasjon som også fremgår av konkurransegrunnlaget.

I intervju med rektor ved Lillesand ungdomsskole (LUS) har vi stilt spørsmål knyttet til hennes involvering i arbeidet med identifikasjon og utredning sett i lys av at investeringsinstruksen legger til grunn analyser av behov. Rektor peker på at det foreligger framskrivningstall for fremtidige årskull av elever som viser et behov for utvidelse av LUS. Dette er tall og behov som ifølge rektor er godt kjent i sektoren. Når det gjelder den pedagogiske begrunnelsen som er utarbeidet sier denne noe om forventede elevtall hvor det fremgår en økning fra 360 til 540 elever og en økning av antall lærere på mellom 20 til 25.

#### *Politiske vedtak – formelt klarsignal før igangsetting*

Av forelagte politiske dokumenter viser disse at bystyret i Lillesand kommune i oktober 2016 vedtok å støtte utredningens alternativ 1 som innebar å bygge ut Lillesand ungdomsskole til en 6 paralleller skole (BS-119/16). Av saksopplysningene fremgår det at bakgrunnen for at bystyret vedtok skoleutbyggingene er den kraftige elevtallsveksten kommunen har og har hatt. Veksten er særlig stor på barnetrinnet, men at det av dette naturlig følger at elevene skal over på ungdomstrinnet etter hvert.

Samme år, i bystyrets møte i oktober (BS 78/16) fremgår det at tidligere kostnadsanslag på kr 44,5 mill. inkl. mva kom frem på bakgrunn av normtall for skoleareal. Det ble ifølge sakspapirene ikke foretatt noen reell vurdering av LUS som eksisterende bygg. Det ble da ikke foretatt noen pedagogisk vurdering av utbyggingen og det ble ikke tatt hensyn til behov for ombygginger. Kostnader til inventar og ombygging var ikke med. Utvalget som utredet skolestruktur bestod i hovedsak av ansatte fra oppvekstsektoren med unntak av økonomirådgiver og daværende rådmann som også var en del av utvalget.

Den 2. mai 2018 behandlet bystyret utbyggingen av Lillesand ungdomsskole. Vedtak ble basert på rådmannens innstilling om videreføring av trinnkonsept med en 6 paralleller skole innenfor en ramme på kr 112 millioner inkl. mva. Av bystyrets vedtak (BS- 047/18) fremgår det at man har fokus på et trygt og godt læringsmiljø og derfor mener at trinnkonseptet skal videreføres. Begrunnelsen for kostnadsøkningen fra tidligere kostnadsoverslag begrunnes med kostnadsdrivere knyttet til at man velger et trinnkonsept.

Formannskapet vedtok i sak 022/19 at «*Oppstart bygging av Lillesand ungdomsskole byggetrinn 2 godkjennes og gjennomføres i henhold til økonomiplan 2019-2022*». Utvidelsen av skolen ferdigstilles til skolestart aug. 2020.

#### *Forprosjekt – planlegging av prosjektgjennomføring*

Av forelagt dokumentasjon kan vi ikke se at det foreligger noe vedtak om forprosjekt, men i samtaler med tidligere økonomisjef er vi imidlertid informert om at det ble satt av 1 mill. kr til forprosjekt. Investeringsinstruksen viser til at budsjettvedtak skal inneholde utgifter til forprosjekt der dette er påkrevd.

I forprosjekt skal det engasjeres arkitekt og/eller konsulent dersom man ikke bruker egenkompetanse, alternativt utlyse arkitektkonkurranse, prosjektkonkurranse eller lignende. Basert på intervjuer med kommunen er vi gjort kjent med at man tidlig i prosjektet tok kontakt med arkitekt som tidligere var benyttet i forbindelse med bygging av LUS. Dette gjorde man i den tro at denne arkitekten hadde et eierskap til tidligere tegninger og at det slik sett var naturlig å bygge videre på dette. Denne antakelsen viste seg å være feil, og kommunen kom i en situasjon hvor man satt med ufullstendige tegninger og en ulovlig anskaffelse av arkitekt. Den ulovlige anskaffelsen av arkitekt ble det gitt en orientering omkring i kontrollutvalgets møte 27. februar 2018 (sak 1/18). Videre viser sakspapirene fra bystyret den 2. mai 2018 (047/18) at formannskapet ble orientert om den ulovlige arkitektanskaffelsen i mars samme år. Vi er forelagt en oppdragsbekreftelse mellom kommunen og arkitekt. Denne er datert og undertegnet mai 2017. Utskrift fra regnskapet viser at man totalt betalte arkitekt nær 1,4 mill. kroner i 2017.

Av sakspapirene fra bystyret 2. mai 2018 (047/18) omtales skisseprosjektet som er etablert knyttet til utbyggingen av LUS. Det fremgår av referat fra skisseprosjekt 22. mai 2018 at kommunalsjef teknisk ønsker at fremdrift i prosjektet skal komme tydeligere frem, og ønsker seg mer oversikt. Dette skal teknisk prosjekt ta fatt i på forprosjektstadiet. Vi er imidlertid ikke forelagt noen oversikt i form av en rapport fra forprosjekt slik instruksen legger til grunn. Slik vi forstår sakspapirer til bystyret så har man i skisseprosjektet arbeidet for å synliggjøre arealbehov og kostnadsoverslag for LUS byggetrinn 2. Sakspapirene viser at skisseprosjektet har kommet frem til et areal- og kostnadsoverslag på totalt 3123 m<sup>2</sup> med en beregnet kostnad på 81 mill. kr (kr.26000 pr m<sup>2</sup>).

Utover ovennevnte beregninger er det lagt til grunn inventarkostnader beregnet til 13 mill. kr. Utomhusplan er beregnet til kr 1,5 mill. kr. Når det gjelder p-arealer ser man ikke behov for å gjøre noen endringer. Kunstnerisk utsmykning er beregnet til 1,5 mill. kr, basert på en beregning av 2 % av nybyggkostnader. Total kostnad for utbygging/ombygging inkl. kunstnerisk utsmykning er beregnet til 112 mill. kr. Kostnadsberegningene er basert på skisseprosjektet og angitt areal for nybygg, påbygg og ombygging. Det presiseres at uforutsette forhold kan oppstå. Det presiseres også at resultat av en anbudskonkurranse både kan resultere i høyere og lavere kostnad. I forelagte dokumenter i denne fasen kan vi ikke se at det er gjort noen risikovurderinger eller gitt noen beskrivelser omkring usikkerhet, utover at uforutsette forhold kan oppstå.

Arkitekt har tidligere i 2018 utarbeidet en kostnadskalkyle<sup>11</sup> hvor det er anslått 226 m<sup>2</sup> mer enn i beregningene til skisseprosjektet, og hvor arkitekt har lagt til grunn noe ulike beregninger enn det som fremgår av skisseprosjektet. I kalkylen utarbeidet av arkitekt vises det til en total byggekostnad på kr 125 mill. kr. Det som kostnadmessig skiller seg fra skisseprosjektets beregninger er 10 mill. kr som arkitekt har lagt til for prosjektering alle fag (antatt). Arkitektens beregninger for inventar beløper seg på 3,2 mill. kr. Av arkitektens beregninger fremgår det noe høyere arealmessige kostnadsberegninger hvor man gjennomgående bruker kr 27 000 pr m<sup>2</sup> og 40 % påslag på areal for ombygging. Sett opp mot beregninger fra skisseprosjektet har man gjort flere endringer i forhold til arkitekts kalkyle, men vi kan ikke se at det er forelagt dokumentasjon fra skisseprosjektets vurderinger omkring disse endringene.

I forelagt møtereferat fra prosjektmøte skisseprosjekt 8. mai 2018 fremgår det at man tydelig har involvert ulike fagområder i skisseprosjektet som eksempelvis drift, IT, brukere og prosjektledelse fra Lillesand kommune, samt innleid prosjektledelse. Dette kan indikere at skisseprosjektet kan ha form som et forprosjekt. Det som imidlertid oppleves forstyrrende for en slik oppfatning er at det i samme møtereferat fremgår at det skal etableres et forprosjekt fra det tidspunkt skisseprosjekt er godkjent og bestilling<sup>12</sup> foreligger. I referatet fremgår det at AMU og arbeidstilsynet håndteres i det planlagte forprosjektet. Videre skal IT kobles inn, samt at man skal håndtere eventuelle behov for tekniske rådgivere innen ventilasjon og elektro. Dette er forhold som omtales i investeringsinstruksens fase for forprosjekt. Ser man dato for dette møtet, hvor det besluttes å etablere forprosjekt sett opp mot arkitektens kostnadsoverslag, datert 12. februar 2018, viser dette tydelig at det har vært en rekkefølge i praksis som ikke harmonerer med investeringsinstruksens angivelser omkring forprosjekt. Arkitekt er engasjert flere måneder før forprosjekt er etablert.

Når det gjelder sluttrapport forprosjekt har vi etterspurt dette hos kommunen, men tilbakemeldingen er at denne ikke foreligger. Sluttrapporten skal ta for seg sentrale forhold i prosjektet som er av vesentlig betydning for prosjektstyringen og ser man eksempelvis instruksens krav til minimumsinhold i sluttrapport er dette samlet sett forhold som kunne gitt et bedre grunnlag for fremdrift, usikkerhet og kostnadskontroll.

På tross av at det ikke foreligger noen sluttrapport har vi valgt å gå gjennom en del forhold ved instruksens som vi registrerer er dokumentert uten å være satt i sammenheng med en sluttrapport.

Forprosjekttegninger inklusivt romprogram fremgår av den dokumentasjon vi er forelagt. Det fremgår også en pedagogisk begrunnelse. Bystyret ble gjennom sak BS-047/18 presentert for

---

<sup>11</sup> Haarklau\_kostnadskalkyle\_LUS\_B2 vedlegg 1

<sup>12</sup> Bestilling er ikke utdypet, men forstås som bystyrets godkjenning for at anbud kan lyses ut

arbeidet som byggekomite og arkitekt har utarbeidet i form av det som omtales som skisseprosjektet. I bystyrets vedtak, sak BS 047/18, fremgår det at bystyret gir rådmannen mandat til å utlyse totalentreprisekonkurranse for prosjektet. De utarbeidede skissene legges ved som del av grunnlaget for konkurransen, sammen med beskrivelse av krav til funksjonalitet, miljøprofil, estetikk og framdrift. Skissene skal ikke være bindende for konkurransedeltakerne.

I intervju med byggherrekontakt er han usikker på om bystyret egentlig var klar over hvor detaljerte skissene egentlig var og om det i ettertid kan stilles spørsmål om skisser og utarbeidet grunnlagsdokumentasjon i større grad burde vært bindende for entreprenør. Rådmannen har i intervju vist til at det var flere diskusjoner omkring hvorvidt man skulle gå ut i markedet med en konkurranse hvor skissene ikke var bindende. Det at man la ved skisser til konkurransegrunnlaget som ikke var bindende kunne ifølge rådmannen gi rom for endringer senere i prosessen. Sett i ettertid ser hun at man kanskje burde fremmet en ny sak til bystyret for å avklare forholdet til skissene og hvilke konsekvenser ikke-bindende skisser ville kunne få for entreprisen. Rådmannen tok for øvrig forhold knyttet til skissene opp med innleid prosjektledelse og problematiserte at skissene ikke skulle være bindende. Anbefalingen fra innleid prosjektledelse var å gå videre med kunngjøring av konkurranse basert et prinsipp om at skissene ikke skulle være bindende.

Når det gjelder entrepriseformen uttrykker rådmannen at man, sett i ettertid, burde stoppet opp og diskutert entrepriseformen grundigere. Samtidig kjente man på et tidspres om å komme i gang med prosjektet. Generelt er hun av den oppfatning at man kan si det er riktig å lage bindende tegninger som en del av konkurransegrunnlaget, men samtidig kan det i andre tilfeller være hensiktsmessig med en innovativ offentlig anskaffelse med en samspillsfase uten bindende tegninger. Rådmannen er tydelig på at ved sistnevnte alternativ, må man beskrive en slik løsning med en tydelig modell.

