



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 04-2025

OPPFØLGING AV INVESTERINGSPROSJEKTER

EIDSVOLL KOMMUNE

MAI 2025

INNHold

SAMMENDRAG	I
1 INNLEDNING	1
1.1 Tidligere rapporter om investeringsprosjekt i Eidsvoll kommune	1
1.1.1 Forvaltningsrevisjon i 2018 om gjennomføring av investeringsprosjekter	1
1.1.2 Undersøkelse i 2023 om anskaffelser i investeringsprosjekter	2
1.2 Denne forvaltningsrevisjonen	3
1.3 Metode og gjennomføring	4
1.3.1 Generelt	4
1.3.2 Dokumentanalyse	4
1.3.3 Intervjuer	4
1.3.4 Verifiseringsprosesser	5
1.4 Kommunedirektørens uttalelse	5
1.5 Revisjonskriterier	6
1.6 Organisering og rollebeskrivelser	7
1.6.1 Organisering av arbeidet med investeringsprosjekter i Eidsvoll kommune	7
1.6.2 Definisjon av sentrale roller	8
2 PROSJEKTSTYRING I EIDSVOLL KOMMUNE.....	9
2.1 Innledning	9
2.2 Styringsdokument på overordnet nivå	9
2.2.1 Ny prosjekthåndbok	9
2.2.2 Roller, ansvar og fullmakter	12
2.3 Rapportering til de folkevalgte	13
2.4 Arkivering og ensartet lagring av prosjektdokumentasjon	13
2.5 Rutiner for styring, budsjettering og rapportering på avdelingsnivå	14
2.5.1 Prosjekt eiendom	14
2.5.2 Prosjekt kommunalteknikk	15

2.6	Vurdering – prosjektstyring i Eidsvoll kommune	16
3	NYE VILBERG BARNESKOLE (VIBA).....	19
3.1	Innledning	19
3.2	Prosesser på administrativt og politisk ledernivå	20
3.2.1	Tidslinje og faser for prosjektet	20
3.2.2	Budsjettering, rapportering, beslutningspunkt og beslutningsgrunnlag	34
3.2.3	Delvurdering - faseinndeling, beslutningspunkt, beslutningsgrunnlag og rapportering til de folkevalgte	39
3.3	VIBA – planlegging og gjennomføring av byggeprosjektet	42
3.3.1	Før kontrahering	42
3.3.2	Forprosjekt etter kontrahering	44
3.3.3	Detaljprosjektering og gjennomføring	45
3.3.4	Utfordringer knyttet til rammene for prosjektet	56
3.3.5	Hyppige lederskifter i prosjekt eiendom	67
3.3.6	Delvurdering – planlegging og gjennomføring av VIBA	67
4	GJENNOMFØRING AV ANDRE INVESTERINGSPROSJEKTER.....	70
4.1	Innledning	70
4.2	Vilberg barnehage (VIBH) – tidlig fase og byggetrinn 1	71
4.2.1	Om prosjektet	71
4.2.2	Planleggingsfasen	72
4.2.3	Anskaffelser	74
4.2.4	Gjennomføringsfasen.....	74
4.2.5	Avsluttende fase	77
4.2.6	Rapportering til folkevalgte og budsjettering	77
4.2.7	Oppsummering av prosjektet VIBH	78
4.3	Vilberg helsetun – byggetrinn 2.....	78
4.3.1	Om prosjektet	78

4.3.2	Styringsdokumenter og prosjektorganisasjon.....	79
4.3.3	Kalkyler.....	80
4.3.4	Anskaffelse og oppstart av arbeidene	80
4.3.5	Oppfølging av prosjektet.....	80
4.3.6	Endringsmeldinger.....	81
4.3.7	Rapportering til folkevalgte	81
4.3.8	Lagring prosjektdokumentasjon	82
4.3.9	Oppsummering av prosjektet Vilberg helsetun.....	82
4.4	Sundet tømmeanlegg for båtseptik	82
4.4.1	Om prosjektet	82
4.4.2	Styringsdokumenter.....	83
4.4.3	Kalkyler.....	83
4.4.4	Anskaffelser	83
4.4.5	Oppfølging av prosjektet.....	83
4.4.6	Rapportering.....	86
4.4.7	Lagring av prosjektdokumentasjon.....	87
4.4.8	Oppsummering av båtseptikprosjektet.....	87
4.5	Rehabilitering vannledning og reduksjonskum Minneåsen	88
4.5.1	Om prosjektet	88
4.5.2	Politiske beslutninger før gjennomføring av prosjektet	88
4.5.3	Styringsdokumenter.....	88
4.5.4	Kalkyler og budsjett	89
4.5.5	Anskaffelser	91
4.5.6	Oppfølging av prosjektet.....	91
4.5.7	Rapportering.....	93
4.5.8	Lagring og arkivering av prosjektdokumentasjon	94
4.5.9	Oppsummering av Minneåsenprosjektet.....	95

4.6	Vurdering - gjennomføring av andre investeringsprosjekter	95
5	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	97
	KILDELISTE - SENTRALE DOKUMENTER	100
	VEDLEGG 1 – KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE.....	101
	VEDLEGG 2 – REVISJONSKRITERIER	102
	Kilder til revisjonskriterier	102
	Kommunedirektørens internkontroll	102
	Generelle krav til internkontroll og formalisering.....	102
	Spesielt om dokumentasjon og arkivering.....	103
	Styring og kontroll med investeringsprosjekter	103
	Prosjektmodell – faser og beslutningspunkt	103
	Beslutningsgrunnlag og forsvarlig saksutredning	105
	Planlegging av investeringsprosjekter	107
	Om planleggingsfasen	107
	Styringsdokument	107
	Kostnadsberegninger	107
	Planlegging av anskaffelsene	107
	Gjennomføring av investeringsprosjekter	108
	Anskaffelser	108
	Grunnleggende prinsipper	108
	Fakturakontroll	109
	Roller, ansvar og fullmakter.....	109
	Prosjekteier.....	110
	Prosjektleder.....	110
	Byggeleder	110
	Rapportering	111

Økonomi	111
Kvalitet.....	112
Endringer	112
Tabell 1 Budsjett og regnskap 2015-2019.....	25
Tabell 2 Budsjett og regnskap 2020-2022.....	30
Tabell 3 Utvikling i byggeprosjektets ramme, fremdrift og kostnader	32
Tabell 4 Beslutningspunkt og beslutningsgrunnlag.....	37
Tabell 5 Roller og ansvar i VIBA-prosjektet	47
Tabell 6 Myndighetsmatrise	48
Tabell 7 Møtestruktur i VIBA-prosjekt.....	50
Tabell 8 Sluttoppgjør totalentreprenør, revidert 15.1.25.....	77
Tabell 9 Regnskap Vilberg helsetun byggetrinn 2	81
Tabell 10 Rapportering om Vilberg helsetun byggetrinn 2.....	82
Tabell 11 Kostnader for bryggeanlegget (tømmer tjenester)	85
Tabell 12 Kostnader for båtseptikanlegget (maskinentreprenør)	86
Tabell 13 Oppsummering av rammer og kostnader i båtseptikprosjektet	86
Tabell 14 Sundet tømmeanlegg for båtseptik handlingsplanen og årsmelding.....	87
Tabell 15: Budsjett for Minneåsen-prosjektet ifølge handlingsplaner.....	90
Tabell 16 Budsjett og kostnader	92
Tabell 17 Politisk rapportering om Minneåsen-prosjektet i årsmeldinger og årsberetninger	94
Figur 1 Organisering av arbeidet med investeringsprosjekt i Eidsvoll kommune	7
Figur 3 Flytdiagram for investeringsprosjekter ved prosjekt kommunalteknikk.....	15
Figur 4 Forholdet mellom overordnet nivå og prosjektnivå.....	19
Figur 5 Kontraktssum VIBA.....	27
Figur 6 Status økonomi 9.5.22	29
Figur 7 Behov for tilleggsbevilgning	32
Figur 8 Budsjettering og rapportering i handlingsplan for 2021-2024	34
Figur 9 Rapportering i årsmelding og årsberetning for 2019.....	35
Figur 10 Årsmelding og årsberetning for 2022 - VIBA.....	35
Figur 11 Årsmelding og årsberetning for 2023 – VIBA.....	36
Figur 12 Juridisk vurdering - praksis for kvalitetssikring i byggeprosjekt	43
Figur 13 Endringsmeldinger i Interaxo	53
Figur 14 Frister i prosjektet ifølge kontrakt.....	62
Figur 15: Faser i et investeringsprosjekt.....	104

SAMMENDRAG

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av hvordan Eidsvoll kommune følger opp sine investeringsprosjekter. For det første ser vi nærmere på om det er etablert tilfredsstillende styring og kontroll i utvalgte investeringsprosjekter og for det andre om kommunen har etablert en tilfredsstillende praksis for budsjettering og rapportering på området.

Hovedfunn

1. Det mangler felles rutiner for å sikre etterlevelse av anbefalt prosjektmetodikk i investeringsprosjekt i kommunen. Kommunestyrets vedtak fra 2019 om å etablere en prosjekthåndbok er enda ikke fulgt opp.
2. Det mangler sentral dokumentasjon i flere prosjekt, som for eksempel risikovurderinger og tidlige kalkyler i prosjektene, det vil si grunnlaget for rammen som de folkevalgte bes om å vedta i handlingsplanen.
3. Rapporteringen av investeringsprosjektene er uoversiktlig, og beslutningsgrunnlag for sentrale beslutningspunkt har i flere tilfeller vært utilstrekkelig.
4. Det er uklart hva de folkevalgte kan forvente seg med hensyn til beslutningspunkt, for eksempel mangler det nødvendige avklaringer av hvilke prosjekt som skal løftes opp som egne saker til de folkevalgte.
5. Det mangler et tilfredsstillende og ensartet system og rutiner for arkivering og lagring av prosjektdokumentasjon.

Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad kommunen har etablert **styring og kontroll** i utvalgte investeringsprosjekter, er revisjonens konklusjon at dette varierer fra prosjekt til prosjekt. I denne gjennomgangen har vi sett på gjennomføringen av prosjekter av ulik størrelse og i to avdelinger. Prosjekt kommunalteknikk har siden 2023 innført et flytdiagram som skal bidra til å sikre tilfredsstillende styring og kontroll av avdelingens investeringsprosjekt, mens prosjekt eiendom i praksis ikke har hatt noen rutiner utover økonomireglementet. Høsten 2024 ble det utarbeidet en felles prosjekthåndbok som skal bidra til å sikre styring og kontroll i alle investeringsprosjekter. Som nevnt i vurdering i kapittel 2 er det imidlertid arbeid som gjenstår når det gjelder å ferdigstille den nye prosjekthåndboka. Etter revisjonens vurdering er det blant annet behov for å tydeliggjøre forskjellen mellom små og store prosjekter, sikre politisk forankring av sentrale beslutningspunkt og å få på plass tilhørende maler. Selv viser administrasjonen til at prosessen med å utarbeide prosjekthåndboka ikke har vært god nok og at denne derfor må revideres før den tas i bruk.

Revisjonen mener at det har tatt kommunen uforholdsmessig lang tid å følge opp kommunestyrets vedtak fra 2019 om å få på plass en prosjekthåndbok. Særlig prosjekt eiendom har vært utsatt for hyppige lederskifter de siste årene. I tillegg har kommunen gjennomført en omfattende omorganiseringsprosess. I perioder med endringer er det etter revisjonens syn avgjørende å ha på plass formaliserte rutiner som sikrer god kontroll og styring med investeringsprosjektene. Det er en

generell risiko knyttet til gjennomføringen av investeringsprosjekt, særlig prosjekter som forvalter store økonomiske rammer.

VIBA er et prosjekt som både har forvaltet en stor økonomisk ramme, den største i kommunens historie, og som det har heftet mer risiko enn vanlig ved, blant annet fordi kommunen valgte å kontrahere før regulering var på plass. Prosjektet mangler dokumentasjon av sentrale risikovurderinger, beslutninger på politisk nivå er tatt uten tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og overordnet styringsdokument som angir overordnede rammer for prosjektet kom på plass for sent. Prosjektet har til tider vært preget av samarbeidsutfordringer både internt i kommunen og opp mot totalentreprenør.

Videre førte manglende faseinndeling med tydelige beslutningspunkt, og en svært begrenset planfase, til at beslutninger ble tatt i omvendt rekkefølge. For eksempel ville planlegging i tidlig fase kunne ha sikret at barneskolen ble planlagt som fire-parallell fra starten av, og kommunen kunne ha skjermet seg mot kostnader til forsinkelser i forbindelse med manglende regulering, dersom dette hadde vært på plass ved kontrahering. Når nødvendige forutsetninger manglet ved kontrahering (BP3) har dette bidratt til tilleggsbevilgninger på totalt 110,2 millioner kroner, og en økning i rammen på nesten 23 prosent.

De andre prosjektene som er gjennomgått har ikke hatt de samme utfordringene som VIBA. Det er imidlertid også her mangler når det gjelder et overordnet styringsdokument, som ikke er på plass i noen av prosjektene, og en tydelig faseinndeling. For de to minste prosjektene som er gjennomgått i undersøkelsen, er det ikke en forventning om at det er på plass omfattende styringsdokumenter, men sentrale dokumenter som kalkyler, risikovurderinger og fremdriftsplaner bør som et minimum kunne dokumenteres. Begge prosjektene har mangler her. Det mangler også kontrakt med entreprenør for tømmer tjenester for Sundet tømmeanlegg og kontrakt med entreprenør for Vilberg helsetun ble først undertegnet flere måneder etter at arbeidet startet.

Revisjonens generelle inntrykk er at hvorvidt det er tilfredsstillende styring og kontroll i prosjektene langt på vei er prissatt prosjektets prosjektleder, og at overordnet internkontroll har manglet fra ledelsens side. Her vil vi trekke frem at det har manglet felles rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter. Det har heller ikke tidligere vært praksis å utarbeide styringsdokument for det enkelte prosjekt. Dette har medført at roller og ansvar er forstått ulikt, flere etterlyser også tydeligere fullmakter. Dette har ført til utfordringer særlig i prosjekt eiendom.

Manglende felles rutiner og systemer for lagring av prosjektdokumentasjon og arkivering av arkivverdig dokumentasjon innebærer at det blir krevende for administrativ ledelse å ivareta god internkontroll. Konsekvensen av mangler her gir ikke bare risiko for regelbrudd opp mot arkivloven, men det blir også krevende å kunne dokumentere og kontrollere at prosjektene er gjennomført i henhold til regelverket, for eksempel når det gjelder anskaffelser, og at prosjektene følger anerkjent prosjektmetodikk. Dette er utfordringer revisjonen har pekt på tidligere og som kommunen enda ikke har kommet i mål med å løse.

Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad kommunen har etablert en tilfredsstillende praksis for **budsjettering og rapportering** av sine investeringsprosjekter, så er revisjonens konklusjon at det er behov for å styrke kommunens arbeid på dette området. Kommunen kan i flere prosjekt ikke

dokumentere tidlige kalkyler og grunnlaget for rammen som de folkevalgte bes om å vedta i handlingsplanen. Et grep kan etter revisjonens syn være å starte med å vedta midler til utredning av konsept- og planfase, og vente med å vedta/budsjettere ramme for hele prosjektet til prosjektet er planlagt og grunnlag for kontrahering foreligger (BP3). Slik budsjetteringen i tidligere faser har vært lagt opp, så er dette forvirrende og vanskelig å forholde seg til for de folkevalgte, særlig i prosjekter som trekker ut i tid. For eksempel er det i VIBA-prosjektet nærmest umulig å følge budsjettert ramme fra år til år, også for administrasjonen.

Rapporteringen internt i prosjektadministrasjonen i de ulike prosjektene revisjonen har gjennomgått, har så vidt revisjonen kan vurdere vært tilfredsstillende. Det er også rutiner for rapportering fra prosjektleder til prosjekteier, selv om dette kun nylig, fra høsten 2024, kan dokumenteres i prosjekt eiendom. Det har imidlertid vært svakheter i rapporteringen mellom prosjekteier og overordnet ledernivå i kommunen i VIBA-prosjektet, jf. prosessen knyttet til særavtalen og utfordringer knyttet til endringer og tilleggskostnader i prosjektet. Rutinen der det rapporteres til politikken hver tertial og i årsrapport er på et greit nivå for små og ukompliserte investeringsprosjekt, men når det gjelder større eller mer risikofylte investeringsprosjekt har ikke rapporteringen vært god nok. Tilstrekkelige risikovurderinger er ikke forelagt de folkevalgte og rapportering kommer for sent og/eller er for lite presis og utfyllende.

Revisjonen etterlyser også tydeligere rapportering opp mot kostnadsrammen for prosjektet. Kostnadsrammen skal ifølge prosjekthåndboken nå være fastsatt når prosjektet er ferdig planlagt, det vil si før anskaffelse av entreprenør. Planlegging av prosjektet skal da være så godt planlagt at prosjektet med 85 prosents sikkerhet kan gjennomføres innenfor denne rammen. Prosjektets kostnadsramme bør av den grunn være tydelig kommunisert til de folkevalgte og rapporteringen bør ta utgangspunkt i denne rammen.

Avslutningsvis vil revisjonen peke på at vi oppfatter administrasjonen som konstruktiv og lydhør for tilbakemeldingene som gis i denne rapporten, noe som er en viktig forutsetning for å få til et godt utviklingsarbeid på området. Det er positivt at kommunen har kommet i gang med et arbeid med å utarbeide en prosjekthåndbok, som kan fungere som et felles rammeverk for gjennomføring av investeringsprosjekt.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at:

1. prosjekthåndboka ferdigstilles og implementeres i prosjektavdelingene, slik at man sikrer etterlevelse av anbefalt prosjektmetodikk i alle investeringsprosjekt i kommune.
2. administrasjonen sikrer at det foreligger dokumenterte kalkyler for alle prosjekt som legges frem til vedtak hos de folkevalgte, alternativt ber om midler til utredning/forprosjekt.
3. administrasjonen sikrer tilfredsstillende rapportering for hvert investeringsprosjekt, herunder at det som et minimum årlig rapporteres om totalt påløpte kostnader i prosjektet samt opprinnelig vedtatt totalramme.
4. administrasjonen gjør nødvendige avklaringer knyttet til hvilke prosjekt de folkevalgte som et minimum kan forvente at løftes opp med egne saker til kommunestyret, spesielt ved beslutning om gjennomføring.

5. administrasjonen etablerer tilfredsstillende og ensartet system og rutiner for arkivering og lagring av prosjektdokumentasjon.

De største svakhetene det er vist til i denne rapporten vil kunne ivaretas dersom kommunen får ferdigstilt og implementert prosjekthåndboka. Anbefaling 2-4 peker på forhold som til dels vil kunne ivaretas dersom første anbefaling følges opp tilfredsstillende, men peker også på mer avgrensede forbedringspunkt som bør følges opp uavhengig av prosjekthåndboka.

1 INNLEDNING

1.1 Tidligere rapporter om investeringsprosjekt i Eidsvoll kommune

1.1.1 Forvaltningsrevisjon i 2018 om gjennomføring av investeringsprosjekter

Romerike revisjon leverte i desember 2018 en forvaltningsrevisjonsrapport til kontrollutvalget om gjennomføring av investeringsprosjekter.¹ I rapporten gikk det frem at det var behov for å styrke kommunens arbeid med behovs- og alternativanalyser i forkant av vedtak om investeringsprosjekt, formalisere rammene for prosjektoppfølgning og styrke rapporteringen til de folkevalgte. Da rapporten ble lagt frem i kommunestyret, uttrykte daværende rådmann at administrasjonen var uenige i rapportens kritikk på flere punkt. Kommunestyret ba i sitt vedtak «kontrollutvalget og administrasjonen om å fremme en ny sak med nødvendige avklaringer».

På bakgrunn av dette utarbeidet revisjonen et notat om prosjektrammeverk for investeringsprosjekter² som beskrev anerkjent prosjektmetodikk for investeringsprosjekter og vurderte kommunens rutiner mer utfyllende opp mot dette.³ Forvaltningsrevisjonsrapporten, med tilhørende notat, ble behandlet i kommunestyremøte den 3.9.19, sak 78/19, og følgende ble vedtatt (revisjonens uthevinger):

1. For å styrke internkontrollen for investeringsprosjekter bør rådmannen **samle de etablerte rutinene i en prosjekthåndbok eller et overordnet prosjektrammeverk**. Rådmannen bør sørge for at prosjekthåndboka samlet sett tydeliggjør roller, myndighet, tydelig faseinndeling med oppgaver som skal utføres og beslutningspunkter. Kommunens rutiner bør også sette krav til intern evaluering av alle større investeringsprosjekt, slik at erfaringer dokumenteres og bidra til læring.
2. For å styrke de folkevalgtes mulighet til involvering og innflytelse bør rådmannen vurdere i større grad å legge frem **behovs- og alternativanalyser** i forkant av vedtak om investeringsprosjekter.
3. Rådmannen bør gi **mer utfyllende skriftlig rapportering til kommunestyret** om store investeringsprosjekter. Spesielt gjelder dette når prosjektene tas inn i handlingsplan.

¹ [Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 13-2018 – gjennomføring av investeringsprosjekter i Eidsvoll kommune](#)

² [Notat om prosjektrammeverk for investeringsprosjekter](#)

³ Forvaltningsrevisjonsrapporten og notatet viste blant annet til at kommunens rutiner og reglementer på området var fragmentert og at det var behov for å få på plass et prosjektrammeverk eller en prosjekthåndbok som samler og tydeliggjør roller, oppgaver og stoppunkt for de enkelte fasene i investeringsprosjekt. Dette ville gi en bedre oversikt over hvilke rutiner kommunen har og hvordan de er tenkt å fungere sammen. De eksisterende rutinene i kommunen manglet etter revisjonen syn rutiner for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag i tidligfasen og klare beslutningspunkter knyttet til hver fase.

1.1.2 Undersøkelse i 2023 om anskaffelser i investeringsprosjekter

Den 27.2.23 vedtok kontrollutvalget å gjennomføre en utvidet undersøkelse om styring og kontroll med investeringer i Eidsvoll kommune (sak 5/23). Bakgrunnen for undersøkelsen var gjennomgang av en varslings sak, der det kom frem at det var utfordringer ved eiendomsforvaltningen⁴ i kommunen, blant annet knyttet til anskaffelser og gjennomføring av investeringsprosjekter.

Rapporten ble behandlet i kontrollutvalget den 10.10.23 (sak 30/23), og konkluderte med at Eidsvoll kommune ikke hadde en tilfredsstillende internkontroll knyttet til gjennomføring av anskaffelser.⁵ Rapporten viste til flere feil ved avrop på rammeavtaler, en rekke ulovlige direkteanskaffelser og at kommunen med få unntak hadde brutt dokumentasjonskravet i anskaffelsesregelverket. Rapporten viste videre en rekke feil, mangler og uklarheter ved den økonomiske oppfølgingen og fakturakontroll i to investeringsprosjekter. Kommunen manglet også kontrollmekanismer og fullmaktstruktur knyttet til investeringsprosjekter, noe som utgjør en stor risiko for anskaffelser i investeringsprosjekt. Kontrollutvalget sendte rapporten til kommunestyret som i møte 12.12.23, sak 23/109 vedtok følgende:

1. Kommunestyret ber kommundirektøren:
 - a. etablere og ta i bruk internkontroll som sikrer at kommunen følger anskaffelsesregelverket og ivaretar en tilfredsstillende økonomisk oppfølging, herunder fakturakontroll, av investeringsprosjekter.
 - b. etablere kontrollmekanismer som sikrer reell kontroll med investeringsprosjekter, og at kommunen følger egne etablerte prosedyrer, herunder kommunens økonomireglement.
 - c. etablere en fullmaktstruktur for investeringsprosjekter som tydelig beskriver hvilke fullmakter som ligger til ulike roller.
 - d. sørge for at alle arkivverdige dokumenter arkiveres i kommunens saks-arkivsystem.
 - e. sørge for ensartet lagring av prosjektdokumentasjon som ikke er arkivverdig.
2. Kommundirektøren skal holde formannskapet orientert om fremgangen i prosessen og gjennomførte tiltak.
3. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp undersøkelsen høsten 2024 og komme tilbake til kommunestyre med en rapport på gjennomførte tiltak.
4. Kommunestyret ber kontrollutvalget gjennomføre en forvaltningsrevisjon av prosjektavdelingen og kommunalteknikk. Revisjonene finansieres fra disposisjonsfondet.

Kontrollutvalget ble altså i punkt 4 bedt om å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av prosjektavdelingen og kommunalteknikk, ettersom kommunestyret ønsket en bredere gjennomgang av hvordan investeringsprosjekter er fulgt opp.

⁴ Eiendomsforvaltningen er nå avviklet. Prosjektavdelingen, som administrerer kommunens byggeprosjekter, var én av fire avdelinger i denne virksomheten. Prosjektavdelingen heter nå prosjekt eiendom og er direkte underlagt kommunalsjef for by, plan og samfunn (se kapittel 1.6).

⁵ Rapporten kan leses i sin helhet [her](#).

Kontrollutvalget tok stilling til kommunestyrets anmodning om forvaltningsrevisjon av prosjektavdelingen og kommunalteknikk i møte den 5.2.24, sak 2/24. Kontrollutvalget vedtok følgende:

Kontrollutvalget ber Romerike Revisjon IKS utarbeide en prosjektplan for forvaltningsrevisjon innen Prosjektavdelingen og Kommunalteknikk med søkelys på investeringsprosjekter jfr. kommunestyrets vedtak og forutsetninger i KST sak 109/23.

1.2 Denne forvaltningsrevisjonen

Romerike revisjon la frem prosjektplanen for denne forvaltningsrevisjonen i kontrollutvalgets møte den 18.3.24, sak 10/24. Rapporten om anskaffelser i investeringsprosjekter beskrev en gjennomgang av økonomiske oppfølgingen av to mindre investeringsprosjekter. Rapporten omhandlet ikke rutiner og praksis for budsjettering og rapportering av investeringsprosjekter. Budsjettering og rapportering er en viktig del av kommunens styring og kontroll med investeringsprosjekter. Det er derfor lagt opp til at disse temaene blir nærmere belyst i denne undersøkelsen.

Formålet med undersøkelsen er å gi kommunestyret bedre innsikt i hvordan kommunen har fulgt opp sine investeringsprosjekter.

Følgende problemstillinger skal besvares:

1. I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende styring og kontroll i utvalgte investeringsprosjekter?
2. I hvilken grad har kommunen etablert en tilfredsstillende praksis for budsjettering og rapportering av sine investeringsprosjekter?

For å besvare problemstilling 1 har revisjonen valgt ut noen investeringsprosjekter, og undersøkt hvordan prosjektene er planlagt med hensyn til oppfølging i gjennomføringsfasen. Revisjonen har også undersøkt hvordan prosjektene i praksis er fulgt opp i forbindelse med gjennomføring.

For å besvare problemstilling 2 har revisjonen undersøkt kommunens praksis for budsjettering og rapportering for den samlede prosjektporteføljen, og i utvalgte prosjekter.

Følgende prosjekter er valgt ut for nærmere gjennomgang:

Fra **prosjekt eiendom**:

- Vilberg barneskole, budsjettramme 595,2 millioner (gjennomføring pågår)
- Vilberg barnehage, byggetrinn 1, budsjettramme 113 millioner
- Vilberg helsetun, byggetrinn 2, budsjettramme 102 millioner kroner.⁶ Budsjettet for arbeidene i kjelleren som blant annet omfattet nytt seremonirom og vaskeri var 11,3 millioner kroner. Det er sistnevnte del av prosjektet som gjennomgås i denne rapporten.

⁶ Opprinnelig ramme var ifølge Handlingsplan 2021-2024 på 97 millioner kroner. Kommunestyret bevilget i tillegg fem millioner kroner i årsbudsjettet for 2022.

Fra **prosjekt kommunalteknikk**:

- Sundet tømmeanlegg for båtseptik, budsjettramme 2 millioner
- Rehabilitering vannledning og reduksjonsskum Minneåsen, budsjettramme 33 millioner

Begrunnelsen for utvalget er å sikre at noen mindre og noen større prosjekter blir gjennomgått, at begge prosjektavdelingene er representert og at prosjektene har gjennomgått planleggings- og gjennomføringsfase, men samtidig ikke er gjennomført for langt tilbake i tid.

1.3 Metode og gjennomføring

1.3.1 Generelt

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon⁷, som er fastsatt av styret i NKRF⁸. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

1.3.2 Dokumentanalyse

Revisjonen har bedt om å få oversendt, og gjennomgått, overordnede styringsdokumenter i kommunen og for de to prosjektavdelingene. Videre er all relevant prosjektdokumentasjon og rapporteringer for de fem utvalgte investeringsprosjektene som har vært tilgjengelig gjennomgått. Revisjonen har også hatt tilgang til prosjektdokumentasjon i Interaxo for nye Vilberg barneskole.

Slik problemstillingene er formulert vil en dokumentanalyse langt på vei sikre et tilstrekkelig datagrunnlag til å svare på problemstillingene. Kommunen har imidlertid ikke kunnet finne og oversende all etterspurt dokumentasjon. Dette gir utfordringer både med hensyn til påliteligheten og gyldigheten i datagrunnlaget. Samtidig er dette også viktige funn, som vi kommer tilbake til i de neste kapitlene.

1.3.3 Intervjuer

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder, og slik også styrke datagrunnlaget med hensyn til pålitelighet og gyldighet, har det vært nødvendig å gjennomføre intervjuer med samtlige prosjektledere⁹ for de utvalgte prosjektene, samt hovedbyggherreombud for VIBA-prosjektet. I tillegg er følgende intervjuet:

- kommunedirektør
- tidligere assisterende kommunedirektør
- virksomhetsleder for kommunalteknikk, som siden sommeren 2024 også er konstituert avdelingsleder for prosjektavdelingen og delvis har fungert som kommunalsjef for by, plan og samfunn en periode

⁷ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

⁸ Tidligere Norges kommunerevisorforbund, faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

⁹ For Vilberg helsetun byggetrinn 2 ble byggeleder intervjuet (som også fungerer som prosjektleder i kommunen i andre prosjekt).

- avdelingsleder prosjekt kommunalteknikk

Det er gjennomført totalt ni intervjuer i perioden 16.10.24-6.1.25. Alle intervjuene er referatført og referatene er verifisert i etterkant av aktuell informant, for slik å sikre intervjudataenes pålitelighet.

Det er også sendt skriftlige spørsmål til kommunens kontaktperson for prosjektet, en innleid konsulent, som blant annet har administrert arbeidet med å utarbeide kommunens prosjekthåndbok for investeringsprosjekter og fungerer som en assisterende avdelingsleder for prosjekt eiendom.

Det er en utfordring for datagrunnlaget at det på ledersiden har vært store utskiftninger i kommunen de siste årene, særlig gjelder dette prosjekt eiendom. Det er ikke ressurser til å intervju alle som på et tidspunkt har hatt en sentral rolle knyttet til gjennomføring av byggeprosjekter i kommunen, noe som kan gi et skjevt bilde av hva som faktisk skjedde i ulike situasjoner. Vi har derfor sett til tilgjengelig dokumentasjon og korrespondanse i den grad dette er tilgjengelig, for å forsøke å sikre så balanserte faktabeskrivelser som mulig.

1.3.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og informasjon fra de verifiserte intervjureferatene er benyttet i rapporten.

Rapporten ble sendt administrasjonen til faktagjennomgang 17.3.25. Det har blitt gjennomført tre møter med administrasjonen i perioden 10.4.25 til 23.4.25, to med kommunedirektør og ett med virksomhetsleder for kommunalteknikk, som også er konstituert avdelingsleder for prosjekt eiendom. I møtene ble utvalgte deler av rapporten gjennomgått og kommentert og tilbakemeldinger oversendt skriftlig utdypet nærmere. På bakgrunn av dette er det gjort endringer i rapporten. Nytt utkast til rapport ble sendt kommunedirektør 25.4.25, til uttalelse. Kommunedirektørs uttalelse til rapporten ble sendt revisjonen 30.4.25. Uttalelsen er beskrevet kort under samt fremstilt i sin helhet i vedlegg 1.

Revisjonen mener gode verifiseringsprosesser knyttet til muntlige opplysninger, og av rapporten i sin helhet, er viktig for å sikre gyldighet og pålitelighet i undersøkelsens datagrunnlag.

Revisjonen vil også peke på at vi oppfatter administrasjonen som konstruktiv og lydhør for tilbakemeldingene som gis i denne rapporten, noe som er en viktig forutsetning for å få til et godt utviklingsarbeid på området.

1.4 Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren takker revisjonen for en grundig gjennomført forvaltningsrevisjon. Kommunedirektøren viser videre til at arbeidet med å få på plass gode nok rutiner når det gjelder investeringsprosjekter har blitt forsinket, blant annet grunnet lederskifter og ny organisering i kommunen. Fremdriften i arbeidet med å få på plass en prosjekthåndbok for investeringsprosjekter må ifølge kommunedirektør også ses i sammenheng med revidering av kommunens delegeringsreglement og økonomireglement. Ettersom dagens prosjekthåndbok ikke harmoniserer med gjeldende økonomireglement, avventes arbeidet med å ferdigstille førstnevnte i påvente av endelig politisk vedtatt delegerings- og økonomireglement.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen vurderes opp mot. Kriteriene er utledet fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området.

I dette prosjektet er revisjonskriteriene blant annet hentet fra kommuneloven, anerkjent prosjektmetodikk, kommunens økonomireglement og tidligere kommunestyrevedtak. Kriteriene er nærmere beskrevet i vedlegg 2 i rapporten.

Under er en oppsummering av kriteriene som samlet sett skal vurderes i kapittel 2, 3 og 4. Innledningsvis i hvert faktakapittel vil det gå frem hvilke kriterier som vil vurderes i det aktuelle faktakapitlet.

Problemstillinger	Krav og forventninger til kommunen
1. I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende styring og kontroll i utvalgte investeringsprosjekter?	→ Kommunen skal utarbeide nødvendige styringsdokumenter på overordnet nivå. → Kommunen må kunne dokumentere grunnlaget for budsjettering av første investeringsramme som legges frem for vedtak hos de folkevalgte. → Kommunen bør følge anbefalt prosjektmetodikk gjennom at kommunen for hvert byggeprosjekt • utarbeider nødvendige styringsdokumenter på prosjektnivå • etablerer en prosjektorganisasjon med klart definerte roller, ansvar og fullmakter • utarbeider kalkyler og nødvendige usikkerhetsanalyser • etablerer og etterlever rutiner for å følge opp økonomi, framdrift, kvalitet og endringer • sikrer tydelig faseinndeling og overgang (beslutningspunkt) mellom aktuelle prosjektfaser, samt et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å beslutte overgang til ny fase • sikre sentral dokumentasjon av gjennomførte anskaffelser
2. I hvilken grad har kommunen etablert en tilfredsstillende praksis for budsjettering og rapportering av sine investeringsprosjekter?	→ Kommunen skal sikre nødvendig rapportering innad i prosjektorganisasjonen, til administrativ ledelse og til de folkevalgte. → Kommunen skal sikre tilfredsstillende system, rutiner og praksis for å sikre arkivering og en ensartet lagring av prosjektdokumentasjon.

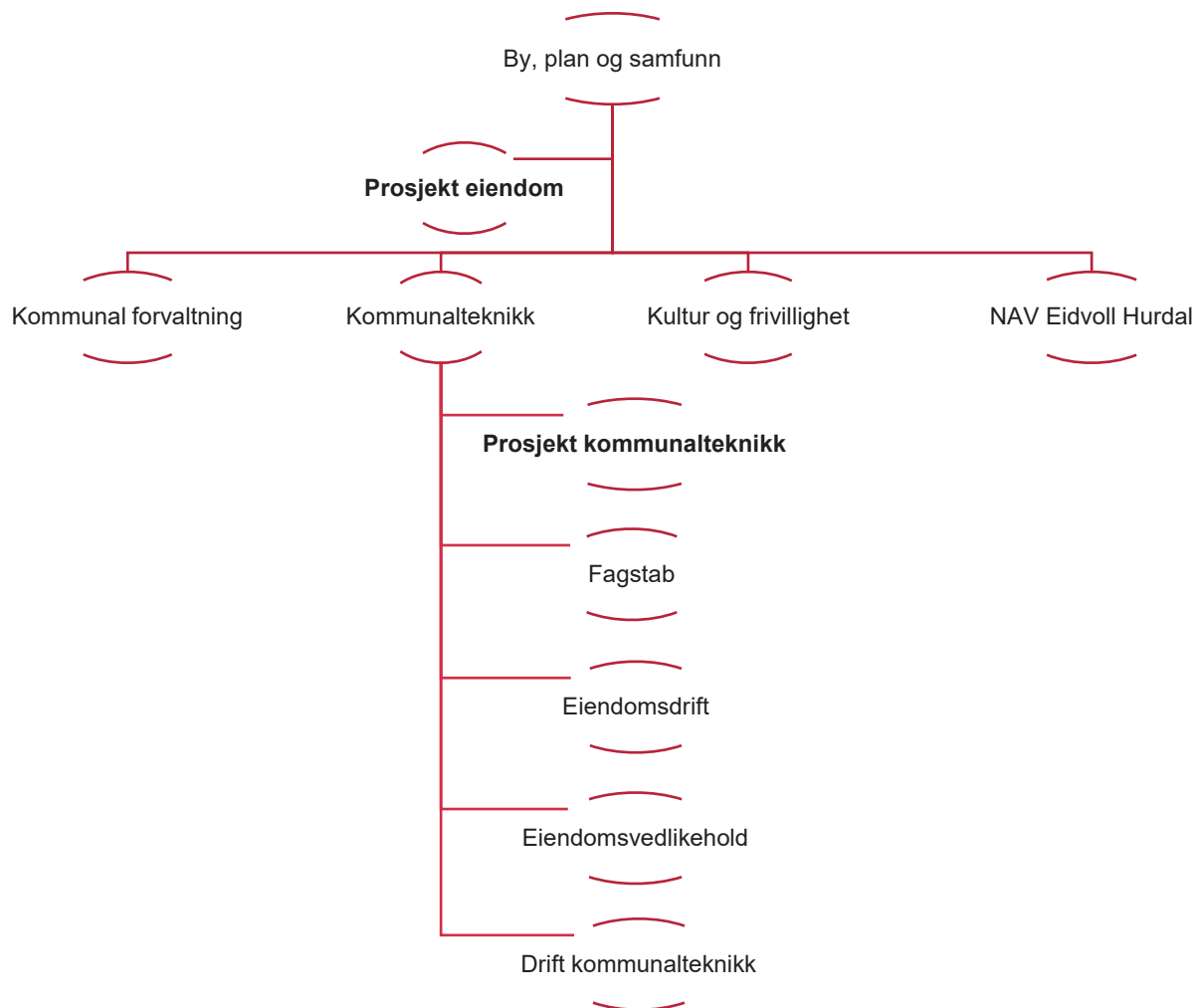
1.6 Organisering og rollebeskrivelser

1.6.1 Organisering av arbeidet med investeringsprosjekter i Eidsvoll kommune

Under er organisasjonskartet for kommunalområdet by, plan og samfunn i Eidsvoll kommune fremstilt. Organisasjonskartet er gjeldende fra 1. januar 2024, Kommunen gjennomførte da en omorganisering som blant annet innebar å innføre et kommunalsjefs nivå.