I vår gjennomgang av saksfremlegg merker vi oss at det hverken til formannskapet eller til bystyret er beskrevet forhold omkring usikkerhet, risiko eller samspillsfase. Det eneste vi kan se er beskrevet omkring usikkerhet, er at man i saksfremlegg for kalkyle knyttet til kr 112 mill., beskriver at man ikke har tatt høyde for uforutsette forhold. I intervju med byggherrekontakt ble det forklart at da man fikk inn tilbud og entreprenør ble valgt, var det såpass stor avstand mellom tilbud og budsjetttramme (112 mill. kr), at man så på dette som en tilfredsstillende usikkerhetsmargin. Dette var imidlertid en vurdering gjort etter at de politiske beslutningene var tatt og det var på tidspunktet for politisk beslutning ikke mulig å vite at tilbudet fra entreprenør skulle bli så lavt sett opp mot vedtatt investeringsramme.

Beskrivelse av bygningsmessig standard og tekniske installasjoner kan vi ikke se forelagt. Sett i lys av at det senere i prosjektet har påløpt vesentlige kostnader til ombygging av eksempelvis ventilasjon viser dette at eksisterende bygningsmessig standard kunne vært

kartlagt og tatt inn som en del av konkurransegrunnlag. I intervju med byggherrekontakt ble det uttalt at svakheter ved ventilasjonsanlegget burde vært en kjent sak ettersom elever har hatt utfordringer som følge av dårlig inneluft. Byggherrekontakt stiller selv i intervju spørsmålsteget omkring hvorvidt ventilasjon burde vært tatt inn som en del av totalentreprisen.

Når det kommer til anslag over utgifter på grunnlag av erfaringstall, ser vi dette gjennomgått i kalkyler fremlagt for bystyret. Når det gjelder konsekvens for forvaltning, drift og vedlikehold registrerer vi at byggdrift er representert i en av arbeidsgruppene. Det foreligger imidlertid ingen dokumentasjon som kan si noe om forventede driftskostnader ved utbygging i form av driftsbudsjettmessige endringer. Dette var tema i intervju med byggherrekontakt som selv etterlyste større grad av representasjon fra byggdrift i de ulike møtene.

Forventet fremdriftsplan for den videre prosjektering og bygging i tråd med blant annet rekkefølgebestemmelser foreligger i form av utarbeidet Excel-dokument.<sup>13</sup> Dokumentet viser en inndeling for henholdsvis skisseprosjekt og totalprosjekt. Fremdriftsplan omtaler ikke samspillsfase. Investeringsinstruksen legger til grunn at det i forprosjektet etableres fremdriftsplan i Gant – diagram (MS-project) og skal inneholde minimum oversikt over ressursbruk, betalingsplan og tidsakse. Forelagt dokumentasjon viser tidsakse, men er ikke utarbeidet i form av et Gant - diagram. Videre er det ikke sammenstilt betalingsplan og ressursbruk opp mot dokumentasjon som viser prosjektets tidsakse.

#### *Hovedprosjekt – gjennomføring av investeringsprosjektet*

Av investeringsinstruksen fremgår det at man som første del av hovedprosjekt skal gjennomføre *detaljprosjektering og endelig klargjøring av prosjektgjennomføringen*. I dette ligger det til grunn at detaljprosjektering igangsettes når forprosjektering er vedtatt av bystyret. Vi legger til grunn at bystyrets beslutning om å lyse ut totalentreprisekonkurranse for prosjektet, er relevant vedtak for dette. Bystyret vedtok 2. mai 2018 å gi rådmannen mandat for å kunngjøre konkurranse i sak BS-047/18.

Av forelagt dokumentasjon fremgår det at det ble søkt om rammetillatelse for utvidelse av Lillesand ungdomsskole den 3. mai 2019. Videre fremgår det av sak til bystyret (BS 238/19) at kommunen, med hjemmel i plan- og bygningsloven § 20-3, jf § 20-1, gir rammetillatelse for utvidelse av Lillesand ungdomsskole.

Anbud/tilbud på den planlagte anskaffelsen må innhentes innenfor gjeldende regelverk og retningslinjer. Av forelagte dokumenter, knyttet til konkurransegrunnlag, fremgår det at konkurransen ble kunngjort den 22. november 2018 hvor frist for å levere inn tilbud var 8. februar 2019. Evaluering av konkurransen er dokumentert med valgte entreprenørs tilbud som utgjør kr 80 millioner inkl. mva. Evalueringskriterier var 100 % pris. Det ble diskutert med byggherrekontakt og nåværende prosjektleder LUS omkring hvor hensiktsmessig det er med

---

<sup>13</sup> Fremdriftsplan LUS 2018

kun pris som evalueringskriterium. Vi pekte da på forhold som kvalitet, oppgaveløsning og oppdragsforståelse som eksempler på kriterier. Det ble gitt uttrykk for at å tilegne pris 100 % vektlegging er en normal fremgangsmåte.

Når det gjelder inngått kontrakt med entreprenør skiller formen for entrepriser, med samspillsfase, seg fra hva investeringsinstruksen legger til grunn. Instruksen sier at før investeringsprosjektet starter bygging/anskaffelser, skal kontrakt med entreprenør(er) og leverandør(er) vært inngått. Sett i lys av at Lillesand kommune vedtok å gjennomføre en samspillsfase, ville valgte leverandør inngå samarbeid med kommunen i med intensjon om å skrive kontrakt om bygging etter samspillsfasen. Det er også et viktig moment at endelig pris ikke kunne foreligge før man eventuelt hadde tegninger og beregninger som var av bindende art. Konkurranses grunnlaget var som tidligere nevnt, kunngjort med skissetegninger av ikke bindende art.

Det fremgår av instruksen at prosjektgruppen i gjennomføringen av hovedprosjektet ikke er aktiv, med mindre prosjektleder har behov for ekstra rådgøring og koordinering. Ettersom prosjektet baserte samspillsfasen på involvering av sektor, var det i gjennomføringen av samspillsfasen involvering av blant annet rektor, IKT, drift mm.

Når det kommer til prosjektstart skal det ifølge instruksen engasjeres byggeleder ved behov. Ettersom Lillesand kommune hadde valgt innleid prosjektledelse fremstår det noe uklart hvilke roller og hvilke aktører som hadde hvilket ansvar. Vi kommer tilbake til disse forholdene i problemstilling 2. Når det gjelder innleid prosjektleder ble denne engasjert gjennom avrop på rammeavtale hvor oppdragsbekreftelse ble signert 6. mai 2018.

I forbindelse med prosjektstart sier instruksen at kontrakt med entreprenører og leverandører skal være inngått. I lys av tidligere omtalte samspillsfase ble ikke kontrakt inngått formelt før 4. august 2019. Kontrakten ble av Lillesand kommune undertegnet 18. mars 2019. Totalentreprenørens underskrift viser at man strøk over 18. mars 2019 og daterte kontrakt 4. august 2019. På dette tidspunkt var man langt utover dato for kommunens opplevde byggestart. Samspillsfasen ble ifølge byggherrekontakt opplevd avsluttet fra kommunens side den 18. mars 2019.

Når det gjelder betalingsplan forelå ikke dette ved oppstart av samspillsfase, men det foreligger en betalingsplan som fremgår av e-post korrespondanse mellom totalentreprenør, innleid prosjektleder og Lillesand kommune. E-post er datert 7. august 2019, altså tre dager etter at man inngikk kontrakten mellom totalentreprenør og Lillesand kommune. Betalingsplan viser oversikt over forfall for innbetalinger og kostnader fordelt på art.

Finansiering ble av kommunen opplevd av å være på plass da man startet prosjektet. Det å ha, en buffer (112 mill. kr – entreprenørs tilbud 80 mill. kr inkl. mva.) før byggestart, slik byggherrekontakt uttaler det, opplevdes å være tilstrekkelig for å ivareta usikkerhet.



Oppfølging av investeringsprosjektet skjer gjennom rapportering i henhold til instruksens vedlegg 4 – mal for rapportering. Vi er ikke forelagt rapportering i form av vedlegg 4, men har i vår gjennomgang av tertialrapporter kontrollert om det er rapportert på prosjektet. I tertialrapport 1. 2019 fremgår det at det i 1. tertial 2019 var medgått kr 262 902,- av budsjett. Videre fremgår det at samspillsfase pågår. I tertialrapport 2. 2019 fremgår det at det pr 2. tertial 2019 er medgått 8 234 973 kr av budsjettet. Det fremgår videre at det er inngått kontrakt med entreprenør om bygging. Forventet forbruk i 2019 estimeres å bli 36 mill. kr og det foreslås trukket inn 30,1 mill. kr i 2019. I 1. tertial 2020 omtales utvidelsen med 24 mill. kr i investeringsrammen, en økning fra 112 mill. kr til 136 mill. kr inkl. mva.

Vedlegg 4 i investeringsinstruksen legger til grunn at det rapporteres status på prosjektet. Vi er ikke forelagt vedlegg 4 i utfylt form som kan bekrefte at slik rapportering er gjennomført. Blant annet skal man rapportere fremdrift, usikkerhet, utfordringer osv. Vi registrerer at enkelte av disse elementene fremgår i rapportering i porteføljemøter, men ikke i tråd med instruksens forventning. Det skal videre påses at prosjektarbeidet blir utført innenfor gjeldende regelverk (LOA, PBL etc) og budsjetttramme, samt at byggregnskapet skal innrettes på en slik måte at man til enhver tid har full oversikt. Slik vi forstår instruksen gjelder dette punktet i prosjektets gjennomføringsfase og således anskaffelser etter at selve entreprisen er byggegodkjent og anbudskonkurranse gjennomført. Vi er ikke forelagt dokumentasjon som indikerer at det er gjennomført anskaffelser fra kommunens side i prosjektets gjennomføringsperiode, men merker oss at det fra innleid prosjektledelse gjennomføres enkeltanskaffelser knyttet til eksempelvis inventar uten at vi har kontrollert at dette er i tråd med lovens krav til offentlige anskaffelser.

Når det gjelder overlevering ble skolen åpnet august 2020. Entreprenør skal imidlertid stå for prøvedrift og endelig overlevering i tråd med beskrivelsen i investeringsinstruksen er ikke utført.

I forhold til sluttregnskap er Lillesand kommune forespurt om det foreligger, men det var ikke endelig ved undersøkelsestidspunktet. Det samme gjelder sluttrapport som heller ikke foreligger.

#### *Endringsmelding 14 (50)*

Begrepet «*endringsmelding*» brukes gjerne som en fellesbetegnelse på meldinger, varsler eller krav som oppstår i et entrepriseforhold. Endringens konsekvens kan bli vederlagsjustering, utgiftsdekning eller fristforlengelse. I standardkontrakter som NS 8407 brukes blant annet begrepet «*varsel*», og enkelte av disse varslene kan bli meldt inn av entreprenør som endringsmeldinger/endringsvarsel.

#### *Lillesand kommunes rutiner for endringsmeldinger*

Investeringsinstruksen for Lillesand kommune beskriver ikke forhold knyttet til endringsmeldinger. Revisjonen har ikke blitt forelagt skriftlige rutiner for hvordan endringsmeldinger konkret skal håndteres for LUS 2, men har fått beskrevet ansvarsforhold i

prosjektet gjennom intervjuer og referater. Ifølge det revisjonen kjenner til, var det bestemt at økonomiansvaret i prosjektet ble lagt til RLT. Ifølge intervjuer revisjonen har gjennomført, ble det delegert en myndighet for innkjøp opp til 100 000,- til byggherreansvarlig i kommunen, innkjøp og avtaler over dette beløpet skulle opp til vurdering av RLT. Dette bekreftes av rådmannen i intervju og følger av vedtak i bystyret 22. april 2020 (sak 047/20). Byggherrekontakt beskriver rutinen som at økonomiske konsekvenser skulle gjennom ham, som enten avviste kravet eller sendte dette videre til RLT. Hvordan håndtering av avviste krav og videre oppfølging av disse ble gjennomført fremstår noe usikkert for revisor, men når det gjelder spesifikt endringsmelding 14, senere 50, fremstår det som at denne ble håndtert som en enkelthendelse med noe annerledes fremgangsmåte enn ved regulære endringsmeldinger. I intervju med rådmann ble det også utdypet at håndtering av endringsmeldinger på et tidspunkt ble underlagt ny rutine, noe som gjøres nærmere rede for i problemstilling 2.

#### [Endringsmeldinger i LUS- byggetrinn 2](#)

LUS 2-prosjektet medførte en rekke endringsmeldinger. Blant annet gjaldt dette installasjoner og areal i tilknytning til rom og funksjon i bygget. Behovet for endringer ble slik vi forstår det drevet frem både av entreprenør og/eller endrede behov fra kommunen selv.

Bakgrunnen for entreprenørens krav knyttet til endringsmelding 14, var en kombinasjon av flere forhold, men først og fremst en grunnleggende uenighet om hvilke tegninger som skulle legges til grunn, og at tegningene entreprenøren la til grunn for sitt tilbud basert på konkurransegrunnlag, ikke var forenlige med byggherres ønsker. Nye krav fra kommunen kom blant annet som et resultat av endret behov for areal, hovedsakelig som innspill i samspillfasen.

I intervju med byggherrekontakt tok vi opp endringsmeldingen og stilte spørsmål omkring hans opplevelse av kravet fra entreprenør. Byggherrekontakt forklarte at kommunen mottok endringsmelding 14 i november 2019 og at man i hovedsak la en arealøkning på 1200 kvadratmeter til grunn. I hovedsak var det prinsippene om basetrinn som var driver for denne arealøkningen, i tillegg til nødvendige spesialrom. I intervju ble det uttalt at skolen med sine 1200 kvm ekstra, er å anse som en romslig skole, men der forholdet mellom primærom og sekundærom beskrives som nøkternt. Ifølge byggherrekontakt var det først da endringsmelding 14 kom, at kommunen ble klar over at det var behov for å øke arealet. Dette ble umiddelbart meddelt RLT. Byggherrekontakt er av den oppfatning at når kontrakt mellom entreprenør og kommune ble signert så var samspillfasen sluttført og man skulle da være enige om kostnadene for prosjektet. Han oppgir på bakgrunn av denne antagelsen at han ble sjokkert da han ble presentert for endringsmelding 14. Kontrakten ble, som tidligere beskrevet, undertegnet av kommunen i mars 2019, mens entreprenør ikke underskrev før i august 2019. Ifølge byggherrekontakt har dette medført uenighet om varigheten på samspillfasen. Byggherrekontakt peker også på at de dokumenter entreprenør fra start av, beskrev planlagt areal med, var for lave og at arealbehov ble påvirket av innleid prosjektledelse som sammen med rektor og skolens ansatte hadde et annet arealbehov enn det



som var lagt til grunn i opprinnelige estimater. Byggherrekontakt er av en oppfatning om at hadde man fått presentert endringsmelding 14 umiddelbart etter samspillsfase så hadde han gått rett til rådmannen og gjort det klart for henne at her har vi problemer.

Av referat mellom innleid prosjektledelse og kommunen fra møte 2. april 2020 registrerer vi at rådmannen etterspør svar fra innleid prosjektledelse på hvordan man kunne havne i denne situasjonen. Det blir stilt spørsmål om håndtering av risiko og ansvars- og rolleforhold. I forklaring fra innleid prosjektledelse fremgår økning i arealer som en hovedgrunn for endringsmelding 14.

I vår gjennomgang av grunnlaget for endringsmelding 14 registrerer vi at entreprenør knytter sine forklaringer til endringer fordelt på vedlegg som er beskrivende for de ulike plan (etasjer) i bygget, inventar, prosjektering, utenomhus, ventilasjon, elektroarbeider mm. I de enkelte vedlegg er det knyttet kommentarer til de beløp som presenteres. I vedleggene fremgår skisser fra anbudsfasen sett opp mot resultat etter samspillsfase. Det gis også sporadiske kommentarer til de endringer som er gjort. De fleste av disse begrunner kostnad med endring av rominndeling, vesentlig endring av planløsning, flytting av kjøkken og vesentlig økning i læringsareal for å nevne noe.

I møte mai 2020 ble byggherre og entreprenør enige om at endringsmelding 14, 16 og 17 skulle slås sammen og ble erstattet av endringsmelding 50. Ifølge endringsmeldingen er omforent beløp for EM 14, 16 og 17 på 21 millioner kroner. Forelagt endringsmelding 50 er datert 20. mai 2020. Av referat fra innleid prosjektledelse fremgår det at opprinnelig krav november 2019 for EM 14 var på kr 19 926 079,-, opprinnelig krav EM 16 var på kr 700 000,-, mens opprinnelig krav EM 17 var på kr 3 556 775,-. Samlet kostnad er kr 24 182 854,-. I notatet er det oppstilt forslag til forhandling. I dette notatet fremgår det nye summer for endringsmeldingene i henhold til notat fra entreprenør februar 2020. EM 14 er redusert til kr 19 462 119,-, EM 16 kr 700 000,- og EM 17 kr 2 056 775,-. Tilbud fra byggherre mai 2020 var tilsvarende tall som presentert fra entreprenør i februar, men med unntak av EM 16 som ble satt i null.

Hva som ligger til grunn for at kommunen imøtegikk et beløp på kr 21 000 000,- fremstår noe uklart, men det er noe lavere enn hva byggherre la til grunn i sitt tilbud fra mai 2020 som lå på kr 21 518 894,-.

Opprinnelig kalkyle for LUS 2 var på kr 44,5 mill. Investeringsrammen for LUS 2 var på kr 112 mill. da prosjektet ble lagt ut på anbud. I intervju med byggherre ble det gjort oppmerksom på at det var en inngående balanse i prosjektet som også må hensynstas når man ser kostnader i sammenheng med disse kr 112. mill. Eksempelvis viser regnskapet en kostnad til arkitekt, som nevnt tidligere, på nær kr 1,4 mill. før kunngjøring av konkurranse. Samlet sett var entreprenørs tilbud på kr 80 mill. Dette gav en differanse på kr 32 mill. Differansen på kr 32 mill. ble altså forbrukt i tillegg til kravet knyttet til EM 50 på kr 21 mill. Grovt regnet ble dette en kostnadsoverskridelse på kr 53 mill. sett opp mot entreprenørs tilbud. Tar man inn

arkitektens kalkyle harmonerer denne i større grad enn hva kommunen la til grunn i sine beregninger for investeringsrammen.

Vi har stilt spørsmål til rådmannen på et generelt grunnlag om hva hennes involvering og oppfatning var omkring de prosesser som skjedde knyttet til endringsmelding 14. Rådmannen hadde en forståelse av at innleid prosjektledelse mente at de kunne forhandle frem en løsning innenfor prosjektets opprinnelige rammer. Rådmannen gikk ikke personlig inn i alle endringsmeldinger da hun så på dette som et ansvar som var delegert prosjektledelse og hvor innleid prosjektledelse hadde et ansvar for å rapportere løpende. Rapportering skulle både omhandle risiko og konsekvenser av endringsmeldinger. Rådmannen uttrykker at hun ikke kunne se de økonomiske konsekvenser av den rapporteringen hun løpende ble forelagt. Dette henger ifølge henne tett sammen med at det ikke bli gjort tilfredsstillende risikovurderinger og analyse av kostnadsdrivere. Gjennom hele prosjektperioden stilte rådmannen spørsmål om «er endringsmeldingene innenfor vedtatt ramme?». Innleid prosjektledelse rapporterte løpende at det var man. Rådmannen hadde ingen forståelse av at konsekvensen av å godkjenne endringsmelding 14 ville medføre en så stor kostnadsoverskridelse. Hadde hun fått tidligere rapportering om arealutvidelsen, og at denne ville medføre kostnadsoverskridelse, ville bystyret blitt orientert tidligere og man ville måttet tatt en tidligere avklaring om veien videre.

---

#### 4.1.3. REVISORS VURDERINGER

Sett i et overordnet perspektiv kan den utfordrende jobben med å gjennomgå prosjektets dokumentasjon etter vår vurdering indikere at arbeidet med å dokumentere i liten eller ingen grad er strukturert i forhold til de ulike faser. Dette kan også begrunnes med de tilbakemeldinger som er gitt omkring dette i intervjuer. Det kan stilles spørsmål omkring hvorvidt man har oppnådd ønsket etterprøvbarhet sett i lys av investeringsinstruksens formål.

En svakhet ved arbeidet i den tidlige fasen, er etter vår vurdering at man ikke følger instruksens dokumentasjonskrav som på en ryddig måte ville gitt klarhet i hva som skulle vært tatt med i kalkyler, og hvordan dette på en enkel måte kunne vært dokumentert gjennom bruk av instruksens vedlagte mal(er). Samlet sett fremstår det som at kommunen har gjort et tilfredsstillende arbeid når det kommer til å utrede kommunens behov knyttet til skolestruktur isolert sett, men at det i prosjektets tidlige fase i liten grad ble utarbeidet kalkyler basert på krav i investeringsinstruksen. Det er også viktig å legge til at det i henhold til instruksen skal tillegges sektoren et ansvar for å utarbeide en behovsutredning, noe som etter vår vurdering er dokumentert. Det som imidlertid oppleves som mangelfullt er kalkyler basert på krav i investeringsinstruksen. Ser man de presenterte kalkyler knyttet til behovsutredningen oppleves disse svært lave (optimistiske) sett opp mot hva eksempelvis arkitekt legger til grunn. Videre er det etter vår vurdering en svakhet at de utarbeidede kalkyler i liten grad tar for seg usikkerhet og risikovurderinger. Uforutsette forhold blir det tatt forbehold omkring, men det blir noe diffust etter vår vurdering, da det burde vært naturlig å knytte en usikkerhetsavsetning tidligere i prosjektet basert på bransjens normer for dette.

Vår vurdering er at når det kommer til kommunens utredninger kan det være grunn til å stille spørsmål om det i større grad kunne vært involvert prosjektfaglig kompetanse tidligere, sett i lys av de ekstreme variasjonene økonomisk mellom første kalkyle, investeringsramme og endelig kostnad. Slik sett kunne også instruksens kapittel om organisering muligens ha kommet noe tidligere i prosessen. Videre er det grunn til å stille spørsmål om konkurransegrunnlag kunne hatt innslag av elementer som eksempelvis løsningsforslag og oppdragsforståelse knyttet til kriterier. Dette kunne bidratt til at entreprenør i større grad måtte gjort rede for forhold som kunne tydeliggjort forpliktelser inn mot samspillsfasen.

Vår vurdering er at usikkerhet og tilhørende risikovurderinger i svært liten grad er kommunisert i prosjektets tidlige faser hvor man kun snakker om at uforutsette forhold kan oppstå. Disse forholdene kunne vært tatt inn i arbeidet før bystyret ble forelagt beslutningsgrunnlag. Sentralt for disse vurderinger står også, det vi opplever som, manglende informasjon omkring samspillsfasen som etter vår vurdering øker risikoen for uforutsette kostnader. Vår vurdering er at sentralt for kostnadsoverskridelsene står valget om å lyse ut en konkurranse uten at entreprenør måtte binde seg til ferdige tegninger. Ikke bindende skisser for utbygging og ombygging øker risikoen for løpende uforutsette kostnader. Samtidig ligger det forventninger i instruksene som kunne avdekket ulike forhold som har vært kostnadsdrivende på et tidligere tidspunkt.

Samlet sett kan man si at den kalkylen som arkitekt tidlig i prosjektet presenterte kommunen er det nærmeste man kommer en endelig kostnad. Samtidig er det viktig å ta innover seg at hensikten med åpne konkurranser er å bidra til at det offentlige kan få lavere kostnader knyttet til skolebygging slik som i dette tilfellet. Når man i utgangspunktet fikk inn et tilbud som kunne gi en betydelig besparelse i forhold til tildelt investeringsramme er det rimelig å stille spørsmål til prosjektstyringen, basert på at prosjektstyring handler om å sikre fremdrift, holde planer og budsjetter og ivareta prosjektets usikkerhet.

Sett i lys av at det over tid har vært etterspurt både revidering av investeringsinstruks, så vel som opplæring i denne har dette etter vår vurdering vært svakheter knyttet til kompetanse omkring kommunens vedtatte metodikk for prosjektgjennomføring. Bruken av ekstern prosjektledelse har ikke vært lagt til grunn for prosjektgjennomføringen og dette har som vi senere i rapporten kommer tilbake til medført usikkerhet omkring beslutningsnivåer og økonomiske konsekvenser av dette.