De to prosjektavdelingene som gjennomfører henholdsvis byggeprosjekter og investeringsprosjekter innen kommunalteknikk er uthevet i kartet under. Per dags dato er virksomhetsleder for kommunalteknikk også konstituert avdelingsleder for prosjekt eiendom. I tillegg har prosjekt eiendom hatt en assisterende avdelingsleder på engasjement fra høsten 2024 og frem til og med 27.2.25.

Figur 1 Organisering av arbeidet med investeringsprosjekt i Eidsvoll kommune



1.6.2 Definisjon av sentrale roller

Kommunalsjef by, plan og samfunn - En rolle som etablert i kommunen i januar 2024 i forbindelse med omorganisering og innføring av kommunalsjefnivå i kommunen. Rollen har i perioder vært vakant. Fungerer som hovedregel som prosjekteier for prosjektene, noe som innebærer øverste ansvarlig for hele prosjektporteføljen og overholdelse av prosjektbudsjett.

Virksomhetsleder – Prosjekt eiendom var tidligere underlagt virksomhetsleder av virksomheten eiendomsforvaltning, sammen med tre andre avdelinger (drift, vedlikehold og renhold). Etter omorganiseringen ble prosjekt eiendom flyttet opp som en avdeling direkte underlagt kommunalsjef. Kommunalteknikk ledes fortsatt av en virksomhetsleder, som nevnt over per dags dato også er konstituert avdelingsleder for prosjekt eiendom.

Avdelingsleder – Følger opp prosjektlederne og prosjektporteføljen i aktuell avdeling. Avdelingsleder for prosjekt kommunalteknikk har vært konstituert i denne stillingen siden februar 2023. Når det gjelder prosjekt eiendom har avdelingen hatt en rekke lederskifter de siste årene og har i perioder også vært vakant.

Byggherre – Enhver fysisk eller juridisk person som får utført et bygge- eller anleggsarbeid, i dette tilfellet kommunen.

Prosjekteier – Det har variert hvem som har innehatt denne rollen. Prosjekteier er i utgangspunktet øverst ansvarlig for gjennomføringen og budsjett i alle prosjekt innenfor vedkomnes ansvarsområde.

Prosjektleder – Har ansvar for gjennomføring av det enkelte investeringsprosjekt. Følger opp prosjektet og byggeleder/hovedbyggherreombud. Kommunen har tidligere hatt fire prosjektledere i prosjekt eiendom, men har nå seks. Prosjekt kommunalteknikk har fem prosjektledere. Prosjektavdelingene kan også leie inn prosjektleder ved behov, blant annet er prosjektleder for Nye Vilberg barneskole leid inn fra et eksternt firma.

Prosjekteringsleder – Har ansvar for styre prosessen med å planlegge byggeprosjektet. Noen ganger fungerer kommunens prosjektleder som projekteringsleder, andre ganger leies kompetansen inn fra eksternt firma.

Byggeleder eller hovedbyggherreombud – Har ansvar for å følge opp entreprenør som har vunnet anbudet og skal gjennomføre tiltaket/byggeprosjektet i henhold til kontrakt. Kommunen leier ofte inn denne kompetansen. Sistnevnte er det vanligste forekommende for større byggeprosjekt i Eidsvoll kommune.

Totalentreprenør – Ved totalentreprise i henhold til NS 8407 har totalentreprenør ansvar for å utføre bygningsarbeider i henhold til kontrakt og følge opp egne underentreprenører.

2 PROSJEKTSTYRING I EIDSVOLL KOMMUNE

2.1 Innledning

Ifølge tall fra regnskapet har Eidsvoll kommune gjennomført investeringer for totalt 2,093 milliarder kroner i perioden 2020-2024. For å ivareta investeringsporteføljen på en god måte er det avgjørende med tilfredsstillende styring og kontroll, noe som ivaretas både i det enkelte investeringsprosjekt, der prosjektleder har en nøkkelrolle i å følge opp prosjektet, og fra overordnet nivå i kommunen. Det må blant annet etableres rapporteringslinjer mellom prosjektadministrasjonen, via kommuneadministrasjonen og til de folkevalgte som står øverst ansvarlige for prosjektgjennomføringen.

I dette kapitlet vil vi beskrive styringsdokumenter på overordnet nivå, system for rapportering til de folkevalgte og hvordan lagring av prosjektdokumentasjon ivaretas. Vi vil også beskrive kort rutiner for styring, kontroll og rapportering i de to aktuelle prosjektavdelingene. Følgende kriterier legges til grunn i dette kapitlet:

Problemstillinger	Krav og forventninger til kommunen
1. I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende styring og kontroll i utvalgte investeringsprosjekter?	→ Kommunen skal utarbeide nødvendige styringsdokumenter på overordnet nivå.
2. I hvilken grad har kommunen etablert en tilfredsstillende praksis for budsjettering og rapportering av sine investeringsprosjekter?	→ Kommunen må kunne dokumentere grunnlaget for budsjettering av første investeringsramme som legges frem for vedtak hos de folkevalgte.
	→ Kommunen skal sikre nødvendig rapportering til administrativ ledelse og til de folkevalgte.
	→ Kommunen skal sikre tilfredsstillende system, rutiner og praksis for å sikre arkivering og ensartet lagring av prosjektdokumentasjon.

2.2 Styringsdokument på overordnet nivå

2.2.1 Ny prosjekthåndbok

Bakgrunn

I kommunestyremøte den 3.9.19, sak 78/19 om behandling av forvaltningsrevisjon om gjennomføring av investeringsprosjekter med tilhørende notat, ble daværende rådmann bedt om å samle de etablerte rutinene for investeringsprosjekter i «en prosjekthåndbok eller et overordnet prosjektrammeverk». Ifølge vedtaket skal en slik prosjekthåndbok tydeliggjøre roller og myndighet, gi en tydelig faseinndeling for gjennomføring av oppgaver og beslutningspunkt, samt stille krav til intern evaluering av større investeringsprosjekt. Blant annet gikk det frem av revisjonens notat om prosjektrammeverk for investeringsprosjekter at kommunen manglet rutiner for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag i tidligfasen og klare beslutningspunkter knyttet til hver fase.

Den 10.10.24 fikk revisjonen oversendt en prosjekthåndbok for investeringer i Eidsvoll kommune, datert 15.9.24.¹⁰ I del 1 oppgis det at prosjekthåndboka er en oppfølging av kommunens økonomireglement og at den gir retningslinjer for enhetlig behandling og økonomisk styring av investeringer, samt regulerer myndighet og ansvar. Videre oppgis det at «[p]rosjekthåndboka gjelder for alle investeringsprosjekter i Eidsvoll kommune» (s. 3).

Kort om innholdet i prosjekthåndboka og status

Prosjekthåndboka beskriver blant annet roller og ansvar i investeringsprosjekter, i tillegg til de ulike prosjektfasene og beslutningspunkt mellom fasene. Fasene som beskrives er idéfase, konseptvalg, planlegge, gjennomføre og avslutte. Prosjekthåndboka beskriver sentrale aktiviteter, ansvar og krav til leveranser for hver av fasene, før man kan beslutte overgang til neste fase. Blant annet stilles det krav til at konseptvalgsfasen for større prosjekter skal munne ut i en konseptvalgsutredning (KVU)¹¹, som prosjekthåndboka beskriver nærmere krav til. For planleggingsfasen stiller prosjekthåndboka krav til hvilke dokumenter som skal utarbeides for henholdsvis større og mindre prosjekt. For eksempel skal det for større prosjekt utarbeides styringsdokument og anbefaling av kostnads- og styringsrammer. Prosjekthåndboka angir imidlertid ikke noen definisjon av hva som skal vurderes som større og hva som skal vurderes som mindre prosjekt.

For de tre beslutningspunktene i prosjekthåndboka skilles det mellom større og mindre investeringer. Beslutningspunktene beskrives som følger:

1. BP1 – beslutning om utredning
 - a. Større investeringer: Midler til utredning gis i handlingsplan eller tertialrapporter. Det vises til malen «Mandat for konseptfasen» som fylles ut og «forankres i BP1»
 - b. Mindre investeringer: «Innspill til handlingsplan eller tertialrapporter»
2. BP2 – beslutning om konsept
 - a. Større investeringer: «Valg av konsept. Legges frem som sak til politisk behandling. Grov kalkyle innarbeides i handlings- og økonomiplan».
 - b. Mindre investeringer: «Mindre enkeltprosjekter med lav risiko, samt rullerende års bevilgninger kan gå direkte til BP3».
3. BP3 – beslutning om investering
 - a. Større investeringer: Kalkyle med høyere presisjonsgrad innarbeides i handlingsplan.
 - b. Mindre investeringer: Kalkyle med høyere presisjonsgrad innarbeides i handlingsplan eller tertialrapporter.

Prosjekthåndboka angir også hvordan kostnadsestimeringen skal gjøres for investeringsprosjekter. Når det gjelder større investeringer skal bevilgning gis etter P85, som er summen av prosjektkostnaden og avsetning for usikkerhet. Det vil si at prosjektet med 85 prosents sikkerhet kan

¹⁰ Denne dateringen er senere tatt bort i versjonen som ble lagt frem for kommunestyret sammen med økonomireglementet den 15.10.24, sak 24/107.

¹¹ Assisterende prosjektleder oppgir i e-post til revisjonen den 9.12.24 at KVU ikke tidligere er benyttet i Eidsvoll kommune. Dette ble også belyst i revisjonsrapporten fra 2018 der det gikk frem at kommunen ikke gjennomfører behovs- og alternativanalyser på strategisk nivå før vedtak om investeringsprosjekter, med unntak av konseptvalg i skolebruksplanen.

gjennomføres innenfor rammen som gis. Prosjektet skal styres etter P50, som vil si at prosjektet med 50 prosents sannsynlighet kan gjennomføres innenfor kostnadsrammen. Styringsrammen vil være lavere enn kostnadsrammen.

Prosjekter som avviker vesentlig på kostnad, innhold eller fremdrift i forhold til vedtatt investeringsbeslutning i BP3 (P50), vil måtte fremmes for kommunestyret for godkjenning før kontrahering. Kommunedirektøren godkjenner oppstart av prosjekter som ikke vesentlig avviker på kostnad, innhold eller fremdrift i forhold til vedtatt investeringsbeslutning i BP3.

Nytt økonomireglement ble lagt frem for kommunestyret den 15.10.24, sak 24/107. Prosjekthåndboka ble lagt ved saken, til orientering. Økonomireglement ble imidlertid ikke vedtatt, men sendt til et politisk opprettet adhocutvalg som ser på revidering av delegeringsreglementet. I administrasjonens forslag til nytt økonomireglement er kapittel 5 om investeringer betraktelig kortet ned sammenlignet med kapittel 5 i gjeldende økonomireglement, og det refereres her til deler av innholdet i prosjekthåndboka. Kommunedirektør oppgir i intervju den 26.11.24 at prosjekthåndboka er tatt i bruk. Hun viser til at dokumentet er vedtatt administrativt og at det ikke skal behandles politisk.

Prosess og implementering

Assisterende avdelingsleder for prosjekt eiendom, som har hatt hovedansvaret for å utarbeide prosjekthåndboka, beskriver i e-post til revisjonen hvordan prosessen med å utarbeide prosjekthåndboka har foregått (9.12.24). Utkast til prosjekthåndbok ble sendt ut 17.6.24 til prosjektledere i prosjekt eiendom, avdelingsleder for prosjekt kommunalteknikk, økonomisjef, med flere. Etter hvert ble det også bedt om innspill fra drift. Det ble gitt innspill til prosjekthåndboka og flere viste til at det var et uklart skille mellom større og mindre investeringsprosjekt.

I starten av juli ble prosjekthåndboka sendt til kommunedirektørens gjennomgang og i august ble det tatt inn punkt knyttet til miljø og miljøstrategi, samt påbegynt en prosess med økonomi for å forankre prosjekthåndboka i nytt utkast til økonomireglement som skulle legges frem for politikken i oktober.

I intervju med revisjonen viser leder og ansatte i kommunalteknikk til at prosessen knyttet til utarbeidelse av prosjekthåndboka kunne vært bedre. Blant annet var det knapt med tid for å gi tilbakemelding, frist var litt over én uke og tett opp mot sommerferien. Det har heller ikke vært noen videre prosess eller informasjon knyttet til hvordan innspillene eventuelt vurdert og om det er gjort endringer i utkastet på bakgrunn av disse, men det oppgis at det ikke ser ut som at innspillene er hensyntatt. Det vises også til at prosjekthåndboka først og fremst synes å være utarbeidet for gjennomføring av prosjekter i prosjekt eiendom, og ikke prosjekt kommunalteknikk. Blant annet vises det til at konsekvensutredninger sjeldent vil være aktuelt for investeringsprosjekt i kommunalteknikk, da disse prosjektene ofte er små tiltak og handler om nødvendig rehabilitering og utskifting av ledningsnett og annen teknisk infrastruktur.

I e-post den 4.12.24 til assisterende avdelingsleder for prosjekt eiendom, som har hatt hovedansvaret for å utarbeide prosjekthåndboka, stilte revisjonen spørsmål om hvordan det er kommunisert til de to prosjektavdelingene (eiendom og kommunalteknikk) at prosjekthåndboka nå skal benyttes. Assisterende avdelingsleder skriver i svar til revisjonen den 9.12.24 at «[h]er er vi helt

i startfasen med forankring, men det har vært løpende gjennomgang samt ved møte nå i forrige uke». Assisterende avdelingsleder viser videre til at malene¹² som skal benyttes for å følge prosjekthåndboka enda ikke er ferdig utarbeidet eller implementert hos prosjektlederne.

Revisjonen har også stilt spørsmål til assisterende avdelingsleder om rutinen fra 2018¹³, med hensikten å tydeliggjøre økonomireglementet på investeringsområdet, fortsatt er i bruk og om prosjekthåndboka skal erstatte denne. Assisterende avdelingsleder oppgir at rutinen er under revisjon, og at det er prosjekthåndboka som gjelder der tidligere rutiner eventuelt ikke samsvarer med prosjekthåndbok (e-post 9.12.24). Når det gjelder prosjekt kommunalteknikk sitt flytskjema beskrevet i kapittel 2.5, og hvorvidt prosjekthåndboka vil erstatte denne kommenterer assisterende avdelingsleder følgende: «Blir investeringsprosjektet «stort nok», innebærer omfattende utførelse og relativt høy kostnad så vil man benytte rutiner iht. prosjekthåndboka».

Virksomhetsleder for kommunalteknikk, som også er konstituert avdelingsleder for prosjekt eiendom, viser i intervju til at når det gjelder forholdet mellom større og mindre prosjekter, og hvorvidt prosjekthåndboka skal benyttes for prosjekter som gjennomføres av kommunalteknikk, så må dette vurderes løpende av ham selv og avdelingsleder i hvert enkelt tilfelle. Rent praktisk så er planen å formalisere disse avklaringene i et prosjektstyringsdokument (PSD), noe som fortsatt er under utarbeidelse. Per i dag gjelder prosjekthåndboka alle prosjekter uansett investeringsbeløp.

I administrasjonens skriftlige tilbakemelding til rapporten, sendt revisjonen 10.4.25, samt muntlig i møter med revisjonen, opplyser administrasjonen om at prosjekthåndboka ikke er godt nok forankret i de to prosjektavdelingene. Det vises til at det har vært for lite involvering av de som skal benytte prosjekthåndboka underveis i prosessen med å utarbeide denne.

Det vises også til at prosessen med å få på plass et nytt økonomireglement har tatt tid, og medført at gjeldende økonomireglement og prosjekthåndboka ikke har vært helt i samsvar med hverandre. Kommunedirektør opplyser i møte med revisjonen 22.4.25 at de folkevalgte har innspill til nytt økonomireglement som medfører at det vil bli behov for å gjøre endringer også i prosjekthåndboka.

Administrasjonen mener derfor at det er behov for å gjennomgå og revidere prosjekthåndboka før denne tas i bruk fullt ut i kommunen, jf. kommunedirektørens uttalelse i vedlegg 1.

2.2.2 Roller, ansvar og fullmakter

Kommunens delegeringsreglement viser delegering av myndighet og oppgaver til roller på ulike nivåer i kommunen. Delegering av fullmakt knyttet til investeringsprosjekter er imidlertid ikke omtalt eksplisitt her. I undersøkelsen om anskaffelser i investeringsprosjekter som ble behandlet i kommunestyret 12.12.23, sak 23/109, ble det vist til at kommunen mangler fullmaktstruktur knyttet til investeringsprosjekter. Kommunestyret vedtok i punkt 1, bokstav c. at kommunedirektøren skulle «etablere en fullmaktstruktur for investeringsprosjekter som tydelig beskriver hvilke fullmakter som ligger til ulike roller».

¹² Mal for mandat for konseptfasen, mal for styringsdokument og mal for kontraktstrategi.

¹³ Administrasjonen viste til rutinene i sin uttalelse til revisjonsrapporten, se vedlegg 2, s. 53, [her](#).

Revisjonen ba derfor i dokumentforespørsel sendt kommunen den 11.11.24 om at kommunen oversendte fullmaktstruktur for kommunens investeringsprosjekter.

Slik revisjonen oppfatter svaret fra administrasjonen er det fortsatt ikke nedfelt noen skriftlig fullmaktstruktur utover delegeringsreglementet. I møte med revisjonen den 22.4.25 utdyper kommunedirektør at det er kommunalsjef som har budsjettansvaret også for investeringsprosjekt innenfor sitt ansvarsområde, og eventuelt kan velge å delegeres videre. Hun forteller videre at det har vært en politisk prosess knyttet til delegeringsreglementet som kan føre til endringer i dagens delegeringsreglement. Administrasjonen har derfor avventet videre arbeid med å vurdere fullmaktstruktur og administrativ videredelegering i investeringsprosjekt.

2.3 Rapportering til de folkevalgte

Rapportering om status i investeringsprosjektene til politikken skjer tre ganger i året, i forbindelse med økonomirapporteringene. Dette skjer i Framsikt, der det gis en kort beskrivelse av status med hensyn til fremdrift, kostnader og eventuelle andre forhold. I tilbakemelding til rapporten viser administrasjonen til at det tidligere har vært månedlige møtepunkt med rapportering av prosjekter over 40 millioner kroner, til det politiske utvalget for tekniske og kommunale prosjekter. Utvalget ble imidlertid avvirket i forbindelse med forrige valg.

Rapportering til politikken for hvert enkelt investeringsprosjekt som er gjennomgått i denne revisjonen er beskrevet nærmere i kapittel 3 og 4.

Revisjonen har ved tidligere anledninger anført at administrasjonen i sin rapportering til kommunestyret også bør rapportere om opprinnelig kostnadsramme¹⁴, årsaker til en eventuell endring fra opprinnelig ramme, og hva som totalt er påløpt av kostnader i prosjektet¹⁵. Revisjonen ser at totalt påløpte kostnader og vedtatt ramme går frem av økonomirapporteringene i Framsikt fra og med 2022, men rapporteringen gir fortsatt ikke informasjon om opprinnelig vedtatt kostnadsramme. I gjeldende økonomireglement vises det til at opprinnelig ramme er «vedtatt ramme ved oppstart av prosjektet basert på inngått kontrakt/anbud. Avvik mellom opprinnelig ramme og regnskap skal rapporteres. Budsjettavvik for prosjektet måles mot opprinnelig ramme». I prosjekthåndboka ser det for revisjonen ut som at opprinnelig ramme er styrings- og kostnadsrammen som er gitt i beslutningspunkt 3, det vil si rammen prosjektet skal gjennomføres med 85 prosent sikkerhet innenfor.

2.4 Arkivering og ensartet lagring av prosjektdokumentasjon

Virksomhetsleder for kommunalteknikk, som også har rollen som avdelingsleder for prosjekt eiendom, forteller at det enda ikke er kommet på plass et tilfredsstillende prosjekthotell for prosjekt eiendom. Prosjekt kommunalteknikk benytter Interaxo, mens man i prosjekt eiendom bruker Teams, eventuelt Interaxo dersom man kan benytte seg av lisensen til innleid prosjektleder eller aktuell totalentreprenør. Årsaken til at man ikke kan bruke Interaxo i prosjekt eiendom er at det ble gjort feil

¹⁴ I tillegg til gjeldende ramme etter eventuelle tilleggsbevilgninger.

¹⁵ Dette er vist til både i forvaltningsrevisjonsrapport om gjennomføring av investeringsprosjekter i 2018 og en rekke ganger av finansiell revisor i dialog med kommunen.

i denne anskaffelsesprosessen, som har ført til at avdelingen har måttet slutte å bruke systemet inntil videre.¹⁶ All arkivverdig dokumentasjon skal i tillegg arkiveres i Websak.

Flere av de vi har intervjuet forteller om utfordringer knyttet til lagring av prosjektdokumentasjon. Oppsummert dreier utfordringene seg om:

- Uklarheter knyttet til hva som skal lagres hvor – det mangler felles rutiner
- Tilgjengelige systemer mangler nødvendig funksjonalitet – fører til at sentral prosjektdokumentasjon lagres i ulike systemer (Teams, Interaxo, F: og outlook) eller ikke lagres i det hele tatt
- Vanskelig å finne frem til sentrale nøkkeldokument for prosjektledere når de tar over prosjekt

2.5 Rutiner for styring, budsjettering og rapportering på avdelingsnivå

2.5.1 Prosjekt eiendom

Slik revisjonen oppfatter det har ikke prosjekt eiendom i praksis hatt noen felles rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekt utover økonomireglementet. Som nevnt lenger opp ble det etablert en rutine i 2018, med hensikt å tydeliggjøre økonomireglementet på investeringsområdet, men denne synes ikke å ha vært brukt aktivt de siste årene.¹⁷ I administrasjonens tilbakemelding til rapporten vises det til en sjekkliste fra 2021, der aktiviteter knyttet til de ulike prosjektfasene er beskrevet og der det for hver av aktivitetene skal settes frister og krysses av for utført. Sjekklista revisjonen har fått tilgang til er revidert desember 2023. Vi har imidlertid ikke sett at denne sjekklista er fylt ut for noen av prosjektene vi har gjennomgått. Ved søk i prosjekt eiendoms prosjektmapper finner vi heller ingen utfylte sjekklister.

Revisjonen har stilt spørsmål til administrasjonen om hvordan kostnadsberegninger av foreløpige rammer gjøres, når disse rammene legges inn i handlingsplanen for første gang. Konstituert avdelingsleder opplyser i møte 23.4.25 at han ikke kjenner til hvordan dette har vært gjort tidligere, men at avdelingen etter at han fikk rollen som konstituert avdelingsleder tar utgangspunkt i erfaringstall fra gjennomføring av tilsvarende prosjekter i kommunen, eller ser til kostnader for lignende prosjekter i andre kommuner. Konstituert avdelingsleder forteller at flere prosjekter har kommet inn i handlingsplanen uten tilstrekkelig forarbeid med hensyn til kostnadsberegninger, for eksempel fra andre virksomheter i kommunen eller gjennom beslutninger av de folkevalgte. Han peker på at det i slike tilfeller bør settes av en sum til et forprosjekt der kostnadsberegninger kan utarbeides, før administrasjonen anslår en totalkostnad.

Når det gjelder rapportering og oppfølging av prosjektene i avdelingen skjer dette ifølge konstituert avdelingsleder i avdelingsmøtene til prosjekt eiendom. Dette var en praksis som ble startet opp i august 2024, etter at konstituert avdelingsleder fikk rollen som avdelingsleder rett før sommeren. Det skrives referat fra disse møtene som er oversendt revisjonen. Konstituert avdelingsleder kjenner

¹⁶ Feilen var at systemet ble anskaffet uten konkurranse. Dette er beskrevet nærmere i rapport om anskaffelser i investeringsprosjekter, som er omtalt i del 1.1.2.

¹⁷ I e-post fra assisterende avdelingsleder til kommunalsjef by, plan og samfunn den 7.5.24, vises det til at avdelingen på daværende tidspunkt ikke hadde andre felles rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter enn økonomireglementet.

ikke til hvordan dette har vært gjort tidligere, men oppfatter at det har vært lite skriftlighet i rapportering fra prosjektledere til tidligere avdelingsleder. Konstituert avdelingsleder har hatt som intensjon å gjennomføre disse møtene annen hver uke, men de har i praksis vært gjennomført månedlig ettersom konstituert avdelingsleder i tillegg til denne rollen er virksomhetsleder kommunalteknikk og bistår inn i kommunalsjefrollen for by, plan og samfunn. I avdelingsmøtene rapporterer prosjektlederne om status knyttet til fremdrift for prosjektene den enkelte prosjektleder har ansvar for.

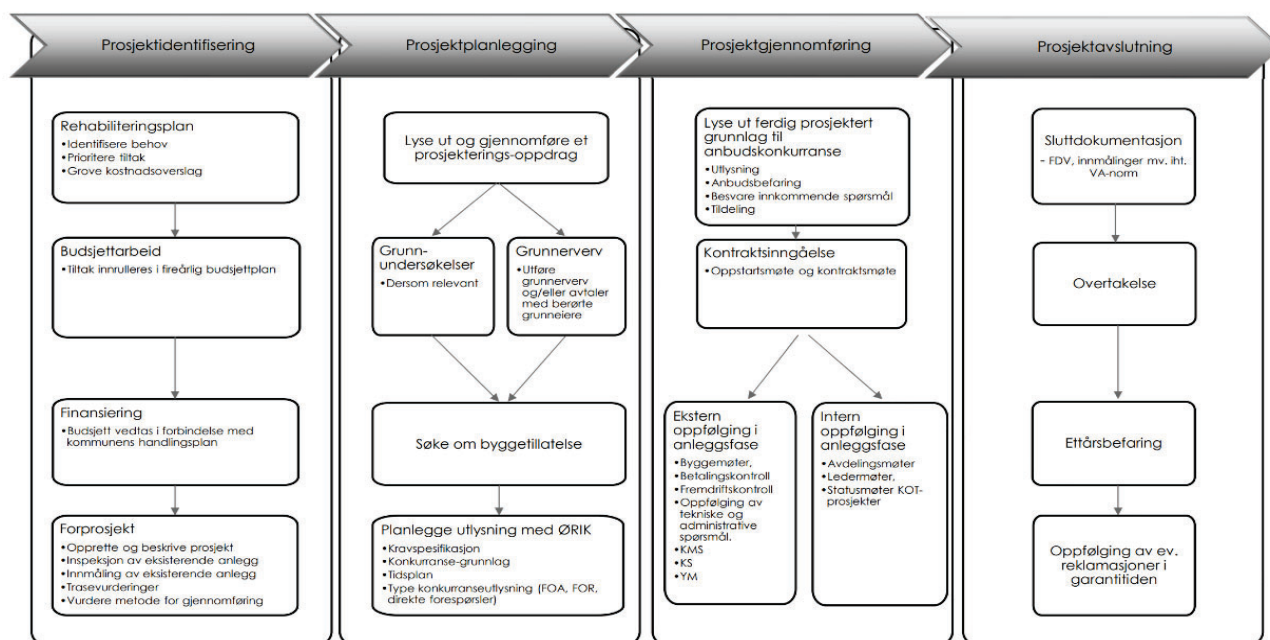
Konstituert avdelingsleder oppgir videre i intervju at dersom det oppstår ekstraordinære situasjoner i prosjekter, som for eksempel tvistesaker eller kostnadssprekker, så vil dette rapporteres til kommunedirektøren umiddelbart. Det har imidlertid ikke vært noen slike saker siden konstituert avdelingsleder fikk denne rollen rett før sommeren 2024.

2.5.2 Prosjekt kommunalteknikk

Avdelingsleder forteller i intervju at han opprettet et flytdiagram da han startet i stillingen februar 2023, fremstilt i sin helhet i figur 3 under. Før dette hadde ikke avdelingen noen beskrivelse av arbeidsprosessene. Flytdiagrammet beskriver prosessene fra prosjektidentifisering til prosjektavslutning ved prosjektavdelingen. Ifølge avdelingsleder vil de fleste prosjekter ved avdelingen følge dette skjemaet. Han poengterer imidlertid at diagrammet ikke er ment å følges «til punkt og prikke», men at hvert enkelt prosjekt må tilpasses slik det er hensiktsmessig.

Prosjektledere revisjonen har intervjuet bekrefter at flytdiagrammet samsvarer godt med hvordan prosjektene i avdelingen gjennomføres. Det vises til at prosjektlederne ved avdelingen har en innarbeidet metodikk som samsvarer med hvordan flytdiagrammet er satt opp.

Figur 2 Flytdiagram for investeringsprosjekter ved prosjekt kommunalteknikk



Som vist i flytskjemaet over gjøres de første kostnadsberegningene av et prosjekt på kommunalteknikk i forbindelse med utarbeidelse av saneringsplanen for vann 2018-2020 med

tilhørende tiltaksliste og tiltaksplan for 2023-2024 (betegnet som rehabiliteringsplanen i flytdiagrammet). Avdelingsleder forteller i intervju at denne kostnadsberegningen gjøres av konsulenten som står for utarbeidelse av planen. De tidlige kostnadsberegningene er ifølge avdelingsleder grove estimater som er basert på erfaringspriser, f.eks. innebære anslått kostnad per meter. De tidlige kostnadsberegningene er grunnlaget for budsjetttrammene til prosjektene og går vanligvis videre inn i oversikten over investeringer i handlingsplanen med små endringer. Det hefter imidlertid mye usikkerhet ved tallene på dette tidspunktet (intervju med avdelingsleder for prosjektavdelingen på kommunalteknikk).

I administrasjonens tilbakemelding til rapporten opplyses det om at flytskjemaet ble etablert i april 2024. Det var et mannskapsskifte i avdelingen i 2020, og de neste fire årene etterstrebet avdelingen å finne en god måte å gjennomføre prosjekter på. Flytskjemaet konkretiserer de erfaringene avdelingen har gjort seg siden 2020 og administrasjonen forteller at flytskjemaet også brukes på andre prosjekter i tillegg til de i saneringsplanen, med tilpasninger.

Når det gjelder kostnadsberegninger for veiprosjekt så viser administrasjonen til at det foreligger en trafikk sikkerhetsplan, men at dagens ansatte i kommunalteknikk i liten grad benytter seg av disse kalkylene fordi de ikke var med å utarbeide dem og mangler eierskap til disse. På andre områder som bruer, rassikring, dammer etc. baserer avdelingen seg på innleide konsulenters kjennskap til marked og forhåndstall.

Avdelingen har et rapporteringsark (månedssrapporten) hvor fakturaene/kostnadene i prosjektene registreres løpende. Prosjektlederne legger også inn informasjon om prosjektbudsjett og fremdrift i disse rapportene. Enkelte utgifter registreres imidlertid ikke i månedssrapporten, f.eks. prosjektavdelingens egne lønnsutgifter. Månedssrapportene er prosjektledernes verktøy i prosjektoppfølgningen (intervju med avdelingsleder og prosjektledere).

2.6 Vurdering – prosjektstyring i Eidsvoll kommune

Revisjonens vurdering er at Eidsvoll kommune er på god vei mot å få på plass nødvendige styringsdokumenter på overordnet nivå i kommunen, men at det fortsatt gjenstår arbeid på området.

Slik revisjonen ser det er den nylig utarbeidede prosjekthåndboka, som på sikt skal gjelde for alle investeringsprosjekter i kommunen, en betydelig forbedring sett opp mot de styringsdokumentene kommunen har hatt tidligere. Frem til prosjekthåndboka ble utarbeidet har ikke prosjekt eiendom i praksis hatt andre felles rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter enn økonomireglementet. Prosjekt kommunalteknikk har ikke hatt skriftlig dokumenterte rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter ut over flytdiagrammet som ble etablert april 2024.

Når det gjelder prosjekthåndboka er det flere maler som må benyttes for å følge prosjekthåndboka, men som enda ikke er utarbeidet. Det er etter revisjonens syn avgjørende at maler ferdigstilles, slik at prosjekthåndboka kan benyttes som tenkt.

Videre mener revisjonen at det bør defineres tydeligere hva som er store investeringsprosjekt, for eksempel med en beløpsgrense som et utgangspunkt. Det er ingenting i veien for at også prosjekt under beløpsgrensen kan følge rutineene for store prosjekter, dersom administrasjonen eller de folkevalgte mener det er hensiktsmessig, men det er viktig å gi de folkevalgte forutsigbarhet om

hvilke prosjekter man som et minimum kan forvente at løftes frem med egne saker til politikken ved sentrale beslutningspunkter i prosjektet.

Revisjonen mener det er en svakhet at prosjekthåndboka og administrasjonens forslag til økonomireglement legger opp til å fortsette kommunens praksis med at beslutninger om utredning av investeringer (BP1) og beslutning om gjennomføring av investering (BP3) skjer i forbindelse med vedtak i handlings- og økonomiplan, for både store og små investeringer. Revisjonen mener sentrale beslutningspunkter for store investeringsprosjekter, og som et minimum BP3, bør fremmes som egne saker til kommunestyret. Dette er viktig for å sikre at de folkevalgte får et godt nok beslutningsgrunnlag for å ta stilling til om investeringer med store økonomiske konsekvenser skal planlegges og gjennomføres eller ikke, jf. kommuneloven § 13-1, tredje ledd.

I desember 2024 ble det informert om at prosjekthåndboka var vedtatt administrativt og skulle følges. I etterkant har det kommet ny informasjon om at prosjekthåndboka må revideres før den kan tas i bruk, grunnet manglende involvering av prosjektavdelingene underveis og at nytt økonomireglement enda ikke er politisk vedtatt. Revisjonen mener det er bekymringsfullt at kommunen enda ikke har kommet i mål med arbeidet med å etablere en prosjekthåndbok, jf. kommunestyrets vedtak i 2019. Revisjonen har forståelse for at nytt økonomireglement vil kunne medføre behov for å revidere prosjekthåndboka på enkelte punkt, og er naturligvis enig i at det må være samsvar mellom prosjekthåndboka og økonomireglementet. Samtidig vil revisjonen peke på at mesteparten av en prosjekthåndbok for gjennomføring av investeringsprosjekt bør basere seg på anerkjent og grunnleggende prosjektmetodikk, som vil gjelde uavhengig av kommunens økonomireglement.

Revisjonen viste i 2019 blant annet til at kommunen manglet rutiner for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag i tidligfasen og klare beslutningspunkter knyttet til hver fase. Det er gjort investeringer for store summer de siste fem årene og slik revisjonen ser det er det uheldig at administrasjonen ikke umiddelbart fulgte opp kommunestyrets vedtak i 2019. Trygghet rundt beslutningsgrunnlag og klare beslutningspunkter mellom fasene er sentrale forutsetninger for at de folkevalgte kan ivareta sitt ansvar knyttet til ressursbruk og prioriteringer på innbyggernes vegne.

Revisjonen mener at grunnlaget for budsjettering av første investeringsramme som legges frem for vedtak hos de folkevalgte ikke er tilfredsstillende dokumentert. Prosjekt eiendom kan ikke vise til dokumenterte kalkyler, men oppgir til at det benyttes erfaringstall og at det i mange tilfeller har vært mangler knyttet til forarbeid med hensyn til kostnadsberegninger. Prosjekt kommunalteknikk kan vise til dokumenterte kalkyler på VAR-området, men benytter seg i liten grad av dokumenterte kalkyler for andre tiltak.

Når det gjelder rapportering til de folkevalgte mener revisjonen at det er en svakhet at det ikke rapporteres om opprinnelig vedtatt ramme. Dette er et forbedringspunkt revisjonen har pekt på ved flere anledninger. Opprinnelig vedtatt ramme er ifølge gjeldende økonomireglement rammen som er gitt i forbindelse med inngåelse av kontrakt. Revisjonen oppfatter at den nye prosjekthåndboken legger opp til at det i utgangspunktet er rammen som gis i beslutningspunkt 3, det vil si siste vedtatte ramme før kontraktinngåelse, som er opprinnelig vedtatt ramme. Det er uklart for revisjonen om det er ramme vedtatt ved BP3, eller en eventuell ny ramme ved inngåelse av kontrakt, som skal være kostnadsrammen som prosjektet med 85 prosents sikkerhet skal gjennomføres innenfor. Dette bør

tydeliggjøres i nytt økonomireglement og i årsrapportering, slik at de folkevalgte har tilfredsstillende styringsinformasjon med hensyn til hvor godt kommunen treffer med sine kalkyler og budsjetter.