Ser man den praktiske prosjektledelse opp mot hva som ligger til grunn som forventninger i forhold til samarbeid, forebygge konflikter og ivareta prosjektets interesser kan det stilles spørsmål om man har lyktes med dette. Når det kommer til prosjektstyring og de forventninger som følger knyttet til å holde planer og budsjetter samt ivareta prosjektets usikkerhet, kan det stilles spørsmål om man har lyktes med dette.

Det er lett å peke på feil i en prosess i ettertid og vi har derfor forståelse for at det kan være utfordrende å treffe med 100 % sikkerhet når det kommer til prosjektets kostnad. Det er

imidlertid vår vurdering at man, tatt i betraktning alle de faglige råd som peker på behov for grundig utredning i prosjektets tidlige fase, kunne brukt noe mere tid for å sikre et konkurransegrunnlag av bindende art. I denne sammenheng er det nærliggende å stille spørsmål omkring den avstanden man ser mellom kalkyle fra arkitekt og den opprinnelige investeringsrammen på kr 112 mill.

Vår vurdering er at kommunen ikke har vært tro mot vedtatt instruks og metodikk, knyttet til dette prosjektet. Dette skyldes flere ulike faktorer, men i hovedsak kan man peke på mangler knyttet til utredningsarbeidet og tilhørende dokumentasjon, samt valg om samspillsfase som i liten grad forelå metodikk knyttet til så vel som tilfredsstillende rutiner for hvordan dette skulle gjennomføres.

Når det kommer til endringsmelding 14 som dannet grunnlag for kommunens kostnad utover opprinnelig investeringsramme ser vi at dette kravet utløser en rekke handlinger som synes å være ad hoc basert og i liten grad forutsigbart for kommunen. Dette handler i høy grad om det vi vurderer som svakheter ved prosjektstyringen sett opp mot ivaretagelse av prosjektets usikkerhet. Alle de innspill som er gitt i samspillsfasen rutes inn mot endringsmelding 14, 16 og 17 som senere omforenes til endringsmelding 50 med en total kostnad på kr 21 mill. Av den forelagte dokumentasjon fremstår det som at endringsmelding 14 kom som en overraskelse på kommunen samtidig som innleid prosjektledelse hevder at all usikkerhet har vært kommunisert på en sømløs måte. De peker på at dette er kostnadsøkninger som har vært kommunisert kommunens ledelse gjennom porteføljemøter, referater og månedsrapporter fra innleid prosjektleder.<sup>14</sup> En slik avstand mellom partenes virkelighetsoppfatning kan ikke vitne om annet en manglende informasjon og kommunikasjon i prosjektets kritiske faser.

Sett opp mot problemstilling 1 er det, basert på våre vurderinger, vår oppfatning at Lillesand kommune på flere områder bryter med investeringsinstruksen og med prinsipper for god prosjektstyring. Det er flere forhold som anses medvirkende til dette som blant annet at man synes å ha svakheter knyttet til prosjektets dokumentasjon, løpende styring og det å ivareta prosjektets usikkerhet.

---

<sup>14</sup> Møtoreferat av 2. april 2020 mellom innleid prosjektledelse og Lillesand kommune.

## 4.2. PROSJEKTORGANISERING – ROLLER OG ANSVAR

### 2) *Har Lillesand kommune organisert prosjektet med klare rolle- og ansvarsforhold?*

#### 4.2.1. REVISJONSKRITERIER

Investeringsinstruksen for Lillesand kommune legger til grunn et sett med forventninger til hvordan kommunen organiserer sine prosjekter. Dette fremgår under instruksens avsnitt for prosjektorganisering og tar for seg problemstillingens forhold knyttet til rolle- og ansvarsforhold.

##### *PROSJEKTORGANISERING*

###### *Prosjektleder*

I investeringsprosjekter av fast karakter vil fagansvarlig ha rollen som prosjektleder. Eksempler på slike prosjekter som kommer inn under denne kategorien er: samferdsel diverse, reasfaltering, IKT etc. Prosjekter av disse kategoriene skal, så langt det er kjent, spesifisere underprosjekter i prosjektbeskrivelsen som utarbeides. I prosjekter som ikke er av fast karakter vil det bli utpekt en prosjektleder i det aktuelle prosjektet. I begge tilfellene vil prosjektleder være ansvarlig for:

- At prosjektet blir realisert
- Framdriftsplan
- Økonomisk styring, innenfor bevilget bruttoramme samt budsjetterte inntekter
- Rapportering
- Generell informasjonsflyt og koordinering
- Utarbeidelse av sluttregnskap
- Juridiske forhold: følge opp at fullmakter er på plass

###### *Prosjektnummer*

I etterkant av et budsjettvedtak er økonomistab ansvarlig for å opprette et prosjektnummer til alle vedtatte investeringsprosjekter. Ved behov kan prosjektleder etablere underprosjekter. Dette gjøres ved å henvende seg til regnskapsavdelingen. Hvis det opprettes underprosjekter skal det klart fremkomme hvilken hovedbevilgning underprosjektet er knyttet til, det må her vises til budsjettvedtak med BS nummer.

###### *Prosjektgruppe*

I de investeringsprosjektene der det er behov for et tett samarbeid med annen enhet/bruker etablerer prosjektlederen en prosjektgruppe som skal være rådgiver/premissgiver i planleggingen, og gjennomføringen av prosjektet. Prosjektgruppen klargjør de krav og spesifikasjonene det produktet prosjektleder har ansvar for å anskaffe. Eksempler på dette er; romprogram, inventar, teknisk utrustning osv. Denne gruppen permitteres i selve prosjektgjennomføringen.

###### *Prosjektbeskrivelse*

I starten av budsjettåret skal alle som er oppnevnt som prosjektledere for

investeringsprosjektene skrive en prosjektbeskrivelse, som vist i vedlegg 2. Prosjektbeskrivelsen skal klargjøre hva som skal anskaffes (hvilke behov skal dekkes), omfanget, risikovurdering, tidsperspektivet og eventuelt bruk av eksterne ressurser. Prosjektbeskrivelsen sendes til rådmannen, ved økonomistab, for godkjenning.

#### Delegasjon

Rådmannen gis anvisningsmyndighet på vedtatte investeringer. Rådmannen kan delegere anvisningsmyndigheten Jfr. By sak 81, den 18.06.08, og websaksnr 08/733-27 hvor det fremkommer at myndigheten til å signere kontrakter på vegne av kommune er delegert til sektorsjefer. Prosjektleder paraferer derfor kontrakten, og rådmannen/sectorlederen signerer på vegne av kommunen. Prosjektledere delegeres ikke myndighet til budsjettendringer. Økonomistab fyller ut budsjettendring, og regnskapsendringer etter vedtak.

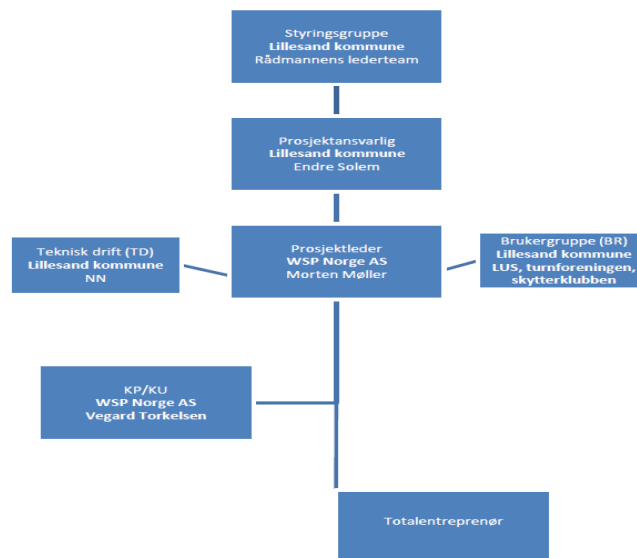
---

***Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at Lillesand kommune skal ha tydelige avklaringer omkring roller, fullmakter og ansvar i sin prosjektstyring.***

---

#### 4.2.2. FAKTA

Forelagt styringsdokument viser følgende prosjektorganisering pr. 9. oktober 2018:



Når det gjelder investeringsinstruksens kapittel omkring prosjektorganisering fremgår det at prosjektleder vil være ansvarlig for at prosjektet blir realisert. Bruken av begreper kan være noe forvirrende ettersom det fra kommunen er omtalt en prosjektleder fra kommunen, men

som ovenfor er beskrevet som prosjektansvarlig. Innleid prosjektledelse omtales som prosjektleder og etter at siste prosjektleder fra kommunen sluttet, omtales kommunens ansvarlige representant etter dette som byggherrekontakt. I forhold til dette tolker vi prosjektledelse som innleid prosjektleder. Omkring ansvarsforhold presiserte byggherrekontakt i intervju at det er innleid prosjektledelse som leder prosjektet og som dokumenterer underveis, og at dette også er noe av grunnen til at man «setter» ut oppgaven. Skolen ble åpnet til skolestart sensommeren 2020 og således realisert i henhold til planlagt fremdrift.

#### Prosjektorganisering

I prosjekter som ikke er av fast karakter skal det i tråd med investeringsinstruksen bli utpekt en prosjektleder for det aktuelle prosjektet. Tidlig i prosjektet ble det utpekt prosjektleder fra Lillesand kommune. Denne personen hadde over tid ansvaret for prosjektets tidlige fase, men gikk i 2018 av med pensjon. Den andre prosjektlederen fra kommunen satt i stillingen som prosjektleder inntil han sluttet under selve samspillfasen. I intervju med byggherrekontakt hadde kommunens første prosjektleder mye erfaring med arbeid fra blant annet skoleutbygging, mens den andre prosjektlederen i mindre grad hadde en relevant bakgrunn, noe som krevde mye arbeid med å sikre rett kompetanse blant annet innen offentlige anskaffelser og byggherresertifisering innen anerkjent metodikk.

Etter at kommunens andre prosjektleder sluttet, overtok byggherrekontakt selv ansvaret for kommunens roller opp mot prosjektet. Dette var ifølge byggherrekontakt krevende da han ble sittende med en omfattende portefølje innen vann og avløp, skoleutbygging, turnhall med mer, uten å oppleve at man hadde kapasitet til å følge opp alt i tilstrekkelig grad. Byggherrekontakt stilte i denne sammenheng spørsmål til kommunalsjef om å få tilført flere ressurser fra kommunen, men svaret var at dette måtte man leie inn fra ekstern konsulent. Dette opplevde byggherrekontakt som utfordrende da man på det tidspunktet opplevde at innleid prosjektledelse i liten grad hadde tilstrekkelige ressurser til å dekke prosjektet i utgangspunktet. Byggherrekontakt uttrykker i denne sammenheng at man har mange ansatte med god kompetanse i kommunens ulike deler av sektoren, men at man i liten grad ser dette i sammenheng med behov knyttet til pågående prosjekter og ressurser på tvers av avdelinger. Rådmannen har også pekt på kommunen har en liten administrasjon og således er noe knappe ressurser på prosjektledelse. Det er ifølge henne en betydelig risiko med så små fagmiljøer innenfor fagområder med store ansvarsområder og store økonomiske konsekvenser.

Innleid prosjektledelse ble gjennom avrop på rammeavtale engasjert fra 16. april 2018. Av forelagt oppdragsbekreftelse fremgår det oppdragsnavn «Lillesand ungdomsskole utvidelse med 2 paralleller», og at oppdragets omfang baseres på byggherrens ramme på 125 000 000,- og prosjektledelse etter behov. I vår gjennomgang av oppdragsbekreftelsen fremgår det i liten grad klargjørende forhold omkring roller, ansvar og fullmakter. Sett i lys av at man gjennom avrop på rammeavtale henter inn ledelse av prosjektet har vi stilt spørsmål om det for kommunen kunne vært ønskelig med noe mer utdypende beskrivelse i oppdragsbekreftelsen. Dette ble diskutert i intervju med byggherrekontakt hvor han henviste til rammeavtale og



konkurransesgrunnlag, og hvor det ble opplyst at dette var forhold han ikke kjente i detalj, siden dette ansvaret lå på tidligere prosjektleder. Ser man nærmere på rammeavtalen inngått med ekstern konsulent, fremgår det av avtalens punkt 2 at «*det enkelte oppdrag innenfor rammeavtalen vil bli nærmere spesifisert med hensyn til ytelser, ansvar og frister, og hvert oppdrag vil bli avtalt særskilt med oppdragsbekreftelse*».

Byggherrekontakt opplever at det oppstår flere svakheter ved det å følge investeringsinstruksen som metodikk, når man tar valget om å leie inn ekstern prosjektledelse. Dette utdypes med at flere av de forhold som skal avsjekkes underveis ligger i hendene på ekstern prosjektleder og kommunen må legge til grunn at prosjektleder dokumenterer dette underveis. Byggherrekontakt uttaler at «*når man ser på prosessen som har vært, er det tydelige svakheter*».

Vi er forelagt et styringsdokument utarbeidet av innleid prosjektleder som tar for seg en rekke forhold som skal være avklarende for rolleforhold, ansvar og myndighet. Styringsdokumentet er utarbeidet i en mal som tilhører Lillesand kommune og har en rekke forhold ved seg som kan være nyttige med hensyn til avklaringer mellom kommunen og innleid prosjektledelse når det kommer til prosjektstyring. Under punkt 6.1 i styringsdokumentet tar man for seg ansvar og roller i blant annet styringsgruppen, prosjektledelsen, brukergruppe, teknisk drift og kontraktsparter. Siste avsnitt under punkt 6.1 omhandler fullmaktsmatrise. Det fremgår at denne vil bli utarbeidet.

Av styringsdokumentets punkt 6.2 skal det omtales rollebeskrivelser. Her skal man blant annet beskrive sammensetningen av *prosjektstyre*. Det fremgår under prosjektstyre to personer, henholdsvis byggherrekontakt og kommunens prosjektleder på det tidspunkt. Slik vi forstår kommunen gjennom intervjuer, var prosjektstyre bestående av flere roller enn dette, herunder RLT som ble omtalt som styringsgruppe. *Prosjektleder* er beskrevet i eget punkt, hvor det fremgår navnet på innleid prosjektleder. Punktet *øvrige prosjektroller og bemanning* skal liste hvem som inngår i prosjektet. Her er det listet opp prosjektansvarlig i Lillesand kommune, porteføljeansvarlig hos innleid prosjektledelse og prosjektassistent fra innleid prosjektledelse. Behov for annen støtte og kompetanse utenfor prosjektgruppen er siste punkt som omhandler rollebeskrivelser. Dette punktet er ikke fylt ut. Sett i lys av at dette dokumentet ble utarbeidet i oktober 2018 var det på dette tidspunkt muligens uavklart hvem som skulle delta i prosjektet, men det er nærliggende å stille spørsmål omkring hvorfor ikke rektor, kommunens tekniske drift, juridisk støtte og RLT er omtalt knyttet til rollebeskrivelser.

På bakgrunn av intervjuer så er det gitt et bilde av et hierarki for beslutninger ved at de involverte parter bidro til beslutninger, men på ulike nivåer. De ønsker som fremkom i prosjekteringsmøter i samspillsfasen ble løftet i porteføljemøter og ved videre beslutningsbehov løftet til RLT hvor det økonomiske beslutningsansvaret formelt lå. I intervju med rådmannen viser hun som tidligere nevnt til i problemstilling 1, at man stilte løpende spørsmål om forhold av økonomisk art kunne håndteres innenfor vedtatt ramme. Videre peker rådmannen på at da man oppdaget at det ville bli store overskridelser foretok en endring av



fullmakter. Av FS 15.4 fremgår det «rådmannen vil framover ha ekstra fokus på økonomistyring for byggetrinn 2 på LUS. Heretter skal alle endringsforslag behandles og godkjennes av økonomisjefen og rådmannen». Dette ble vedtatt i bystyret 22. april 2020. Ifølge rådmannen fikk hun og økonomisjefen oversendt første endringsmelding til godkjenning den 28. april 2020.

Det har i intervju med byggherrekontakt blitt påpekt det han opplever som uoversiktlig, at det ble gjennomført særmøter mellom entreprenørs arkitekt, entreprenør og rektor. Han har også etterlyst referater fra disse møtene, men er usikker på om dette foreligger. Rektor på sin side har til dette svart at byggherrekontakt og ekstern prosjektledelse var godt kjent med disse møtene da de ble avtalt gjennom byggemøter (prosjekteringsmøter i samspillfase).

Rektor uttrykker i intervju at det har vært krevende å få gode rolleavklaringer i de prosessene man har hatt i prosjektet. Dette begrunnes i hovedsak med manglende kontinuitet. Rektor opplever i denne forbindelse at mye ansvar i prosessen har falt på henne. På et tidspunkt har rektor måttet løfte utfordringer i egen linje til sin kommunalsjef (sektor for barnehager og skoler). Ettersom rektors kommunalsjef var en del av RLT og således også med i styringsgruppen til prosjektet, ble det ulike tjenesteveier inn til beslutningsforum. Når det gjelder samspillfasen opplever rektor at dette kan være en god måte å jobbe på, så sant dette gjøres korrekt. Det er imidlertid, som hun peker på, helt nytt for de fleste i kommunen å jobbe på denne måten. Derfor er det ifølge henne helt nødvendig med en rolleavklaring i forkant av prosjektet, noe som i større grad burde vært gjort i dette prosjektet. Med klar rolleavklaring ble møtene mellom rektor, byggherrekontakt fra kommunen og prosjektleder (innleid prosjektledelse) ofte preget av uenigheter. Etter rektors oppfatning var det lite hensiktsmessig å sitte i disse møtene og «krangle», da dette fort ville være «mat» for entreprenøren. På spørsmål om rektor kunne sett at forhold var organisert på en annen måte når det kommer til prosjektet, så peker rektor på en mer solid tidligfase med blant annet avklaringer omkring hva en samspillfase innebærer, større avklaringer av roller, ansvar og myndighet, samt et større fokus på det pedagogiske. Det sistnevnte begrunnes med at rektor ved flere anledninger opplevde byggherrekontakt å ha foten på bremsen for å unngå økonomisk merforbruk fremfor å se det pedagogiske behovet.

På revisors spørsmål omkring roller og ansvar knyttet til bruk av ekstern prosjektledelse, viser kommunalsjef teknisk til at kommunen har rammeavtale med leverandør på prosjektledelse, hvor da leverandøren stod, og står med prosjektledelse for flere av prosjektene i kommunens portefølje. Kommunalsjef beskriver at de av erfaring opplever at man gjennom ekstern prosjektledelse er prisgitt kontinuitet og tilstedeværelse, noe som ikke har vært tilfellet i LUS 2-prosjektet. Kommunalsjef beskriver videre at kommunen ikke har vært fornøyd med porteføljemøtene, og at de opplevde å miste noe av kontrollen med denne ordningen. I forbindelse med LUS2-prosjektet opplevde kommunalsjef at denne typen avtale medførte usikkerhet med tanke på hvorvidt dokumenter ble lagret og arkivert i det kommunale systemet og om dette ble utført i tråd med lovverket. Kommunalsjef teknisk mener at man ved innleie av prosjektledelse til LUS2-prosjektet, gav fra seg mye kontroll, ved å overlate mye av

ansvaret for prosjektstyring til innleid prosjektledelse. Kommunalsjef viser videre til at ledergruppen opplevde utskiftningene innen prosjektledelsen hos innleid prosjektledelse som utfordrende ved at man blant annet opplevde at innleid prosjektledelse kom uforberedt til møter. Det arbeides nå, ifølge kommunalsjef, med å ta tilbake denne styringen slik at kommunen i fremtiden kan gjennomføre prosjekter med større grad av internt prosjektstyringsansvar. I tillegg beskrives rapportering fra byggherreansvarlig fra kommunen underveis som utydelig. Revisor nevnte i denne sammenheng at kommunens byggherrekontakt beskriver å ha opplevd prosjektet utfordrende ift. egen ressursituasjon og bedt om flere ressurser, noe kommunalsjef ikke kan huske har vært et tema.

#### Fremdriftsplan

Prosjektleder skal ifølge instruksjonen være ansvarlig for fremdriftsplan. Fremdriftsplan er tidligere omtalt i rapporten knyttet til forprosjekt. I hvilken grad denne er nyttet av innleid prosjektleder er usikkert, men i vår gjennomgang av forelagt prosjektdokumentasjon er dette eneste fremdriftsplan vi kan se foreligger fra kommunens side. Det er imidlertid forelagt e-poster hvor det i korrespondanse mellom innleid prosjektleder og entreprenør fremgår detaljerte planer for fremdrift og statusgjennomgang på disse per 22. april 2020.

Styringsdokumentet er sist oppdatert 9. oktober 2018, altså over 5 måneder etter avrop mot ekstern prosjektledelse ble gjort. Når det gjelder fremdrift omtales dette i styringsdokumentets punkt 9.5, prosjektstyring og rapporteringsmekanismer. Det fremgår her at prosjektledelsen er ansvarlig for utarbeidelse av forslag til hovedfremdriftsplan samt utarbeidelse av framdriftsplaner på delprosjekt basert på vedtatt hovedfremdriftsplan. I porteføljemøte den 5. juli 2018 fremgår det at innleid prosjektledelse gis ansvar for å utarbeide matrise på prosjektene og hvor de ligger i forhold til offentlige vedtak i forhold til regulering og byggesak. På dette tidspunkt ble fem ulike prosjekter nevnt, herunder Dovre og omsorgsboliger, Tingsaker gymsal, Borkedalen skole, Turnhall Møglestu og LUS Møglestu.

I de aller fleste porteføljemøter fremgår det innledningsvis en status for fremdrift på hvert enkelt prosjekt.

#### Økonomistyring

Når det gjelder instruksens beskrivelser omkring økonomisk styring så skal prosjektleder være ansvarlig innenfor bevilget bruttoramme samt budsjetterte inntekter. I og med at delegasjon, som vi vil komme tilbake til, ikke tar høyde for at prosjektleder er ekstern fremstår dette uoversiktlig. I det forelagte styringsdokumentet fremgår det ingen beskrivelse av forhold knyttet til økonomisk styring. Det fremgår som nevnt at det skulle utarbeides en fullmaktsmatrise, men denne er ikke en del av dokumentet eller øvrig forelagt dokumentasjon. Sett i lys av at god prosjektstyring handler om å tilfredsstille virksomhetsledelsens ønske om tilstrekkelig forutsigbarhet og kontroll, med budsjett som et sentralt element, forventer man at det for dette ligger til grunn gode beskrivelser omkring hvordan økonomistyringen er organisert.

I intervju med byggherrekontakt er det stilt flere spørsmål omkring hvordan økonomiske beslutninger i prosjektets faser ble tatt. Vi stilte spørsmål om ikke oppdragsbekreftelsen i større grad burde tydeliggjort ansvarsforhold mellom kommunen og ekstern prosjektleder. Byggherrekontakt er tydelig på at det er Lillesand kommune sitt ansvar å styre økonomien i et prosjekt, mens det er ekstern prosjektleder sitt ansvar å rapportere på prosjektet slik at kommunen får den økonomiske oversikten de trenger. Byggherrekontakt beskriver en rutine hvor økonomiske krav gikk til ekstern prosjektleder, som gjennomgikk disse og gav anbefalinger om å avvise eller godkjenne til byggherrekontakt. Det er ifølge byggherrekontakt flere forhold omkring samspillsfasen som gav utfordringer knyttet til den økonomiske styringen. For det første var det ulike oppfatninger omkring når samspillsfasen var ferdig. Entreprenør hadde en annen inngang til dette enn hva kommunen hadde. Dette gav en del økonomiske konsekvenser etter det tidspunkt kommunen oppfattet at samspillsfase var over. Videre opererte entreprenør med betegnelsen prosjekteringsmøter i stedet for samspillmøter. Dette ble forvirrende for prosjektets faseinndeling ifølge byggherrekontakt.