Revisjonen har lagt til grunn en forventning om at kommunen sikrer tilfredsstillende system, rutiner og praksis for arkivering samt ensartet lagring av prosjektdokumentasjon. Vi vil komme tilbake til praksis for dette i gjennomgangen av investeringsprosjektene i de neste kapitlene, men revisjonens vurdering er at det er mangler i kommunens system og rutiner på dette området. Prosjekt eiendom har ikke et system som egner seg for lagring av prosjektdokumentasjon, og det mangler felles rutiner som sier noe om hva som skal lagres hvor. Dette fører etter revisjonens syn til risiko for at viktig prosjektdokumentasjon og informasjon i prosjektene ikke er tilgjengelig når man trenger det, eller at dette i verste fall går tapt. Dersom det dreier seg om arkivverdig dokumentasjon, vil det være et brudd på arkivloven § 6.

3 NYE VILBERG BARNESKOLE (VIBA)

3.1 Innledning

I del 3.2 gjennomgås prosjektet på overordnet nivå, det vil si prosesser utenfor prosjektadministrasjonen, på administrativt og politisk ledernivå. Her beskrives følgende:

- tidslinje for prosjektet
- beslutningspunkt på folkevalgnivå
- rapportering til de folkevalgte
- forliksavtalen mellom kommunen og totalentreprenør

I del 3.2.3 vurderer revisjonen prosjektgjennomføring på overordnet nivå opp mot aktuelle kriterier.

Del 3.3 beskrives prosjektadministrative forhold, det vil si prosjektoppfølgning, roller og ansvar, styringsdokument på prosjektnivå. Vi beskriver også her ulike utfordringer underveis i prosjektet. Delen avsluttes med en vurdering i 3.3.6.

Forholdet mellom prosjektstyring på overordnet nivå og prosjektnivå kan illustreres som vist i figuren under.

Figur 3 Forholdet mellom overordnet nivå og prosjektnivå



Følgende kriterier legges til grunn i dette kapitlet:

Problemstillinger	Krav og forventninger til kommunen
1. I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende styring og kontroll i utvalgte investeringsprosjekter?	→ Kommunen bør følge anbefalt prosjektmetodikk gjennom at kommunen for byggeprosjektet VIBA • utarbeider nødvendige styringsdokumenter på prosjektnivå • etablerer en prosjektorganisasjon med klart definerte roller, ansvar og fullmakter • utarbeider kalkyler og nødvendige usikkerhetsanalyser • etablerer og etterlever rutiner for å følge opp økonomi, framdrift, kvalitet og endringer • sikrer tydelig faseinndeling og overgang (beslutningspunkt) mellom aktuelle prosjektfaser, samt et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å beslutte overgang til ny fase • sikre sentral dokumentasjon av gjennomførte anskaffelser
2. I hvilken grad har kommunen etablert en tilfredsstillende praksis for budsjettering og rapportering av sine investeringsprosjekter?	→ Kommunen skal sikre nødvendig rapportering innad i prosjektorganisasjonen, til administrativ ledelse og til de folkevalgte. → Kommunen skal sikre tilfredsstillende system, rutiner og praksis for å sikre arkivering og en ensartet lagring av prosjektdokumentasjon.

3.2 Prosesser på administrativt og politisk ledernivå

3.2.1 Tidslinje og faser for prosjektet

I det følgende beskrives historikken til VIBA-prosjektet overordnet. Vi kommer nærmere tilbake til mer om rapportering til politikken, beslutningspunkter og generelt om utfordringer knyttet til rammene for prosjektet i neste delkapittel.

Idé- og behovsfase

Historien til nye Vilberg barneskole strekker seg helt tilbake til 1967. Kommunen kjøpte da et stort område i Trolldalen, sørøst for sentrum, der man planla å bygge barneskole og barnehage (sak 15/29 og 22/55).

Ved behandling av kommunens handlingsplan for 2011 i desember 2010, ble det vist til behov for helhetlig planlegging og styring knyttet til skolekapasitet, og rådmannen anbefalte at fremtidig skolekapasitet og skolestruktur, samt barnehagedekning, ble utredet i 2011 (sak 10/81).

Konseptfase

I juni 2014 ble rapporten fra skolestrukturutvalget lagt frem, og tatt til orientering, i kommunestyret. Utvalget innstilte på at ny skole bør bygges i Trolldalen, med en kapasitet på 550 elever (sak 14/49).

Skoleprosjektet ble så lagt inn i handlingsplanen som ble lagt frem for kommunestyret i desember 2014 med et kostnadsanslag på **260 millioner**, og omtales her slik:

Ny skole med gymsal. Kostnadsanslaget er beregnet på ny skole i Trollaldalen med to gymsaler og 550 elever. Det forutsettes en nærmere utredning av lokalisering, herunder en løsning med rehabilitering og tilbygg på nåværende skole. Innkjøp av inventar og utstyr planlegges når ny skole står ferdig. Prosjektet strekker seg til 2019 med siste bevilgning dette året. Totalramme inkludert inventar 260 mill.

Det går videre frem at kommunen må regne med en tilleggskostnad på 35 millioner til gangvei, at 220 millioner planlegges brukt i perioden 2015-2018, og at prosjektet avsluttes i **2019**.

Kommunestyret vedtok planen med følgende presisering (5b): "Det forutsettes utredet sentrumsnær alternativ lokalisering for Vilberg barneskole. [...]". Formuleringen ble justert i neste kommunestyremøte ved godkjenning av sakliste og protokoll (se møteprotokoll s. 2 den 3.2.15) til følgende: "Det forutsettes utredet en sentrumsnær alternativ lokalisering for Vilberg barneskole **på Tynsåk og Elstad**".¹⁸

Den 14.4.2015 la administrasjonen frem en rekke alternativ til lokalisering (sak 15/29):

- Alternativ A – Trollaldalen (297 mill. inkl. kostnader til gangveg og infrastruktur)
- Alternativ B – Elstad (294 mill. inkl. kostnader til gangveg og infrastruktur)
- Alternativ C – Tynsåkjordet (264 mill. eks. kostnader til gangveg og infrastruktur¹⁹)
- Alternativ D – Gruemyra (270 mill.)
- Alternativ E – Dagens plassering med ekspropriasjon og tilbygg (167 mill.)
- Alternativ F – Dagens plassering + LHL-tomt og kjøp av Europristomta (147 mill.)

Administrasjonens anbefaling var følgende: "Administrasjonen anbefaler å gå videre med alternativ F og at opsjon på kjøp av Europrisbygget gjennomføres. Løsningen er den som gir klart laveste byggekostnad, og er sammen med alternativ A Trollaldalen den løsningen som har mest avklart plansituasjon og kan ferdigstilles raskest".

Kommunestyret vedtok imidlertid å arbeide videre med regulering og prosjektering av alternativ C – Tynsåkjordet. Anslått kostnad for dette alternativet var **264 millioner** for skole og dobbel gymsal (merkost dersom man ønsker flerbrukshall). I saksfremlegget oppgis følgende om regulering og usikkerhet rundt når bygget kan stå ferdig:

Dette området er i dag uregulert og avsatt til LNF-formål i gjeldende kommuneplan. Området krever derfor en fullstendig reguleringsprosess med planprogram og konsekvensutredninger. Området har nærhet til Eidsvoll videregående skole og til de fasitlistene som er der. Dette er forhold som synes positive med tanke på en plassering av ny skole. Det som er utfordringen planmessig med dette området er at det i dag er avsatt til LNF-formål. Litt avhengig av plasseringen av skoletomten er det meste av arealet produktiv dyrket mark. Noe nærmere

¹⁸ Revisjonens utheving.

¹⁹ Gangveg og infrastruktur ble på dette tidspunktet vurdert å være ivarettatt for dette alternativet. Senere har det kommet til som en kostnad i prosjektet på 26 millioner, se figur 5.

eksisterende skoleområde består området av skog, men her antas det å være utfordringer med tanke på grunnforhold og terreng. Med bakgrunn i at mye av arealet er jordbruksområder vil det være knyttet store usikkerheter rundt eventuelle innsigelser fra blant annet jordvernmyndighetene. Med bakgrunn i ovennevnte estimeres en planprosess til minst 1,5 år. [...]

Det vil være en stor usikkerhetsfaktor knyttet til om tomte kan frigis fra jordbruksformål til offentlig formål. Etter at omdisponering av tomt er godkjent, kan planlegging av bygg og regulering påbegynnes. Det må påregnes minst tre år fra planlegging kan starte, til skolen kan stå ferdig.

Skolen anslås ferdigstilt i 2020.²⁰

Kostnadene for de ulike alternativene som ble beskrevet for kommunestyret var basert på erfaringstall og elevtallsutvikling, det vil si grove anslag uten annen vurdering (jf. notat angående byggekostnader – vedlegg til saken).

I intervju med tidligere assisterende kommunaldirektør peker hun på at VIBA er et kontroversielt investeringsprosjekt i den forstand at man valgte å bygge på en tomt man ikke eide, som også var dyrkemark. Etter tidligere assisterende kommunedirektørs syn var det i utgangspunktet jobbet godt med beslutningsgrunnlaget da de ulike alternativene til lokalisering av skolen ble utarbeidet i 2015. At politikerne, med et knapt flertall, vedtok å bygge på Tynsåk var imidlertid overraskende for administrasjonen.

Etter at Tynsåk ble valgt så var det få stoppunkt med politikerne der utfordringer ble lagt frem og problematisert (se tabell 4 for oversikt over saker vedrørende VIBA som har vært oppe i formannskap og kommunestyre).

Perioden 2015 - 2019

Den 10.11.15, sak 15/90, ble planprogram for områderegulering av Vilbergområdet vedtatt. Det vises i saksfremlegget til at «[s]iden ny skole foreslås bygget på areal som ikke er avsatt til byggeformål i gjeldende kommuneplan er det nødvendig med en planprosess som innbefatter konsekvensutredning og planprogram, jfr. forskrift om konsekvensutredning § 2d, og plan- og bygningsloven § 12-9». I planprogrammet redegjøres det blant annet for de seks alternativene som ble vurdert 14. april samme år, og det konkluderes med at alternativet som kommunestyret valgte ser ut til å være det som

[...] best ivaretar barn og unges interesser, tilgjengelighet og universell utforming. Alternativet bidrar også til å støtte samordnet areal -og transportplanlegging, utvikle Eidsvoll sentrum og fremme folkehelsen ved å tilrettelegge for lettvin sykkel/gange. Ulempene er knyttet til jordvern og bevaring av kulturlandskapet, disse forholdene skal utredes videre i konsekvensutredningen for områdereguleringen (s.2).

Det vises videre til at følgende temaer skal konsekvensutredes: jordvern, transport, grunnforhold, kulturminner, kulturlandskap og estetikk, biologisk mangfold, barn og unges oppvekstvilkår, grønnstruktur og arealutnyttelse.

²⁰ Revisjonens utheving.

Vedlagt saken lå blant annet også en uttalelse fra Fylkesmannen der det vises til at planområdet inneholder cirka 46 dekar dyrka mark, noe som er svært negativt for jordvernet. Fylkesmannen ber derfor kommunen om å vurdere om planområdet kan strammes inn slik at omdisponering av dyrka mark blir så liten som mulig.

I handlingsplanen som ble lagt frem for kommunestyret i desember 2015 for perioden 2016-2019 legger administrasjonen i del om planlegging av investeringsprosjekter frem en økning i rammen for VIBA-prosjektet fra 264 til **285 millioner** kroner.²¹ Anslag for ferdigstilling er nå **2019, ikke 2020** som anslått i forbindelse med valg av alternativ i april 2015, og det vises til at status for prosjektet er at reguleringsarbeid pågår.

I kommunens årsmelding og årsrapport for 2015 som legges frem noen måneder senere rapporteres det om at ytterligere planlegging må vente til regulering er avklart.

I kommunestyremøte den 10.5.16, sak 16/39, ble det i forbindelse med en interpellasjon enstemmig vedtatt at «[b]ruk av massivtre skal utredes når nye Vilberg barneskole prosjekteres».

Områdereguleringen av Vilbergområdet ble lagt ut til offentlig ettersyn i hovedutvalg for næring, plan og miljø den 29.11.16.

I desember 2016, i forbindelse med handlingsplan for 2017-2020, la administrasjonen frem en endring av totalrammen til **355,4 millioner** kroner. Økningen begrunnes med «forventet prisøkning» på 30 millioner og ekstra kostnad knyttet til valg av massivtre på cirka 30 millioner, samt at det planlegges for å bygge en flerbrukshall. Det rapporteres fortsatt om at prosjektet forventes ferdigstilt i 2019.

I kommunens årsmelding og årsrapport for 2016 rapporteres det om at prosjektering ikke kan starte før reguleringsforhold er avklart.

Den 17.2.17 mottok kommunen en innsigelse på områdereguleringen fra Fylkesmannen. Konklusjonen var følgende:

Fylkesmannen finner det uheldig at kommunen ønsker å avvike fra kommuneplanen så kort tid etter at den ble vedtatt, og ikke vurdere plassering av en ny barneskole med et mer helhetlig perspektiv. Potensialet for fortetting og transformasjon i Eidsvoll sentrums eksisterende byggesone er betydelig. Vi mener at alternativer til plassering av Vilberg barneskole på dyrka jord ikke er godt nok vurdert og at den valgte plasseringen ikke er godt nok begrunnet. **Fylkesmannen fremmer derfor innsigelse til planforslaget om å plassere barneskolen utenfor sentrum på dyrka mark. Vi mener at plasseringen er i strid med nasjonale mål for jordvern og økt matproduksjon og regional plan for areal og transport.**

Etter en prosess med Fylkesmannen, blant annet med et møte den 22.3.17, sto Fylkesmannen fast på sin konklusjon (brev 6.4.17). Dermed ble lokaliseringsspørsmålet på ny tatt opp i kommunestyret den 13.6.17, sak 17/53. Daværende rådmann anbefalte at barneskolen i stedet ble lokalisert til

²¹ Prosjektet er nå delt i to, ett prosjekt for skolen med ramme på 270 millioner og ett for inventar på 15 millioner. I det videre slås summene gjennomgående sammen i omtale av totalramme for prosjektet.

kommunens regulerte tomt i Troll dalen. Formannskapet innstilte på sin side til kommunestyret at det skulle arbeides videre med å bygge ny barneskole på Tynsåk. Rådmannens innstilling ble satt opp mot formannskapets innstilling, men fikk kun ti stemmer.

Dermed ble plansaken oversendt departementet for endelig avgjørelse (jf. årsmeldingen for 2017).

I desember 2017, i forbindelse med ny handlingsplan for 2018-2021, vises det til at prosjektet er forsinket grunnet manglende regulering, og skolen anslås nå å **stå ferdig i 2021**. Totalrammen, eller «foreløpig ramme» for prosjektet har nå økt med ti millioner, til **365,4 millioner** kroner. Sistnevnte er det ikke oppgitt noen forklaring på, verken i økonomirapporter gjennom 2017 eller i avlagt årsmeldingen for 2017.

I desember 2018, i forbindelse med fremleggelse av handlingsplan for 2019-2022, er beskrivelse av status omtrent den samme som i 2017. Det vises til samme foreløpige ramme på 365,4 millioner kroner og regulering som pågår og medfører forsinkelser.

I brev datert den 20.12.18 fra departementet **godkjente departementet områdereguleringen** for Vilbergområdet. Brevet ble lagt frem i kommunestyret den 29.1.19, i referatsak 19/5, tatt til orientering. Dermed var områdereguleringen godkjent av øverste instans og kunne ikke påklages, over 3,5 år etter at Tynsåkalternativet ble valgt.

I kommunens årsmelding for 2018 rapporteres det om at prosess vedrørende tomteanskaffelse er i gang. Videre rapporteres det om at skolen er ventet å stå **ferdig i 2023**.

Den 12.3.19, sak 19/14, ble det lagt frem en sak for kommunestyret om å prosjektere nye Vilberg barneskole til en 4-parallell skole. Kommunestyret valgte å vedta og bygge skolen som 3-parallell, men å bygge slik at den enkelt kunne bygges videre ut dersom det senere skulle vise seg å være behov for det.

I november 2019 ble arbeidet med å utarbeide et konkurransegrunnlag startet opp. Dette er beskrevet nærmere i del 3.3.1.

I årsmeldingen for 2019 rapporteres det om at reguleringsarbeidet fortsatt pågår, og at fremdriften er forsinket og avhenger av godkjenning av reguleringsplan.

Tabellen under gir en oversikt over hva som er budsjettet og hvor mye penger som er brukt så langt i prosjektet i perioden 2015-2019.

Tabell 1 Budsjett og regnskap 2015-2019

År	Budsjett	Justert budsjett	Regnskap	Prosjektets ramme
2015	10 mill. kr.	1,5 mill. kr.	0,7 mill. kr.	264 mill. kr.
2016	18,5 mill. kr.	3,6 mill. kr.	1,5 mill. kr.	285 mill. kr.
2017	66 mill. kr.	1 mill. kr.	0,3 mill. kr.	355,4 mill. kr.
2018	15 mill. kr.	0,7 mill. kr.	17 000 kr.	365,4 mill. kr.
2019	15 mill. kr.	1,7 mill. kr.	1,6 mill. kr.	365,4 mill. kr.
Sum	124,5 mill. kr	8,5 mill. kr.	4,1 mill. kr.	100,4 mill. kr. Økning

Kilde: prosjektrekskap og handlingsplaner

Tabellen viser at i perioden 2015-2019 så hadde kommunen totalt sett budsjettert for 124,5 millioner kroner, noe som i løpet av hvert år samlet sett var justert ned til 8,5 millioner kroner, mens man totalt hadde brukt litt over 4 millioner kroner. Regnskapet viser kostnadene i all hovedsak gikk til arbeid med regulering. Prosjektets ramme hadde økt med cirka 100 millioner kroner, uten noe ytterligere utredning.

I desember 2019, i forbindelse med at handlingsplanen for 2020-2023 ble lagt frem for kommunestyret, vises det til at «[p]rosjektet er justert med lønns- og prisstigning og forskjøvet i forhold til realistisk gjennomføring. Det forventes at skolen tas i bruk fra januar 2023. Det er lagt inn 15 mill. til utvidelse av veg fra Hagalykkja til ny skoletomt på Tynsåkjordet for bygging av gang- og sykkelveg». Foreløpig ramme økes derfor til totalt **390,4 millioner** kroner, altså med 25 millioner siden forrige handlingsplan. I samme møte, i sak 19/99, vedtok kommunestyret å ekspropriere skoletomta, med 18 mot 17 stemmer.

Status for fremdriften årsskiftet 2019/2020 var at kommunen hadde fått på plass en områderegulering, hadde vedtatt å ekspropriere skoletomta og nettopp hadde satt i gang med å utarbeide et konkurransegrunnlag, men uten at detaljregulering for skolen var på plass.

Perioden 2020 – 2023

Den 20.10.20, sak 20/97, vedtok kommunestyret å samtykke til at det skulle gjennomføres grunnundersøkelser på Tynsåkjordet, som et ledd i arbeidet med å utarbeide detaljreguleringsplan for nye Vilberg barneskole. I forbindelse med denne saken ble følgende forslag lagt frem:

Eidsvoll kommune går ikke videre med prosjekt skolebygging på Tynsåkjordet og ber derfor ikke om å foreta grunnundersøkelser etter pbl. 33-2. Dette begrunnes med at fremdriften og kostnadene for bygging av ny Vilberg barneskole er for usikkert med dette tomtealternativet. Administrasjonen bes snarest om å fremme en sak for hvordan kommunen kan realisere den lenge etterlengtede nye barneskolen for Vilberg skolekrets raskest mulig og med færrest mulig usikkerhetsmomenter for fremdrift og økonomi.

Forslaget ble satt opp mot formannskapetets innstilling, fikk 14 stemmer og falt.

I desember 2020 ble handlingsplan for 2021-2024 lagt frem for kommunestyret. I omtalen av Vilberg barneskole vises det til at kommunestyret i 2019 vedtok at skolebygget skulle forberedes for

utvidelse til 4-parallell, noe som innebærer at kostnaden øker noe. Ny «foreløpig ramme» oppgis å være totalt **423 millioner** kroner. For første gang siden 2015 økes rammen til inventar fra 15 millioner til 18 millioner, mens rammen for skolen øker fra 375,4 til 405 millioner kroner. Det forventes nå at skolen kan tas i bruk fra **årsskiftet 2023/2024**. Det vises også til at skoleprosjektet er tenkt gjennomført som en totalentreprise med løsningsforslag.²² Kommunen har mottatt tilbud fra entreprenører og er i prosess med å velge tilbyder.

I samme møte legges det frem en klage på vedtak om grunnundersøkelser (sak 20/117). Klagen må oversendes Fylkesmannen for vurdering, og grunnundersøkelser må derfor vente til etter vedtak for Fylkesmannen foreligger. Videre vedtar kommunestyret detaljreguleringen for gang- og sykkelveg langs Tynsåkvegen (sak 20/121). Opparbeiding av gang- og sykkelveg i henhold til kommunens vegnorm og reguleringsplan er en forutsetning for at det kan gis brukstillatelse til ny barneskole på Tynsåkjordet.

I kommunens årsmelding for 2020 rapporteres det om at tre firmaer er i gang med å utarbeide anbud med løsningsforslag, med anbudsfrist medio august.²³ Det rapporteres om at det er risiko eller usikkerhet knyttet til at budsjettet har økt i handlingsplan grunnet breddeutvidelse av vei, samt at manglende tiltredelse til tomta vil forsinke fremdriften. Den totale rammen er justert noe ned, til **420 millioner** kroner, ettersom budsjettet for utstyr og inventar er redusert fra 18 tilbake til 15 millioner kroner.

Den 23.6.21 mottok kommunen et tilbud fra en ledende markedsaktør, med tilbud om å bygge nye Vilberg barneskole for 299 838 081 kr eks. mva., det vil si cirka 375 millioner inkl. mva. I den forbindelse ble det kalt inn til et ekstraordinært kommunestyremøte den 6.7.21, for å gjøre avklaringer knyttet til tilbudet og veien videre. Administrasjonen anbefaler i saksfremlegg (sak 102/21) inngåelse av midlertidig kontrakt, ettersom siste bevilget ramme er for lav. Administrasjonen er i gang med å forberede en sak til høstens kommunestyremøte for å be om en tilleggsbevilgning, og viser i notat til begrunnelse for at rammen må økes med cirka 60 millioner, men oppgir samtidig at «de arbeider som nå påbegynnes vedrørende regulering og forprosjekt er på kritisk linje for prosjektet, det vil si at forsinkelser på dette stadiet ikke er mulig å ta igjen senere i prosjektet. [...]

²² I sak lagt frem for det tidligere utvalget for kommunale byggeprosjekter, den 19.3.19, om kontraktstrategi, beskrives totalentreprise med løsningsforslag slik: «Totalentreprise kan utlyses på flere måter. Tradisjonelt har byggherren utarbeidet et skisseprosjekt/forprosjekt og benyttet det som grunnlag for å utlyse en totalentreprise. En annen form som stadig er blitt mer benyttet er totalentreprise med løsningsforslag. Det vil i enkelhet si at det lyses ut en totalentreprise på bakgrunn av en kravspesifikasjon og totalentreprenøren må levere et skisseprosjekt sammen med sitt tilbud. Evaluering av tilbud skjer da på bakgrunn av entreprenørens pris og hvilket løsningsforslag som anses som det beste. [...] Etter at en vinner er kåret og kontrakt er inngått er det vanlig å ha en såkalt bearbeidingsfase. Det vil si at byggherren med sine rådgiver og brukerrepresentanter sitter sammen med entreprenøren og hans organisasjon for å bearbeide skisseprosjektet. Når denne perioden er over vil prosjektet «låses» og man går over i en forprosjektfase, og videre til detaljprosjekt og bygging. En slik konkurranseform krever mer av entreprenøren i tilbudsfasen i og med at han må utarbeide et skisseprosjekt. Kostnaden for skisseprosjekt ville normalt bæres av byggherren direkte».

²³ Start- og sluttdato for prosjektet står her åpent, og det vises til at ferdigstilling ifølge handlingsplan er første kvartal 2021 – noe som ikke stemmer med siste handlingsplan. Det skilles også mellom totalramme godkjent (375 mill.) og prosjektbudsjett (405 mill.), noe som fremstår som forvirrende.

Totalt vil det være snakk om en forsinkelse på 4-6 måneder». I kommunedirektørens notat til saken, vises det til at påløpte kostnader den 1.7.21 var cirka 10 millioner kroner.

Kommunestyret vedtok i møtet den 6.7.21 å øke prosjektrammen med 65 millioner, og viste til at: [a]dministrasjonen kan dermed tildele kontrakt uten vedtaksforbehold med den tilbyder som har levert det beste tilbudet. Rammen settes som en øvre ramme med noe rom, slik at rammen ikke må tolkes som tilbudets pris. Administrasjonen bes gå i dialog med valgt tilbyder om å identifisere kostnadsreducerende tiltak. [...]». Total ramme for skole (470 millioner), inklusive utstyr og inventar (15 millioner), var nå **485 millioner** kroner.

Den 11.8.21 ble kontrakt signert med totalentreprenør. Det endelige regnestykket og prisen for skolen går frem av utklipp fra signert avtaledokument under. Avtalt tidspunkt for ferdigstilling var 31.5.24.

Figur 4 Kontraktssum VIBA

5. Kontraktssum

Kontraktsarbeidet skal utføres for:

Tilbudssum ihht tilbudsskjema	Kr.	299.438.081, -
Evt korreksjoner:		
Summeringsavvik tilbudsskjema	Kr	14, -
Forbehold utgår ihht tilbuds brev 23.06.2021	Kr	400.000, -
Reguleringsarbeid, utføres etter medgått tid med rammet	Kr.	1.635.990, -
Sum eks mva	Kr.	301.474.085, -
Merverdiavgift 25%	Kr.	75.368.521,25
Kontraktssum	Kr	376.842.606,25

Revisjonen har bedt administrasjonen om å oversende oss eventuelle risikovurderinger knyttet til valget om å kontrahere før nødvendig regulering var på plass og rekkefølgebestemmelser var oppfylt. Administrasjonen, ved dagens prosjektleder, svarer at han ikke kjenner til at det er gjennomført noen slike risikovurderinger.

Etter kontraktinngåelse

Om lag en måned etter at kontrakten var signert, den 7.9.21, behandlet kommunestyret en rapport fra skolestrukturutvalget som viser at behovet for en 4-parallell skole kommer raskere enn forventet. Allerede fra skoleåret -25/-26 vil Vilberg skole ha for få klasserom oppgis det (sak 21/105). Kommunestyret ba i sitt vedtak om en «snarlig utredning på kostnaden ved å bygge ut Vilberg barneskole til en fullstendig 4-parallell allerede fra byggestart kontra en utbygging i to byggetrinn».

To måneder senere, den 9.11.21, mottok kommunen et tilbud fra totalentreprenør for bygging av 4-parallell, til en pris på cirka 26 millioner eks. mva. Administrasjonen og prosjekterende aktør som bisto kommunen med å utarbeide konkurransegrunnlaget mente tilbudet hadde en rekke feil, og var priset for høyt. De neste månedene mottok kommunen flere tilbud som ble avvist, før det til slutt ble inngått en muntlig avtale i april 2022. Denne prosessen er nærmere omtalt i del 3.3.4 i rapporten.

I desember 2021 ble nytt handlingsprogram for 2022-2025 lagt frem for kommunestyret. Her vises det til rammen som ble vedtatt tidligere samme år for skolen (470 millioner), men rammen for utstyr og inventar til skolen har nå økt til 18,5 millioner. Det vil si at total ramme for skolen nå er **488,5 millioner** kroner. Det vises til at ferdigstilling nå anslås å være i **august 2024**.

I det samme møtet ble pris for endring fra 3- til 4-parallell forelagt kommunestyret (sak 21/159). I saksfremlegget vises det til at totalentreprenør på oppdrag fra administrasjonen har «beregnet totalkostnadene for utvidelse av nye Vilberg skole, inkludert usikkerheter og marginer, til kr. 38.595.000,-». Fristen for å svare på tilbudet fra totalentreprenør er satt til 2.2.22, og det vises videre til at dersom «tilbudet ikke vedtas innen fristen må det påregnes at kostnadene vil øke betraktelig, samt at endringen kan medføre forsinkelse av prosjektet». I saksfremlegget veies det for og imot utvidelse fra 3- til 4-parallell, der prognosene fra skoleutvalget settes opp mot en presset økonomi. Å vente med utvidelse vil kunne gi økt økonomisk handlingsrom på kort sikt. Saken ble tatt til orientering, med forutsetning om at beslutning i saken bør tas innen 1.2.22.

Det er ingen vedlegg til saken, og det går ikke frem av saksfremlegget hvordan man kom frem til kostnaden på 38,595 millioner kroner for endringen. Revisjonen har bedt om beregningen for kostnaden som ble lagt frem, og har mottatt et budsjett datert 23.11.21. Dette er ikke utregnet av totalentreprenør og stemmer heller ikke overens med det første tilbudet kommunen hadde i hende fra totalentreprenør på tidspunktet saksfremlegget ble utarbeidet.

Den 1.2.22 kommer saken på nytt opp i kommunestyret, med samme saksfremlegg som i sak 21/159 ifra desember. Skolesjefen orienterte om befolkningsprognoser knyttet til Vilberg skolekrets, presentasjonen ble oversendt medlemmene i møtet, ellers var det ingen utredning eller vedlegg i saken. I møtet ble det av enkelte pekt på at de oppfattet saksfremlegget som tynt, særlig med hensyn til tallgrunnlaget. Blant annet sa et av kommunestyremedlemmene: «40 millioner er jo ikke akkurat lommerusk». Diskusjonen dreide seg ellers om behovet og veivalg knyttet til små eller store skoler (opptak fra kommune-TV). Til slutt ble følgende vedtatt med 21 mot 14 stemmer: «Vilberg skole bygges ut som en fullverdig 4-parallell. Budsjettrammen økes med kr. 38.595.000,- og innarbeides i handlingsplan for 2023-2026».

Total kostnadsramme for prosjektet er med dette **527,1 millioner** kroner, hvorav 18,5 millioner er satt av til utstyr og inventar.

Den 4.4.22 ga namsmannen kommunen tiltrede til tomte på Tynsåkjordet.

Den 22.4.22 avsluttes prosjekterende aktørs engasjement knyttet til oppfølging totalentreprenør i forprosjektfasen, og prosjektet går inn i gjennomføringsfasen. Status knyttet til økonomi rapporteres i prosjekterende aktørs sluttrapport, datert 9.5.22, slik²⁴:

²⁴ Utstyr og inventar med ramme på 18,5 millioner kroner kommer i tillegg.

Figur 5 Status økonomi 9.5.22

Budsjett-områder	budsjett	
Regulering/forprosjekt	12,5 mill	Kontrakt
Skolebygg	235 mill	Kontrakt
Idrettshall	68 mill	Kontrakt
Uteanlegg	70,5 mill	Kontrakt
Inventar totalentreprise	9 mill	Kontrakt
4-parallell	38,6 mill	Budsjett inkl tilhørende byggherrekostnader
Byggherrekostnader A	19 mill	Knyttet til prosjektgjennomføringen.
TOTALT	452,6 mill	Styringsbudsjett for prosjekteringsleder
Gangvei/infrastruktur	26 mill	Styres direkte av byggherren
Byggherrekostnader B	30 mill	Styres direkte av byggherren
TOTALT	508,6 mill	

I kommunens årsmelding for 2021 rapporteres det om at kontrakt er signert, at detaljregulering er startet og at forprosjekt er startet.

I møte den 31.5.22 behandlet kommunestyret innbyggerforslaget «Nei til skolebygging på Tynsåk (bevar matjorda og bygg i Trollalden)» signert av 427 personer (sak 22/55). Forslaget ble avvist og ikke tatt opp til politisk behandling.

Den 1.11.22 vedtok kommunestyret å ekspropriere fra grunn fra grunneiere og rettighetshavere for å gjennomføre områdereguleringsplan for Vilbergområdet og detaljreguleringsplan for gang- og sykkelveg langs Tynsåkvegen (sak 22/109). Som tidligere nevnt var gang- og sykkelveg langs vegen frem til skolen en forutsetning for å kunne bygge skole på Tynsåkjordet.

Den **13.12.22 vedtok kommunestyret detaljreguleringen** for skoleområdet (sak 22/123). Planprosessen i forkant av dette kan i korte trekk beskrives slik:

- Oppstartsmøte for planarbeidet ble avholdt 9.8.21
- Planforslaget ble behandlet i hovedutvalg for næring, plan og miljø den 18.1.22 og lagt ut til offentlig ettersyn i perioden 24.1.22-7.3.22 – det kom inn syv merknader, hvorav én var innsigelse fra Statsforvalteren i Oslo og Viken
- Innsigelsen til Statsforvalter dreide seg om at kommunen ikke hadde redusert tapet av dyrka mark i planforslaget – for å trekke innsigelsen måtte arealet reduseres med minimum 10 dekar – noe som ble vedtatt av kommunestyret og tas til følge i møte den 21.6.22
- Revidert planforslag ble behandlet i hovedutvalg for næring, plan og miljø den 18.10.22 og lagt ut til nytt offentlig ettersyn i perioden 21.10.22-3.12.22 – det kom inn fem merknader, hvorav én var fra Statsforvalter i Oslo og Viken.
- Merknaden dreide seg om forutsetninger for å trekke innsigelse, blant annet behovet for å opplyse bedre om tap av dyrka jord. Kommunen imøtekom dette i dialog med Statsforvalter.

I samme møte ble handlingsplan for 2023-2026 lagt frem for kommunestyret. Her oppgis det for VIBA-prosjektet blant annet at vedtaket om redusert arealbruk sommeren 2022 «medførte behov for ny detaljregulering med høringsrunde, noe som tilsvarer en forsinkelse i prosjektet på 4-5 måneder. I og med at byggestart ikke er endelig avklart, vil det fortsatt knytte seg noe usikkerhet til de faktiske

kostnadene». Skolen oppgis å skulle stå ferdig i **2025**. Revisjonen kan ikke se at prosjektet for utstyr og inventar for VIBA er med i dette handlingsprogrammet.

Tabell 2 Budsjett og regnskap 2020-2022

År	Budsjett	Justert budsjett	Regnskap	Prosjektets ramme
2015-2019	124,5 mill. kr	8,5 mill. kr.	4,1 mill. kr.	364,4 mill. kr (2019)
2020	14 mill. kr.	6 mill. kr.	4,1 mill. kr.	423 mill. kr
2021	8,1 mill. kr.	17 mill. kr.	13,6 mill. kr.	488,5 mill. kr.
2022	39,9 mill. kr.	43,3 mill. kr.	42,7 mill. kr.	527,1 mill. kr.
Sum	186,5 mill. kr.	74,8 mill. kr.	64,5 mill. kr.	162,7 mill. kr. økning siden 2019

Kilde: prosjektrengnskap og handlingsplaner

Tabellen over viser budsjettering og påløpte kostnader frem til årsskiftet 2022/2023, og viser at man hadde budsjettert med 186,5 millioner kroner totalt så langt, men kun brukt 64,5 millioner kroner av rammen. I perioden 2019 til 2022 økte rammen med 162,7 millioner kroner. Frem til 2022 har det påløpt totalt 21,8 millioner kroner i prosjektet, mens man bruker omtrent det dobbelte bare i 2022. Det vil si at aktiviteten i prosjektet fortsatt var begrenset før 2022.

Den 18.1.23 ble søknad om rammetillatelse²⁵ godkjent. Søknaden ble sendt av totalentreprenør til kommunen 11.11.22 (brev fra kommunen 18.1.23). Igangsettingstillatelse ble gitt 20.1.23 (presentasjon i formannskapsmøte 3.4.23). Bygging av VIBA startet først i 2023, åtte år etter at prosjektet ble vedtatt.

Den 6.3.23 ble grunnarbeider på tomta startet opp (byggherremøtereferat).

I 12.12.23 ble kommunestyret forelagt handlingsplan for 2024-2027. Her vises det til at «[s]kolen er under oppføring og har en opprinnelig ramme på 508,6²⁶ mill., jf. KS 22/01». Videre vises det til at det vil komme en ny sak til kommunestyret før jul 2023 med forslag til ny kostnadsramme. Så vidt revisjonen kan se var møtet den 12.12.23 det siste møtet for året, og det var ingen flere saker vedrørende VIBA i dette møtet.

I tillegg ble foreløpig ramme for inventar oppjustert fra 18,5 million (2021) til 21,5 millioner kroner. Det vil si at total kostnadsramme økte til **530,1 millioner** kroner.

Den 3.4.24 orienterte kommunedirektør formannskapet om økonomiske forhold rundt byggeprosjektet. Saksfremlegget oppgir ingen informasjon utover at kommunedirektør og advokat orienterte i saken. Revisjonen har mottatt en presentasjon fra møtet, men denne er ikke lagt ved

²⁵ Rammetillatelse er første del av en totrinns behandling av byggetiltak ifølge gjeldende plan- og bygningslov § 95a ledd 1, og kan gis av kommunen for tiltakets ytre og innvendige rammer etter søknad, med etterfølgende søknad om igangsettingstillatelse. Søknad om rammetillatelse kan behandles parallelt med behandling av reguleringsforslag (jf. plan- og bygningsloven, § 1-7).

²⁶ Revisjonen anmerker: ramme uten utstyr og inventar.

saken i offentlig møtekalender. I presentasjonen oppgis det at det har kommet krav fra totalentreprenør på om lag 50 millioner eks. mva. grunnet

- forsinket regulering som har medført forsinket oppstart
- redusert tomtestørrelse som har medført omprosjektering og omdisponering

Det oppgis videre at «prosjektet» har gjennomført dialog med totalentreprenør, noe som har resultert i en «særavtale», men at dette var uten juridisk bistand og uten at prosessen var administrativt og politisk forankret. Totalentreprenør varsler søksmål for kontraktsbrudd da de mener at uenighetspostene er ferdig forhandlet gjennom særavtalen. Kommunedirektøren ber i saken om fullmakt fra formannskapet til å forhandle med totalentreprenør, slik at man kan konkretisere behovet for tilleggsbevilgning. Formannskapet vedtok å gi kommunedirektør mandat til å forhandle med totalentreprenør. Denne prosessen er nærmere omtalt i del 3.3.4 under.

Den 30.4.24 signerte kommunedirektør på vegne av kommunen en forliksavtale med totalentreprenør, etter å ha fått fullmakt av formannskapet dagen før til å inngå avtalen. Avtalen hadde en kostnadsramme på 43,75 millioner kroner eks. mva. (54,7 millioner kroner inkl. mva.), ifølge presentasjonen til kommunedirektør til møtet i formannskapet.

I kommunestyremøte den 21.5.24, sak 24/43, ble behovet for en tilleggsbevilgning på 63,1 millioner kroner inkl. mva. lagt frem for kommunestyret. I møtet kritiseres prosessen av enkelte representanter. Det vises til lukkede møter, manglende sakspapirer og manglende beslutningsgrunnlag, herunder et godt nok grunnlag for å vurdere konsekvenser. En kommunestyrerepresentant sa fra talerstolen: «Nå ønsker man å vedta å bruke 60 millioner uten at vi folkevalgte og innbyggere vet konkret hva disse pengene går til». Andre kommenterte at skolen blir svært dyr, at det tas for lett på dette og fremmet bekymring for presedensen forliksavtalen kan sette for fremtidige byggeprosjekter.

I saksfremlegget og vedlegg (forliksavtalen - publisert i ettertid på kommunens nettsider) vises det til følgende regnestykker som bakgrunn for tilleggsbevilgningen²⁷:

²⁷ Tallene i regnestykket i utklippet er eksklusive mva., inklusive mva. blir summen 63,1 millioner kroner.

Figur 6 Behov for tilleggsbevilgning**Gjeldende reserve etter fratrekk av allerede utbetalte tillegg:**

Reserve	kr 22 964 000,-
Minus allerede utbetalte tillegg	- kr 9 925 888,-
Minus allerede utbetalte tillegg diverse	- kr 2 400 000,-
SUM gjestående reserve	Kr 10 638 112,-

Beregnet merbehov eks. mva.:

Merbehov forliksavtale	kr 43 750 000,-
Merbehov GSV	+ kr 4 500 000,-
Merbehov juridisk bistand/konsulenter	+ kr 880 000,-
Minus gjestående reserve	- Kr 10 638 112,-
Pluss behov for buffer/reserve	+ 12 000 000,-
SUM merbehov eks. mva.	Kr 50 491 888,-

Tilleggsbevilgningen ble vedtatt av kommunestyret. Dette gir en justert totalramme på **593,2 millioner** kroner, samt enighet om overtagelse **juli 2025**.

I handlingsprogram for 2025-2028, lagt frem for kommunestyret i desember 2024, oppgis følgende: «Ramme for inventar er økt med 2 mill. til 23,5 mill. etter justering i ØR2 2024. I tillegg kommer inventar til kulturformål og lag og foreninger». Dette gir en justert totalramme på **595,2 millioner** kroner inkl. mva.

Avslutningsvis fremstilles prosessen for byggeprosjektet oppsummert i tabellen under, som viser utviklingen i ramme, forventet tidspunkt for ferdigstillelse og kostnader per år. Tabellen viser blant annet at rammen øker med 160 millioner kroner mellom 2014 og frem til mottatt tilbud i 2021. Revisjonen har bedt administrasjonen gjøre rede for de kalkyler og kostnadsberegninger som ligger til grunn for de ulike rammene, men administrasjonen finner ikke frem til dette i sine arkiver.

Tabell 3 Utvikling i byggeprosjektets ramme, fremdrift og kostnader

Måned/År	Vedtatt ramme (kr inkl. mva.)	Forventet ferdig	Brukt av rammen (kr)	Kommentar
12/2014	260 millioner	2019	-	Lokalisering Trollaldalen
04/2015	264 millioner	2020	740 097	Lokalisering Tynsåkjordet
12/2015	285 millioner	2019		
12/2016	355,4 millioner	2019	1 461 047	Forventet prisøkning, massivtre og flerbrukshall

12/2017	365,4 millioner	2021	286 812	Går ikke frem hvorfor rammen er økt med ti millioner
12/2018	365,4 millioner	2023	16 788	Regulering pågår og medfører forsinkelser
12/2019	390,4 millioner	Jan 2023	1 634 663	Lønns- og prisstigning og utvidelse av veg til skoletomt
12/2020	423 millioner	Årsskiftet - 23/-24	4 086 000	Forberede for utvidelse til fire-parallell
06/2021	420 millioner	Første kvartal -21 ²⁸	13 555 958	Utstyr og inventar justert fra 18 til 15 millioner i årsrapport.
07/2021	485 millioner	31.5.24		Tilbud fra entreprenør
12/2021	488,5 millioner	August 2024		Ramme for utstyr og inventar økt fra 15 til 18,5 millioner
02/2022	527,1 millioner	-	42 723 590	Endring fra 3- til 4- parallell
12/2022	527,1 millioner	2025		
12/2023	530,1 millioner	2025	169 155 857	Utstyr og inventar økt fra 18,5 til 21,5 millioner
05/2024	593,2 millioner	Juli 2025	245 504 701	Forliksavtale
12/2024	595,2 millioner	Juli 2025	- ²⁹	Utstyr og inventar økt fra 21,5 til 23,5 millioner
Sum	335,2 millioner mer enn forutsatt i 2014	6 år forsinket	479 165 513	

I intervju med hovedbyggherreombud 6.1.25 oppgis det at byggeprosjektet ligger godt an med hensyn til fremdrift. Bygget står klart og prøvedriftsmøte er gjennomført 15. januar. Prøvedrift starter i henhold til kontrakt ved overtagelse 1.7.25. Slik det ser ut per 6.1.25 vil om lag 15 millioner inkl. mva. av prosjektets reserver stå igjen når prosjektet er ferdig.

Revisjonen ser imidlertid i investeringsregnskapet at kommunens tomtkjøp ikke er inkludert i totalsummen som er rapportert for skolen. Kostnaden for tomtkjøpet er her satt til 4,4 millioner kroner, og skilt ut med eget prosjektnummer. I økonomirapport 2 for 2024 vises det til et merforbruk knyttet til tomtkjøp på 4,01 millioner kroner og at det ikke er bedt om budsjettmidler fordi

²⁸ Det vises i årsregnskapet for 2020 til at prosjektet forventes ferdigstilt 1. kvartal 2021. Revisjonen antar at dette er en feil.

²⁹ Årsregnskapet er ikke publisert.

rettsprosess er uavklart.³⁰ Ny runde i retten er berammet i 2025. I administrasjonens tilbakemelding til faktagrunnlaget i rapporten (30.5.25) presiseres det at tomten er betalt.

Dermed er prognosen for byggeprosjektet ved årsskiftet 2024/2025 **584,6 millioner** kroner inkl. mva.

3.2.2 Budsjettering, rapportering, beslutningspunkt og beslutningsgrunnlag

Rapportering til de folkevalgte og budsjettering

Gjennomføring av VIBA-prosjektet ble vedtatt i 2014 og er vinteren 2025 enda ikke avsluttet. Innholdet i rapporteringen i perioden har variert noe, men som hovedregel har det vært en kort rapportering i handlingsplan i desember, der budsjett for de neste fire årene vedtas, og i årsmelding og årsberetning for kommunen som legges frem noen måneder senere. I tillegg rapporteres det gjennom året i to økonomirapporter. I disse dokumentene rapporteres det på alle kommunens investeringsprosjekter, herunder VIBA.

Figur 7 Budsjettering og rapportering i handlingsplan for 2021-2024

Prosjekt	Ramme	Tidsfor- skyvning	Ny bevilgning 2021	Budsjett 2021 inkl. tidsforskyvn.	2022	2023	2024	Totalt bevilget tom 2024
8 Vilberg barneskole	FR	8 083		8 083	126 900	205 000	54 878	405 000
8 Vilberg barneskole utstyr og inventar	FR					18 000		18 000

8 Vilberg barneskole inkl. utstyr og inventar
Skoleutbyggingen er planlagt som en tre parallell, men forberedes for fire paralleller, jf. PS 14/19. En enkel flerbrukshall planlegges i tilknytning til skolen.
Kommunestyret har vedtatt at skolen skal forberedes for fire paralleller. Det medfører at en del funksjoner som er vanskelig å øke senere er dimensjonert for 4 paralleller. Det gjelder størrelse på garderober, antall toaletter, spesialrom etc. Dette har ført til at bygget er blitt noe større enn en ren tre-parallell skole og kostnaden har økt noe.
Skoleprosjektet er tenkt gjennomført som en totalentreprise med løsningsforslag. Eidsvoll kommune har mottatt tilbud fra entreprenører og er i prosess med å velge tilbyder. Det forventes nå mulig å ta skolen i bruk fra årsskiftet 2023/2024.
Det vil bli søkt om spillemidler til flerbrukshallen og uteområder som inngår som finansiering.
Foreløpig ramme 405 mill. (økt fra 375,4 mill.). Inventar er budsjettet med 18 mill. i 2023.

I handlingsprogrammet fremgår det som vist i utklippene over hva som er totalt bevilget til prosjektet de neste fire årene, samt hvordan midlene fordeler seg på disse årene. Det oppgis ingen informasjon om hvor mye av prosjektmidlene som er brukt totalt så langt. Det vises imidlertid til «tidsforskjøvn» midler. Videre beskrives prosjektet kort med status.

Som omtalt over har budsjetter for VIBA blitt endret i hver handlingsplan siden 2015 (unntatt 2018). I tillegg er budsjettet også endret i egne saker. Frem til 2019 var det som omtalt over kun brukt midler til områderegulering. Begrunnelse for at rammen i denne perioden blir endret mange ganger uten noen vurdering utover at prosjektet er forsinket foreligger ikke.

³⁰ Følgende rapporteres i økonomirapport 2 for 2024: «Skjønnsretten satte erstatningen (altså tomtepris) til kroner 2.020.000,- med tillegg av sakskostnader i mai 2024. Grunneier ble også i tillegg tilkjent kroner 1 068 750,- i sakskostnader for advokat, kroner 106 562,- for utgifter til sakkyndig og kroner 2 053,- i diverse utlegg. Samlet sum sakskostnader: kroner 1 177 365,-. Ny runde i retten er berammet i 2025 og det bes ikke om budsjettmidler før dette er avklart.»

Figur 8 Rapportering i årsmelding og årsberetning for 2019

Prosjekt	P6721800 Vilberg barneskole									
Beskrivelse	Etablering av Vilberg skole ved Tynsåkjordet. Skolen bygges som tre-parallell skole. Reguleringsarbeider pågår. Budsjettet inkluderer massivt tre og flerbukshall i samme prosjekt. Framdriften ved byggeprosjektet er forsinket og avhenger av godkjenning av reguleringsplanen. Foreløpig ramme: 375,4 mill.									
Foreløpig ramme	Opprinnelig ramme	Just. totalramme	Rsk. 2019	Budsj. 2019	Avvik regnskap og budsjett 2019	Rebudsjettering mer-/mindreforbruk	Politiske saker før 2019	Mer-/mindreforbruk/balanse		
375 400	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt	1 635	1 717	-83	Mindreforbruk		Mindreforbruk		
Akk. rsk. 2019	Akk. budsj. 2019	Forventet sluttkostn.	Ramme	Status			Avvik akk. rsk.-oppr. ramme	Avvik akk. rsk.-just. totalramme		
4 139	4 222	375 400	FR	Forprosjekt			ikke aktuelt	ikke aktuelt		
Avvik fremdrift	PS saker 2019					% Akk. rsk. forv. sluttkostn.		Forventet ferdig		
Prosjektet avventer regulering og avklaring av ekspropriasjonssak, jf. PS 15/20 (Vedtak av 10. mars 2020 hvor klage fra grunneier ikke gir grunn til å oppheve eller endre						PS 87/19 PS 39/19, PS 88/18		1 %		2023
Avvik årsbudsjett	Kommentar avsluttede prosjekter					Avvik regnskap - opprinnelig ramme/justert totalramme				
Mindreforbruk foreslås overført til 2020										

Rapporteringen i årsmelding og årsberetning, vist i eksempel over, er stort sett den samme som den vi finner i handlingsplanen grunnet at førstnevnte angir status ved årsskiftet, altså omtrent på samme tidspunkt som handlingsplanen legges frem.

I årsmeldingene for 2020 og 2021 ligger det i tillegg ved en kort kommentar om risiko og usikkerhet, en vurdering av status når det gjelder fremdrift og økonomi (grønn/gul/rød) og informasjon om prosjektets reserver.

Fra 2022 tok kommunen i bruk Framsikt som verktøy for budsjettering og rapportering. Rapporteringen i Framsikt gir noe mindre informasjon enn tidligere rapporteringer, men fremstår som mer oversiktlig. Fra og med 2022 rapporteres det om hvor mye som er påløpt totalt i prosjektet, noe man ikke har gjort tidligere.

Figur 9 Årsmelding og årsberetning for 2022 - VIBA

Beløp i 1000

Investering	Totalbudsjett		Årets budsjett		
	Vedtatt totalt	Påløpt totalt	Rev. bud.	Regnskap	Status
Vilberg barneskole	470 000	64 512	43 341	42 730	Forsinket
Vilberg barneskole, utstyr og inventar	18 500	0	100	0	Forsinket

Detaljreguleringen for skoletomten ble vedtatt 13.12.22. Vedtaket kommer ca. 6 måneder senere enn opprinnelig planlagt, og er kritisk i forhold til planlagt byggestart. Byggestart i februar 2023. Arbeider med grunnnerv langs Tynsåkvegen nordside og sørside er startet ift. gang- og sykkelveg langs Tynsåkvegen. I januar 2023 er gitt rammetillatelse med påfølgende igangsettelsestillatelse. I PS 21/105 ba kommunestyret om en utredning på kostnaden ved å bygge ut Vilberg barneskole til en fullstendig 4-parallell allerede fra byggestart kontra en utbygging i to byggetrinn. Dette er innarbeidet i budsjett og handlingsplanen for 2023-2026, men ikke i årsavslutningen for 2022.

Kontrakt med entreprenør er undertegnet og prosjektets ramme er endret fra foreløpig ramme på 470 mill. til opprinnelig ramme på 508,6 mill., jf. KS 22/01. I 2022 viser regnskapet 0,7 mill. i mindreforbruk som bes rebudsjettert til 2023.

Utklippet over viser rapportering i Framsikt for 2022, med en vedtatt kostnadsramme totalt oppgitt til 470 millioner kroner. Tilleggsbevilgning knyttet til endring fra 3- til 4-parallell er ikke med, men kort kommentert i teksten under. Totalrammen for prosjektet er på dette tidspunktet 508.6 millioner kroner. Rapporten har ingen kolonne for prognose og heller ingen kolonne for tilleggsbevilgninger som kommer i tillegg til vedtatt kostnadsramme. Beskrivelsene som følger med er tydelig på at

prosjektet er forsinket, økonomisk risiko i prosjektet er ikke kommentert, selv om det på rapporteringstidspunktet var kjent at det var betydelig usikkerhet knyttet til økonomien i prosjektet.

I neste årsmelding for 2023, som ble behandlet i kommunestyremøte 29.4.24 rapporteres det om totalramme, men ikke opprinnelig kostnadsramme, jf. utklipp fra årsmelding og årsberetning for 2023 under.

Figur 10 Årsmelding og årsberetning for 2023 – VIBA

Investering	Totalbudsjett		Årets budsjett				
	Vedtatt	Påløpt totalt	Rev. bud.	Regnskap	Status	Økonomistatus	Avvik i kr
	totalt						
Vilberg barneskole	508 595	233 667	150 610	169 156	Forsinket	Merforbruk	-18 545
Vilberg barneskole, utstyr og inventar	21 500	575	100	575	Iht. plan	Merforbruk	-475

Totalentreprenør [...] startet arbeidene med nye Vilberg barneskole mars 2023. Grunnentreprenør klargjorde tomten, og arbeider med betongplate for skolebygget ble etablert og ferdigstilt. Skolebygget er delt opp i tre seksjoner; A klasserom og læreradministrasjon, B aktivitetsrom og lærerarbeidsplasser, C idrettshall. I løpet av året er klimaskall for bygg A og B ferdigstilt, mens arbeidene med klimaskall for bygg C pågår. Innvendige arbeider med el, rør, VVS og tømmer, er godt i gang og i rute ihht. fremdriftsplan for året. Det planlegges med ferdigstillelse bygningsmessige arbeider mars 2025, og klargjort skole til skolestart 2025. Det er usikkerhet knyttet til budsjetttrammen på prosjektet. Merforbruk rebudsjetteres i 2024.

Ifølge økonomireglementet 5-1 er det kostnadsrammen ved kontrahering som legges til grunn som opprinnelig vedtatt budsjett, for VIBA-prosjektet er det 470 millioner kroner. Tilleggsbevilgninger etter dette er justering av kostnadsrammen. Det legges opp til samme systematikk i ny prosjekthåndbok, med unntak av at det her ser ut til at det er kostnadsrammen før kontrahering som skal legges til grunn og prosjektet skal måles mot.

I årsmeldingen for 2023 vises det til at det er usikkerhet knyttet til budsjetttrammen for prosjektet, men dette utdypes ikke nærmere, til tross for at det hadde vært store konflikter knyttet til økonomi mellom totalentreprenør og kommunen igjennom hele 2023. Dagen etter at årsmeldingen ble lagt frem signerte administrasjonen en forliksavtale med en kostnadsramme på 54,7 millioner kroner inkl. mva. Det rapporteres heller ikke om prognoser eller tidligere tilleggsbevilgninger i rapportering for 2023. I møte med revisjonen den 22.4.25 viser kommunedirektør til at arbeidet med årsmeldingen startet lenge før det var noe sikkert å melde med hensyn til kostnadene utover budsjett som forliksavtalen medførte. Hun viser også til at formannskapet var orientert om prosessen med å utarbeide forliksavtalen.

Ellers; ved gjennomgang av administrasjonens budsjettering i handlingsplaner og årsrapporteringer for VIBA-prosjektet, finner revisjonen at prosjektets foreløpige ramme uten forklaring økte med ti millioner kroner fra handlingsprogrammet for 2017-2020 til handlingsprogrammet for 2018-2021. Budsjettet for utstyr og inventar går også noe opp og ned, uten at dette forklares nærmere.

I tillegg til det som er nevnt over finner vi andre eksempler på forsinket budsjettering og inkonsistent rapportering. For eksempel tok det over 1,5 år fra vedtaket om at skolen skulle forberedes til 4-

parallell kom inn i handlingsplanen. Et annet eksempel er at begrunnelser for økning i ramme først gis i årsrapport for 2020, som ble lagt frem for kommunestyret i juni 2021, og ikke i handlingsplanen der økningen i ramme ble lagt frem og vedtatt i desember 2020.

Beslutningspunkt og beslutningsgrunnlag

Tabellen under gir en oversikt over saker for VIBA-prosjektet som administrasjonen har fremmet til formannskap og kommunestyre³¹ utover vedtak av handlingsplan.

Tabell 4 Beslutningspunkt og beslutningsgrunnlag

Dato og sak	Innhold og vedtak	Kommentar
14.4.15, sak 15/29 i KST	Kommunestyret vedtok at det skal "arbeides videre med regulering og prosjektering av alternativ C - Tynsåkjordet".	Administrasjonen anbefalte et rimeligere alternativ, ferdig regulert til formålet.
12.3.19, sak 19/14 i KST	Behov for 4-parallell legges frem og behandles. Det vedtas at skolen skal bygges som 3-parallell, men «bygges ut slik at den enkelt kan bygges videre ut dersom det senere skulle vise seg være nødvendig».	
10.12.19, sak 19/99 i KST	Vedtak om ekspropriasjon av skoletomt.	
20.10.20, sak 20/97 i KST	Vedtak om samtykke til grunnundersøkelser.	Oppfølgingssak ifm. klage den 8.12.20, sak 20/117 i KST
8.12.20, sak 20/121 i KST	Detaljregulering for gang- og sykkelveg vedtas.	Oppfølgingssak ifm. klage den 4.5.21, sak 21/62 i KST
6.7.21, sak 21/102 i KST (ekstraordinært møte)	Kommunestyret økte rammen til 470 millioner kroner slik at adm. kan tildele kontrakt til beste tilbyder.	Administrasjonen anbefalte å inngå midlertidig kontrakt.
7.9.21, sak 21/105 i KST	Kommunestyret behandler rapport fra skolestrukturutvalget og oppdager at behovet for 4-parallell kommer raskere	

³¹ Kommunen hadde tidligere et utvalg for kommunale byggeprosjekter, men utvalget er avviklet fra og med 2020.

	enn forventet. Vedtar å utrede kostnaden for å bygge ut skolen til en 4-parallell allerede fra byggestart kontra en utbygging i to trinn.	
14.12.21, sak 21/159 i KST	Pris for endring fra 3- til 4-parallell forelegges kommunestyret. Ingenting vedtas.	
1.2.22, sak 22/01 i KST	Kommunestyret vedtar at skolen skal bygges som fullverdig 4-parallell og at rammen økes med 38,6 millioner kroner.	Enkelte folkevalgte viste i møtet til at de oppfattet beslutningsgrunnlaget som ble lagt frem som tynt.
1.11.22, sak 22/109 i KST	Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan for etablering av gang- og sykkelveg langs Tynsåkvegen vedtas.	
13.12.22, sak 22/123	Detaljregulering for skolen vedtas.	
3.4.24, sak 24/01 i FS	Kommunedirektør orienterer formannskapet i et lukket møte om økonomiske forhold rundt VIBA og får mandat til å forhandle frem en forliksavtale med totalentreprenør.	
29.4.24, sak 24/42 i FS	Formannskapet fungerte som kommunestyre i et lukket møte og ga kommunedirektør fullmakt til å inngå forliksavtale med totalentreprenør.	Avtalen ble signert dagen etter, og innebar en merkostnad for kommunen på 54,7 millioner kroner inkl. mva.
21.5.24, sak 24/43 i KST	Kommunestyret bes om å vedta en tilleggsbevilgning på 63,1 millioner kroner inkl. mva. Tilleggsbevilgningen blir vedtatt.	I kommunestyremøtet ble prosessen, med lukkede møter, manglende sakspapirer og manglende beslutningsgrunnlag kritisert av enkelte (kilde: kommune-TV). I møte med revisjonen den 22.4.25 viser kommunedirektør til at det var hjemmel for, og

		nødvendig, å lukke de to formannskapsmøtene i april 2024, fordi det ville komme frem opplysninger om forretningsmessige forhold som vil ha betydning i en forhandlingssituasjon. Etter at avtalen med totalentreprenør var signert, har opplysninger gitt i formannskapet i de lukkede møtene blitt videreformidlet til kommunestyret og innsyn i møteinnkalling og møteprotokoll er offentliggjort. Når det gjelder svar på Senterpartiets spørsmål mener kommunedirektør at svarene var å finne i sakspapirene til sak 24/43.
--	--	---

Tabellen viser at det i hovedsak har vært lagt frem saker knyttet til reguleringer og tomteerverv, behov for å endre fra 3- til 4-parallell og behov for tilleggsbevilgning mellom to handlingsplaner for å kunne inngå kontrakt og tilleggsbevilgninger etter inngått kontrakt.

3.2.3 Delvurdering - faseinndeling, beslutningspunkt, beslutningsgrunnlag og rapportering til de folkevalgte

Tidslinjen gjengitt over viser beslutninger som er foretatt i VIBA-prosjektet. Med unntak av helt innledningsvis i tidligfasen har det ikke vært noe faseinndeling i dette prosjektet, med klare stopp-punkt der både økonomi, fremdrift og usikkerhet vurderes. Frem til november 2019 har revisjonen hverken sett kostnadskalkyler, usikkerhetsanalyser eller fremdriftsplaner for prosjektet. Prosjektet ble vedtatt i 2014. Utover arbeid med områderegulering ble det ikke jobbet med videre planlegging av prosjektet. Viktige spørsmål som hører til tidligfase som detaljregulering av området, etterlevelse av rekkefølgebestemmelser, undersøkelse av grunnforhold og grunnerverv blir i liten grad løftet opp og risikovurdert. Revisjonen har for eksempel ikke funnet noe skriftlig vurdering av beslutningen om at entreprenør skulle detaljregulere området med den risiko som lå i denne beslutningen både for prosjektets økonomi og fremdrift. Hensikten med faseinndeling av investeringsprosjekt er nettopp å sørge for tydelige beslutningspunkt og tilstrekkelig beslutningsgrunnlag før man går videre til neste fase.

Beslutningen om å bygge barneskolen ble tatt av kommunestyret i forbindelse med at handlingsplanen for 2015-2018 ble vedtatt, med et kostnadsanslag på 260 millioner kroner og lokalisering på kommunens allerede regulerte tomt for formålet i Troll dalen. I forbindelse med vedtaket ba kommunestyret om at det skulle utredes en sentrumsnær alternativ lokalisering, og i april 2015 la administrasjonen frem seks alternativ. Ett av disse var Tynsåkjordet, et uregulert område med dyrket mark, avsatt til LNF-formål i gjeldende kommuneplan. Dette alternativet ble valgt, til tross

for at administrasjonen anbefalte et annet alternativ som var rimeligere og mer avklart med hensyn til plansituasjon og fremdrift. Utfordringer knyttet til omregulering av dyrket mark og usikkerhet rundt planprosessen er beskrevet kort i saksfremlegget. Kostnadsvurderingene for alternativene bygget på erfaringstall og forventet elevtallsutvikling, noe som gir grove anslag. Etter revisjonens erfaring er det ikke uvanlig å legge denne typen tall til grunn så tidlig i prosessen.

Etter revisjonen vurdering var imidlertid ikke saksfremlegget som ble lagt frem for kommunestyret med beskrevne alternativ og grove kostnadsoverslag et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for endelig å beslutte byggeprosjektet. Selv om kommunestyret vedtok å «arbeide videre med regulering og prosjektering» av Tynsåkjordet, så har kommunedirektøren en selvstendig plikt til å legge frem et godt nok grunnlag for å vurdere kostnader og risiko i prosjektet. Som nevnt over var det i perioden 2015 til 2019 lite annen aktivitet i prosjektet enn arbeid med å få på plass områderegulering.

Etter revisjonens syn er det mange forhold som burde vært nærmere utredet og forelagt de folkevalgte i denne perioden. Reguleringsarbeidet trakk ut og i begynnelsen av 2017 mottok kommunen innsigelse på områdereguleringen fra Fylkesmannen. I tillegg økte kostnadsanslagene med 100 millioner kroner i perioden, blant annet grunnet forsinkelser og lønns- og prisstigning. Grunnerverv var problematisk og grunnforholdene usikre. Det vil si at det var mye som talte for å utrede det valgte alternativet bedre og legge frem en grundigere sak for kommunestyret, som i større grad tok høyde for realistisk fremdrift og ga et mer korrekt kostnadsanslag i prosjektet.

I stedet legges det frem nye anslag med hensyn til fremdrift og kostnader i prosjektet hvert år i forbindelse med handlingsplanen, uten noen nærmere utredning, kalkyler eller begrunnelse for endringer siden året før utover noen korte kommentarer. Etter revisjonens syn fører denne praksisen for det første til at det er vanskelig å følge prosjektet over tid. For det andre vedtar de folkevalgte økninger i ramme hvert år, med unntak av i handlingsplan for 2019-2022, på det som etter revisjonens syn fremstår som et svært tynt beslutningsgrunnlag.

Utover vedtak i handlingsplanen har det vært lagt frem saker knyttet til reguleringer og tomteerverv, behov for å endre fra 3- til 4-parallell, én sak om å øke rammen for å kunne inngå kontrakt og to saker der behov for tilleggsbevilgninger ble fremmet. I et prosjekt av denne størrelsen med den usikkerheten som var knyttet til prosjektet burde kommunen etter revisjonens vurdering lagt frem en sak for kommunestyret før utlysning av anbud. Spesielt gjelder dette usikkerhet knyttet til å inngå kontrakt med entreprenør før detaljregulering av området var gjennomført og at kommunen ikke eide tomten. I tillegg var det lagt opp til at bygget skulle prosjekteres og detaljreguleres av entreprenør. Dette ble ikke problematisert overfor de folkevalgte.

På dette tidspunktet før kontrahering var det brukt 10 millioner kroner i prosjektet, og det var fortsatt mulig å snu, dersom de folkevalgte vurderte at skolen ville bli for kostbar og gjennomføring for risikabel. Etter kontrahering er kommunen bundet til kontrakt, det vil si at mulighetsrommet for kommunen til å gjøre endringer minker markant samtidig med at kostnadene eskalerer i prosjektet.

Rapportering i byggeprosjekter skjer gjennom tertialrapporter og kommunens årsmelding. Kommunenes handlingsplan inneholder også opplysninger om investeringsprosjekter. Her fremgår bevilgning i årets budsjett og rammen for prosjektet i fireårsperioden. Tilleggsbevilgninger er også vanligvis tatt inn i handlingsplanen. Som påpekt over har det etter revisjonens vurdering vært

uhensiktsmessig mange justeringer av budsjettet for VIBA i perioden 2015 – 2019. Denne type mindre justeringer medfører etter revisjonens syn også at det blir vanskelig å følge bevilgningene for prosjektet. Som omtalt flere ganger burde kommunen utarbeidet en egen sak med underliggende kalkyler der prosjektets kostnadsramme blir presentert for de folkevalgte.

Samme praksis med å foreta justering av ramme i handlingsplan forsetter også etter 2019. Etter dette er det i tillegg egne politiske saker om tilleggsbevilgninger. Felles for disse sakene er etter revisjonens syn at saksfremleggene ikke gir de folkevalgte et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. For eksempel sier saksfremleggene lite om risiko og hvilke kostnadsestimater som ligger til grunn for forslaget til økning av rammen.

VIBA er et prosjekt som strekker seg over 10 år. Revisjonen har opplevd det som krevde får oversikt over bevilgningene i dette prosjektet. Det er viktig at kommunen legger til rette for at folkevalgte kan ha mulighet til følge med på både bevilgninger som er gitt og bruken av midlene i store investeringsprosjekt.

Når det gjelder rapportering følger dette kostnadsrammen som er gitt for prosjektet. I tidligfase i prosjektet vil det ofte være en svært usikker ramme som er satt, det er ikke uvanlig at budsjettrammen er langt høyere enn påløpte kostnader i denne perioden. Slik er det helt klart for VIBA. Både årsbudsjettene og handlingsplanene blir av den grunn misvisende. Rapportering mot budsjett og kostnadsramme gir da lite mening. I tillegg finner revisjonen i VIBA-prosjektet eksempler på inkonsistent og forsinket rapportering, samt manglende forklaringer av endringer i ramme.

Prosjektet får en kostnadsramme etter kontrahering, satt til 470 millioner kroner, 485 millioner kroner med inventar. Etter revisjonens syn bør rapporteringen etter dette skille mellom kostnadsrammen og tilleggsbevilgninger, som i tillegg kan summers opp i en totalramme. Dette vil hjelpe de folkevalgte med å holde oversikt over tilleggsbevilgninger etter at kostnadsrammen for prosjektet er satt. I regimet ny prosjekthåndbok legger opp til, skal kostnadsrammen i et investeringsprosjekt være så godt gjennomarbeidet at prosjektet med 85 prosents sikkerhet skal kunne gjennomføres innen denne rammen. Kostnadsrammen er av den grunn et viktig målepunkt for prosjektet, som bør fremgå tydelig av rapporteringen. Revisjonen savner også rapportering på prognoser og risiko i prosjektet. Kjent risiko både når det gjelder fremdrift og økonomi bør rapporteres til folkevalgte. Revisjonens vurdering er at spesielt økonomisk risiko er underrapportert i årsrapporter for 2022 og 2023.

Revisjonen kan heller ikke se at kommunestyrets vedtak fra 2019, om at kommunedirektør bør gi mer utfyllende skriftlig rapportering til kommunestyret om store investeringsprosjekt, er fulgt godt nok opp. De folkevalgte får nå informasjon om hvor mye som er påløpt totalt i prosjektet, men revisjonen kan ikke se at det rapporteres mer utfyllende skriftlig enn tidligere. Dette trenger ikke nødvendigvis å skje i forbindelse med at handlingsplan legges frem eller økonomirapporteringer, men kan ivaretas i forbindelse med beslutningspunktene der det etter revisjonens syn bør legges frem egne saker til kommunestyret. I gjennomføringsfasen er det viktig at rapporteringen legges opp slik at de folkevalgte får tilstrekkelig informasjon om fremdrift, kostnadsutvikling og risiko i prosjektet opp mot kostnadsramme og fremdrift som er satt for prosjektet.

Svakheter knyttet til budsjettering, tydelig kostnadsramme, risikovurderinger og usikkerhetsanalyser, med tilhørende god rapportering, kan etter revisjonens syn ha medført at de folkevalgte har manglet

tilfredsstillende forutsetninger for å gjøre gode vurderinger rundt ressurser og prioriteringer i dette prosjektet.

3.3 VIBA – planlegging og gjennomføring av byggeprosjektet

Under beskriver vi hvordan Eidsvoll kommune organiserte planleggingen og gjennomføringen av Vilberg barneskole på prosjektnivå.

3.3.1 Før kontrahering

Som omtalt over skjedde det lite i prosjektet frem til høsten 2019, utover arbeidet med områderegulering. På dette tidspunktet var ikke arbeidet med å planlegge prosjektet påbegynt. Prosjekteringsleder ble høsten 2019 engasjert gjennom avrop på rammeavtale, med oppstart i slutten av november 2019.

Oppgaven besto i å utarbeide konkurransegrunnlag for Vilberg barneskole. Eidsvoll kommune satte følgende forutsetninger for arbeidet, jf. notat fra prosjekteringsleder datert den 23.01.25

- Byggeprosjektet skulle gjennomføres som en totalentreprise der entreprenørene utarbeidet løsningsforslag.
- Kontrakt skulle legge opp til at totalentreprenør skulle prosjektere og fullføre reguleringsarbeidet parallelt.
- Tilbudsgrunnlag basert på disse beslutninger ble sendt ut 20.02.20. I tilbudsgrunnlag ble usikkerhet med hensyn til regulering og tomt ivaretatt i forhold til økonomi/framdrift.

Det er uklart for revisjonen hvem som tok disse beslutningene. Det er også uklart for revisjonen hvorfor ikke dette arbeidet kom i gang tidligere. Av notat fra prosjekteringsleder datert den 23.01.25 fremgår det at oppdrag med utarbeidelse av tilbudsgrunnlaget var begrenset til skole/skoletomt. Infrastruktur fram til tomtegrense var ikke en del av oppdraget og skulle ivaretas av kommunen. Videre var det ifølge prosjekteringsleder satt frist fra kommunens side om at tilbudsgrunnlaget skulle være klart til utsendelse i løpet av januar 2020.

Før høsten 2019 var det ikke utarbeidet tegninger, kostnadskalkyler, usikkerhetsanalyser eller rammer for hvordan prosjektet skulle styres.

Det foreligger rutiner for gjennomføring av konkurransegrunnlaget frem til kontrahering.³² Rutinene beskriver kommunikasjon, møtestruktur, fremdriftsplan og kalkyler/budsjett med mer. Det legges opp til en grundig egenkontroll av tilbudsforespørsel til entreprenør og sidemannskontroll av et annet firma enn den som her utarbeidet dokumentet før anbudsutsendelse. Månedsrapporing ble ikke ansett som nødvendig i denne fasen av prosjektet.

Revisjonen har fått dokumentasjon på gjennomført sidemannskontroll. Når det gjelder kvalitetssikring opplyser prosjekteringsleder at kvalitetsikring av ekstern part ikke ble vurdert som hensiktsmessig. Dette begrunnes slik i notat datert den 25.01.25:

³² Rutiner datert den 26.11.2019

Prosjekteringsleder utarbeidet en foreløpig kalkyle for skolebygget ved oppstart av vårt arbeid i nov/des 2019, dette som kontroll av vedtatt budsjett og innspill til prosjektledelsen. På dette tidspunkt forelå romprogram med nettoarealer. Det forelå ikke tegningsgrunnlag (da tegninger/løsningsforslag skulle utarbeides av totalentreprenøren). I denne fasen ble det vurdert som lite hensiktsmessig med en ekstern kvalitetssikring da kalkylen var basert på et overordnet og tekstbasert grunnlag. Da detaljert underlag forelå, forelå det også et bindende tilbud fra totalentreprenør, noe som tilsier at det ikke er behov for en ekstern kvalitetssikring av tallene.