På et tidspunkt<sup>15</sup>, som ikke ble nærmere angitt av byggherrekontakt, innførte kommunen egne terskler for hvem som kunne ta økonomiske beslutninger. Det var et ønske fra innleid prosjektleder at denne også skulle kunne ta økonomiske beslutninger, men det ble besluttet at byggherrekontakt kunne ta økonomiske beslutninger på inntil kr 100 000, mens kostnader over dette skulle forelegges RLT for godkjenning. Når det gjelder beslutninger av en slik art at de gir en økonomisk konsekvens, uttrykker byggherrekontakt at han kunne ønsket seg at innleid prosjektleder var mer aktivt involvert. Dette ble begrunnet med at innleid prosjektleder ble oppfattet som lite aktiv under samspillmøtene blant annet ved å ikke være tydelig nok på kommunens syn og økonomiske rammer. I vårt intervju med rådmannen pekte vi på at roller, ansvar og myndighet kan bli satt på prøve ved å gjennomføre en samspillsfase, samt at man øker risikoen ytterligere ved innleie av prosjektledelse. Dette er et syn rådmannen også ser ved at en innleid prosjektleder ikke har samme forhold til det å overholde de økonomisk forhold som en ansatt i kommunen. Dette begrunner hun med at en innleid prosjektleder i praksis i mindre grad må stå til ansvar for overskridelser i motsetning til administrasjonen som må redegjøre dette for bystyret.

Det som i liten grad er omtalt i forelagt dokumentasjon er forhold omkring økonomisk risiko og usikkerhetsavsetning knyttet til prosjektet. Som tidligere nevnt så har byggherrekontakt opplevd den bufferen man hadde mellom tilbud fra entreprenør og investeringsrammen som tilstrekkelig. Gjennom styringsdokumentet har man redegjort for strategi for styring av usikkerhet. Som en del av dette arbeidet fremgår det av styringsdokumentet at man regelmessig skal gjennomføre usikkerhetsanalyse. Denne skal identifisere usikkerhetsdrivere med tilhørende påvirkning på prosjektets kostnad. Som en del av usikkerhetsdriverne skal det utarbeides tiltaksplan for oppfølging av usikkerhetsdriverne. Usikkerhetsdrivere og

---

<sup>15</sup> Gjennom faktaverifisering er det gitt tilbakemelding fra kommunen om at dette ble vedtatt i bystyret i Lillesand 22. mai 2020. Vedtak er tidligere omtalt i rapporten.

tiltaksplanen skal innarbeides i usikkerhetsregisteret og følges opp under prosjektets videre fremdrift. I vår gjennomgang av dokumentasjon har vi prøvd å finne igjen de forhold styringsdokumentet omtaler. Det fremgår av referat fra porteføljemøte 2. oktober 2018 at det etter innspill fra RLT bør spesifiseres kostnader med usikkerhet/margin, internkostnader og økt ombygging. Dette skal Lillesand kommune selv ta ansvar for å følge opp. Usikkerhet blir ikke nevnt i noen porteføljemøter i RLT før møtet den 15. januar 2020 hvor det fremgår at prosjektet har høy risikoprofil for endringer fra entreprenør og at usikkerhetsavsetningene i prosjektet nå blir brukt opp. Forslag til vedtak: *prosjektet reviderer kalkylen og prognosen til neste porteføljemøte. Det synliggjøres behovet for økte rammer i et beslutningsnotat som legges frem til behandling.* I påfølgende møte den 25. februar 2020 godkjennes forslag til vedtak basert på beslutningsnotat 202002221. I samme vedtak beslutes det å fremme saken for bystyremøte 01.04.20.

Rådmannen er tydelig på at hun ikke opplever at rapportering knyttet til økonomi har vært tilfredsstillende fra innleid prosjektledelse. Dette begrunnes med at det så sent som i referat fra porteføljemøte 25. februar 2020 med innleid prosjektledelse, fremdeles er grønn status på LUS 2 – prosjektet. I forbindelse med faktaverifisering med kommunen pekes det på at referat fra porteføljemøte så sent som 31. mars 2020 fremdeles er grønn status på LUS 2 – prosjektet. Videre er hennes oppfatning at innleid prosjektledelse ikke har presentert usikkerhetsanalyser eller usikkerhetsdrivere gjennom prosjektperioden. Dette ble først gjort da det ble etterspurt i forbindelse med at kommunen så stor risiko for overskridelse av vedtatt ramme. Innleid prosjektledelse har heller ikke, ifølge rådmannen, problematisert risiko for overskridelse som følge av arealutvidelse.

#### Informasjon og koordinering

I vår gjennomgang av møtereferater mellom kommune, entreprenør og ekstern prosjektledelse ser vi at det foreligger en struktur hvor alle parter er representert og det fremgår hvem som gis ansvar for oppgaver og avklaringer underveis i prosjektet. I våre gjennomganger har vi hatt et overordnet blick på rammene for beslutninger, koordinering og informasjonsflyt. Vi er forelagt referater fra prosjekteringsmøter i samspillsfasen, byggherremøter og porteføljemøter. Samspillsfasen ble gjennomført med ukentlige møter hvor det var representasjon fra kommune herunder sektor, entreprenør og ekstern prosjektledelse. Det fremgår av referater at det ble gitt frister for oppfølging og avklarende ansvarsforhold. Siste prosjekteringsmøte fra samspillsfasen ble, basert på forelagte referater, gjennomført 25. juni 2019.

Byggherremøter er gjennomført mellom kommunen, entreprenør og ekstern prosjektleder. I byggherremøtene fremgår det, av referater fra entreprenør, at kommunen deltok ved byggherrekontakt og rektor. Første byggherremøte ble gjennomført 5. august 2019. Når det gjelder porteføljemøter RLT ble disse gjennomført mellom kommunen og ekstern prosjektleder, hvor rådmann, sektorledere kommunens prosjektleder, byggherrekontakt, ekstern prosjektleder og økonomi i varierende grad deltok. Det fremgår av referater fra disse møtene, at innholdet i møtene knyttet til LUS 2 handler om fremdrift, ulike problemstillinger

og økonomi. I de referater vi har gjennomgått fremgår det på en oversiktlig måte hvordan de forhold man har diskutert i møter skal følges opp og hvem som har ansvaret for dette.

I intervjuer fremkommer det at det har vært en del utfordringer omkring kapasitet og kontinuitet hos innleid prosjektledelse. Det er uttrykt at det til tider har vært frustrerende at innleid prosjektledelse har blitt skiftet ut flere ganger, og at man må forholde seg til tre ulike innleide prosjektledere fra det tidspunkt man engasjerte dem og frem til våre undersøkelser startet. Dette gav liten kontinuitet og det er gitt eksempler på at man hadde diskutert ulike forhold i prosjektet som man trodde var i orden, men som måtte gjentas på nytt når man fikk ny innleid prosjektleder. For rektor sin del medførte dette blant annet at hun selv måtte gå tilbake i dokumentasjon for å se på hva som ble besluttet med de ulike prosjektledere. Rådmannen uttrykker at bytter av kommunens prosjektledere har vært utfordrende for god og kontinuerlig prosjektstyring gjennom hele prosjektfasen, og hun så at før hennes tid var organisasjonen ekstremt sårbar når det kom til ressurser og kompetanse i forhold til bygging av formålsbygg. Dette var før enhet for teknisk prosjekt ble etablert. Etter hvert som prosjektledere fra kommunen har sluttet ser hun også at det har vært utfordringer i forhold til erfaringsoverføring mellom først og fremst den første og andre prosjektlederen.

Rådmannen opplevde at innleid prosjektledelse løpende rapporterte og at man løpende hadde en forståelse av at prosjektet skulle kunne gjennomføres innenfor vedtatt ramme. Som eksempel på dette viser hun til at det i porteføljereferater ble kommunisert økonomiske rammer i status grønt for LUS 2, mens for andre prosjekter brukte man gul status. Dette medførte at man var kommet til et punkt i prosjektet hvor det var vanskelig å snu når man først fikk tilstrekkelig informasjon omkring overskridelsene. Rådmannen ser på skifter av prosjektledere hos innleid prosjektledelse som en mulig forklaring.

#### *Prosjektnummer*

I intervju med tidligere økonomisjef får vi bekreftet at det er opprettet prosjektnummer knyttet til LUS 2. Det fremgår for øvrig prosjektnummer av forelagt uttrekk fra regnskapet per 5. oktober 2020.

#### *Prosjektregnskap / utarbeidelse av sluttregnskap*

På vårt undersøkelsestidspunkt forelå det ikke sluttregnskap. Vi er forelagt et uttrekk fra regnskapet på LUS 2 som viser sum alle poster kr 107,4 mill. per 5. oktober 2020.

#### *Juridiske forhold*

Av investeringsinstruksen fremgår det, knyttet til juridiske forhold, at det skal følges opp at fullmakter er på plass. Basert på at det ikke er utarbeidet noen form for fullmaktsmatrise er det vanskelig å fastslå at dette er gjort, men det er basert på intervjuer og forelagt dokumentasjon, øyensynlig etablert strukturerer når det kommer til økonomisk fullmakter uten at dette er skriftliggjort utover delegasjonsreglement. Når det gjelder terskelverdier avtalt mellom rådmann og byggherrekontakt for økonomiske godkjenninger, fremstår dette noe uklart om denne terskelen på inntil kr 100 000, har vært gjeldende gjennom hele prosjektet eller er oppstått underveis.

Når det gjelder juridisk bistand så har vi stilt spørsmål omkring dette både til kommunalsjef og byggherrekontakt. Dette gjorde vi som følge av at vi så at innleid prosjektledelse hadde levert en del juridiske tjenester til prosjektet, uten at dette fremgikk som en del av oppdragsbekreftelsen mellom Lillesand kommune og innleid prosjektledelse. I intervju med byggherrekontakt ble det stilt spørsmål om han opplever å få tilstrekkelige støttetjenester knyttet til det juridiske internt i kommunen. Byggherrekontakt har forklart i intervju at når det ble spørsmål i RLT omkring juridiske fullmakter ble det fra rådmannens side bedt om at det skulle orienteres og konfereres med kommunens jurist, noe som også ble gjort. Det ble imidlertid ikke opplevd at man fikk tilstrekkelig støtte som følge av at jurist var opptatt med andre prosjekter. Det var altså ikke tilstrekkelig kapasitet til å gi ønsket støtte. Byggherrekontakt er også av den oppfatning at man i samspillsfasen burde vært mer med som byggherre og involvert en kontraktsjurist da man antar at denne kunne satt mer grenser eller håndtert krav som kom fortløpende.

I intervju med kommunalsjef teknisk ble det også diskutert omkring hvordan sektoren opplever å få juridisk støtte. Kommunalsjef forklarer at det jobbes mye for å sikre dette innad i kommunen. Det har ved flere prosjekter vist seg å være behov for juridisk bistand, spesielt i forbindelse med kvalitetssikring. Kommunalsjef har ved flere anledninger pekt på nettopp behovet for å kunne hente inn juridisk støtte i form av egenregi, og viser i denne sammenheng til at Arendal kommune har utarbeidet et godt kommunalt nettverk med flere jurister som kan bistå, mens jurist i Lillesand må arbeide mer selvstendig og har muligens en mer overordnet rolle til flere ulike problemstillinger. Et nettverk kunne i større grad bidratt med mer spisskompetanse innenfor fagområdet. Da endringsmelding 14 kom ville det, ifølge kommunalsjefen vært fordel for kommunen med en jurist som kunne bistått i å kvalitetssikre innholdet med tanke på det juridiske.

#### Delegasjon

Rådmannen gis anvisningsmyndighet på vedtatte investeringer og rådmannen kan delegere anvisningsmyndigheten. Sektorsjefer er delegert myndighet til å signere kontrakter på vegne av kommunen, mens prosjektleder parafarer.

Av forelagte delegasjonsreglement gjeldende fra 28. august 2017 fremgår det at enhetsleder er gitt fullmakt til å underskrive dokumenter på kommunens vegne innenfor egen enhet. Dette omfatter blant annet avtaledokumenter, kontrakter, søknadsskjema og garantier. Det er i det forelagte utdrag av delegasjonsreglement, under kommunalsjef teknisk, ikke omtalt prosjektledere blant dem med denne delegerte myndigheten. Etter omstilling i 2020, hvor prosjektledelse ble underlagt økonomi, fremgår det av gjeldende delegasjon at økonomisjef gis myndighet til å underskrive på kommunens vegne i alle saker av ikke prinsipiell karakter som tilhører kommunalsjefens ansvarsområde. Det fremgår at kommunalsjefens fullmakt til å undertegne dokumenter på kommunens vegne omfatter blant annet, enkeltvedtak innenfor avdelingens ansvarsområde, avtaledokumenter, lisenser mv. og søknadsskjema. Prosjektleder har myndighet til å inngå kontrakter/avtaler knyttet til investeringsprosjekter og bygg. Økonomisjef og prosjektleder underskriver dokumenter knyttet til dette.