Når det gjelder kvalitetssikring kan det også vises til et notat fra et advokatfirma som i 2023 fikk i oppdrag av kommunen å gi råd som kan bidra til mindre tvister i fremtidige prosjekter. Notatet er hovedsakelig av generell karakter, men tar utgangspunkt i VIBA og SOMS. Ett av rådene som ble gitt i notatet er at kommunen bør styrke leveransene fra sine rådgivere/prosjekterende tidligere når det gjelder kravspesifikasjon/ytelsesbeskrivelse og kontrollgrunnlaget som helhet.³³ Dette er nærmere utdypet i notatet:

Figur 11 Juridisk vurdering - praksis for kvalitetssikring i byggeprosjekt

Kommunen bør også ha en gjennomgang og evaluering av kvaliteten på grunnlagsmaterialet før oppstart av anskaffelser, og etablering av en plan for hvordan uklarheter i grunnlaget skal behandles i videre prosess. Før anskaffelsen kunngjøres bør det også skje en kvalitetssikring av prosjekteringsdokumentasjon som skal inngå i konkurransegrunnlaget for entreprenør, herunder en verifikasjon av at dokumentasjonens omfang, og at løsninger, premisser og brukerkrav er ivaretatt, og at alle kvalitetssikringsaktiviteter er utført. For større prosjekter bør dette skje gjennom bruk av eksterne rådgivere som er uavhengige av den som utformer de tekniske spesifikasjonene, og med et klart mandat om å foreta en kritisk gjennomgang for å avdekke eventuelle uklarheter, feil og uheldige krav.

I den korte tiden arbeidet med tilbudsgrunnlaget pågikk var det syv prosjekteringsmøter. Både avdelingsleder eiendom og prosjektleder fra kommunen deltok i disse møtene. Det ble også utarbeidet PA-bok for gjennomføringsfasen, den ble senere erstattet. Dette er beskrevet nærmere i 3.3.3.

Dagens prosjektleder opplyser i samtale med revisjonen at han ikke kjenner til, eller har sett dokumentasjon på, at det er gjennomført risikovurderinger for gjennomføringen av prosjektet fra denne perioden.

Tilbudsgrunnlaget ble sendt 20.02.20. Tilbudsgrunnlaget la opp til at entreprenør skulle foreta detaljregulering av området.³⁴ Konkurransegrunnlaget viste følgende fremdriftsplan frem til kontrahering:

- Melding av resultat fra prekvalifisering 26.03.20
- Tilbudsfrist 10.08.20
- Kontraktsinngåelse uke 45 (2020)

³³ Notat fra SANDS Advokatfirma DA datert den 16.10.2023

³⁴ Pkt 1.4.2 TE skal gjennomføre detaljreguleringene av området. TE må varsle oppstart av reguleringssak så tidlig som mulig, dvs rett etter kontraktstildeling.

Entreprenør ble valgt i juni 2021 og kontrakt med entreprenør ble signert i august 2021, arbeidet med kontrahering ble om lag ni måneder forsinket i forhold til frister i konkurasegrunnlaget. Revisjonen har ikke gått nærmere inn på årsakene til denne forsinkelsen. Dette fremgår heller ikke av den dokumentasjonen vi har gjennomgått.

Høsten 2021 besluttet kommunen å lyse ut anbud knyttet til byggherreombud for prosjektet. Anskaffelsen som ble lyst ut, gjaldt byggeledelse i utføringsfasen for VIBA og to barnehager. Flere ansatte har i samtale med revisjonen gitt uttrykk for at de ikke forsto hvorfor disse oppdragene ble lyst ut som egen konkurranse. Dette er nærmere beskrevet i rapporten om anskaffelser i investeringsprosjekter. Dette var en beslutning som daværende ledelse ved eiendomsavdelingen tok og som ansatte som var involvert i VIBA advarte mot.³⁵

3.3.2 Forprosjekt etter kontrahering

Prosess med forprosjekt og bytte av prosjektleder

Det var innleid prosjekteringsleder som fulgte opp forprosjektet etter kontrahering. Dette har sammenheng med at prosjekteringsleder hadde utarbeidet konkurransegrunnlaget og kjente dette godt. Prosjektleder forteller i samtale med revisjonen at det av den grunn ble bestemt at ny byggeleder først skulle begynne sitt arbeid etter forprosjekt.

Revisjonen har hatt tilgang til mappene kommunen brukte i arbeidet med forprosjekt og ser at oppfølging av forprosjektet er godt dokumentert i kommunens systemer, blant annet gjennom 13 byggherremøter som beskriver oppfølgingen fra kommunen knyttet til løsningsforslag for entreprenør. Endringen fra tre- til fireparallell var et tema som det var uenighet om i forprosjektet. Forprosjektet ble avsluttet med rapport fra entreprenør i mars 2022.

Det ble videre utarbeidet en prosjektrapport fra prosjekteringsleder datert den 09.05.22. Rapporten beskriver forhold som prosjekteringsleder vurderer som viktig å følge opp videre av ny prosjektleder og byggherreombud for gjennomføringsfasen. Kort oppsummert påpekes det i rapporten at:

- Mange av fremlagte løsninger innebærer kvalitetsforringelse i forhold til kontrakt
- Mulige fradragposter i prosjektet, som følge av at entreprenør har foretatt forenklinger i forhold til kontrakt
- Det gjenstår forhold som ikke er akseptert/avklart

Rapporten beskriver videre risiko i prosjektet. Flere forhold er omtalt, men den største risikoen er knyttet til at tomteavklaring og reguleringsprosess går parallelt med prosjektering av prosjektet. Videre påpekes risikoen ved at videre oppfølging av prosjektet skjer med både ny prosjektleder og nye byggherreombud i gjennomføringsfasen.

Etter dette tok selskapet som vant nevnte konkurranse om byggherreombud over rollene som både byggherreombud og prosjektleder. Dagens prosjektleder forteller at han ikke kjente prosjektet da han tok over denne rollen og opplevde at det ikke ble lagt til rette for en god overgang. Revisjonen har ikke funnet noe dokumentasjon på hvordan denne overgangen ble håndtert, herunder om

³⁵ Pkt. 4.3 i rapporten anskaffelser i investeringsprosjekter

risikoen knyttet til om denne endringen ble vurdert i kommunen. Møtereferatene viser at dagens prosjektleder deltok i det siste byggherremøtet³⁶ før han overtok ansvaret som prosjektleder for prosjektet. Ved dette skifte får møtereferatene ny struktur, det er av den grunn krevede å se om alle forhold som var under behandling ved overgangen ble tatt med videre.³⁷

Kvalitetssikring – oppfølging forprosjekt

Kommunen bestilte den 19.09.22 en kvalitetssikringsrapport fra tidligere prosjekteringsleder som blant annet var rettet mot om forhold påpekt i forprosjekt var fulgt opp. Rapport fra prosjekteringsleder datert den 26.09.22 er kritisk til i hvilken grad forholdene var tilfredsstillende fulgt opp, og viser blant annet til at entreprenørs løsningsforslag i noen tilfeller har en standard under kravspesifikasjon uten at kommunen har fått fradrag for dette. Rapporten lister opp en rekke eksempler, totalt 67 punkter, på manglende oppfølging og konkluderer slik:

Vi kan i liten grad se at forprosjektets bemerkninger er ivarettatt i detaljprosjektet. I tillegg ser det ut til at en del forhold som var avklart til forprosjekt, nå er i spill på nytt, [...] Videre er det til dels store endringer som er gjort på prosjektet etter gjennomført forprosjekt. Dette dreier seg i det alt vesentlige om forenklinger og kvalitetsreduksjoner i forhold til de løsningene som er forutsatt i kontrakt.

Kvalitetssikringsrapporten ble svart opp punkt for punkt av prosjektleder og byggherreombud, og konkluderer slik: «Det overordnede er at vi ikke kan se at vi har forpliktet kommunen til å akseptere noen endringer som gir kommunen et annet bygg enn det som er forutsatt og som avtales». (tilbakemelding datert den 11.10.22).

Svarene er videre gjennomgått av assisterende avdelingsleder for prosjekt eiendom (innleid ressurs frem til 27.2.25), som i rapport fra 22.4.24, som viser til at 65 av 67 svar anses for å være tilfredsstillende, mens på to punkter var svarene ikke tilfredsstillende. Videre anses 20 av de totalt 67 punktene for å være lukket, mens 45 skal følges opp videre i gjennomføringsfasen.

3.3.3 Detaljprosjektering og gjennomføring

Arbeidet med detaljprosjektering startet opp våren 2022 og byggestart var mars 2023. I følgende beskrives aktuelle styringsdokumenter, rutiner og praksis for å følge opp prosjektet i perioden.

Styringsdokument og styringssystem på prosjektnivå

Den 11.8.21 ble kontrakt for byggingen av nye Vilberg barneskole signert med valgt totalentreprenør. I forkant av dette ble det av prosjekterende prosjektleder utarbeidet et **rutinedokument** (PA-rutiner datert 20.01.20) som skulle legges til grunn for gjennomføringsfasen og frem til byggarbeidene er ferdigstilt. Rutinedokumentet skal blant annet bidra til god samhandling mellom byggherre og totalentreprenør og beskriver:

³⁶ Siste møte var den 04.04.2022

³⁷ I sin tilbakemelding til rapporter viser administrasjonen til følgende: «Prosjektet endret struktur, dvs. alle prosjekterings/bygg detaljer ble tatt ut av byggherremøtereferater, og satt inn i referater for prosjekteringsmøter og fulgt opp i prosjekteringsverktøyet MIRO. MIRO er et progra for gjennomføring og oversikt av prosjekteringsmøter og oppfølging av alle mulige byggdetaljer, som ikke hører hjemme i et byggherremøte. Byggherremøter er overordnet. Det foreligger møtereferater etter alle prosjekteringsmøter inne i MIRO».

- organiseringen av prosjektorganisasjon
- retningslinjer for kommunikasjon, fremdrifts- og møteplaner
- rutiner for økonomi, herunder knyttet til fakturering og endringsarbeider
- retningslinjer for prosjektdokument/tegninger
- kontrollrutiner
- retningslinjer og skjema for reklamasjoner

Den 9.12.22 kom det på plass en ny prosjektadministrativ håndbok (PA-bok) utarbeidet av prosjektleder for gjennomføringsfasen.³⁸ Prosjekthåndboka er revidert den 13.6.23 og 19.2.24 og inneholder samme type rutiner og retningslinjer for gjennomføringen av prosjektet som PA-rutinene som ble utarbeidet i 2020.

Videre ble det den 15.5.23 etablert et **styringsdokument** for Vilberg skole. Dokumentet er revidert 29.2.24. Styringsdokumentet beskriver mål med prosjektet, herunder viskomhetsmål, effektmål og resultatmål, med tilhørende suksesskriterier. Det gir også en oversikt over relevante aktører i kommunen, kommunikasjonsstrategi, rammebetingelser, organisering, roller og ansvar.

Enkelt forklart kan man si at PA-bok regulerer forholdet mellom byggherre (kommunen) og totalentreprenør, mens styringsdokumentet er kommunens dokument og gir retningslinjer for samhandling innad i kommunen.

På side 20 i styringsdokumentet oppgis følgende:

Styringsdokumentet er et samledokument som beskriver overordnede forventninger og rammer for prosjektet. Dokumentet er en viktig del av grunnlaget for å beslutte om prosjektets gjennomføring skal igangsettes. Det definerer prosjektet og danner grunnlaget for videre ledelse og styring av prosjektet, og danner til slutt grunnlaget for vurderingen av hvorvidt prosjektet har vært en suksess.

I intervju med prosjektleder spurte revisjonen om hvorfor det ikke ble etablert et styringsdokument for prosjektet før den 15.5.23 når dette skulle vært en del av grunnlaget for å beslutte gjennomføring, og kontrakt ble inngått 11.8.21. Prosjektleder oppgir at han ikke var engasjert i prosjektet i planleggingsfasen, men i ettertid har oppfattet det slik at det ikke var praksis i prosjekt eiendom å benytte denne typen styringsdokument. Prosjektleder forteller at da han ble engasjert som assisterende prosjektleder den februar 2022, og manglende styringsdokument medførte at han savnet følgende:³⁹

- Tydelige mål for prosjektet
- Tydelig kommunikasjonsstrategi
- Myndighetsmatrise
- Tydelig rollefordeling og ansvarsmatrise

³⁸ Prosjektleder for gjennomføringsfasen var ikke den samme som prosjekterende prosjektleder, dvs. prosjektleder i planleggingsfasen. Prosjektlederne kommer fra to ulike selskap, med hver sine maler og rutiner for prosjektgjennomføring.

³⁹ Assisterende prosjektleder fra februar 2022 og prosjektleder fra april 2022.

- Tydelig gjennomføringsstrategi
- Opprettelse av styringsgruppe med viktige kommunale ressurser for riktige avgjørelser

I tillegg til PA-bok og styringsdokument er det utarbeidet **plan for helse, arbeidsmiljø og sikkerhet** på byggeplassen (SHA-plan).⁴⁰

I det følgende beskrives sentrale deler av innholdet i styrings- og rutinedokumentene⁴¹, samt hvordan sentrale rutiner og retningslinjer er etterlevd i praksis i prosjektet.

Roller, ansvar og fullmakter

I styringsdokumentet til VIBA-prosjektet listes det opp roller med tilhørende beskrivelser, samt navn på de som innehar rollene.⁴² Rollene er også satt inn i et organisasjonskart som illustrerer hvilken plass de har i prosjektorganisasjonen. Tabellen under gir en sammenfattet oversikt over de mest sentrale rollene:

Tabell 5 Roller og ansvar i VIBA-prosjektet

Rolle	Ansvar	Rapporterer til
Styringsgruppe (SG)	Prosjekteier leder styringsgruppen. Styringsgruppen er utpekt av kommunalsjef, og består blannet av skolesjef, representanter fra drift, økonomi m. fl. Styringsgruppens hovedoppgaver er å sikre at prosjektets leveranse er i samsvar med bestillingen.	Kommunalsjef
Prosjekteier (PE) – kommunalsjef	Eier av prosjektet og øverst ansvarlig.	Kommunedirektør og kommunestyret
Byggherrens representant (BHR) – leder av prosjekt eiendom	Prosjektleders kontaktpunkt i prosjektet. Innehar rollen som byggherrens representant ifølge byggherreforskriften.	Prosjekteier og styringsgruppe
Prosjektleder (PL) Brukerkoordinator (samme som PL)	Blant annet ansvarlig for: - daglig oppfølging av byggherreombudene - å ta imot bestillinger utenfor kontrakt - å rapportere på økonomi i prosjektrekningskap - utarbeide overordnet månedsrapport til PE	Prosjekteier og styringsgruppe

⁴⁰ Revisjonen ser at det foreligger en SHA-plan utarbeidet av prosjekterende prosjektleder i planleggingsfasen, i tillegg til at det er kommet på plass en ny SHA-plan for prosjektet den 30.1.23, som i etterkant er revidert tre ganger.

⁴¹ Vi tar utgangspunkt i sist reviderte versjon, med mindre noe annet fremgår.

⁴² Enkelte av disse har imidlertid sluttet i kommunen siden dokumentet ble sist oppdatert i februar 2024.

Hovedbyggherreombud bygg (HBHO)	Ansvarlig for: - daglig oppfølging av byggeprosjektet - koordinering BHO el/aut og BHO VVS - oppfølging av kvalitet, fremdrift og økonomi	Prosjektleder
Byggherreombud el/automasjon (BHO el/aut)	Ansvar for daglig oppfølging av byggeprosjekt med fokus på det tekniske. TEs kontaktpunkt i saker av teknisk karakter, endringer må gå gjennom HBHO.	Hovedbygg-herreombud bygg
Byggherreombud VVS (BHO VVS)	Annen person, men ansvar tilsvarende HBO el/aut på VVS ⁴³	Hovedbygg-herreombud bygg
Prosjektstøtte juridisk	Ansvarlig for vurdering av juridiske forhold på forespørsel fra prosjektleder og byggherreombud.	Prosjektleder og byggherreombud
Totalentreprenør - representert av produksjonssjef (TE)	Ansvar for å utføre bygningsarbeider i henhold til kontrakt.	De tre byggherreombudene

Videre er det i styringsdokumentet satt opp en myndighetsmatrise for prosjektet med roller, navn og beløpsgrenser. Denne mangler imidlertid informasjon i flere av feltene, og det vises til at «[m]yndighetsmatrise er under behandling i kommunen, og oppdateres fortløpende». Matrisen inneholder følgende informasjon:

Tabell 6 Myndighetsmatrise

Rolle	Beløpsgrense
Kommunestyret, ved ordfører	-
Kommunalsjef	Kr xxxx ⁴⁴
Byggherrens representant	Kr xxxx
Prosjektleder	Kr 100 000
Byggherreombud	Kr 50 000

⁴³ Disse to rollene beskrives samlet som «Byggherreombud teknisk» (slik vi forstår det, ingen egne beskrivelser for hver av dem).

⁴⁴ I møte med revisjonen 22.4.25 viser kommunedirektør til at kommunalsjef har ansvar for alle prosjektbudsjett innenfor sitt ansvarsområde jf. delegeringsreglement. I tillegg opplyser kommunedirektør at hun har innført lederavtaler for kommunalsjefene som presiserer og beskriver ansvar ytterligere.

Det er på siden av styringsdokumentet etablert en egen ansvars- og fullmaktsmatrise for VIBA-prosjektet (sist revidert 12.8.22).

Rollen til hovedbyggherreombud og de to byggherreombudene (VVS og el/automasjon) er regulert i kontrakt (NS 8403) med tilhørende ytelsesbeskrivelse.

Når det gjelder prosjektlederrollen finnes det ifølge prosjektleder ingen konkret rollebeskrivelse eller mandat som oppgir hva rollen innebærer i Eidsvoll kommune, utover at det er definert en endringsfullmakt på opptil 100 000 kr, jf. myndighetsmatrisen på prosjektnivå over. Prosjektleder forteller at han har etterlyst en tydeligere definisjon av rollen, både med hensyn til ansvar og fullmakter, fra kommunens ledelse uten at dette er kommet på plass. Så vidt prosjektleder kjenner til foreligger det fortsatt ikke en ansvarsmatrise/fullmaktsmatrise i kommunen, utover delegeringsreglementet som etter hans syn ikke er tydelig nok.

I intervju med prosjektleder og hovedbyggherreombud vises det oppsummert til følgende utfordringer:

- Lave fullmakter, henholdsvis 100 000 og 50 000 kr, fører til at prosjekteier må kobles på ofte
- Prosjekteier har vært byttet ut hyppig i VIBA-prosjektet, blant annet grunnet stor turnover på ledersiden (dagens prosjekteier er prosjekteier nr. 10)
- Lite kontinuitet og tilgjengelighet på prosjekteiersiden, kombinert med lave fullmakter hos prosjektleder og hovedbyggherreombud, har ført til at det har vært vanskelig å sikre tilfredsstillende fremdrift – prosjekteier har i perioder vært fraværende eller lite forberedt
- Endringer eller tillegg må avklares mellom totalentreprenør og byggherre uten ugrunnet opphold – forsinkelser kan medføre ekstrakostnader for førstnevnte og fører således til krevende samarbeidsklima

Prosjektoppfølgning – økonomi, framdrift, kvalitet og endringer

Ifølge NS 8407⁴⁵ skal totalentreprenøren holde prosjekteier løpende orientert om utviklingen av prosjekteringen og utførelsen. Totalentreprenøren skal gi prosjekteier alle nødvendige opplysninger for å gjennomføre kontroll, og prosjekteier har rett til å kontrollere arbeidet. Møtevirksomhet og rapportering er sentrale virkemidler for å ivareta dette, i tillegg til tilfredsstillende fremdriftsplaner, rutiner for håndtering av endringer og rutiner for å følge opp feil og mangler.

Møtestruktur

Styringsdokumentet og PA-bok legger opp til en fast møtestruktur i prosjektet. De mest sentrale møteforaene er oppgitt i tabellen under.

⁴⁵ NS 8707 fra 2011 om Alminnelige kontraktsbestemmelser kapittel 20

Tabell 7 Møtestruktur i VIBA-prosjekt

Møte	Tema	Deltagere	Frekvens
Styringsgruppe-møter	Status framdrift, økonomi og tekniske- og administrative beslutninger	Prosjekteier, byggherrens representant, prosjektleder, HBHO, økonomi, skole, renhold, drift og vedlikehold	Gjennomføres ved behov og minimum en gang per måned
Brukermøter	Status byggeprosjekt, avklaringer som må gjøres med brukerne	PL, BHO Bygg, brukerrepresentant. PL er ansvarlig for brukerprosessen.	Minimum månedlig, ellers ved behov
Byggherremøter	Status, fremdrift, kvalitet, økonomi etc.	PL, BHO og totalentreprenør er deltakere. Prosjektstøtte ved behov	Gjennomføres hver 14.dag eller ved behov
Særmøter	Uforutsette forhold	Etter behov	Etter behov
Byggemøter	Langt på vei samme funksjon som byggherremøtene, men totalentreprenør har regi.	Etter behov	Etter behov

Ifølge PA-bok skal det føres møtereferat fra alle møter. Den som innkaller har ansvar for at møtereferat blir utarbeidet og distribuert via e-post, senest to dager etter at møtet har funnet sted. Kommentarer til møtereferater skal gis umiddelbart til den som er ansvarlig for referatet, og senest til neste møte. Eventuelle merknader eller korreksjoner tas inn i påfølgende referat.

Byggherremøtet oppgis i intervju med prosjektleder å være et av de mest sentrale møtene. Møtereferatene fra disse møtene er nummerert, og lagres i Interaxo. Revisjonen har gjennomgått de møtereferatene fra byggherremøtene som er gjennomført så langt i gjennomføringsfasen (fra mars 2023) og ser at status knyttet til fremdrift, kvalitet og økonomi, med mer, følges opp systematisk.

Rapporteringsrutiner

I forbindelse med avdragsnota, innen den 10. hver måned, skal det ifølge PA-bok oversendes **månedsrapport fra totalentreprenør** til hovedbyggherreombud. I tillegg skal totalentreprenør til hvert byggherremøte fylle ut et **skjema med oversikt over status og fremdrift**, herunder planlagte aktiviteter de neste 14 dagene. Månedsrapportene lagres i Interaxo, og revisjonen ser at det foreligger månedsrapporter for gjennomføringsperioden så langt. Hovedbyggherreombud forteller i intervju at han stort sett har mottatt månedsrapportene fra totalentreprenør til rett tid og at rapporteringen etter hans syn er tilfredsstillende.

Videre skal hovedbyggherreombud hver måned levere **byggerapport til byggherre**. Rapporten skal utarbeides innen den 15. hver måned og rapportere for foregående måned. Hovedbyggherreombud forteller i intervju at disse månedsrapportene ikke lagres i Interaxo, men i byggherreombuds Sharepoint. Byggerapportene baserer seg på månedsrapportene fra totalentreprenør og sendes prosjekteier i kommunen. Revisjonen har fått oversendt en rekke månedsrapporter fra gjennomføringsperioden der blant annet risiko, fremdrift og endringslogg er omtalt.

Fremdriftsplaner

PA-bok beskriver at prosjektet har planer til forskjellige formål. Totalentreprenør er ansvarlig for å utarbeide planene, og følgende er aktuelle for gjennomføringsperioden:

- Beslutningsplan (byggherre medvirker og godkjenner)
- Hovedfremdriftsplan (byggherre godkjenner)
- Fremdriftsplaner produksjon
- Faktureringsplan (byggherre medvirker og godkjenner)

Ifølge PA-bok er hovedfremdriftsplanen overordnet de andre som skal tilpasses etter denne. Ulike versjoner av hovedfremdriftsplan ligger inne i Interaxo.⁴⁶ Plan datert 17.3.22 viser det opprinnelig var lagt opp til at de siste aktivitetene i prosjektet skulle gjennomføres i mai 2024. Sist reviderte fremdriftsplan, datert 13.11.24, viser at overlevering nå er utsatt til 1.7.25. Det er flere årsaker til forsinkelsene. Dette er beskrevet nærmere i 3.3.4.

Hovedfremdriftsplanen justeres og revideres i systemet CORE, deretter tas det ut pdf'er som legges inn i Interaxo i forbindelse med at fremdriftsplanen eventuelt revideres. Aktuelle deler av fremdriftsplanen («Fremdriftsplaner produksjon» i punktlista over) gjennomgås i byggemøtene med totalentreprenør (intervju HBHO).

Fremdriften følges opp i byggherremøtene som avholdes hver 14. dag. Revisjonen ser av referat fra disse møtene i Interaxo at møtene stort sett er avholdt med denne frekvensen, med unntak av i ferier.

Faktureringsplan for prosjektet er også å finne i Interaxo. Det har vært totalt tolv revisjoner av dette dokumentet, de fleste i forkant av gjennomføringsfasen.

Oppfølging av økonomi

En viktig del av byggherres oppfølging av et prosjekt er å kontrollere fakturaen totalentreprenøren sender for utført arbeid månedlig opp mot fremdriftsplan og faktisk fremdrift på byggeplassen.

Hovedbyggherreombud forteller i intervju at han kontrollerer månedsrapporten med tilhørende faktura fra totalentreprenør opp mot hovedfremdriftsplanen, betalingsplanen og status på byggeplassen, for å sikre at totalentreprenør ikke fakturerer for arbeid som enda ikke er utført. Totalentreprenør har noen ganger vært litt «fortune» med hensyn til fakturering, og slike tilfeller har fakturaen blitt avvist.⁴⁷ Hovedbyggherreombudet viser til at hans oppfølging av VIBA-prosjektet er

⁴⁶ Her skal all prosjektdokumentasjonen i prosjektet ligge. Revisjonen har tilgang til dette systemet.

⁴⁷ Prosjektleder har på forespørsel sendt revisjonen korrespondanse som viser til eksempler på dette.

en fulltidsjobb, og at han følger opp totalentreprenør tett, blant annet ved å besøke byggeplassen to til tre ganger i uka som hovedregel.

I prosjektet benyttes programmet ISY til å holde oversikt over prosjektbudsjett. Alt som faktureres prosjektet må legges inn manuelt i ISY, ettersom kommunens økonomisystem Agresso ikke har integrasjon opp mot ISY. Fordelen med ISY er ifølge hovedbyggherreombudet at man kan ta ut mange ulike rapporter fra systemet som blir som et slags skyggeregnskap, som er nødvendig for å sikre god oversikt i prosjektøkonomien. Det er ifølge hovedbyggherreombudet og prosjektleder jevnlig avstemningsmøter med økonomiavdelingen i kommunen og som nevnt lenger opp rapporteres det månedlig om status til prosjekteier i kommunen.

Prosjektleder har økonomiansvar for hele prosjektet, men viser i intervju til at ansvaret har vært krevende å ivareta på en god måte da det har blitt gjort flere bestillinger av kommuneledelsen på prosjektets regning uten at han som prosjektleder ble informert. Prosjektleder forteller at dette gjelder rundt 30 fakturaer som ikke har vært innom prosjektleder før de ble betalt av kommunen og fakturert prosjektet, men opplyser at dette nå er ryddet opp i.

Aksjonslisten/kontrollplanen

Både hovedbyggherreombudet og prosjektleder viser i intervju til et dokument som kalles aksjonslisten eller kontrollplanen for prosjektet, og at dette er et nøkkeldokument for å følge opp prosjektet, både med hensyn til fremdrift og ønsket kvalitet. Dokumentet fungerer som et arbeidsdokument til de tre byggherreombudene (jf. roller og ansvar i tabell 5 lenger opp) og gjennomgås med prosjektleder hver fjortende dag. Dokumentet er oversendt revisjonen og viser kravspesifikasjonen punkt for punkt, med tilhørende status, oppfølgingspunkter mm.

Prosjektleders oppfølging av byggherreombudene

Prosjektleder skal følge opp byggherreombudene. I VIBA-prosjektet er prosjektleder og de tre byggherreombudene leid inn fra samme selskap. Prosjektleder kjenner til at det av enkelte er stilt spørsmål ved utfordringer ved dette, men mener dette ivaretas gjennom å skille tydelig på rollene. Han som prosjektleder jobber ifra rådhuset i Eidsvoll og fungerer langt på vei som en ansatt på rådhuset, mens byggherreombudene følger opp prosjektet fra byggeplassen.

Hovedbyggherreombudet forteller i intervju at han opplever situasjonen som uproblematisk, og forteller at han ikke kjente prosjektleder fra før av, selv om de kommer fra samme selskap.

Håndtering av endringer

Ifølge PA-bok skal totalentreprenør fremlegge fortløpende oversikt til byggherren ved ønske om avvik fra konkurransegrunnlaget, med tilhørende detaljert kostnadsoppstilling. Det skal utarbeides en innstilling til byggherre om endring, der det vedlegges bekreftelse på at prisberegning er gjennomgått og at prisen er riktig og kan anbefales. Dersom byggherre godkjenner endringen, anses arbeidene for bestilt når prosjektleder/byggherre har underskrevet endringsordren.

I VIBA-prosjektet behandles endringer i praksis i Interaxo gjennom at endringen blir sendt frem og tilbake mellom «bokser» til det er enighet mellom totalentreprenør og byggherre om endringen.

Boksene er tilgangsstyrt, slik at det kun er tildelte roller som kan flytte meldinger frem og tilbake. Utklippet viser de siste tre endringsmeldingene i prosjektet og hvor de er i prosessen, samt det totale antallet endringsmeldinger i prosjektet og status på dem.

Figur 12 Endringsmeldinger i Interaxo



Kilde: skjermtutklipp fra Interaxo 27.2.25

Utklippet viser at det totalt har vært 126 endringsmeldinger fra totalentreprenør per 27.2.25, der 108 er godkjent, fire er under arbeid, tre til behandling og elleve er frafalt eller avvist.

Prosjektleder forteller at det kun er han som endelig kan godkjenne en endring i systemet, men som nevnt over har han kun tillatelse til å godta endringer på inntil 100 000 kroner og må konferere med prosjekteier på endringer verdt mer enn denne summen før disse endringene kan godkjennes. Når en endring er godkjent og faktura for endringen kommer inn i Agresso, legger både hovedbyggherreombud og prosjektleder inn en kommentar i Agresso på at endringen er godkjent av byggherre.

Tilsvarende prosess skjer i egne lignende moduler i Interaxo for endringsordre, det vil si når byggherre tar initiativ til en endring, og som fraviker fra kravspesifikasjon.

Prosjektleder forteller at han er opptatt av å ha ryggdekning for alle fravik og endringsmeldinger overfor oppdragsgiver. Dette blir dokumentert med én rapport per forhold (utenfor Interaxo, i selskapets Sharepoint). Prosjektleder forteller at dette ikke er vanlig praksis, og at representanter fra hans selskap bruker en del tid på dette, men at han anser at dette er nødvendig all den tid enkelte i kommunen tidligere har uttrykt mistillit til selskapet prosjektleder og byggherreombudene representerer sitt arbeid.

Prosjektleder forteller at han og selskapet han representerer en periode opplevde å bli motarbeidet av oppdragsgiver og at han grovt regnet har brukt 1 000 timer på «plunder og heft» knyttet til samarbeidsutfordringer og å imøtegå beskyldninger om dårlig arbeid.

Endringen fra 3- til 4-parallell

En av de mest omstridte endringene i prosjektet er endringen nummer 28 i Interaxo om endring fra 3- til 4-parallell. Endringen følger opp kommunestyrets vedtak 1.2.22, sak 22/01. Utvidelsen består av påbygg av cirka 700 m2 i andre etasje på midtfløyen på skolen. I kontrakten med totalentreprenør

inngår **tilrettelegging** for utvidelse til 4-parallell og utarbeidelse av **forprosjekt** for 4-parallell. Tilbud på **detaljprosjektering** og **bygging** av 4-parallell ble oversendt byggherre i november 2021, til en pris på 25,9 millioner kroner eks. mva. Byggherre hadde flere bemerkninger til tilbudet. Etter flere runder med innspill og bemerkninger fra byggherre og reviderte tilbud fra totalentreprenør ble det avholdt et møte mellom byggherre og totalentreprenør den 25.1.22. Referat fra møtet viser at det er uenighet mellom partene om en rekke punkter, blant annet viser byggherre til det de mener er følgende feil:

- Massivtredekket (etasjeskiller) er priset inn på nytt selv om kontrakten sier at etasjeskiller skal utføres i massivtre i 4-parallell
- Bygningsmessige kostnader for tilbygget er priset for høyt
- Fradrag for antall dører er feil
- Fradrag for vegger er feil
- Antall whiteboard er feil
- Antall adgangskontrollerte dører kan være 1, ikke 22
- Timepris
- Garderobeskap for elever i 4-parallell er tatt med i tilbud, men er etter byggherres syn inkludert i kontrakt

Det ble videre gjennomført et møte mellom partene den 28.2.22 og et oppfølgingsmøte den 4.3.22. Referat fra sistnevnte møte viser at partene fortsatt ikke er enige om at det er inngått en avtale og at arbeidene dermed er bestilt. Det vises til at byggherre har akseptert alle krav med unntak av tillegg for etasjeskiller av massivtre og kostnader for forsinkelser (anslått til fem uker av totalentreprenør). Byggherre mener kontrakten tar høyde for at arbeidene kan gjøres innenfor kontraktens framdrift uten konsekvenser.

I et internt møte den 15.3.22, mellom kommunen og prosjekterende aktør, ble sistnevnte, som hittil hadde tatt seg av forhandlingene på byggherres vegne koblet av forhandlingene med totalentreprenør. I referat fra møtet går det frem at daværende avdelingsleder for prosjekt eiendom ikke oppfattet prosjekteringsleder som pragmatiske nok, og at prosjekteringsleder skapte konflikt med totalentreprenør. Prosjekteringsleder viste på sin side til at siste tilbud fra totalentreprenør er på 22 millioner kroner og at de mente at etter kontraktens prisnivå skulle tilbudet vært i størrelsesordenen 14,5 millioner. Prosjekterende viste til at de mener totalentreprenør bevisst forsøker å sikre seg et grunnlag for tillegg i forbindelse med endringen fra 3- til 4-parallell.

Den 4.4.22 ble det gjennomført et møte mellom byggherre, representert ved daværende avdelingsleder, eiendomssjef og nytilsatt prosjektleder, og totalentreprenør. Det foreligger så vidt revisjonen kjenner til ikke noe referat fra dette møtet, men prisen på 22,25 millioner kroner ble avtalt muntlig i møtet ifølge prosjektleder.⁴⁸ Da var tilbudet revidert seks ganger. Til hver revisjon av tidligere tilbud lå det ved en detaljert endringskalkyle, men for det siste aksepterte tilbudet finner vi ingen endringskalkyle eller detaljert kostnadsoppstilling. Dette er etterspurt fra kommunen, uten at kommunen har kunnet oversende oss dette. Nåværende prosjektleder kjenner heller ikke til at det finnes en endringskalkyle for det endelige tilbudet. Ifølge prosjektleder og hovedbyggherreombudet

⁴⁸ Endringen ble imidlertid ikke endelig akseptert av byggherre (prosjekteier) før nær ett år senere, den 1.3.23.

byr manglende endringskalkyle imidlertid ikke på noen utfordringer med hensyn til oppfølgingen av endringen. Endringen følges opp i henhold til prosjektets kravspesifikasjon og er ivarettatt i aksjonsliste/kontrollplan.

Hovedbyggherreombud viser imidlertid til at dette aldri burde vært håndtert som en endring, ettersom endring fra 3- til 4-parallell var forutsetning i konkurransegrunnlaget. Sett i ettertid burde dette ha vært lagt inn som en opsjon.

Oppfølging av feil og mangler

Prosjektleder forteller i intervju at oppfølging av feil og mangler skjer i systemet CORE. Kommunen har ikke et eget system for dette, og har full brukertilgang via totalentreprenør. Brukertilgang vil overføres til driftsansvarlig i kommunen som vil ha brukerrettigheter i systemet gjennom hele garantitiden. Dette innebærer mulighet til å registrere og følge opp avvik, samt ta ut avviksrapporter fra systemet. Ved hver månedsrapport fra totalentreprenør ligger det ved en avviksrapport, som følges opp i byggherremøter under punktet for «kvalitetssikring».

Hovedbyggherreombud viste frem systemet i intervju med revisjonen. Han viser til at totalentreprenør lukker avvik i systemet selv, men at byggherreombudene tar stikkprøver for å kontrollere at avvikene er tilfredsstillende utbedret. Videre er man er godt i gang med ferdigbefaringer/aksjoner i henhold til slutfaseplan.

I tilbakemelding til rapporten opplyser administrasjonen følgende: «Alle avvik fra ferdigbefaringer kontrolleres og sjekkes ut av [hovedbyggherreombudet]. Dvs. opprinnelig plan var å ta "stikkprøver", men dette er det gått bort fra, og alle avvik fra ferdigbefaringer sjekkes og kvitteres ut. Rapporter fra dette arbeidet kan hentes ut fra CORE».

Rapport datert 3.2.25 hentet ut fra CORE viser at det er registrert totalt 4758 avvik i systemet så langt. Av disse er 4719 avvik lukket.

Lagring og arkivering av prosjektdokumentasjon

Prosjektleder viser i intervju til at mangler i kommunens systemer gjør at tilfredsstillende arkivering her blir krevende. Mye prosjektdokumentasjon ligger derfor i selskapet prosjektleder er ansatt i sine systemer og ikke i kommunens. Et eksempel er korrespondanse knyttet til avviste fakturaer, ettersom Interaxo ikke egner seg til å lagre e-postkorrespondanse, og dette lagres derfor i prosjektleders outlook. Det er ifølge prosjektleder ikke definert fra kommunens side hva som skal dokumenteres hvor, i kommunens systemer, for prosjektet.

Prosjektleder forteller at arkivering av dokumentasjon i prosjektet fordeler seg på følgende områder:

Eidsvoll kommune:

- Interaxo prosjekthotell: tegninger, prosjektering, betalingsplaner, møtereferat, endringshåndtering, varsler, avvik, kontrollplaner, FDV mm. Deler av prosjekthotellet er delt med totalentreprenør og deler er kun tilgjengelig for byggherre.
- F:/Felles: e-poster, faktura dokumentasjon, prosjektadministrative dokumenter mm. Det er to mapper knyttet til VIBA her som inneholder delvis samme dokumentasjon.
- WebSak: Arkivverdige dokumenter.