I vår gjennomgang av et utvalg kontrakter og avtaler ser vi at det i prosjektets tidlige faser, før omstillingen i 2020, er underskrevet kontrakter og avtaler av enhetsledere. Stikkprøver av endringsmeldinger på prosjektet, av vesentlig økonomisk karakter, viser at det er økonomisjef som har undertegnet disse etter omstillingen i 2020.

#### Øvrige forhold

Ved gjennomgang av forelagt dokumentasjon ser vi det hensiktsmessig å gjengi enkelte forhold. Dette er forhold som berører problemstilling 1, men som i hovedsak knytter seg til prosjektorganisering som årsak.

Av forelagt referat fra møte mellom kommunen og innleid prosjektledelse den 2. april 2020 fremgår det at bakgrunnen for møtet er at rådmannen ser et behov for dette som følge av den oppståtte økonomiske situasjonen for kommunens utbyggingsprosjekt LUS 2. I forkant av møtet hadde rådmannen stilt en rekke spørsmål til innleid prosjektledelse. Spørsmålene omhandlet blant annet forhold som, hvorfor det ikke tidligere i prosessen er foretatt risikovurderinger, hvorfor det store økonomiske avviket ikke er meldt tidligere (vi forstår dette som kostnader som følge av EM 14), hvorfor det tidligere ikke er satt i verk tiltak for å redusere denne kostnadssprekken og hvordan økningen i areal har blitt så stor uten at det samtidig er varslet om økonomiske konsekvenser av dette. Sistnevnte forhold følges opp med spørsmål om hvem som har godkjent arealbehov. Siste spørsmål fra rådmannen til innleid prosjektledelse handler om hvorvidt roller og ansvar er uklart mellom innleid prosjektledelse, kommunen og entreprenør.

I dette møtet redegjorde innleid prosjektledelse for prosjektets historikk. I møtet uttalte innleid prosjektledelse at «*entreprenør har vært en nøtt som det ikke har vært mulig å knekke*». Det fremgår av referat at innleid prosjektledelse har hatt tre ulike prosjektledere, man har hatt problemer med sykefravær hos porteføljeansvarlig og kommunens prosjektorganisasjon har vært redusert siden juni 2019. Dette har hatt betydning for kontinuiteten og kommunikasjon i prosjektet.

Når det gjelder forhold omkring areal, har innleid prosjektledelse gjort rede for dette i møtet. De peker på at entreprenør har vært svært pågående overfor byggherre for å oppnå en arealutvidelse som entreprenør hevder har vært helt nødvendig for å oppnå intensjonen med rom- og funksjonsprogrammet. Videre peker innleid prosjektledelse på at kommunens brukere har vært tydelige i samspillfasen på at arealene i kontraktstilbudet var for små og at disse måtte økes. Rådmannen har i denne sammenheng, ifølge referat, stilt spørsmål ved om roller og ansvar har vært tydelige mellom kommunen, innleid prosjektledelse og totalentreprenør.

Forklaringen for de økte kostnader tilskrives, fra innleid prosjektledelse, hovedsakelig arealutvidelsene fremkommet i samspillfasen. Samtidig mener innleid prosjektledelse at kostnadsøkningen i forhold til vedtatte investeringsrammer har vært kommunisert til kommunens ledelse gjennom porteføljemøter, referater og månedsrapporter fra innleid prosjektleder. Kommunikasjonen mellom innleid prosjektledelse og kommunen hevdes ifølge

referatet å ha vært sømløs. Det fremgår avslutningsvis at innleid prosjektleder i porteføljemøte i januar 2020 ble gitt mandat av kommunen til å forsøke å fremforhandle et resultat med entreprenør innenfor bevilget investeringsramme vedtatt av bystyret.

---

#### 4.2.3. REVISORS VURDERINGER

Det er flere forhold ved prosjektets organisering som kan danne grunnlag for å stille spørsmål omkring hvorvidt det har vært tilstrekkelige rolleavklaringer og skriftliggjøring av dette i forkant av de ulike faser. Det er flere dokumenter som eksempelvis styringsdokumentet som på en avklarende måte kunne definert hvilket ansvar og hvilken myndighet som var tillagt eksempelvis innleid prosjektledelse.

Kommunens investeringsinstruks er tydelig på forventninger til prosjektorganisering, men ved at man både velger å leie inn prosjektledelse samtidig som man beslutter å gjennomføre en samspillsfase skaper dette etter vår vurdering usikkerhet knyttet til ansvar, myndighet og rolleavklaring. Vårt inntrykk omkring denne usikkerheten bekreftes langt på vei gjennom de spørsmålstillinger rådmannen har til innleid prosjektledelse når den økonomiske situasjonen tilspisser seg grunnet endringsmelding 14.

Det at man opplever en arealøkning som følge av brukers innspill i en samspillsfase er etter vår vurdering isolert sett noe man kunne forvente. Det som imidlertid skaper et bilde av vesentlige mangler i prosjektorganisasjonen når det kommer til kommunikasjon og informasjon er det faktum at disse arealøkningene og de økonomiske konsekvenser av dette kommer som en overraskelse på deler av kommunens prosjektledelse. Formålet med investeringsinstruksen er etterprøvbarehet og det sier seg selv at når kostnader av en slik art ikke er forutsigbare, er det grunn til å stille spørsmål ved både prosjektets styring så vel som forhold knyttet til hvem som tar beslutninger som gir økonomisk konsekvens.

Vår vurdering er at det som utgangspunkt må legges til grunn tydelige forventninger når man tar beslutning om å leie inn prosjektledelse. Sett i lys av at det gjennomgående oppleves å være mangler ved dokumentasjonen, er det naturlig å stille spørsmål ved oppfølging blant annet knyttet til fortrinnsvis dokumentasjon og arkivering, og ikke minst hvem som hadde ansvaret for dette.

Det er etter vår vurdering flere uheldige forhold som samlet sett gir en stor negativ konsekvens knyttet til hvordan kommunen har valgt å organisere prosjektet. Det er etter vår vurdering beklagelig at nøkkelpersoner opplever at man trenger mer ressurser, men blir bedt om å leie inn dette når man allerede opplever svakheter ved både tilstedeværelse så vel som kontinuitet hos innleid ressurs. Først og fremst er dette beklagelig når det pekes på at organisasjonen besitter mye kompetanse som kunne vært nyttet til dette, men enda mer beklagelig blir det når konsekvens av å ikke være tett på prosjektet fra kommunens side, gir enda høyere grad av usikkerhet.



## 5. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 5.1 KONKLUSJON

I forhold til den første problemstillingen vedrørende om Lillesand kommune har etablert rutiner som har til hensikt å sikre tilfredsstillende prosjektstyring. Lillesand kommune har etablert investeringsinstruks, men vi ser at denne på flere områder ikke er fulgt. Revisjonen konkluderer derfor med at Lillesand kommune har overordnede rutiner i form av en investeringsinstruks, men at denne i liten grad har blitt fulgt når det kommer til prosjektstyringen i LUS 2. Dette begrunnes blant annet med at flere av de personene vi har intervjuet, peker på at kommunens investeringsinstruks fremstår utdatert og overmoden for revidering både med hensyn til lover og regler, men også i forhold til at den ikke er hensiktsmessig i sin form. Vår vurdering er imidlertid at kommunen ved å følge instruksen i større grad ville sikret en bedre tidlig fase og derved bedre forutsetninger for tilfredsstillende prosjektstyring.

Fra fagmiljøer, og erfaringer fra offentlig sektor når det kommer til større investeringsprosjekter, pekes det på viktigheten av gode utredninger i den tidlige fasen av prosjektet. Det vil si at det skal foreligge gode beskrivelser av blant annet usikkerhet og risiko som gir det politiske nivået et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag. Fra de første kostnadsanslag og frem til den endelige kostnaden for LUS 2, er det vesentlige kostnadsforskjeller. Dette indikerer at man med fordel kunne brukt mer ressurser på de tidlige kalkylene for at disse i størst mulig grad kunne harmonert med den endelige kostnaden. Det kan også stilles spørsmål ved om bystyret var godt nok kjent med risiko, usikkerhet og rammene for en samspillsfase.

Det er flere forhold som har utfordret kommunens gjennomføring av investeringsprosjektet når det kommer til å følge metodikken gjeldende instruks legger til grunn. Valget om å kunngjøre en konkurranse uten bindende tegninger for skolen kan i ettertid sies å ha økt den økonomiske risikoen vesentlig. Samtidig hadde man en investeringsinstruks som ikke la til grunn en samspillsfase som entreprisreform. Videre leide man inn prosjektledelse som også er et element som ikke kommunens metodikk legger til grunn. Dette er faktorer som samlet sett gav flere negative forhold som påvirket både risiko, usikkerhet, etterprøvnbarhet, informasjon og kommunikasjon og økonomisk konsekvens.

Basert på intervjuer og forelagt dokumentasjon pekes det mot arealøkning som den mest sentrale grunnen til den kostnadsoverskridelsen man har opplevde knyttet til LUS 2. I denne sammenheng blir samspillsfasen utpekt som den fasen av prosjektet hvor arealet ble utfordret basert på manglende samsvar i forholdet mellom opprinnelige ikke bindende skisser i konkurransegrunnlag, entreprenørens oppfatning omkring skissene og kommunens egne innspill til som krevde mer areal. I ettertid er det naturlig å stille spørsmål om skissene burde

vært av en mer bindende art eller om man burde tatt seg tid til å få på plass tegninger som kunne vært av en bindende art opp mot tilbydere i konkurransen.

Når det gjelder den samlede gjennomføring av investeringsprosjektet ser vi at det på flere områder er vesentlige mangler i dokumentasjonen både med hensyn til krav som følger av investeringsinstruksen så vel som enkeltstående dokumentasjon som kunne gitt en høyere grad av etterprøvbarehet. Maler som i investeringsinstruksen kunne gitt tilfredsstillende dokumentasjon på kostnader, inventar, risiko mm. foreligger ikke. Videre er det sentrale dokumenter som på en tydelig måte kunne definert ansvarsforhold, myndighet, beslutningsnivåer og forventninger til samspill mellom kommune og innleid prosjektledelse, som enten mangler eller er ufullstendige. Dette begrunner vi med et mangelfullt styringsdokument, manglende fullmaktstruktur og manglende usikkerhetsanalyser.

Det er gjennom rapporten forsøkt å gi et bilde av omstendighetene omkring endringsmelding 14, som senere ble omforent til EM 50. Endringsmeldingen er sammen med flere andre forhold en konsekvens av at arealet ved skolen i samspillfasen har fått en økning på omkring 1200 kvm. Det som imidlertid fremstår som uoversiktlig er at begrunnelsen for denne arealøkningen i hovedsak kommer som følge av kommunens egne ønsker, samtidig som rådmannen etterspør en begrunnelse fra innleid prosjektledelse på hvordan dette kunne oppstå. Dette kan ikke forstås som noe annet enn mangelfull kommunikasjon mellom innleid prosjektledelse og kommunen. Det at man fra byggherrekontakt etterspør mer ressurser for å komme tettere på oppfølging av prosjektet og får til svar at man må leie inn mer ressurser fra innleid prosjektledelse, fremstår i en slik sammenheng som lite tilfredsstillende.

Det er flere forhold ved prosjektorganiseringen som danner grunnlag for å stille spørsmål omkring måten kommunen har håndtert de løpende utfordringer, men det er et faktum at hyppig utskiftning av nøkkelpersonell både hos kommunen så vel som hos innleid prosjektledelse har vært en negativ faktor for samarbeid, informasjon og kommunikasjon.

Ser man utgangspunktet på kr 44,5 mill. i den første kalkylen, opp mot den endelige kostnaden på kr 136 mill., kan det være utfordrende å forstå dette kostnadsbildet. Hensikten med offentlige anskaffelser er å sikre at det offentliges penger utnyttes på en best mulig måte. Utgangspunktet for Lillesand kommune var et tilbud på kr 80 mill. for utvidelsen av LUS. Gjennom prosjektet har man brukt opp den økonomiske bufferen som strakk seg til kr 112 mill. og har hatt et ytterligere behov for kr 24 mill. for å dekke de kostnader som i hovedsak knytter seg til arealøkning fremdrevet av kommunen selv. Dette stiller store spørsmålstegn til kommunes interne samarbeid så vel som utredningsarbeid.