Innleid selskap:

- OneDrive og SharePoint (innleid selskap): e-poster, prosjektadministrative dokumenter (kontrollplan), økonomi, kontrakt, rapporter, referater, mm.
 - o Dagbok: worddokument på OneDrive der notater knyttet til alle viktige avgjørelser og e-poster lagres.
- Outlook: all e-postkorrespondanse i forbindelse med prosjektet

Totalentreprenør:

- CORE: registrering og dokumentasjon knyttet til avvik (HMS, SHA, kvalitet, osv.), ferdigbefaringer, innreguleringsrapporter og protokoller mm.
- FDVWeb/Curotec: FDV-dokumentasjon (legges også på Interaxo)

Prosjekteringsleders selskap:

- SharePoint: dokumentasjon fra tidlige prosjektfaser. Sentral dokumentasjon er flyttet inn i Interaxo.

Anskaffelser

Prosjektleder i VIBA fikk først rollen som assisterende prosjektleder i februar 2022, og som prosjektleder fra april samme år. Grunnlaget for anskaffelsen av prosjektleder var rammeavtalen for prosjektadministrative tjenester med 499 000 kr beløpsgrense, og avropet som ble gjort var på 500 timer.⁴⁹ Prosjektleder forteller i intervju at beløpsgrensen i rammeavtalen raskt ble oppbrukt, noe som ble varslet i månedsrapporter til kommunen uten at det kom på plass en ny og utvidet avtale. Kommunen har imidlertid skriftlig per e-post godkjent utvidet timebehov utover opprinnelig avtale. Rammen etter utvidelsen er på 4 000 timer, og for tidspunktet for intervjuet (16.10.25) var det brukt 3 500 timer. Prosjektleder oppgir at han lenge har varslet i månedsrapporter at 4 000 timer ikke vil holde for å ferdigstille jobben som prosjektleder for VIBA.

På spørsmål fra revisjonen om hvordan man har kommet frem til beregningen på 4 000 timer for prosjektleder forteller prosjektleder at han har tatt utgangspunkt i dette timeantallet fordi dette er antallet timer som er oppgitt i kontrakt per byggherreombud.

3.3.4 Utfordringer knyttet til rammene for prosjektet

I det følgende vil vi trekke frem noen hovedutfordringer som endte opp med å få konsekvenser for prosjektgjennomføring, både med hensyn til fremdrift og kostnader:

- Kommunens manglende tilgang til og eierskap til tomte
- Usikkerhet knyttet til grunnforhold
- Manglende etterlevelse av rekkefølgebestemmelser
- Manglende detaljregulering av tomte, som videre medførte behov for å redusere tomte i gjennomføringsfasen

⁴⁹ E-post fra prosjektleder til daværende prosjekteier datert den 21.9.23

Vi trekker i beskrivelsene frem det vi vurderer som sentrale hendelser knyttet til disse forholdene. Beskrivelsene er altså ikke uttømmende, da alle hendelser og kommunikasjon mellom partene rundt disse utfordringene vil være for omfattende å beskrive innenfor rammene av denne rapporten.

Vi registrerer også at det er uenigheter rundt konsekvensene disse forholdene har medført. Det er imidlertid slik revisjonen oppfatter enighet rundt at forholdene har medført utfordringer som det har vært krevende å håndtere for kommunen som byggherre, og at dette endte opp med en prosess frem mot en forliksavtale. Prosessen knyttet til sistnevnte er omtalt lenger ned.

Kommunens manglende tilgang og eierskap til tomta

Som vist over i denne rapporten valgte kommunen å ekspropriere skoletomta. At kommunen ikke eide tomta de ønsket å bygge på medførte blant annet at det ble krevende å gjennomføre nødvendige grunnundersøkelser fordi grunneier ikke ga tillatelse til dette. I saksfremlegg til kommunestyret den 20.10.20, sak 20/97, vises det til at kommunen har henvendt seg flere ganger til grunneier for å få samtykke til grunnundersøkelser uten å få tillatelse. Videre oppgis det:

Det synes ikke å være realistisk at slik tillatelse/samtykke fra grunneier skal oppnås. Det kan derfor ikke sees å foreligge andre alternativer enn at det gis samtykke fra kommunen etter plan- og bygningsloven § 33-2 første ledd dersom grunnundersøkelser på eiendommen skal kunne gjennomføres. [...] Det er som nevnt nødvendig å gjennomføre grunnundersøkelsene for å komme videre i arbeidet med detaljregulering, og utarbeidelse og godkjenning av detaljregulering er et krav for utbygging av ny Vilberg barneskole.

I byggherremøte den 9.9.21 ba totalentreprenør om tilgang til byggetomta for å gjøre nødvendige undersøkelser. I referatet går det frem at kommunen ga tilbakemelding til totalentreprenør om at de sto fritt til å «avtale med tomteeier om å foreta flere grunnundersøkelser på tomta». I videre møtetreferat går det frem at det er avtalt møte med tomteeier/advokat 7.10.21. Den 12.10.21 sendte totalentreprenør byggherren varsel om «fristforlengelse og tilleggsvederlag som følge av manglende tilgang til byggetomt for å gjennomføre nødvendige undersøkelser».⁵⁰ I varselet går det frem at i møte med tomteeier er det

gitt beskjed om at [totalentreprenør] ikke får tilgang til tomten for evt. undersøkelser så lenge tomten eies av nåværende tomteeier. Supplerende grunnundersøkelser må gjennomføres så snart som mulig, da flere prosesser i forprosjektfasen er avhengige av dette. [Totalentreprenør] hadde nå i tidligfase planlagt grunnundersøkelser i uke 42 2021, men har nå satt dette på hold inntil prosjektet blir gitt tilgang til tomten.

Det var ellers uenighet mellom byggherre og totalentreprenør om det var nødvendig med supplerende grunnundersøkelser. Dette er omtalt nærmere lenger ned.

Videre skapte kommunens manglende eierskap av tomta utfordringer med hensyn til å få rammetillatelse,⁵¹ som er en forutsetning for å kunne starte å bygge, og en oppgave kommunen ga

⁵⁰ BH-V001

⁵¹ Rammetillatelse er første del av en totrinns behandling av byggetiltak ifølge gjeldende plan- og bygningslov § 95a ledd 1, og kan gis av kommunen for tiltakets ytre og innvendige rammer etter søknad, med etterfølgende

totalentreprenør i kontrakt. Det var i kontrakt avtalt at totalentreprenør skulle sende inn rammesøknaden den 30.10.21 og at rammesøknaden skulle parallellbehandles med detaljreguleringen. Her oppsto det to kimer til forsinkelser.

For det første; i møte med tomteeier har totalentreprenør fått informasjon om at det er en pågående tvistesak om tomta, hvor ankesak til lagmannsretten er berammet til august 2022. For å få sendt inn rammesøknad må denne signeres av tiltakshaver/tomteeier, og dagens tomteeier ga i møte med totalentreprenør «klar beskjed om at han ikke kom til å signere en rammesøknad». For det andre hadde totalentreprenør i møte med kommunen fått informasjon om at rammesøknad tidligst kan sendes inn når endelig planforslag er administrativt godkjent, noe som da var planlagt til månedsskiftet mai-juni 2022.

Dermed varslet totalentreprenør 12.10.21 kommunen også om «fristforlengelse og tilleggsvederlag som følge av manglende grunnlag fra [byggherre] for å sende inn rammesøknad».⁵² Det vises i varselet til at risiko med å ikke få sendt inn rammesøknad som planlagt vil gi en direkte konsekvens på tidsplanen i prosjektet, i tillegg til at totalentreprenør må omdisponere sine ressurser knyttet til oppgaven.

Til tross for at byggherre (kommunen) avviste varselet med at nevnte forhold ikke ville medføre konsekvenser for rammetillatelsen, så ble ikke rammesøknad sendt før 11.11.22, og rammetillatelse godkjent 18.1.23, over et år etter det som var forutsatt i kontrakt.

Usikkerhet knyttet til grunnforhold

Usikkerhet knyttet til grunnforhold medførte også forsinkelser og ekstrakostnader i prosjektet. I forbindelse med områderegulering av Vilbergområdet ble det gjennomført grunnundersøkelser med tre borepunkt i 2016 på jorden der kommunen planla å bygge skole, jf. rapport datert 23.5.16 lagt frem i forbindelse med sak 16/112 i hovedutvalg for næring, plan og miljø. I forbindelse med utarbeiding av konkurransegrunnlag ble det gjort en ny geoteknisk vurdering.

I forprosjektfasen etter kontrahering, den 22.12.21, sendte totalentreprenør et varsel til byggherre om «feil i underlag grunnforhold»⁵³ der totalentreprenør viste til at rådgivende ingeniør geoteknikk i forprosjektet hadde funnet feil i anbudsgrunnlaget vedrørende stabilitetssituasjonen mot ravinedalene på byggetomten. Konklusjonen i varselet er ifølge totalentreprenør at stabiliteten for byggetomten ikke er ivaretatt i store deler av utearealet og for deler av området hvor bygget er plassert. Dermed kan rådgivende ingeniør ikke dokumentere at skredfare og generell gjennomførbarhet er ivaretatt, slik det kreves for å kunne gjennomføre detaljregulering og innsendelse av rammesøknad. Videre varsles økt arbeidsomfang og merkostnad som følge av forholdet.

I byggherrens svar til totalentreprenør vises det til at man ikke kan se at byggherren er ansvarlig for tilleggskostnader og fremdriftskonsekvenser som følge av grunnforhold, all den tid tidligere

søknad om igangsettingstillatelse. Søknad om rammetillatelse kan behandles parallelt med behandling av reguleringsforslag (jf. plan- og bygningsloven, § 1-7).

⁵² BH-V002

⁵³ BH-V004

vurderinger og rapporter knyttet til grunnforhold har vært kjent for totalentreprenør siden 16.3.21 og før kontrakt ble inngått. Dette var totalentreprenør uenig i og viste til aktuelt punkt i NS 8407 om at totalentreprenør ikke har ansvar for risiko for løsninger og annen prosjektering som bygger på uriktige opplysninger, og mente at «grunnforholdene avviker vesentlig fra det [totalentreprenør] hadde grunn til å tro på tilbudstidspunktet». Det ble likevel satt opp en plan for å ta prøver fra syv nye borehull.

Den 4.8.22 sendte totalentreprenør en endringsmelding til byggherre med krav om at byggherre skulle dekke merkostnader for prosjektering som følge av endrede forutsetninger i grunnen. Kravet var på totalt 0,9 millioner kroner og totalentreprenør viste til et teoretisk grunnlag for forventet byggetid på 17-20 uker.

I byggherrens svar til totalentreprenør ble kravet avvist, blant annet viste byggherre til følgende:

Det er ikke korrekt slik [totalentreprenør] hevder at grunnforholdene avviker vesentlig fra kontraktens forutsetninger. Tvert imot. Nødvendig senkning etter supplerende grunnundersøkelser er lavere enn det som ble beregnet basert på kontraktens grunnundersøkelser. [...]

I intervju med prosjektleder viser han til at de endrede forutsetningene i grunnen kort oppsummert dreide det seg om at man måtte sikre tomta bedre mot ravinen. Prosjektleder oppgir videre at det er enighet mellom samtlige parter om at tomta nå er trygg å bygge på, så lenge anbefalte sikringstiltak ivaretas, blant annet ved å senke terrenget mot vest, samt benytte seg av lettklinker under byggene (jf. også rapport fra rådgivende ingeniør geoteknikk datert 30.9.22).

Manglende etterlevelse av rekkefølgebestemmelser

I forbindelse med områderegulering av Vilbergområdet, ble det vedtatt rekkefølgebestemmelser⁵⁴ knyttet til vann og avløp⁵⁵, veg⁵⁶, krav om detaljregulering⁵⁷ og lekeplass.

Rekkefølgebestemmelse om å breddeutvide Tynsåkvegen med nytt gangfelt og sykkelvei var ikke oppfylt ved byggestart. Dette var et eget prosjekteringsløp, ved siden av skoleprosjektering, som startet for sent. Detaljreguleringen for gang- og sykkelvegen mellom Hagalykkja og Tynsåkjordet ble

⁵⁴ I følge plan- og bygningsloven § 11.8, punkt 4, er rekkefølgekrav bestemmelser som skal bidra til «å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål herunder rekkefølgen på utbyggingen».

⁵⁵ Det skal ikke gis igangsettingstillatelse eller tillatelse i ett trinn til bygg innenfor feltene BU1 - 4 før vann- og avløpsnett er prosjektert og godkjent av kommunen frem til tilknytningspunkt med nok kapasitet. Det skal dokumenteres at det er nok slokkevann innenfor det enkelte felt. Det skal ikke gis midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest i byggeområdene før vann- og avløpsnett er opparbeidet i henhold til godkjent plan.

⁵⁶ Gang/sykkelveg (SGS 1) langs Tynsåkvegen skal være opparbeidet i henhold til kommunens vegnorm og reguleringsplan før det kan gis midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest til bygg på felt BU3. Ved detaljregulering av felt B skal det prosjekteres en gang/sykkelveg fra Vilbergvegen til Tynsåkvegen. Gang/sykkelvegen skal være ferdig opparbeidet før det gis midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest i byggeområdet.

⁵⁷ Før det gis tillatelse etter pbl § 20-1 til utbygging av område B, BKS1 og BKS2 skal det utarbeides og godkjennes detaljreguleringsplan for feltene i hht plan og bygningslovens kap 12 med forskrifter. Detaljplanene skal som minimum inkludere et helt felt og nødvendig tilgrensende infrastruktur, inkludert plan for vann- og avløp.

vedtatt av kommunestyret i desember 2020 (sak 20/121). Det ble startet opp prosess med prosjektering og gjort forsøk på å få på plass grunneieravtaler, men kontrakt med entreprenør ble ikke signert før 18.7.23, over fire måneder etter byggestart på skolen. Først i desember 2024 var arbeidene med gang- og sykkelveg, samt anlegg for vann og avløp, ferdigstilt og klar for kommunens overtagelse (byggherrereferat 12.12.24). Revisjonen kjenner ikke til hvorfor disse forsinkelsene oppsto, men i intervju med prosjektleder viser han til at kommunen ikke har tatt rekkefølgekravene på alvor.

Den 1.11.22 sendte totalentreprenør et varsel til byggherre der totalentreprenør ytrer bekymring for fremdriften på gang- og sykkelveiprosjektet ettersom det i kontrakt er avtalt at det skal etableres tilkoblingspunkter for strøm, fiber, fjernvarme, vann og avløp sørvest på byggetomten før byggestart.⁵⁸ Slik situasjonen var på dette tidspunktet så det ikke ut som at dette ville være på plass til byggestart noe som totalentreprenør varslet ville medføre konsekvenser både med hensyn til fremdrift og kostnader.

I og med at gang- og sykkelveg var forsinket, måtte nødvendig infrastruktur legges provisorisk fram til skoletomten ved oppstart byggeprosjekt. Dette hadde konsekvenser både for fremdrift og kostnader i prosjektet (intervju prosjektleder).

Reduksjon av tomt

Som tidligere nevnt ble det på bakgrunn av innsigelse fra Statsforvalter vedtatt i kommunestyret den 21.6.22 å redusere tomtearealet med minimum 10 dekar. Dette medførte et behov for omprosjektering av uteområdet, og endringsmelding fra byggherre ble sendt entreprenør den 28.6.22, der blant annet følgende ble oppgitt:

Kommunen ønsker at det gjennomføres en optimalisert tverrfaglig omprosjektering, der det sees på muligheter for å ivareta alle kravspesifikasjonens kvaliteter. Kommunen er innforstått med at 2 stk. ballbaner og løpebane, slik de fremstår i forprosjektet, forsvinner. Det er derimot ønskelig å se på muligheter for å innlemme mindre, men gode alternative løsninger for de tapte kvalitetene.

Kommunen ønsker at antall parkeringsplasser som er oppgitt i forprosjektet, dvs. 95 stk. opprettholdes i omprosjekteringen. [Totalentreprenør] kan vurdere en optimalisert endring/flytting/forskyving av bussoppstillingsplass, for å frigjøre areal til skolen. Det legges frem 2-3 stk. skissemessige løsningsforslag for bussoppstillingsplassen. Antall sykkelparkeringsplasser økes fra 300 til 422. LARK kan vurdere type sykkelparkering som er mindre plasskrevende enn løsningen fremlagt i forprosjektet. [...]

BH ber om at [totalentreprenør] setter opp en oversikt over alle involverte fag, med beskrivelse av hva som kreves i forbindelse med omprosjekteringen. Samt en oversikt over fremdrift og kostnader for utførelse av omprosjektering. BH ser det som en nødvendighet at flere av de ulike arbeidsoperasjonene gjennomføres parallelt.

Dette ble registrert som endringsmelding nummer BH-041 om «omprosjektering uteområde pga. 10 dekar reduksjon». I referat fra byggherremøter går det frem at arbeidet med å omprosjektere foregikk

⁵⁸ Hele infrastrukturen knyttet til strøm, vann og avløp til skolen ligger nedgravd i gang- og sykkelvegen, opp til skolen.

frem til 1.12.22. Det var imidlertid uenigheter mellom byggherre og totalentreprenør rundt hva som skulle faktureres i forbindelse med dette arbeidet. I referat fra byggherremøte gjennomført 12.1.23 oppgis det: «BH-041 må avsluttes! Det som gjenstår av elektro og VA-prosjektering gjelder detaljprosjektering, og skal ikke belastes BH-041».

Den 16.1.23 sendte byggherre en endringsordre til totalentreprenør pålydende minus 6,7 millioner kroner («EO-001 Reduksjon uteområde med 10 dekar») grunnet at byggherre mente at prosjektering ikke var gjennomført i tilstrekkelig grad i opprinnelig utomhusplan til å kunne vurdere gjennomførbarhet, og at konsekvens/kostnad ikke var hensyntatt i den økonomiske beregningen.

Et halvt år senere hadde partene fortsatt ikke kommet til enighet. I referat fra 15.6.23 går det frem at det skal «gjennomføres dialogmøter med intensjon om å kunne komme til enighet om de uavklarte kravene», blant annet endringene knyttet til redusert tomteareal. Prosjektleder viser i svar på spørsmål fra revisjonen til at det var to hovedutfordringer som førte til at dialogen som endte i et utkast til en særavtale ble igangsatt:

- Endringsmelding BH-042 Merkostnader som følge av forsinket oppstart byggeplass
- Endringsordre EO-001 Endringer utomhus pga. redusert tomt

I desember 2023 la totalentreprenør inn avtaler registrert som endringsordre fra byggherre i Interaxo for følgende forhold tilknyttet EO-001:

- EO-001 **B**: Flytting av busslomme utenfor skolen (6,468 millioner kroner)
- EO-001 **C**: Endringer knyttet til parker og hager (2,950 millioner kroner)
- EO-001 **D**: Vann og avløp (VA) (7,077 millioner kroner)
- EO-001 **E**: Langsgraving Tynsåkvegen (3,567 millioner kroner) (senere frafalt)
- EO-001 **F**: Ny veg langs busslomme (8,843 millioner kroner)

I brev fra byggherre til totalentreprenør, datert 12.2.24 går det frem:

Vi viser til tidligere kontakt vedørende arbeider knyttet til tidligere ønsker fra kommunalteknikk og reduksjon av tomtestørrelse. [Totalentreprenør] har pr. 20.12.2023 lagt inn dokumenter kalt EO-001 B-F i Interaxo. I dokumentene er det vist til avtale mellom partene. Det er nå besluttet at kommunen ikke vil inngå noen avtale med [totalentreprenør] som løser alle omstridte og utestående krav fra begge parter og byggherren understreker at det heller ikke er inngått noen avtale om de arbeider som omhandles i EO-001 B-F. Det foreligger heller ingen endringsmeldinger fra [totalentreprenør] for disse arbeidene.

Flere av arbeid som omhandles i EO-001 B-F er allerede utført og noen står for snarlig utførelse. Byggherren har derfor besluttet å utstede endringsordre for noen av disse arbeidene.

I svar fra totalentreprenør 20.3.24 viser totalentreprenør til at de «finner det utfordrende å forholde seg til en byggherre som ikke vedstår seg tidligere omforente krav etter grundige forhandlinger. Det er også utfordrende at byggherren heller ikke gir klare føringer for hvordan [totalentreprenør] skal forholde seg til flere av kravene».

Forholdene ble imidlertid senere tatt inn og avklart i forbindelse med forliksavtalen, som beskrives nærmere i det følgende.

Forliksavtalen

Som nevnt over inngikk kommunen kontrakt med totalentreprenør uten at detaljregulering var på plass og uten å ha tilgang til tomte det skulle bygges på. I kontrakten med totalentreprenør ble det avtalt at totalentreprenør skulle gjennomføre reguleringsarbeid etter medgått tid, med en ramme på i cirka 1,6 millioner kroner (jf. figur 5 over). Figuren under viser fremdriftsplanen det ble lagt opp til i kontrakten:

Figur 13 Frister i prosjektet ifølge kontrakt

Tidsfrister for totalentreprenøren:

Varsle oppstart regulering	<u>09.07.2021</u>	
Oppstartsmøte regulering	<u>09.08.2021</u>	
Innsending detaljregulering	<u>31.10.2021</u>	
Innsending rammesøknad	<u>31.10.2021</u>	
Forprosjekt eks evt bemerkninger fra regulering	<u>31.03.2022</u>	<u>Delfrister:</u>
Igangsetting på byggeplassen:	<u>01.08.2022</u>	a) Forprosjekt <u>31.03.2022</u>
		b) Ferdigstillelse alle fysiske arbeider <u>02.04.2024</u>
		c) FDV-dokumentasjon lagt ut på WEB <u>02.04.2024</u>
		d) Sluttfrist alle arbeider (overtagelse alle arbeider – bygg og utomhus): <u>31.05.2024</u>
Med bakgrunn i at ovennevnte frister ivaretas skal godkjent regulering og rammetillatelse foreligge i juni 2022.		

Fremdriftsplanen la opp til at godkjent regulering og rammetillatelse var ferdig i juni 2022 slik at byggearbeidene kunne starte opp 1.8.22. Som vist til i beskrivelsen over ble oppstartsmøte avholdt på planlagt dato, men den videre prosessen ble forsinket i forhold til planlagt fremdrift. Statsforvalters innsigelse knyttet til å redusere tapet av dyrka mark, og krav om å redusere arealet med minimum 10 dekar førte til at det var behov for å legge frem et revidert planforslag og detaljregulering ble derfor ikke vedtatt før i desember 2022, et halvt år etter planen.

Når det gjelder rammesøknaden ble den sendt inn over ett år etter planen i kontrakt. Dermed kom totalentreprenør ikke i gang med byggearbeidene før syv måneder etter planen.

Den 15.8.22 varslet totalentreprenør om merkostnader som følge av forsinket oppstart på byggeplassen i endringsmelding i Interaxo. I endringsmeldingen ble det blant annet vist til følgende:

Som følge av denne forsinkelsen får [totalentreprenør] noen direkte gjøremål/kostnader. Prosjektet må planlegges på nytt med bl.a tilhørende revisjoner av fremdriftsplaner, betalingsplaner, prosjekteringsplaner, innkjøpsplaner, bemanningsplaner etc. [totalentreprenør] må også bruke tid til å informere alle samarbeidspartnere og interessenter i prosjektet om nye tider for prosjektgjennomføringen, samt ivareta alle saker/varsler knyttet til merarbeid hos UE, TUE⁵⁹ og prosjekterende ifm dette. Dette er gjøremål og kostnader som [totalentreprenør] er berettiget til dekning av. [Totalentreprenør] vil oversende ukentlige timelister/underlag på merarbeid som kommer som følge av utsettelsen i prosjektet.

Totalentreprenør anslo at de totale kostandene knyttet til forsinkelser kunne komme opp i 90-100 millioner kroner. Dette utløste en lang rekke brev og korrespondanse frem og tilbake mellom kommunen og totalentreprenør. Blant annet ble det sendt brev den 14.10.22 fra totalentreprenør til

⁵⁹ UE: underentreprenør (ansvar for del av leveransen). TUE: totalunderentreprenør (ansvar for hele leveransen innen sitt fagområde, men er underordnet totalentreprenør).

kommunen, ved ordfører, omtalt som en bekymringsmelding, der det vises til en rekke utfordringer, blant annet:

- Manglende oversendelse av ny ansvar- og myndighetsmatrise og revidert PA-bok etter endringer i aktuell ledelse i kommunen, til tross for flere purringer, noe som fører til at totalentreprenør ikke vet hvem i kommunen som har fullmakt til å svare ut totalentreprenørs krav og spørsmål
- Betalingsmislighold fra kommunens side, manglende svar fra kommunen knyttet til dette og innleid prosjektleder uten mandat/fullmakt til å svare for byggherre
- Begrensninger på tilganger i prosjektets prosjektrum som gjør av «vi rett og slett ikke får gjort den jobben vi skal gjøre». Ved kontakt med prosjektleder oppgis det at dette skyldes en pågående intern konflikt mellom prosjektleders selskap og Eidsvoll kommune, og at problemet ikke kan løses før konflikten er løst
- Forsinkelser som følge av manglende avklaringer knyttet til tomt, detaljregulering og grunnforhold og ekstrakostnader knyttet til dette beregnet til 90-100 millioner, samt ubesvarte endringsmeldinger på 23 millioner

Kommunen viste i sin tilbakemelding til totalentreprenør at man var enig i at totalentreprenør kunne ha rett på fristforlengelse, men var ikke enig i kravene knyttet til merkostnader som totalentreprenør fremsatte.

Disse uenighetene medførte, ifølge de revisjonen har hatt intervju med, mye støy for prosjektgjennomføringen, både internt i kommunen og mellom kommunens og totalentreprenør. På et tidspunkt truet totalentreprenør om å stanse arbeidet på byggeplassen (e-post fra produksjonssjef 14.4.23). Det ble derfor vurdert nye tiltak for å få i gang en dialog med totalentreprenør og slik kanskje løse utfordringene.

E-post fra kommunens juridiske støtte i prosjektet til prosjektadministrasjonen viser at kommunen ville prøve å få på plass en mer uformell dialog og å «finne en samarbeidsform som gjør frontene litt mindre steile i resten av prosjektet» (intern e-post 24.4.23). Totalentreprenør gikk med på dette og det ble avtalt jevnlig dialogmøter mellom partene. I intervju med prosjektleder forteller han at daværende avdelingsleder og virksomhetsleder, sammen med juridiske støtte, tok initiativ til dette og at han derfor forutsatte at kommunedirektør var informert om hva man var blitt enig om. En forutsetning var blant annet at det ikke skulle delta jurister fra noen av partene (intervju prosjektleder). Tidligere assisterende kommunedirektør forteller i intervju at det var daværende avdelingsleder som tok initiativ til å starte forhandlinger om en «særavtale». Avdelingsleder hadde rollen som prosjekteier. Hun viser til at det er noe uklart om daværende virksomhetsleder kjente til innholdet i dialogen som var initiert, men at ingen andre i ledelsen (kommunedirektør eller assisterende kommunedirektør) eller juristen kjente til at dialogen innebar forhandlinger om en særavtale.

Det ble gjennomført en rekke dialogmøter, noe som resulterte i en avtale (kalt særavtale) mellom totalentreprenør og kommunen i oktober 2023. Avtaleteksten i særavtalen ble juridisk vurdert, men ikke underlaget og detaljene avtalen bygde på (intervju prosjektleder). I særavtalen ble man enige

om at totalentreprenøren hadde krav på 40,05 millioner kroner eks. mva.⁶⁰, samt fristforlengelse der sluttfrist for alle arbeider ble satt til 7.3.25.

Avtalen ble lagt frem for kommunedirektør i en presentasjon i et møte i september 2023, av daværende avdelingsleder og en jurist som var hasteanskaffet juli samme år. I oktober 2023 fikk kommunedirektør tilsendt en særavtale som det var planlagt at skulle legges frem for formannskapet noen få dager senere (intervju ass. kommunedirektør).

Kommunedirektør responderte til daværende avdelingsleder med det var behov for en juridisk vurdering av avtalen. Avdelingsleder viste til en hasteanskaffelse av jurist som hadde blitt brukt for å vurdere særavtalen. Det viste seg etter hvert at aktuell jurist ikke hadde vurdert underlaget til avtalen, kun teksten i avtaledokumentet. Assisterende kommunedirektørs syn på saken var at avtalen ikke var godt nok gjennomarbeidet og hun rådet kommunedirektør til å unngå å legge frem avtalen til politisk behandling (intervju ass. kommunedirektør).

Kommunedirektør forteller i intervju at hun informerte daværende avdelingsleder om at dersom avtalen skulle legges frem til politisk behandling så måtte det følge med et saksfremlegg som synliggjorde alle deler av saken, inklusive de økonomiske forutsetningene. Parallelt begynte hun å etterspørre hva som lå bak summene i avtalen, men opplevde ikke at hun fikk gode nok svar av de som hadde deltatt i prosessen fra kommunens side. Det ble blant annet vist til at innholdet i avtalen ble gjort «over bordet» mellom totalentreprenør og representanter fra kommunen. Dialogen var gjennomført av prosjektadministrasjonen, uten juridisk bistand, og var ifølge kommunedirektør verken administrativt eller politisk forankret. Etter kommunedirektørs syn var ikke dette tilfredsstillende, og hun innså etter kort tid at det var behov for å få svar på spørsmålene hun hadde dersom det skulle være mulig for henne å stille seg bak avtalen overfor de folkevalgte (intervju kommunedirektør).

Kommunedirektøren ba derfor kommunens og prosjektets juridiske støtte, som var med og initierte prosessen, men som ikke deltok underveis, å gjennomgå avtalen og prosessen bak. Dette resulterte i en 37 siders rapport datert 11.1.24 som kort oppsummert frarådet kommunen å inngå avtalen grunnet at det var for stor usikkerhet knyttet til hva som lå til grunn for avtalen (intervju kommunedirektør).

Basert på dokumentasjonen og forklaringene juridisk støtte fikk av partene, konkluderer juridisk støtte med at det synes som at totalentreprenør har fått gjennomslag for store deler av sine krav: «Oppsummert og basert på foreliggende juridiske vurderinger og tallgrunnlag, mener vi [totalentreprenør] tilgodeses med mellom kr. 15 000 000 og kr. 20 000 000 for mye gjennom denne avtalen». I møte med revisjonen 22.4.25 viser kommunedirektøren til at det må tas forbehold knyttet til summene i rapporten, ettersom dokumentasjonen juridisk støtte hadde fått tilgang til var mangelfull. I rapportens oppsummering vises det til følgende:

Vår vurdering er at det alltid er hensiktsmessig å se om det går an å komme til enighet om utestående i saken og med det også lette prosjektløpet fremover i tid. Hvor mye partene – og i

⁶⁰ Tallet man får etter at endring for 3- til 4-parallell, 22,25 millioner og allerede omforent, var trukket ut av særavtalesummen på 62,3 millioner kroner eks. mva.

dette tilfellet byggherren – skal være innstilt på å gi må være opp til den som sitter på pengesekken. Det er også svært vanskelig for oss – som ikke har sittet i forhandlingene og deltatt i diskusjonene mellom partene, hørt alle argumenter osv. – å vurdere hvor «godt» forliket egentlig er.

Også tidligere prosjekteringsleder var inne og vurderte særavtalen med tilhørende saksfremlegg til politikken. Tidligere prosjekteringsleder stilte en rekke spørsmål til hva særavtalen egentlig inneholdt, mente kommunen var for ettergivende på en rekke områder og vurderte at kostnadsgrunnlaget avtalen baserte seg på ikke var reelt. Blant annet ble det stilt spørsmål ved om det kommunen her betalte for var å unngå «fremtidige uenigheter og konflikter».

Avtalen ble ikke inngått, noe som førte til at situasjonen med totalentreprenør tilspisset seg ytterligere. Blant annet anklaget totalentreprenør kommunen for avtalebrudd og truet med å forlate byggeplassen hvis kommunen ikke betalte det særavtalen la opp til, jf. e-post fra produksjonssjef hos totalentreprenør til prosjektleder den 14.4.23.⁶¹

I et ekstraordinært lukket formannskapsmøte 3.4.24 orienterte kommunedirektør om situasjonen og fikk fullmakt til å innlede nye forhandlinger med totalentreprenør. Forhandlingene ble gjennomført gjennom at kommunedirektøren kalte inn til tre forhandlingsmøter med totalentreprenør, som strakk seg over fire uker i april 2024 (intervju kommunedirektør).

Begge parter la til grunn at det skulle oppnås enighet om en ny avtale i løpet av disse tre møtene. Forhandlingene var krevende. Representanter for kommunen gjorde sitt ytterste for å ettergå hver linje i avtalen/endringsmeldinger med stipulert kostnad og sammenligne pris med priskalkyler i markedet. Partene var langt inn i det siste møtet før man greide å bli enige om en ny avtale. Kommunedirektøren peker på at det ikke var gitt at man skulle komme i mål med en ny avtale og at ingen av partene ble helt fornøye med resultatet (intervju kommunedirektør).

Oppsummert ble man i forliksavtalen enige om at totalentreprenør hadde krav på 43,75 millioner kroner eks. mva., samt fristforlengelse der sluttfrist for alle arbeider ble satt til 1.7.25.

I særavtalen var endringsmeldinger frem til BH-060 medtatt, det vil si at samtlige endringer skulle gjennomføres for beløpet man ble enig om i særavtalen. I forliksavtalen er det tatt med flere endringsmeldinger. I administrasjonens tilbakemelding til rapporten (30.4.25) pekes det på at forliksavtalen inkluderer flere vesentlige punkter for kommunen enn i særavtalen.

Kommunen og totalentreprenør ble i prosessen med forliksavtale også enige om en annen løsning for veien foran skolen enn den man tidligere hadde blitt enig om. I særavtalen tok man utgangspunkt i den billigste løsningen for prosjektet som innebar en at halve veien ble gravd opp for å etablere tilgang til vann og avløp for skolen. At vann og avløp måtte legges langs veien var en konsekvens av tomtereduksjonen beskrevet lenger opp. Prisen for dette var som vist lengst ned på s. 63 cirka

⁶¹ I tilbakemelding til rapporten legger administrasjonen til: «Totalentreprenør sendte i tillegg "Søksmålsvarsel" 22.03.24 til Eidsvoll kommune. [Totalentreprenør] skriver blant annet: Saken ble diskutert i møte den 19. mars 2024. I møte ble vi enige om å gjennomføre en møteserie i april 2024. For det tilfellet at partene gjennom møteserien ikke oppnår enighet vil [totalentreprenør] iverksette rettslige skritt mot byggherren. Dette brevet er å betrakte som et søksmålsvarsel etter tvisteloven § 5-2.»

3,6 millioner kroner. Kommunedirektør mente imidlertid at dette var en dårlig løsning for kommunen ettersom kommunen hadde planer om å utbedre hele veien, inkludert veien foran skolen i løpet av kort tid, noe som ville medført dobbeltarbeid. Dermed ble man i forbindelse med forliksavtalen enige om at totalentreprenør skulle rehabilitere veien i sin fulle bredde, for slik å unngå dobbeltarbeid for prisen av cirka 6,6 millioner kroner, jf. EO-001 F.

Prosjektleder viser også til at et risikokrav⁶² fra totalentreprenør knyttet til tiltransport av kommunens leverandør (rammeavtale) av anlegg for sentral driftskontroll,⁶³ ble frafalt i forliksavtalen.

Ifølge vedlegg til forliksavtalen ble man enig om følgende:

- Endringsmeldinger fra totalentreprenør nr. BH-001-BH-051, BH-053-BH-063, BH-065, BH-071, BH-084, BH-086-BH-087, BH-089-BH-095. Samlet sum: cirka **16,514** millioner kroner.
- EO-001 B: Flytting av busslomme utenfor skolen (opprinnelig krav 6,468 millioner kroner). Sum: **5** millioner kroner.
- EO-001 C: Endringer knyttet til parker og hager (opprinnelig krav 2,950 millioner kroner). Sum: **1** million kroner.
- EO-001 D: Vann og avløp (VA) (opprinnelig krav 7,077 millioner kroner). Sum: cirka **6,353** millioner kroner.
- EO-001 F: Ny veg langs busslomme (opprinnelig krav 8,843 millioner kroner). Sum: cirka **6,579** millioner kroner.
- Sum rigg og drift samt lønns- og prisstigning for forlenget byggetid. Sum: cirka **4,138** millioner.
- Endret endringskompetanse fra 15 til 20 prosent. Sum: **2** millioner kroner.
- Sum for å lande forhandlinger ("samlepost"). Sum: cirka **3,857** millioner kroner.
- Trekk for redusert matjorduttak: Sum: cirka **-1,691** millioner kroner.

Kommunedirektør forteller intervju med revisjonen at det var viktig for kommunen å unngå tilleggsarbeider på regning, noe som erfaringsmessig er svært kostnadsdrivende. Måten man løste dette på var blant annet gjennom å bli enig om en økning i endringskompetansen, fra 15 til 20 prosent.

Ifølge presentasjon i formannskapsmøte den 29.4.24 oppnådde kommunen følgende med forliksavtalen:

- Reduksjon av enkeltposter
 - Forhandlet ned konsekvenser av opprinnelig forsinkelse
 - Forhandlet ned konsekvenser etter at tidligere avtaleutkast ble forkastet
 - Forhandlet frem fradrag knyttet til redusert tomt
- Avtalt ferdigstilling av skolen og utomhusområder før skolestart høsten 2025
- Full rehabilitering av Tynsåkvegen [foran skolen] og busslomme er inkludert i forliksbeløp og ferdig til skolestart høsten 2025

⁶² Et krav fra totalentreprenør på 392 000 kroner.

⁶³ Sentral drift-anlegg står for sentral driftskontroll, og er en programvare som styrer automasjon og de tekniske anleggene som gjerne finnes i bygg, herunder klimaanlegg o.l.

- Ingen regningsarbeider – totalentreprenør har ansvar for alle arbeider til avtalt pris
- Økning av endringskompetanse fra 15 til 20 prosent
 - o Rom til å ferdigstille alle arbeider uten å overskride rammen med den risiko det innebærer
 - o Slipper flere entreprenører og uklare grensesnitt med risiko for økte kostnader og forsinkelser
- Gjenopprettet samarbeidsklimaet i prosjektet – mindre risiko for «unødvendig støy»
- Unngår rettsak med risiko og ytterligere kostnader (krav om at varsel om søksmål fra totalentreprenør må frafalles)

Samtlige revisjonen har hatt intervjuer med forteller at de opplever at samarbeidsklimaet fungerer godt mellom byggherre og totalentreprenør etter at forliksavtalen kom på plass. Prosjektleder og hovedbyggherreombud viser til at man er i rute med hensyn til sluttoppgjør, og at alt så langt går etter planen. Befaringene blir dokumentert, og gjennomføres etter en oppsatt plan.

Innholdet i forliksavtalen opp mot særavtale og konkurransegrunnlaget i opprinnelig kontrakt er som nevnt vurdert av flere; både innleid prosjekteringsleder tidligfasen i prosjektet, som utarbeidet konkurransegrunnlaget i sin tid, og av juridisk innleid støtte til prosjektet. De har ulikt syn på om det var faglig grunnlag for en så stor tilleggsregning.⁶⁴ Det er ikke innenfor rammene av denne revisjonen å gjøre en ny vurdering av forholdene som er behandlet i forliksavtalen og om det er betalt for mye i forhold til kontrakt. Om dette skal vurderes på nytt må det gjøres ved en mer omfattende undersøkelse av disse forholdene.

3.3.5 Hyppige lederskifter i prosjekt eiendom

Både prosjektleder for nye Vilberg barneskole og kommunedirektør viser i intervju til mange lederskifter både i kommunalområdet og prosjekt eiendom. Prosjektleder forteller at nåværende prosjekteier, konstituert avdelingsleder for prosjekt eiendom, er prosjekteier nummer ti siden prosjektleder startet i rollen som prosjektleder i april 2022.

Revisjonens inntrykk fra denne gjennomgangen og de samtalene vi har hatt, er at konflikter og uenigheter i prosjektet har variert ut ifra hvem som har hatt lederrollen i avdelingen.

Kontrollutvalget etterspurte våren 2024 hvorvidt det var gjort en habilitetsvurdering i forbindelse med ansettelse av tidligere avdelingsleder for prosjekt eiendom. Kommunedirektør viser i intervju til at dette ikke ble gjort ved tiltredelse våren 2023. Dette har ifølge kommunedirektør muligens bidratt til at det har blitt stilt spørsmål ved kommunens uavhengighet som byggherre.

3.3.6 Delvurdering – planlegging og gjennomføring av VIBA

Etter revisjonens syn har ikke dette prosjektet hatt en planfase som er i tråd med anerkjent metodikk. Kommunen besluttet å gjennomføre totalentreprise med løsningsforslag, noe som betyr at det er

⁶⁴ I tilbakemelding til rapporten (30.5.25) ønsker administrasjonen å legge til følgende her: «Totalentreprenør hadde levert krav på dekking av merkostnader/endringsmeldinger på 90-100 millioner, og truet med å forlate byggeplassen. Konfliktnivået var høyt. Innleid prosjektleder tidlig fase var ikke en del av forhandlingene, og byggeprosjektet. Kommunen er kjent med at samarbeidet mellom involverte og konkurrerende konsultantselskaper kan ha preget svarene som revisjonen har fått fra ulike aktører.»

entreprenør som står for prosjektering av byggeprosjektet. Planfasen for dette prosjektet var begrenset til å utarbeide konkurransegrunnlag. Dette arbeidet startet i november 2019 og var ferdig i januar 2020. Det er uklart for revisjonen hvorfor kommunen ventet så lenge med å starte opp arbeidet med å utarbeide et konkurransegrunnlag. Det ble etablert prosjektadministrative rutiner for arbeidet med konkurransegrunnlaget, og en prosjektadministrativ håndbok for gjennomføringsfasen. Kommunen kan ikke vise til at det er gjennomført andre aktiviteter enn arbeid med regulering i tidligfase, som for eksempel risikovurderinger, kalkyler og andre behovsvurderinger m.m. VIBA-prosjektet er et stort byggeprosjekt, med flere åpenbare risikofaktorer, for eksempel manglende detaljregulering før kontrahering. Risikovurderinger før kontrahering kunne slik revisjonen ser det ha bidratt til at kommunen var bedre rustet til å møte utfordringene som oppsto senere.

Å skifte ut hele prosjektadministrasjonen våren 2022, i overgangen mellom forprosjekt og oppstart av gjennomføringsfase, var også en risiko kommunen burde vurdert konsekvensene av, slik at kommunen kunne satt inn tiltak for å sikre en god overgang i en avgjørende fase i prosjektet. Mangler i kommunens systemer knyttet til lagring av prosjektdokumentasjon og arkivering, der sentral prosjektdokumentasjon er fragmentert og utilgjengelig, i kombinasjon med at ledere og nøkkelpersoner skiftes ut, setter etter revisjonens vurdering prosjektet i en ekstra sårbar situasjon.

Etter revisjonens vurdering kom styringsdokumentet for prosjektet på plass for sent. Styringsdokumentet, som gir retningslinjer for samhandling innad i kommunen, kom først på plass 15.5.23, etter byggestart, og burde også ha vært etablert i planleggingsfasen. Styringsdokumentet er en viktig del av grunnlaget for å beslutte gjennomføring, og definerer mål, kommunikasjonsstrategi, gjennomføringsstrategi, roller, ansvar og myndighet. Det er uheldig at ikke overordnede forventninger og rammer ble etablert før gjennomføring av et så stort byggeprosjekt som VIBA, med mange aktører involvert, bytte av prosjektorganisasjon underveis og flere risikofaktorer som det var behov for å følge opp tett.

Revisjon oppfatter at det i det alt vesentlige er etablert en prosjektorganisasjon med definerte roller, ansvar og fullmakter etter at styringsdokumentet kom på plass. Når det gjelder prosjektleders rolle, ansvar og fullmakter mener revisjonen at dette burde vært beskrevet bedre. Det er definert en endringsfullmakt på opptil 100 000 kroner for prosjektleder, men utover dette finnes ingen beskrivelser av hva som forventes av en prosjektleder i Eidsvoll kommune. Anskaffelsen av prosjektleder er heller ikke gjennomført i henhold til regelverket. Anskaffelsen burde vært gjort som en konkurranse mellom rammeavtaleleverørene eller lyst ut som en egen konkurranse.

Det kan også stilles spørsmål ved om roller, ansvar og fullmakter er godt nok kommunisert. Prosessen med endring fra 3- til 4-parallell og dialogen med totalentreprenør som endte i et forslag til en særavtale, er etter revisjonens syn blant annet eksempler på manglende rolleforståelse blant de involverte.

Så langt revisjonen kan vurdere er rutiner for å følge opp økonomi, fremdrift, kvalitet og endringer etablert og fulgt opp i prosjektet. Når det gjelder endringen fra 3- til 4-parallell er rutinene imidlertid ikke fulgt som forutsatt. Pris for endringen ble inngått muntlig av daværende eiendomssjef og avdelingsleder direkte i møte med totalentreprenør og uten at det forelå en oppdatert detaljert kostnadsoppstilling, og i strid med prosjekteringsleders vurdering av kostnadene. I en slik situasjon er det etter revisjonens syn særlig viktig å kunne dokumentere kommunens vurderinger rundt

kostnadene. Når dette ikke foreligger, kan det stilles spørsmål ved om kommunen har betalt for mye for denne endringen, noe som etter revisjonens syn er svært uheldig.

Når det gjelder rapportering innad i prosjektorganisasjonen og til administrativ ledelse i kommunen er det så langt revisjonen kan vurdere etablert hensiktsmessige rutiner som er fulgt opp i prosjektet. Samtidig har det vært uenigheter mellom prosjektadministrasjonen og administrativ ledelse i kommunen (prosjekteier) knyttet til om totalentreprenør har fakturert for mye underveis i detaljprosjekteringen, der prosjekteier holdt tilbake betalinger i en lenger periode høsten 2022 og våren 2023. Enkelte har også hevdet at entreprenørs løsningsforslag i noen tilfeller hadde en standard under kravspesifikasjon, uten at kommunen fikk fradrag for dette. Det har ikke vært innenfor rammene av denne undersøkelsen å gjennomgå disse forholdene i detalj på nytt.

Det er etter revisjonens syn uansett uheldig at kommunen setter seg i en situasjon der viktige forutsetninger for prosjektet ikke er avklart før kontrahering. Dette medfører både behov for tilleggsarbeid fra entreprenør, og tilleggskrav fra entreprenør. Uenigheter knyttet disse forholdene medførte konflikter mellom kommunen og entreprenør. Revisjonen vil spesielt påpeke risikoen ved å kontrahere før detaljregulering var gjennomført og eierskap til tomten var avklart. Videre kom arbeidet med Tynsåkvegen for sent i gang. Revisjonen har ikke funnet klare årsaker til dette, utover at prosjektleder viser til at det skyldes manglede prioritering fra kommunes side. Samlet sett er det etter revisjonens syn disse forholdene som medfører utfordringer videre i prosjektet.

Kommunen var i en situasjon med høyt konfliktnivå i prosjektet da prosjektadministrasjonen innledet dialog med totalentreprenør for å forsøke å løse konfliktene våren 2023. Etter revisjonens vurdering er det kritikkverdig at øverste ledelse og prosjektets juridiske støtte ikke var informert og involvert i prosessen som endte i et forslag til en særavtale. Dette førte til ytterligere forsinkelser og kostnader i prosjektet, fordi det var nødvendig å gjennomgå grunnlaget for særavtalen på nytt våren 2024.

Erfaringsmessig ønsker entreprenører å få best mulig betalt for tilleggsarbeider de mener de er påført. I slike situasjoner er det helt avgjørende at kommunen har «orden i sysakene» sine og samarbeider godt på alle nivå. Et vanskelig samarbeidsklima, preget av mistillit og manglende kommunikasjon, i tillegg til utskiftning av prosjektledelse i en avgjørende fase, satte kommunen i en sårbar situasjon, noe som etter revisjonens syn har vært kostnadsdrivende for prosjektet.

4 GJENNOMFØRING AV ANDRE INVESTERINGSPROSJEKTER

4.1 Innledning

Dette kapittelet beskriver følgende investeringsprosjekter:

Prosjekt eiendom

- Vilberg barnehage (VIBH): budsjettramme 113 millioner kroner
- Vilberg helsetun byggetrinn 2: avgrenset til nytt vaskeri og seremonirom, budsjettramme 11,3 millioner kroner

Prosjekt kommunalteknikk

- Sundet tømmeanlegg for båtseptik: budsjettramme 2 millioner kroner
- Rehabilitering og vannledning og reduksjonskum Minneåsen: budsjettramme 33 millioner kroner

Kapittelet legger vekt på de mest relevante områdene innen hvert prosjekt. Det innebærer at gjennomgangen av fakta varierer, og dekker ikke nødvendigvis alle utledningene uttømmende for hvert prosjekt. Samlet sett skal gjennomgangen av disse fire prosjektene bidra til å besvare utledningene under. Utledningene er noe forenklet sammenlignet med tilsvarende for utledninger for VIBA, dette for å hensynta at forventninger til gjennomføring varierer med prosjektets størrelse og kompleksitet. Gjennomgangen av hvert prosjekt avsluttes med en oppsummering av de mest sentrale punktene, og til slutt i kapittelet gis det en samlet vurdering som gjelder alle prosjektene.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for gjennomgangen av investeringsprosjektene i dette kapitlet:

Problemstillinger	Krav og forventninger til kommunen
1. I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende styring og kontroll i utvalgte investeringsprosjekter? 2. I hvilken grad har kommunen etablert en tilfredsstillende praksis for budsjettering og rapportering av sine investeringsprosjekter?	→ Kommunen bør følge anbefalt prosjektmetodikk gjennom at kommunen for hvert byggeprosjekt • utarbeider nødvendige styringsdokumenter på prosjektnivå • sikrer klart definerte roller • utarbeider kalkyler • følger opp økonomi, framdrift, kvalitet og endringer • sikrer tydelig beslutningspunkt før gjennomføring av prosjektet • rapporterer innad i prosjektorganisasjonen og til de folkevalgte • har tilfredsstillende system og praksis for å lagre prosjektdokumentasjon

4.2 Vilberg barnehage (VIBH) – tidlig fase og byggetrinn 1

4.2.1 Om prosjektet

Ved behandling av handlingsplan for 2020-2023 i kommunestyret 10.12.19 ble prosjektering av Vilberg barnehage bevilget en ramme på tre millioner kroner. Behovet på dette tidspunktet var ifølge handlingsplanen ansett å være åtte til ti avdelinger.

Byggeprosjektet Vilberg barnehage ble satt i gang som resultat av behovsvurderinger av barnehagekapasiteten i Eidsvoll kommune (kommunestyremøte 10.3.20, sak 20/17). Administrasjonen presenterer i denne saken behov for utvidet barnehagekapasitet i kommunen basert på befolkningsprognoser, og drøfter hvilke tomter som kan være aktuelle for utbygging av nye barnehagebygg. Revisjonen er ikke forelagt en konsekvensutredning før vedtak om utbygging av Vilberg barnehage byggetrinn 1.

Gjennomføringsfasen av prosjektet er delt i to byggetrinn, hvorav trinn 1 ble ferdigstilt høsten 2024 og er per februar 2025 i prøvedrift. Trinn 1 omfatter et nybygg som er satt opp ved siden av eksisterende barnehagebygg, og består av seks avdelinger og personalrom.

Byggetrinn 2 har vært til politisk behandling flere ganger. Opprinnelig var det planlagt at trinn 2 skulle bestå av rehabilitering av eksisterende barnehagebygg. Både utforming og plassering har siden vært gjenstand for politisk diskusjon med ulike konklusjoner.

På grunn av den politiske behandlingen mens revisjonen pågikk har revisjonen kun undersøkt tidlig fase av prosjektet, samt gjennomføringsfasen av trinn 1.

Tidslinjen i prosjektet:

- Mars 2020: Vedtak i kommunestyret om at Vilberg barnehage utvides med seks avdelinger og at eksisterende bygg rehabiliteres (sak 20/17)
- Desember 2020: Det ble bevilget en foreløpig ramme på 80 millioner i handlingsplanen 2021-2024 (sak 20/111)
- April 2021: Oppstart skisseprosjekt (referat fra oppstartsmøte 13.4.21)
- August 2021: Oppstart forprosjekt
- November 2022: Detaljregulering ble vedtatt, sluttbehandling i kommunestyret (sak 22/112)
- Desember 2022: Vedtatt kostnadsramme på 113 millioner i handlingsplanen 2023-2026 (sak 21/143)
- Januar-februar 2023: Innhenting av tilbud (konkurransesgrunnlag 9.1.23)
- April 2023: Signert kontrakt med totalentreprenør (kontrakt signert 21.4.23)
- Mai 2023: Oppstartsmøter med hhv. totalentreprenør og byggherreombud (referater fra oppstartsmøter datert 12.5.23 og 24.5.23)
- August 2023-oktober 2024: Anleggsperiode (hovedfremdriftsplan)
- Oktober 2024: Overtakelse (protokoll for overtakelsesforretning 31.10.24, rev 1.11.24)
- November 2024-oktober 2025: Prøvedrift (pågår)

Mot sluttfasen av trinn 1 vedtok kommunestyret å overføre tre millioner kroner fra trinn 1 til en konsekvensutredning (KVU) for trinn 2 av Vilberg barnehage (kommunestyremøte 21.5.23, sak

24/72). Konsekvensutredningen ble gjennomført høsten 2024. I kommunestyremøte 12.11.24 ble det vedtatt at det i trinn 2 skal bygges et nytt bygg tilsvarende trinn 1, med seks nye avdelinger (sak 24/32).

4.2.2 Planleggingsfasen

Prosjektets tidlige fase bestod hovedsakelig av tre faser, hhv. mulighetsstudie, skisseprosjekt og forprosjekt. Ifølge en fremdriftsplan revisjonen har mottatt skulle mulighetsstudiet bli gjennomført fra januar til mars 2021 og skisseprosjekt fra mars til juli 2021. Forprosjektet skulle etter denne planen starte opp i august 2021. Videre var det planlagt beslutningspunkt mellom hver fase. Før beslutningspunktet mellom skisse- og forprosjekt var det planlagt tverrfaglig kvalitetssikring (fremdriftsplan 2.6.21). Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på beslutningspunktene og kvalitetssikringen.

Revisjonen har hovedsakelig vært rettet mot forprosjekt og gjennomføringsfasen, og har ikke gått nærmere inn på mulighetsstudie og skisseprosjekt enn det som er beskrevet over.

Første møte i prosjekteringsgruppen ble holdt 17.8.21.

Rutiner for prosjektet i forprosjektet

Revisjonen har mottatt prosjektadministrativ håndbok (PA-bok) for forprosjektet, datert 19.8.21. PA-bok er utarbeidet av prosjekteringsleder og beskriver prosjektorganiseringen, hvordan kommunikasjonen skal foregå, hvor prosjektdokumentene skal lagres, møterutiner, fremdrift og økonomi.

Ifølge PA-boken skal disse møtene holdes:

- Prosjekteringsmøter (hver 14. dag ev. ved behov)
- Særmøter
- Brukermøter (hver uke fram til romprogram er gjennomgått)
- Tverrfaglig møte (ifm. avslutning av forprosjektfasen)

Revisjonen har mottatt ni referater fra prosjekteringsmøter. Det foreligger ingen referater fra særmøter, brukermøter eller tverrfaglige møter fra forprosjektet i mappene for prosjektet som revisjonen har fått tilgang til.

Ifølge PA-bok skal prosjekteringsgruppen utarbeide tilbudsgrunnlag, inkludert kravspesifikasjon og tegninger. Videre skal prosjekteringsgruppen utarbeide kalkyle som grunnlag for byggherrens beslutninger og for forhandlinger med entreprenørene. Prosjekteringsleder skal sammenstille innkomne anbud med kalkyle/budsjett og videreformidle til kommunens prosjektleder. Revisjonen har mottatt disse dokumentene.

Ifølge PA-bok skal det utarbeides forprosjektrapport. Revisjonen har mottatt kalkyler for hvert fag. Det er imidlertid ikke utarbeidet forprosjektrapport for dette prosjektet (dokumentplan datert 25.8.21).

Kalkyler og usikkerhetsanalyser

Fra forprosjektet foreligger det egne kalkyler for hvert av de tekniske områdene⁶⁵, i tillegg til et samledokument hvor prosjektkostnadene er beregnet. I kalkyle ved forprosjekt, revidert 7.6.22, er kostnadsrammen for totalentreprisen beregnet til 88,8 millioner og byggherrekostnader til 24,9 millioner. Samlet kostnadsramme for prosjektet er beregnet til 113,8 millioner.

Det foreligger egne risikovurderinger for de ulike tekniske fagområdene⁶⁶. Ut over disse har ikke revisjonen mottatt risikovurderinger av prosjektgjennomføringen.

Det foreligger geotekniske undersøkelser gjennomført i februar 2020. Konklusjonen fra undersøkelsene var at stabiliteten i skråningen nedenfor barnehagen ikke var tilfredsstillende i henhold til regelverket og at undersøkelsesområdet ikke bør belastes av anleggstrafikk, mellom lagring av masser eller annet som kan påvirke stabiliteten i skråningen. Tredjepartskontroll/-vurdering av disse undersøkelsene ble gjennomført i mai 2021.

Gjennomføring av planleggingsfasen

Kommunen har hatt til sammen fire prosjektledere i tidlig fase av prosjektet. Ut fra dokumentasjonen revisjonen har gjennomgått har to av disse vært involvert i mesteparten av prosjekteringen og har deltatt sammen på prosjekteringsmøtene. Begge disse prosjektlederne sluttet i sine stillinger våren 2022. To andre prosjektledere ble involvert i prosjektet fra våren 2022, og frem til prosjektleder for gjennomføringsfasen ble ansatt like før kontrahering våren 2023.

Revisjonen har mottatt møtereferater fra prosjekteringsmøtene i forprosjektet i perioden august til desember 2021. Referatene beskriver blant annet praksis og rutiner for prosjektet. Eksempelvis står det en beskrivelse av alle involverte virksomheter, hvordan kommunikasjonen i prosjektet skal foregå og hvor og hvordan prosjektdokumenter skal lagres. Videre er det egne oversikter over de ulike prosessene, blant annet for skisseprosjektene for de to barnehagene (Langset og Vilberg barnehage), forprosjekt, entreprisemodell, leveranseplan og tilbudsskjema. Referatene fra prosjekteringsmøtene inneholder videre en prosjektgjennomgang som viser alle detaljene i prosjektet innenfor de ulike fagområdene. Videre beskrives fremdriften i prosjektet. Her er det lagt inn tabeller for forprosjektet til Vilberg barnehage og en tabell som beskriver søknadsprosessen (reguleringen). Her ligger frister og status for fremdrift. Deretter kommer overskrifter for møteplan, økonomi, kvalitetssikring og sikkerhet, helse og arbeidsmiljø. I første møte ble det lagt inn relevant informasjon og status under hver overskrift. I hvert av de etterfølgende møtene ble oppdateringer og justeringer markert. I tillegg til prosjekteringsmøtene ble det holdt særmøter med landskapsarkitekt og rådgivende ingeniør for vann, avløp og overvann og brukermøter.

Reguleringsprosessen pågikk parallelt med prosjektering, og ble ifølge referatene fra prosjekteringsmøtene fulgt opp av arkitekt og kommunens prosjektleder. I et internt notat datert 4.2.22 beskrives status for reguleringsprosessen. I notatet står det at det er kommet innsigelser til reguleringsplanen som må avklares før ny politisk behandling. I notatet anslås det at saken vil være

⁶⁵ Kalkyler for RIE, RIV, RIVVA, ARK, RIB, VVS og VA.

⁶⁶ Utkast til SHA-plan, HMS og risikoanalyse for RIE, restrisikorapport for RIB, HMS- og risikovurdering for LARK, risikovurdering for ARK og risikovurdering av VVS og VA i prosjektering.

klar for ny behandling i kommunestyret i mai 2022. Planen ble imidlertid ikke fremmet før 1.11.22, da planen ble lagt frem til sluttbehandling og ble vedtatt av kommunestyret.

Revisjonen har mottatt månedsrapporter for hvert av de tekniske fagområdene i forprosjektet. Disse rapportene viser status for økonomi og utført arbeid.

I det siste prosjekteringsmøtet revisjonen har mottatt referat fra (avholdt 6.12.21) ble frist for å sende tilbudsutlysningen satt til 9.12.21, med frist for å sende inn tilbud i februar 2022. Slik fremdriften er beskrevet i dette referatet tok kommunen sikte på forhandlinger og kontrahering i løpet av mars og april 2022. Utlysningen ser imidlertid ut til å ha blitt utsatt etter dette, og ny frist for å levere tilbud ble satt til februar 2023 (ØRIK, konkurransegrunnlag, publisert 22.12.22).

I overgangen fra forprosjekt til gjennomføringsfase er ikke prosjektet fremmet egen sak i kommunestyret ut over bevilgningen av prosjektrammen gjennom kommunestyrets behandling av handlingsplanen.

4.2.3 Anskaffelser

Konkurransegrunnlag for anskaffelse av byggherreombud (BHO) for prosjektene Vilberg barneskole (VIBA), Vilberg barnehage (VIBH) og Langset barnehage (LABH) ble utlyst 14.9.21, med tilbudsfrist 14.10.21. Seks leverandører leverte tilbud, og tilbudene ble evaluert på bakgrunn av pris (30 %) og kvalitet (70 %) (tildelingsbrev 19.11.2021). Kontrakt med leverandøren som hadde lavest pris og ble vurdert med høyest skår på kvalitet (kontrakt signert 7.12.21).

Ifølge konkurransegrunnlaget for anskaffelse av totalentreprenør datert 9.1.23 var tildelingskriteriene 70 prosent på pris og 30 prosent på kvalitet. Tre entreprenører leverte tilbud, og leverandøren med det laveste pristilbudet ble valgt. Entreprenørens tilbud var på 57 554 816 kr eks. mva., mens kontraktssummen var på 57 116 756 kr eks. mva. Kontrakten ble signert 21.4.23.

Prosjektleder for gjennomføringen av trinn 1 forteller i intervju at utover anskaffelse av entreprenør og byggherreombud, ble rammeavtaler benyttet ved øvrige leverandører. Ifølge prosjektleder ble leverandørene rangert høyest benyttet. Unntaket er en mindre anskaffelse til advokattjenester, da kommunen på dette tidspunkt ikke hadde rammeavtale på advokattjenester.

4.2.4 Gjennomføringsfasen

Rutiner for prosjektet i gjennomføringsfasen

Prosjektleder for gjennomføringsfasen i trinn 1 i Eidsvoll kommune oppgir i intervju at PA-bok revidert 31.5.23 er det gjeldende styringsdokumentet i prosjektet. Det foreligger ikke et overordnet styringsdokument for prosjektet og prosjektet har ikke hatt en styringsgruppe.

PA-bok for gjennomføringsfasen viser prosjektorganiseringen og beskriver rolle- og ansvarsfordelingen mellom de ulike partene. I PA-bok viser organisasjonsplanen kommunens prosjektleder, bruker, byggeleder, totalentreprenør, prosjekteringsleder, prosjekteringsgruppe og utførende entreprenører. PA-bok viser ikke hvordan prosjektorganisasjonen forholder seg til prosjekteier ut over rollen til kommunens prosjektleder.

Ifølge PA-bok for trinn 1 skal disse møtene holdes:

- Byggherremøter (hver 14. dag)
- Prosjekteringsmøter (hver 14. dag ev. ved behov)
- Fremdriftsmøter (annenhver uke)
- ITB⁶⁷-møter - (ved behov, minst én gang per måned)
- Prøvedriftsmøter (hver måned ev. oftere ved behov)
- Særmøter
- Inspeksjonsmøter
- Befaringer
 - Egenkontroll
 - Forbefaring/ferdigbefaring
 - Overtakelse
 - Garantibefaringer/befaringer i reklamasjonstiden

Plan for helse, arbeidsmiljø og sikkerhet (SHA-plan) for trinn 1 av prosjektet er utarbeidet 3.3.23 og er sist oppdatert 28.4.23. SHA-plan er byggherrens overordnede styringsdokument for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i prosjektgjennomføringen.

Prosjektoppfølgning i gjennomføringsfasen

Prosjektleder for prosjektets gjennomføringsfase (trinn 1) ble ansatt i Eidsvoll kommune like før kontrahering, og deltok ikke i planleggingsfasen.

Oppstartsmøte med totalentreprenør ble avholdt juni 2023 (referat fra oppstartsmøte 15.6.23). Ifølge hovedfremdriftsplan og referater fra byggherremøter ble byggearbeidene startet opp kort tid etter dette.

Møtestruktur og rapportering

Prosjektleder forteller i intervju at hun har vært på befaringer på byggeplassen minst en gang i uken, og at hun har dokumentert disse befaringene med bilder. Prosjektleder forteller videre at hovedfremdriftsplan og ukeplanene har vært sentrale i prosjektoppfølgningen.

Byggherremøter er gjennomført i tråd med PA-bok. Kommunens prosjektleder, byggherreombud og representanter fra totalentreprenør har deltatt i disse møtene. I møtene gjennomgås blant annet endringer, fremdrift, HMS og kvalitetssikring.

Ifølge PA-bok skal totalentreprenør og byggherreombud utarbeide månedsrapporter. I månedsrapportene fra totalentreprenør rapporteres, i henhold til PA-bok, om status for byggesak, fremdrift, helse, arbeidsmiljø og sikkerhet, kvalitetssikring og økonomi. Månedsrapportene fra byggherreombud inneholder blant annet rapportering på helse, miljø og sikkerhet, økonomisk oversikt, fremdrift og kvalitet.

⁶⁷ ITB: integrerte tekniske bygningsinstallasjoner.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på hvordan prosjektet er rapportert til administrativ ledelse i kommunen, utover rapportering i referatene fra avdelingsmøter ved prosjekt eiendom (omtalt i del 2.5.1).

Økonomi, endringsmeldinger og fullmakter

Prosjektleder forteller i intervju at hun bruker et Excel-ark for å holde oversikt over økonomien i prosjektet. Her registreres a-nota, endringer og tillegg fortløpende. Prosjektleder forteller i intervju at hun også har holdt oversikt over endringsmeldinger og status for godkjenning i dette dokumentet. Revisjonen har mottatt dette dokumentet, fakturaer og totalentreprenørens sluttoppstilling.

Prosjektleder forteller i intervju at samarbeidet med byggherreombud (BHO) har vært godt. Prosjektleder har ukentlige møter med byggherreombud og har vært på befaringer på anleggsområdet minst en gang i uken, og ofte flere ganger.

Prosjektleder for gjennomføringsfasen forteller i intervju at prosjektlederne ved avdelingen tidligere hadde fullmakt til å godkjenne avrop og bestillinger opp til to millioner eks. mva. Dette ble innført på et møte i avdeling prosjekt eiendom om rutiner og fullmakter (referat fra møte 27.1.23). Prosjektleder forteller i intervju at denne fullmakten senere ble trukket tilbake, og at kommunen etter dette ikke har hatt rutiner for hvordan fullmakter skal gis. Dette har vært utfordrende, da det har vært flere skifter av ledere i prosjektperioden.

Prosjektleder forteller i intervju at hun informerte avdelingsleder om alle endringer i prosjektet. Godkjenningene har etter dette blitt gitt muntlig av avdelingsleder.

I oversiktsdokumentet til kommunens prosjektleder er det registrert 50 endringer fra totalentreprenør. Av disse er 38 markert som godkjent, mens de øvrige er markert som avvist eller at de utgår. Endringsmeldingene omfatter både tillegg og avtrekk i pris. Fire av de største endringsmeldingene står for til sammen 1,6 millioner kroner og er grunnet feilprosjektering i konkurransegrunnlaget for vann og avløp.

Oppfølging av feil og mangler

Under byggearbeidene er det ført en liste over avvik hvor avvik fra konkurransegrunnlaget er registrert. I dette dokumentet er manglene beskrevet og det er ført blant annet registreringsdato, prioritet, status for lukking av avviket og dato for lukking. I perioden november 2023 til oktober 2024 ble det registrert 88 avvik. To av disse er pågående, mens resten er lukket. Det er byggherreombudet som registrerer avvikene og lukker sakene. Totalentreprenør og byggherreombud legger inn status og kommentarer i egne felt.

Under overtakelsen ble det opprettet fire mangellister. Avviksskjemaet omtalt over inngår som ett av disse. I disse mangellistene føres mangler og status for utbedring mv. Både totalentreprenør og byggherre registrerer fortløpende i disse dokumentene, og det fremgår av dokumentene når det oppstår uenigheter mellom partene om utbedringene. Under og etter overtakelsen av bygget (november til desember 2024) er det registrert 26 nye avvik. Per februar 2025 var 19 av disse lukket og 7 markert som pågående. Sett sammen med avvik som ikke var lukket før overtakelsen er det altså 9 avvik som ikke er lukket.

Lagring og av prosjektdokumentasjon

Prosjektleder forteller i intervju at praksis for lagring av prosjektdokumentasjon har vært under endring i perioden prosjektet har pågått. Da prosjektleder ble engasjert i prosjektet fikk hun beskjed om at ny praksis er at prosjektdokumenter skal lagres i Teams. Tidligere har kommunen hatt interne prosjektmapper på kommunens F-område, mens deling av prosjektdokumenter har foregått både i Teams og Interaxo.

I kombinasjon med flere skifter av prosjektledere har det vært utfordrende for prosjektleder for gjennomføringsfasen å finne frem til sentral prosjektdokumentasjon fra tidlige faser av prosjektet, da kommunen ikke har hatt retningslinjer for hvordan prosjektdokumentasjon skal lagres.

Kommunens prosjektleder forteller i intervju at hun etter ny praksis har opprettet mapper for dokumentdeling mellom henholdsvis byggeleder og byggherre og totalentreprenør og byggherre og en egen mappe for totalentreprenør. I tillegg har prosjektavdelingen på eiendom en intern mappe for prosjektdokumenter.

4.2.5 Avsluttende fase

Det nye bygget (Vilberg barnehage trinn 1) ble tatt i bruk september 2024. Overtakelsesprotokoll signert 30.10.24, og prosjektet er i prøvedriftsfase frem til oktober 2025. Per januar 2025 er det gjennomført to prøvedriftsmøter iht. PA-bok.

Etter overtakelsen har det vært noen uenigheter mellom prosjektleder og TE om faktureringen av endringer. Det ble holdt et møte mellom TE og kommunens prosjektleder hvor disse uenighetene ble løst (referat fra møte om sluttoppgjør 15.1.25). Ifølge slutfaktura fra TE, revidert 15.1.25, er det godkjent endringer for 1 899 282 kr (se tabellen under). Dette innebærer en endelig kostnad på 59 016 038 kroner.

Tabell 8 Sluttoppgjør totalentreprenør, revidert 15.1.25

Kategori	Beløp i kroner eks mva.
Kontraktsum	57 116 756
Godkjente endringer/tillegg	1 899 282
Kontraktsum og tillegg	59 016 038

Prosjektleder er i gang med å utarbeide sluttrapport for gjennomføringen av Vilberg barnehage trinn 1.

4.2.6 Rapportering til folkevalgte og budsjettering

Administrasjonen har rapportert om prosjektet i tertialrapporter og i årsrapport og årsregnskap i perioden 2021-2023.

I økonomisk rapport 1 og 2 angis status for fremdrift, hvilken fase prosjektet er i, budsjettert prosjektramme for det aktuelle året, revidert budsjett og regnskap hittil i det aktuelle året og om prosjektet har et mindreforbruk, overforbruk eller er i henhold til plan.

Hva som rapporteres i årsmelding og årsregnskap har variert de siste årene. I 2022 og 2023 ble vedtatt prosjektramme og påløpte projektkostnader rapportert, mens i årsregnskapet for 2021 er både opprinnelig, justert og foreløpig prosjektramme rapportert. Omfanget av rapportering er tilsvarende eksemplene som er vist i del 3.2.2 om rapportering av VIBA-prosjekt.

I likhet med VIBA-prosjektet er prosjektrammen for VIBH vedtatt i forbindelse med handlingsplanen, i tillegg går det av handlingsplanen frem en kort beskrivelse av status for prosjektet.

I handlingsplan 2020–2023 ble det avsatt planleggingsmidler til utvidelse av antall barnehageplasser i Vilbergområdet. Ved behandlingen av handlingsplan for 2021–2024 i kommunestyret 8.12.20 ble det bevilget en foreløpig ramme på 80 millioner for bygging av et nytt bygg med seks avdelinger ved siden av eksisterende bygg. I handlingsplan 2023–2026 ble budsjettrammen økt til 113 millioner. Som merknad til økningen i budsjettramme vises det til «ny kalkyle og prisjustering».

Det er ikke lagt fram noen egne politiske saker knyttet til aktuelle beslutningspunkt i prosjektet, annet enn saken om barnehagekapasitet i Midtbygda hvor byggingen av barnehagen ble vedtatt (sak 17/20).

4.2.7 Oppsummering av prosjektet VIBH

Basert på gjennomgangen av VIBH, er revisjonens oppsummering som følger:

- Kommunen har utarbeidet en PA-bok som blant annet beskriver prosjektorganiseringen og hvordan prosjektet skal følges opp. Kommunen har også utarbeidet en SHA-plan som beskriver sikkerhet, helse og arbeidsmiljø. Gjennomgangen viser at kommunen i all hovedsak har fulgt disse planene.
- Kommunen har manglet klare retningslinjer for lagring av prosjektdokumentasjon, og har hatt utfordringer med å skaffe sentral prosjektdokumentasjon fra tidligfasen.
- Kommunen har også manglet klare retningslinjer for fullmakter til å godkjenne endringer. I dette prosjektet mangler skriftlige godkjenninger av endringer, da godkjenning av endringene ble gjort muntlig av avdelingsleder
- I overgangen fra forprosjekt til gjennomføringsfase er ikke for prosjektet fremmet egen sak i kommunestyret ut over bevilgningen av prosjektrammen gjennom kommunestyrets behandling av handlingsplanen.
- Administrasjonen har rapportert om prosjektet i tertialrapporter og i årsrapport og årsregnskap i perioden 2021-2023, men omfanget av rapporteringen har variert.

4.3 Vilberg helsetun – byggetrinn 2

4.3.1 Om prosjektet

Vilberg helsetun byggetrinn 2 består av to prosjekter. Det første prosjektet var det opprinnelige prosjektet for Vilberg helsetun byggetrinn 2, og omfattet bygging av et nytt storkjøkken og bygging av et påbygg med 16 sengerom. Det andre prosjektet gjaldt arbeider i kjelleren, og omfattet

seremonirom, vaskeri, møterom, toalett og garderobe. Denne gjennomgangen gjelder kun det andre prosjektet.