## 5.2 ANBEFALINGER

Våre anbefalinger:

- Vi anbefaler at Lillesand kommune reviderer sin prosjektmetodikk som i større grad sikrer rammer for samspill mellom ulike aktører, hvor man også tar hensyn til innleid prosjektledelse og entreprisreform
- Vi anbefaler at kommunen vurderer om faglig støtte til sektorene i større grad skal etableres i en utredningsfase slik at arbeidet med kalkyler i større grad kan kvalitetssikres av personer som har en slik kompetanse
- Vi anbefaler at Lillesand kommune etablerer fokus på å sikre rutiner omkring synliggjøring av risiko og usikkerhet i sine saksfremlegg til politisk behandling
- Vi anbefaler at Lillesand kommune sikrer tilstrekkelig kompetanse i egen virksomhet slik at fremtidige prosjekter gjennomføres på en tilfredsstillende måte
- Vi anbefaler at Lillesand kommune i ethvert investeringsprosjekt i tilstrekkelig grad dokumenterer og kvalitetssikrer at roller, ansvar og myndighet tydeliggjøres

## 5.3 RÅDMANNENS KOMMENTAR

Kommunedirektøren har lest forvaltningsrevisjonsrapport «Prosjektstyring Lillesand ungdomsskole Byggetrinn 2». I all hovedsak kjenner Kommunedirektøren seg igjen i de funn og vurderinger som er gjort i rapporten. Kommunedirektøren omtaler dermed ikke vurderingene nærmere, men velger å omtale de enkelte anbefalingene som gis. Kommunedirektøren ser forvaltningsrevisjonsrapporten som viktig med tanke på å forbedre kommunens rutiner og praksis når det gjelder prosjektstyring. Anbefalingene vil bli fulgt opp.

Kommunedirektørens kommentar til anbefalingene.

*Anbefaling: «Vi anbefaler at Lillesand kommune reviderer sin prosjektmetodikk som i større grad sikrer rammer for samspill mellom ulike aktører, hvor man også tar hensyn til innleid prosjektledelse og entreprisreform».*

Kommentar: Arbeid med å revidere kommunens prosjektmetodikk pågår, og kommunens investeringsreglement er nylig revidert og vedtatt av bystyret. Maler fra Digitaliseringsdirektoratets prosjektmetodikk «Prosjektveiviseren» tilpasses Lillesand kommune og nye rutiner utarbeides. I desember 2020 og januar 2021 ble/blir det gjennomført intern opplæring i metodikken, og innføring i nytt investeringsreglement.

Opplæringen fokuserer på roller og ansvar, og entreprisreform skal spesifiseres og begrunnes i styringsdokumentasjonen «prosjektforslag- og begrunnelse». Dette kommer tydelig frem i investeringsreglementet.

Lillesand kommune har et ønske om å redusere bruken av innleid prosjektledelse, og heller gjennomføre intern eller ekstern kvalitetssikring. Investeringsreglementet har retningslinjer som forteller når kvalitetssikring skal vurderes. Ved bruk av innleid prosjektledelse skal roller, ansvar og økonomiske fullmakter tydeliggjøres i avtalen, og underveis i prosess ved behov.

*Anbefaling: «Vi anbefaler at kommunen vurderer om faglig støtte til sektorene i større grad skal etableres i en utredningsfase slik at arbeidet med kalkyler i større grad kan kvalitetssikres av personer som har en slik kompetanse.»*

Kommentar: Lillesand kommune har fokus på prosjekters tidlige fase og har i den forbindelse lagt til to kvalitetssikringspunkter (KS1 og KS2), i tillegg til seks beslutningspunkter (BP1-BP6) i metodikken.

I et beslutningspunkt tar man avgjørelsen om prosjektet kan gå videre til neste fase. Beslutningen på om man skal gå videre fra en fase til neste tas på bakgrunn av styringsdokumentasjonen (dokumentasjonen som sendes inn som grunnlag for beslutning). Kvalitetssikringspunktene er kvalitetssikring i prosjektets utredningsfase. KS1 er kvalitetssikring av styringsdokumentet «prosjektforslag- og begrunnelse». Det vil si en kvalitetssikring av om rett konsept er valgt. Konsept vil si det alternativet som er valgt for å dekke behovet/ løse problemet. Hvis Prosjektforlaget- og begrunnelsen, altså foreslått konsept, og begrunnelsen for hvorfor akkurat dette konseptet er valgt, blir godkjent i BP2 går prosjektet videre til planleggingsfasen hvor styringsdokumentet skal utarbeides. Dette inkluderer bla. kartlegging av usikkerhet, interesser, gevinster og usikkerhetsbaserte kostnadsestimater. Her vil det være aktuelt å gjennomføre KS2 før styringsdokumentasjonen går til BP3. Ved BP 3 besluttes det om prosjektet skal gjennomføres.

*Anbefaling: «Vi anbefaler at Lillesand kommune etablerer fokus på å sikre rutiner omkring synliggjøring av risiko og usikkerhet i sine saksfremlegg til politisk behandling.»*

Kommentar: I nytt investeringsreglementet fremkommer det at der bystyret vedtar investeringsprosjekter som innebærer stor grad av usikkerhet, skal Kommunedirektøren rapportere fortløpende til bystyret. Utvidelsen av kostnadsrammen må forelegges bystyret før totalbevilgningen er overskredet. Dersom overskridelse av vedtatt kostnadsramme kan forventes, utarbeider prosjektleder sak om dette (med finansieringsforslag), til politisk behandling, etter godkjenning av Kommunedirektøren. Ved overskridelser skal det legges like mye vekt på kostnadsreduserende tiltak som på tilleggsbevilgninger.

Videre skal Formannskapet godkjenne oppstart av investeringsprosjekter over 2 mill. kr. Kommunedirektøren gjør en risikovurdering av prosjektet. På bakgrunn av risikovurdering vurderes det om det kan inngås kontrakt med utførende entreprenør i forkant av vedtak etter plan og bygningsloven og/eller godkjenning fra Formannskapet. Det vil i alle kontrakter innlemmes forbehold om politisk godkjenning for oppstart. I sak som fremlegges for Formannskapet skal status på byggesøknad inkluderes i saksframlegget.

Det er også i metodikken et stort fokus på usikkerhet og risiko. Allerede i metodikkens første fase, konseptfasen, er dette en viktig øvelse. Hvert konsept som skal analyseres og måles opp mot hverandre skal gjennomgå en usikkerhetsanalyse. I neste fase, planleggingsfasen, skal usikkerhetsanalysen for det valgte konseptet oppdateres, og det skal også utarbeides usikkerhetsbasert kostnadsestimering.

*Anbefaling: «Vi anbefaler at Lillesand kommune sikrer tilstrekkelig kompetanse i egen virksomhet slik at fremtidige prosjekter gjennomføres på en tilfredsstillende måte».*

Kommentar: Det er en stor utfordring å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i en liten organisasjon med stor variasjon i prosjektporteføljen. Nødvendig kompetanse er både prosjektledelse, økonomikontroll og rutiner rundt internkontroll som sikrer riktig beslutningspunkt, administrativt og politisk. Kommunale formålsbygg er store investeringsposter og krevende å gjennomføre. Prosjektledere med riktig kompetanse, som følger opp disse prosjektene er av stor betydning for å sikre et godt resultat. Fagmiljøet innen prosjektledelse bygg er lite i Lillesand kommune. Høsten 2020 har det bestått av en person. Fra 1.1.2021 øker det til to personer, som er helt nødvendig for å sikre god gjennomføring av planlagte investeringer i kommunen

Det er både et ressurs-spørsmål og et hensiktsmessighets-spørsmål med tanke på hvor mange egne prosjektledere Lillesand kommune skal ansette fast. Prosjektporteføljen vil variere over tid, og dermed er det også naturlig at bemanningen vil variere over tid. Hvis kommunen hadde vært større, eller eksempelvis del av et interkommunalt samarbeid om prosjektledelse, ville sårbarheten vært mye mindre og prosjektlederne vil kunne være en del av et større fagmiljø. Små fagmiljøer vil utgjøre en risiko for tilstrekkelig kompetanse.

De to siste årene har det vært arbeidet målrettet med styrende dokumenter og å implementere riktig prosjektmetodikk i virksomheten. Utgangspunktet har vært nevnte prosjektmetodikk, men tilpasset vårt behov. Det er en kjensgjerning at metoden må være «brukervennlig» og forståelig – det arbeides kontinuerlig med å tilpasse nivået på bruk av metoden internt. I praksis innebærer dette en differensiering med tanke på hvor ofte en saksbehandler bruker metoden, har behov for kompleksitet i prosjektet sitt etc. Tilpasset opplæring av kvalifisert personell skal bidra til økt forståelse og kompetanse, bredt ut i virksomheten.

Investeringsreglementet vil også styre beslutningspunkter og sikre kompetanse rundt internkontroll og riktige beslutningspunkt.

I tillegg til spesifikk kompetanse knyttet til prosjektledelse, har Lillesand kommune styrket kompetanse rundt prosjektmetodikk og porteføljestyring. Rutiner rundt økonomikontroll og spesifikk kontrollerkontakt mot hver sektor i virksomheten, skal bidra til bedre økonomikontroll av spesielt kvalifisert personell. Økonomikontroller skal bistå enhetsledere og kommunalsjef fortløpende gjennom budsjettåret, og ved hver rapportering. Enhetsledere har gjerne annen fagkompetanse og er tillagt økonomiansvar som er stort og krevende.

Et nødvendig samarbeid med IT-avdeling internt i virksomheten sikrer at internkontroll rundt nevnte fagområder kan løses digitalt i størst mulig grad.

Anbefaling: «Vi anbefaler at Lillesand kommune i ethvert investeringsprosjekt i tilstrekkelig grad dokumenterer og kvalitetssikrer at roller, ansvar og myndighet tydeliggjøres».

Kommentar: I investeringsreglementet er det et eget kapittel om roller og ansvar, hvor det fremkommer at en presisering av hvilket ansvar som tillegges hver fase i prosessen er en forutsetning for at Lillesand kommune realiserer ambisjonsnivået om bedre planlegging og forutsigbarhet.

Vurderingen av rolle- og ansvarsdelingen i investeringsprosessen tar utgangspunkt i at Lillesand kommune tilnærmer seg investeringer i en bestiller-/utførermodell. Bestiller er linjeorganisasjonen som har et behov og utarbeider mandatet. Utfører er som oftest prosjektavdelingen eller teknisk sektor.

Brukermedvirkning er viktig. I forprosjektfasen skal det gjøres avklaringer med brukerne for å sikre at man har gjort en grundig vurdering av behov, krav og målsetninger, og at valgt konsept dekker et reelt behov for brukerne eller samfunnet. Linjen/bruker/bestiller har et særskilt ansvar for å styre alle prosesser for brukermedvirkning slik at alle funksjoner og løsninger holdes innenfor kostnadsrammene.

Roller og ansvar skal dokumenteres og oppdateres i styringsdokumentasjonen for hver fase, og dette godkjennes så i BP1-BP6.

## 6. LITTERATUR

Welde, M, J. Aksdal, Grindvoll I. L. T. (2015). *Kommunale investerings prosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*, Concept-rapport nr 45

Welde, M (2017). *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*, Concept-rapport nr 51

Regjeringen.no. *Hva er statens prosjektmodell*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>

Digitaliseringsdirektoratet. *Prosjektstyring*. <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/prosjektstyring/1417>

RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011

Lillesand kommune (2015). *Saksfremlegg skolestruktur – politisk vedlegg*.



## 7. VEDLEGG

### *Vedlegg 1 – gjennomførte intervjuer*

Guri Ulltveit-Moe – rådmann

Trude Jakobsen – kommunalsjef teknisk sektor

Roger Edvardsen – byggherrekontakt

Kjetil Nordvik – prosjektleder bygg

Åsta Merete Rimstad – rektor Lillesand ungdomsskole

John Ånon Jonassen – økonomirådgiver (tidligere økonomisjef)