Ifølge Handlingsplan 2021-2024 var opprinnelig budsjett 97 millioner kroner for arbeidene med Vilberg helsetun byggetrinn 2. I årsbudsjettet for 2022 bevilget kommunestyret i tillegg fem millioner kroner. Totalbudsjettet etter tilleggsbevilgningen var 102 millioner kroner. Budsjettet for arbeidene i kjelleren var 11,3 millioner kroner, og ble dekket gjennom det opprinnelige budsjettet på 102 millioner kroner. Byggeleder opplyser til revisjonen i e-post 5.5.25 at arbeidet med kjelleren har vært en del av prosjektet Vilberg helsetun byggetrinn 2 og at kommunestyret ikke fattet et eget vedtak for disse arbeidene.

Arbeidene med kjelleren er bokført på det samme prosjektnummeret som Vilberg helsetun byggetrinn 2, men er splittet i en egen kontrakt. Byggeleder forklarer i e-post til revisjonen 3.7.24 at det ikke var mulig å lage en like dekkende beskrivelse for ombyggingen av kjelleren som for resten av ombyggingen av Vilberg helsetun, ettersom ikke alle bygningsmessige og tekniske utfordringer var kjent før man åpnet opp kjelleren. For å sikre best mulig pris, valgte kommunen å inngå egen kontrakt på vaskeri og seremonirom. Byggeleder mener at dette var en god beslutning, da pristilbudet fra den andre leverandøren var lavere enn pristilbudet fra leverandøren som utførte arbeidene med storkjøkken og sengerom.

4.3.2 Styringsdokumenter og prosjektorganisasjon

I forbindelse med dokumentinnsamlingen oppgir administrasjonen at det ikke er utarbeidet en egen PA-bok, ettersom det er et ganske lite og oversiktlig prosjekt. Administrasjonen opplyser også at hovedprinsippene fra kommunens PA-bok er fulgt.

Revisjonen har fått tilsendt plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA), datert 15.11.21. Planen viser blant annet entreprisform med tilhørende roller. Byggeleder forteller i intervju med revisjonen at roller og ansvar har vært klart i dette prosjektet, og at det har vært et godt samarbeid med leverandøren. SHA beskriver også viktige milepæler, blant annet planlagt overtagelse 2. kvartal 2022.

Revisjonen har også mottatt en avtale som beskriver fordeling av oppgaver mellom byggherrens representant og koordinator for prosjekteringsfasen, signert og datert 18.11.21. Dokumentet beskriver blant annet at koordinator i prosjekteringsfasen har ansvar for oppgavene knyttet til koordinering i denne fasen, jf. byggherreforskriften § 14. Oppgavene omfatter blant annet ansvar for å koordinere prosjektering slik at hensynet til SHA er ivarettatt, og utarbeide en plan for SHA før oppstart av arbeidet på bygge- eller anleggsplassen.

Kommunen har også inngått en egen avtale om fordeling av oppgaver mellom byggherrens representant og koordinator i utførelsesfasen. Avtalen er signert og datert 18.11.21. Ifølge avtalen har koordinator i utførelsesfasen ansvar for alle oppgavene som beskriver koordinering i denne fasen, jf. byggherreforskriften § 14. Dette omfatter blant annet ansvar for å følge opp risikoforhold i byggherrens plan for SHA, herunder avviksbehandling knyttet til planen og at det utarbeides tidsplaner som sikrer at det avsettes tilstrekkelig tid til utførelse av de forskjellige arbeidsoperasjoner.

4.3.3 Kalkyler

Revisjonen har mottatt en kalkyle for byggeprosjektet datert 6.8.21. Ifølge kalkylen er budsjettet for byggeprosjektet 7 359 000 kroner eks. mva. I intervju med revisjonen forteller byggeleder at administrasjonen hadde en formening om hva arbeidene ville koste, slik at det ikke var behov for ytterligere kalkyler eller ekstern kvalitetssikring av kostnadsberegningene. Han legger til at vurderingen av leverandørenes pristilbud støttet opp om at kommunens anslag var riktig.

4.3.4 Anskaffelse og oppstart av arbeidene

Tildelingen av oppdraget tilknyttet byggetrinn 2 er gjort som en minikonkurranse på rammeavtale Tømrertjenester (2019-111). Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon om hvordan minikonkurransen er gjennomført, eller hvilke kriterier for valg av leverandør som er lagt til grunn. Ifølge opplysninger fra prosjektavdelingen til revisjonen i mars 2024 var pris det eneste tildelingskriteriet. Byggeleder forklarer i intervju med revisjonen at dette dreide seg om enkle arbeider, slik at det var mest naturlig å vurdere pristilbudene opp mot hverandre. I tillegg ble konkurransen gjennomført mellom leverandører som hadde en rammeavtale med kommunen, slik at leverandørene allerede var kvalifiserte av Øvre Romerike innkjøpssamarbeid (ØRIK).

To av de tre leverandørene på rammeavtalen leverte tilbud på arbeidene. Revisjonen har fått oversendt et regneark som viser en sammenligning av pristilbudene, men det er ingen evalueringsrapport eller evaluering utover dette.

Kommunen tildelte oppdraget om en totalentreprise til leverandøren som ga det laveste pristilbudet, og kontraktens verdi var 5 904 018 kroner. eks. mva.⁶⁸ Kontrakten er datert 21.2.22, og er signert av kommunens prosjektleder og representant fra leverandøren.

Det er utarbeidet flere fremdriftsplaner for prosjektet. Ifølge fremdriftsplanene begynte arbeidene med vaskeriet og seremonirommet uke 46 i 2021. Dette innebærer at leverandøren startet med arbeidene før kontrakten ble signert.

4.3.5 Oppfølging av prosjektet

Revisjonen har fått tilsendt referater fra 16 byggemøter i perioden fra 24.11.21 til 1.9.22. Referatene viser hvordan administrasjonen regelmessig har fulgt opp blant annet fremdrift, endringer, kvalitet, økonomi, SHA og kommunikasjon. Byggeleder forteller i intervju med revisjonen at alle sentrale beslutninger ble tatt i byggemøtene, og at beslutninger er dokumentert i referatene. Møtereferatene viser også hvem som var til stede i møtene. Byggeleder legger til at han i tillegg var ofte på byggeplassen for å følge opp prosjektet. Tabellen under viser en oversikt over økonomien i prosjektet.

⁶⁸ Rangert som nummer to i rammeavtalen om Tømrertjenester (2019-111)

Tabell 9 Regnskap Vilberg helsetun byggetrinn 2

Kategori	Beløp i kroner
Pristilbud	5 904 018
Sum a-konto fakturaer og slutfaktura	5 994 009
Differanse mellom pristilbud og sum a-konto fakturaer og slutfaktura	89 991
Endringsmeldinger	513 454
Sum a-konto fakturaer, slutfaktura og endringsmeldinger/tillegg	6 575 012

Tabellen viser at summen av a-konto fakturaene og slutfakturaen var 89 991 kroner høyere enn det opprinnelige pristilbudet fra leverandøren. Endringsmeldinger utgjorde om lag 0,5 millioner kroner. Ifølge revisjonens beregninger var summen av a-konto fakturaer, slutfakturaer og endringsmeldinger 6 575 012 kroner.

Det er i tillegg levert varer og tjenester fra andre leverandører, samt ført lønnskostnader til egne ansatte. Disse tilleggene utgjør til sammen 810 868 kroner, slik at totalsummen for prosjektet er 7 930 230 kroner eks. mva.

Byggeleder forteller i intervju at det ikke har vært gjennomført ettårsbefaring etter at kommunen overtok kjelleren. Han forklarer at kommunen og entreprenør har jobbet fortløpende med feil og mangler gjennom hele året etter overtakelsen, og at det derfor ikke var behov for en slik befaring.

4.3.6 Endringsmeldinger

Byggeleder har laget en oversikt over endringsmeldinger i en Excel-fil. Ifølge filen var det 35 endringsmeldinger i prosjektet. Filen viser en oversikt over hver endringsmelding, dato, leverandørens krav, beløp akseptert av kommunen og beløp avvist fra kommunen. Den viser i tillegg om kommunen har akseptert endringsmeldingen, om den er betalt og avklart. Det står også hva endringsmeldingen gjelder og en kommentar.

4.3.7 Rapportering til folkevalgte

Administrasjonen har rapportert om prosjektet i årsmeldingen og årsberetningen for 2021 og 2022, som vist i tabellen under.

Tabell 10 Rapportering om Vilberg helsetun byggetrinn 2

Dokument	Informasjon
Årsmelding og årsberetning 2021 Datert: 31.3.2022	Renovering av bad ved Vilberg helsetun er utført. Under helse og omsorg sorterer også utvidelsen av Vilberg helsetun, byggetrinn 2, hvor opprinnelige ramme viser 102 mill. I 2021 er det benyttet 5,7 mill. i dette prosjektet.
Årsmelding og årsberetning 2022 Datert: 31.1.2023	Byggetrinn 2 ved Vilberg helsetun er i ferd med å bli avsluttet. I 2023 gjenstår arbeider til ferdigstillelse av lagerrom knyttet til vaskeriet og ny renholdsentré mv.

Tabellen viser at administrasjonen har rapportert om fremdrift i årsmeldingene og årsberetningene for 2021 og 2022. I årsmeldingen og årsberetningen for 2021 har administrasjonen også rapportert om opprinnelig budsjett for Vilberg helsetun byggetrinn 2 og hvor mye som er benyttet i prosjektet. Administrasjonen har ikke rapportert om budsjettet for arbeidene med kjelleren.

4.3.8 Lagring prosjektdokumentasjon

Byggeleder opplyser i intervju at dokumentene er lagret i F-strukturen, i tråd med kommunens praksis på tidspunktet da prosjektet ble gjennomført. Revisjonen har ikke undersøkt hvor dokumentene har vært lagret, men har i all hovedsak fått oversendt de etterspurte dokumentene.

4.3.9 Oppsummering av prosjektet Vilberg helsetun

Basert på gjennomgangen av VIBH, er revisjonens oppsummering som følger:

- Kommunen har lagt til arbeidene med kjelleren som en del av Vilberg helsetun byggetrinn 2, og ikke som et eget prosjekt. Prosjektet manglet et eget budsjett og politisk vedtak om gjennomføring. Det har heller ikke vært rapportert særskilt om arbeidene med kjelleren.
- Entreprenøren startet med arbeidene før kontrakten var signert.
- Kommunen har i all hovedsak fulgt opp prosjektets økonomi, fremdrift, kvalitet og endringer gjennom byggemøter.

4.4 Sundet tømmeanlegg for båtseptik

4.4.1 Om prosjektet

Prosjektet Sundet tømmeanlegg for båtseptik (heretter omtalt som båtseptikprosjektet) skulle opprinnelig etableres sammen med toalettanlegget i Cecilie Thoresens park i Sundet med foreløpig ramme på tre millioner kroner, jf. handlingsplan for 2021-2024. Under behandlingen i kommunestyret 22.6.21 (sak 21/31) ble det vedtatt at tømmeanlegget skulle plasseres på bryggen i stedet for i

toalettbygget, og tømmeanlegget ble skilt ut som eget prosjekt.⁶⁹ Denne undersøkelsen omfatter kun tømmeanlegget for båtseptik. En budsjettramme på 2 millioner kroner for båtseptikprosjektet ble vedtatt i handlingsplanen 2022-2025 (sak 21/143).

4.4.2 Styringsdokumenter

Revisjonen er ikke forelagt noen styringsdokumenter for dette prosjektet.

4.4.3 Kalkyler

Prosjektleder forteller i intervju at han ikke kjenner til om det ble utført tidlige kostnadsoverslag, da prosjektet opprinnelig skulle gjennomføres innenfor rammene til prosjektet om toalettanlegget. Revisjonen har etterspurt kalkyler og usikkerhetsanalyser fra kommunen, men ifølge assisterende avdelingsleder i prosjekt eiendom har det ikke vært mulig å fremskaffe.

4.4.4 Anskaffelser

I båtseptikprosjektet ble det gjort to utlysninger; en for tømmeanlegget for båtseptik (rammeavtale for maskinentreprenør) og en for utvidelse av bryggeanlegget (rammeavtale for tømmerertjenester). Prosjektleder forteller i intervju at utlysningen ble sendt til alle entreprenørene i de aktuelle rammeavtalene. Revisjonen har ikke mottatt utlysningen, men har mottatt de innkomne tilbudene for både tømmerertjenester og maskinentreprenør.

Prosjektleder forteller i intervju at to entreprenører sendte inn tilbud i hver av de to utlysningene. Revisjonen har ikke mottatt kommunens evaluering av de innkomne tilbudene, men ifølge tilbudsbrevene ble entreprenørene med de laveste tilbudene valgt for begge tjenestene. Det foreligger signert kontrakt med maskinentreprenør, men revisjonen har ikke mottatt signert kontrakt med leverandøren på tømmerertjenester. Ifølge prosjektleder ble det ikke gjort noen anskaffelser utenom rammeavtalen i dette prosjektet.

4.4.5 Oppfølging av prosjektet

Det ble ikke gjennomført byggemøter i båtseptikprosjektet. Prosjektleder forteller i intervju at prosjektoppfølgingen har foregått gjennom befaringer med entreprenørene på anleggsområdet. Det foreligger ikke referater fra disse befaringene. Videre forteller prosjektleder at e-post var brukt i kommunikasjonen med entreprenørene. Revisjonen har ikke mottatt fremdriftsplaner eller andre dokumenter som beskriver hvordan prosjektoppfølgingen har foregått.

Parallelt med båtseptikprosjektet pågikk det bygging av et toalettanlegg i samme område, som ble utført av samme entreprenør. Prosjektleder forteller i intervju at samarbeidet mellom de to prosjektene fungerte godt. Ifølge prosjektleder var rolle- og ansvarsfordelingen i prosjektet klar. Det foreligger imidlertid ikke noe egen beskrivelse av dette, eller hvordan prosjektet ble organisert.

Siden prosjektleder ikke jobber som prosjektleder til vanlig hadde han ikke fullmakt til å godkjenne fakturaer. Dette ble løst ved at en av prosjektlederne ved prosjektavdelingen på kommunalteknikk mottok fakturaene fra entreprenøren og sendte dem deretter til prosjektleder for bekreftelse på at

⁶⁹ Toalettanlegget ble gjennomført av avdeling prosjekt eiendom, mens tømmeanlegget for båtseptik ble gjennomført av prosjektavdelingen på kommunalteknikk.

fakturaen var reell. Når prosjektleder for båtseptikprosjektet hadde bekreftet fakturaen ble den sendt tilbake og attestert. Deretter ble faktura sendt til avdelingsleder for anvisning.

Prosjektleder for båtseptikprosjektet forteller i intervju at gjennomføringen av prosjektet var utfordrende. Dette på grunn av høyt tidspress for å utvide bryggen før vårflommen, og at det var ulike meninger om hvordan prosjektet skulle gjennomføres. Blant annet ønsket planavdelingen at det skulle etableres et sittetrinn på brygga, noe som ikke var beregnet inn i prosjektrammen.

En annen utfordring i prosjektoppfølgningen var prosessen rundt byggesøknaden for bryggeanlegget. Prosjektleder forteller i intervju at han først fikk beskjed om at prosjektet ikke var søknadspliktig. Deretter ble det gitt tilbakemelding om at prosjektet kunne være søknadspliktig likevel. Virksomhetsleder informerer i e-post til revisjonen at avdelingen ikke besatte kompetanse på byggesøknadsbehandling på dette tidspunktet. Siden søknaden var tidskritisk for de videre arbeidene, ble det besluttet å bestille søknadsarbeidet som tilleggsarbeider hos entreprenøren. Entreprenøren benyttet konsulent som underleverandør for denne jobben (e-post fra virksomhetsleder 16.9.24).

På tidspunktet båtseptikprosjektet pågikk hadde kommunalteknikk felles avdeling for fagstab og prosjekt. Det foreligger fire referater fra avdelingsmøter fra perioden prosjektet pågikk. I disse møtene er det blant annet tatt en gjennomgang av status for pågående prosjekt. I referatet fra møtet 18.11.21 rapporteres det om at båtseptikprosjektet er startet opp, og at prosjektleder venter på tilbud fra entreprenørene. I referat fra avdelingsmøte 12.1.22 rapporteres det om at tilbudene er kommet inn, og at det vil være et samarbeid med prosjektavdelingen på eiendom som skal bygge toalettanlegget. Ut over dette er ikke båtseptikprosjektet nevnt i referatene revisjonen har mottatt.

Det foreligger åtte referater fra ledermøter med avdelingsledere og virksomhetsleder i kommunalteknikk for perioden prosjektet pågikk. Informasjon om de pågående prosjektene er et punkt på agendaen for disse møtene, men båtseptikprosjektet er ikke omtalt i noen av disse referatene.

Tømrertjenester

Tabellen under viser prosjektkostnadene for utvidelsen av bryggeanlegget. Pristilbud fra entreprenøren for tømrertjenestene var opprinnelig på 850 413 eks. mva. Det ble utarbeidet et revidert kostnadsoppsett før oppstart av arbeidene på 935 983 eks. mva. (e-post fra virksomhetsleder 16.9.24).

Tabell 11 Kostnader for bryggeanlegget (tømrrertjenester)

Kategori	Beløp i kroner (eks. mva.)
Pristilbud justert før byggestart	935 983
Pristilbud inklusiv endringsmelding 1 som er fakturert a-konto	1 212 410
<i>Endringsmelding 1 bryggeanlegg (sittetrinn på brygga) – fakturert som A-nota</i>	276 427
Endringsmelding 2 bryggeanlegg (prefabrikkerte fundamenter)	207 619
Endringsmelding 3 bryggeanlegg (skifte av gulvbord brygge)	258 570
Kostnader byggesøknad (inkl. 10 % påslag)	39 365
Slutfaktura	90 886
Sum a-konto fakturaer og slutfaktura (inkl. endringsmelding 1)	1 211 809
Sum endringsmelding 2 og 3 og kostnad byggesøknad	505 554
Sum a-konto fakturaer, slutfaktura og endringsmeldinger/tillegg	1 717 363

Det ble godkjent tre endringsmeldinger knyttet til utvidelsen av bryggeanlegget. Den første var et ønske fra planavdelingen om å etablere et sittetrinn på brygga. Prosjektleder forteller i intervju at det ikke var planlagt og budsjettet for dette sittetrinnet. Den andre endringsmeldingen er knyttet til bryggeanlegget var for levering og montering av L-fundamenter⁷⁰. På grunn av tidspress på grunn av stigende vannstand i Vormå ble avgjort å prefabrikkere fundamenter for å redusere risikoen i prosjektet. Den tredje endringen som ble gjort på bryggeanlegget var skifte av gulvbord på eksisterende brygge, da det viste seg at eksisterende gulvbord hadde råte og var i dårlig stand (e-post fra virksomhetsleder 16.9.24). Prosjektleder forteller i intervju at endringsmelding 2 og 3 skyldes utfordringer de ikke visste om på forhånd. Videre forteller prosjektleder at det ikke kom noen overraskende endringsmeldinger fra entreprenørene.

Tømmeanlegg

Tabellen under viser prosjektkostnadene for etableringen av tømmeanlegget for båtseptik. Det ble godkjent tre endringer under arbeidet med tømmeanlegget.

⁷⁰ Fundamenter formet som en «L».

Tabell 12 Kostnader for båtseptikanlegget (maskinentreprenør)

Kategori	Beløp i kroner (eks. mva.)
Pristilbud	350 816
Endringsmelding 1 Etablering trekkør og blokkdemolering	20 130
Endringsmelding 2 Fremføring av strøm og vann til båtseptik	13 936
Endringsmelding 3 Levering og montering av reduksjonsventil	6 322
Sluttnota	389 316
Differanse mellom pristilbud og sum a-konto fakturaer og slutfaktura	- 38 500
Sum a-konto fakturaer, slutfaktura og endringsmeldinger/tillegg	429 704

Tabellen under viser en oppsummering av prosjektkostnadene for båtseptik-prosjektet.

Tabell 13 Oppsummering av rammer og kostnader i båtseptikprosjektet

Kategori	Beløp i kroner (eks. mva)
Ramme ihht. Investeringsplan	2 000 000
Bryggeanlegg	1 717 363
Tømmeanlegg for båtseptik	429 704
Pris entreprenørkostnader tømmeanlegg og bryggeanlegg	2 147 067

Prosjektleder for båtseptikprosjektet forteller i intervju at prosjektet gikk litt over rammen, blant annet på grunn av endringene som ble gjort etter ønske fra planavdelingen. Ifølge kommunens årsmelding for 2023 skyldes merforbruket blant annet at foretrukket leverandør av selve enheten for båtseptik gikk konkurs, slik at enheten måtte hentes fra en annen leverandør.

4.4.6 Rapportering

Revisjonen mottatt dokumenter som viser rapportering fra prosjektet til administrativ ledelse. Rapportering til politikken er gjennomført på ordinær måte i årsrapport og tertialrapporter.

Tabellen under viser informasjonen som er gitt om prosjektet i kommunens handlingsplan og årsmelding.

Tabell 14 Sundet tømmeanlegg for båtseptik handlingsplanen og årsmelding

Dokument	Informasjon
Handlingsplan 2022-2025 Budsjett 2022 Datert: 22.11.2021	I PS 21/89 ble bla. følgende vedtak fattet av kommunestyret: «Tømmestasjon for båter skal etableres i samarbeid med HUVO for å søke om delfinansiering. Prosjektet forventes utover dette å kunne gjennomføres innen eksisterende ramme. Inndekning for eventuell endret investeringskostnad skal innarbeides i budsjett og handlingsplan for perioden 2022-2025.» Foreløpig ramme er 2 mill.
Årsmelding og årsberetning for 2022	Vedtatt totalbudsjett: 2 mill. I administrasjonens tilbakemelding til rapporten vises det til at rammen var på 2,4 millioner, ettersom prosjektet også fikk et tilskudd fra HUVO (Vannområdet Hurdalsvassdraget/Vorma). Påløpt totalt: 2,158 mill. Status: forsinket Brygga er ferdigstilt og pumpeanlegget er levert, men det gjenstår montering og installasjon. Pumpeanlegget måtte kjøpes fra en annen leverandør da den utvalgte leverandøren gikk konkurs. Leveringen ble foretatt så sent på året at monteringen vil bli utført når det tørker opp. Det er ikke ventet flere fakturaer i prosjektet. Merforbruk på 0,16 mill.

4.4.7 Lagring av prosjektdokumentasjon

Kommunen har hatt utfordringer med å fremskaffe sentral dokumentasjon på prosjektgjennomføringen i båtseptikprosjektet. Som nevnt i kapittel 6.4 og 6.5 har mye av kommunikasjonen i prosjektet foregått muntlig og gjennom befaringer på anleggsområdet. Revisjonen har ikke mottatt styringsdokumenter, kalkyler, referater fra møter med entreprenørene, usikkerhetsvurderinger, eller fremdriftsplaner. Revisjonen mangler også flere dokumenter knyttet til anskaffelsen, blant annet forespørsel til leverdørene på rammeavtalen, mottatte tilbud, evalueringen av tilbud og signert kontrakt med leverandøren på tømmer tjenester.

4.4.8 Oppsummering av båtseptikprosjektet

Basert på gjennomgangen av båtseptikprosjektet, er revisjonens oppsummering som følger:

- Prosjektdokumentasjonen er mangelfull.
- I praksis har kommunen i all hovedsak fulgt opp økonomien og gjennomføringen av prosjektet på en tilfredsstillende måte.

4.5 Rehabilitering vannledning og reduksjonskum Minneåsen

4.5.1 Om prosjektet

Prosjektet 'Rehabilitering vannledning og reduksjonskum Minneåsen' (heretter omtalt som Minneåsen-prosjektet) omfatter utskiftning av ca. 2000 meter vannledning og en ny reduksjonskum.⁷¹ Ca. 800 meter er råvannsledning ned til nytt vannbehandlingsanlegg i Tisjøen og ca. 1200 meter er rentvannsledning fra vannbehandlingsanlegg til og med en ny trykkreduksjonsstasjon på Myrstuenga. Prosjektet er knyttet til, men ikke en del av, kommunens utbygging av fullrensing på Tisjøen vannbehandlingsanlegg.

4.5.2 Politiske beslutninger før gjennomføring av prosjektet

Som omtalt i kap. 2.5.2, utarbeider kommunalteknikk en saneringsplan som blant annet beskriver en tiltaksplan med budsjett for planlagte saneringsprosjekter i planperioden. Saneringsplanen blir ikke politisk vedtatt, men den er grunnlag for prosjektene til kommunalteknikk som tas inn i investeringsplanen, og som videre inngår i kommunens handlingsplan. Revisjonens gjennomgang av saksfremleggene til behandlingen av handlingsplanene viser at saneringsplanen ikke er lagt ved som et eget vedlegg.

Ifølge dokumentasjonen som revisjonen har mottatt, blir Minneåsen-prosjektet først omtalt i saneringsplanen for vann for perioden 2018 til 2020. Minneåsen-prosjektet er trukket frem som ett av tre planlagte prosjekter i 2020, og vil omfatte en sanering av om lag 1200 meter ledning mellom Tisjøen og Myrstuenga, og kostnaden er estimert til 14,4 millioner eks. mva.⁷² I motsetning til de to andre planlagte saneringsprosjektene i 2020, Østsidaledningen (anslått 36 millioner eks. mva,) og Feiring (anslått 15,6 millioner kroner eks. mva), forutsetter ikke Minneåsen-prosjektet et politisk vedtak ifølge saneringsplanen.

Etter det revisjonen er kjent med, var det første politiske vedtaket i prosjektet i forbindelse med behandlingen av kommunens handlingsplan 2021-2024, budsjett 2021 (8.12.20, sak 20/111). Handlingsplanen opplyser følgende om prosjektet:

85 Rehabilitering vannledning og reduksjonskum Minneåsen

Utskifting av 700 meter inntaksledning før Tisjøen vannbehandlingsanlegg og 1200 meter etter Tisjøen vannbehandlingsanlegg planlegges i 2022. I 2021 blir trykkreduksjonskum ved Myrstuenga skiftet. Foreløpig ramme: 25 mill.

4.5.3 Styringsdokumenter

Revisjonen har mottatt en plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) som inngikk som en del av konkurransegrunnlaget til anskaffelsen av prosjektet. SHA-planen opplyser at prosjektet skal gjennomføres i henhold til den norske standarden NS8406, som er en forenklet standardkontrakt for bygge- og anleggsbransjen. SHA-planen presenterer også et organisasjonskart som viser

⁷¹ Det er vanlig å skille mellom sanering og rehabilitering av ledninger. Sanering innebærer at ledningen skiftes ut, mens ved rehabilitering blir den gamle ledningen oppgradert, men liggende.

⁷² Andre tiltak fra kommunens prioriteringsliste kommer i tillegg. Disse forutsetter heller ikke politisk vedtak.

organisering og rollefordelingen av arbeidet med SHA i prosjektet. Organisasjonskartet viser at prosjektet er organisert med byggherre, byggherres representant, koordinator for prosjektering (KP) og koordinator for utførelse (KU). En prosjekteringsgruppe koordinerer prosjekterende parter innen områdene vei, elektro, vann og avløp (VA), konstruksjon og VA-prosess. I gjennomføringen har hovedentreprenøren ansvaret for koordineringen mellom de ulike partene. Prosjektleder og prosjektmedarbeider på Minneåsen-prosjektet forteller i intervju at de opplever at det har vært en klar rolle- og ansvarsfordeling i prosjektorganisasjonen.

Ifølge SHA-planen skal informasjon om avvik varsles byggherre ved koordinator for utførelse snarest mulig, men planen beskriver ikke møter eller rapporteringer utover dette. SHA-planen beskriver også at arbeidet med prosjektet er planlagt fra 10.8.22 til 30.6.22, og at den enkelte entreprenør har ansvar for å utarbeide og vedlikeholde en detaljert fremdriftsplan i henhold til krav i kontrakten med byggherre. Revisjonen har ikke mottatt andre styringsdokumenter i prosjektet, som for eksempel PA-bok eller fremdriftsplaner som beskrevet i SHA-planen.

4.5.4 Kalkyler og budsjett

Som omtalt i kap. 2.5.2 blir tidlige kostnadsberegninger gjort i forbindelse med utarbeidingen av saneringsplanen, og beregningene bygger på erfaringstall. Som beskrevet i over, viste saneringsplanen for 2018 at kostnadene i prosjektet var beregnet til 14,4 millioner kroner, og skulle omfatte utskifting av 1200 meter ledning. Saneringsplanen for vann for perioden 2018 til 2020 opplyser følgende (side 11):

Estimatet inneholder alle kostnader fra planlegging til ferdigstilling med blant annet interne kostnader, prosjektering og entreprisekostnader. Det er bestemt å bruke et kostnadsestimat på 12.000 kr/m. Dette er erfaringstall fra andre saneringsprosjekter i Eidsvoll kommune. Meterkostanden er høy, men er satt for å ikke underestimere et fremtidig budsjett.

Ifølge prosjektleder og -medarbeider er det eksterne som utarbeider usikkerhetsanalyser og risikoanalyser i forbindelse med prosjekteringen, og prosjektlederne ved prosjektavdelingen på kommunalteknikk er ikke involvert i dette arbeidet. Revisjonen har mottatt en kalkyle datert 3.5.22, som viser at beregnet kostnad er 44 672 000 inkl. mva. Kostnadsberegningen inkluderer både entreprenørkostnader og byggherrekostnader for både trykkreduksjonsskummen og ledningsnettet. Det er også lagt inn en sikkerhetsmargin på 20 prosent. For entreprenørens kostnader til fysiske materiell og utstyr (fysiske kostnader), viser beregningen samlede priser for hver post. Dermed er det ikke mulig å se antall meter ledning, eller beregnet pris per meter. Det kommer heller ikke tydelig frem om prisen gjelder sanering eller rehabilitering av ledningene.

Tabellen under oppsummerer beskrivelser av budsjettet for Minneåsen-prosjektet ifølge kommunens handlingsplaner.

Tabell 15: Budsjett for Minneåsen-prosjektet ifølge handlingsplaner

Dokument	Beskrivelse
Handlingsplan 2020-2023, budsjett 2020	98 Rehabilitering vannledninger Tisjøen Rehabilitering av vannledninger Tisjøen er en av flere prioriterte strekninger under post 98 i handlingsplanen. Total bevilget tom. 2023: 12 mill. kroner <i>(Dette beløpet var bevilget under felles post for rehabilitering av vannledninger i kommunen. Rehabilitering vannledning og reduksjonsskum Minneåsen var skilt ut som egen post i budsjett for 2021.)</i>
Handlingsplan 2021-2024, budsjett 2021	85 Rehabilitering vannledning og reduksjonsskum Minneåsen Utskifting av 700 meter inntaksledning før Tisjøen vannbehandlingsanlegg og 1200 meter etter Tisjøen vannbehandlingsanlegg planlegges i 2022. I 2021 blir trykkreduksjonsskum ved Myrstuenga skiftet. Foreløpig ramme: 25 mill. kroner
Handlingsplan 2022-2025, budsjett 2022	94 Rehabilitering vannledning og reduksjonsskum Minneåsen Utskifting av 700 meter inntaksledning før Tisjøen vannbehandlingsanlegg og 1 200 meter etter Tisjøen vannbehandlingsanlegg planlegges i 2022. Prosjektets totalkostnad er fremdeles estimert til 25 mill. 20 mill. dekkes via ramme for vannledningsnett (post 93 Rehabiliteringsplan vannledningsnett, 2% utskiftingstakt jf. mattilsynet). Foreløpig ramme er redusert fra 25 mill. til 5 mill. kroner
Handlingsplan 2023-2026, budsjett 2023	Rehabilitering vannledning og reduksjonsskum Minneåsen Utskifting av 700 meter inntaksledning før Tisjøen vannbehandlingsanlegg og 1 200 meter etter Tisjøen vannbehandlingsanlegg. Prosjektets foreløpig ramme er oppjustert til estimert til 34 mill. kroner Godkjent vedtak: 34 mill. kroner

Tabellen viser at budsjettet for prosjektet har variert årlig. I budsjettet for 2021 ble det satt en foreløpig ramme på 25 millioner kroner. I budsjettet for 2022 står det at prosjektkostnadene skulle dekkes via

ramme til ledningsnett, og at kun 5 millioner kroner skulle dekkes av investeringsbudsjettet.⁷³ Totalkostnaden var fortsatt estimert til 25 millioner kroner på dette tidspunktet. I budsjettet for 2023 er prosjektets foreløpige ramme oppjustert til 34 millioner kroner.

4.5.5 Anskaffelser

Prosjektet ble utlyst for utførelse på Doffin, med frist for å levere tilbud 7.6.22. Ifølge konkurransegrunnlaget omfattet prosjektet rehabilitering av vannledning og reduksjonsstasjon på Minneåsen. Prosjektet var planlagt å starte 10.8.22 og forventet ferdigstilt 30.6.23. Konkurransegrunnlaget inneholder en detaljert beskrivelse av arbeidene. Ifølge disse beskrivelsene skal ledningene skiftes ut.

I utlysningen ble det lagt inn tildelingskriterier for pris (70 prosent), fremdrift og oppdragsforståelse (30 prosent). Revisjonen har i tillegg til konkurransegrunnlaget, mottatt tilbudsdokumentene fra entreprenørene, inkludert deres plan for fremdrift og gjennomføring. Revisjonen har også mottatt kommunens evaluering og signert kontrakt med entreprenør.

Tre entreprenører leverte tilbud i Minneåsen-prosjektet. Ifølge ØRIKs anskaffelsesprotokoll datert 26.9.22, skåret den valgte entreprenøren høyest på begge tildelingskriteriene. Den valgte entreprenøren leverte et betydelig lavere pristilbud enn de to øvrige entreprenørene. Prosjektleder opplever imidlertid ikke at entreprenøren priset seg lavt for å få tilbudet (intervju 28.11.24).

Ifølge kontrakten består arbeidene av følgende oppgaver:

Det skal etableres ca. 1900 m ny hovedvannledning med kummer, trykkreduksjonsstasjon og trekkør for fiber alt i henhold til Doffinreferanse 2022/12.

Ifølge kontrakt signert 26.8.22 var tilbudet 23 171 049,94 kroner eks. mva.⁷⁴

4.5.6 Oppfølging av prosjektet

Det ble gjennomført byggemøter med entreprenør hver andre uke i perioden oktober 2022 til september 2023. Revisjonen har mottatt 19 referater fra byggemøter i Minneåsen-prosjektet. Prosjektleder, prosjektmedarbeider og gravekontrollør har deltatt på samtlige av disse møtene. Avdelingsleder har deltatt på samtlige byggemøter fra og med februar 2023. Det er brukt en fast mal i disse møtene og referatene beskriver status, økonomi, fremdrift, endringer, utfordringer mv.

Prosjektleder og prosjektmedarbeider forteller i intervju at de i tillegg var ute på byggeplassene på befaring. Anleggskontrollør ved kommunalteknikk er med på disse befaringene.

I den oppfølgingen av prosjektet bruker prosjektleder en månedsrapport hvor alle kostnader legges inn. I tillegg beskriver månedsrapporten fremdrift og en generell status for områdene tid, økonomi og risiko/usikkerhet. Disse områdene er vurdert etter en trafikklysmoell, og markert med fargene grønn, gul og rød.

⁷³ En mulig forklaring kan være at 20 millioner kroner skal dekkes av rammen for vannledningsnett.

⁷⁴ Pris inkl. mva. var 28 963 812,43 kr.

Revisjonen har gjennomgått siste versjon av månedsrapporten i Minneåsen-prosjektet (oppdatert 12.3.24). Dokumentet viser at opprinnelig budsjett var 25 millioner kroner. Ifølge månedsrapporten ble budsjettet oppjustert til 34 millioner kroner 1.1.2022 og deretter justert på nytt til 33 millioner kroner 8.9.2023. Nedjusteringen til 33 millioner kroner er rapportert i årsmeldingen for 2023, mens handlingsplanen 2023-2026 budsjett 2023 viser vedtatt budsjett på 34 millioner kroner. Det er uklart for revisjonen når nedjusteringen av prosjektrammen ble vedtatt. Prosjektleders månedsrapport inneholder også en detaljert oversikt over kostnader med fakturanummer, leverandør, dato, sum og kommentar. Videre er det registrert om faktureringen er gjort i forbindelse med detaljprosjektering, kontraktsum (a-nota), tillegg, endringsmelding eller annet. Månedsrapporten inneholder i tillegg en kalkyle hvor kostnadene er samlet (se tabellen under).

Tabell 16 Budsjett og kostnader

Kategori	Beløp i kroner (eks. mva)
Detaljprosjektering	1 855 426
Kontraktsum utførelse hovedentreprenør	24 139 641
Endringsmeldinger hovedentreprenør	1 706 341
Ekstern byggeledelse	70 890
Tillegg ⁷⁵	3 924 814
Annen ⁷⁶	649 517
Totalt på prosjektet	32 346 629
Gjenværende kontrakt entreprenør	1 401 812
Gjenværende budsjett	653 371

Kilde: prosjektleders månedsrapport (sist oppdatert 12.3.2024)

Kategorien «Tillegg» i tabellen viser blant annet til arbeider med legging av fiberkabel til nytt vannbehandlingsanlegg og et mindre ledningstrekk ved vannbehandlingsanlegg. Da prosjektet ble holdt innenfor den vedtatte rammen på 34 millioner kroner per 1.1.2022, var det ikke behov for tilleggsbevilgninger for å dekke inn kostnadene til disse oppgavene.

Prosjektleder forteller i intervju at det kom inn 21 endringsmeldinger fra entreprenør i Minneåsen-prosjektet, hvorav 18 ble godkjent. Disse endringsmeldingene er registrert i månedsrapporten datert

⁷⁵ Gjelder blant annet fiberlinjer, ny vannledning og stålrør med mer.

⁷⁶ Gjelder blant annet bistand i forbindelse med utforming av festekontrakt, hogst, rydding av trasé, saksbehandlingsgebyr for fradeling av areal med mer.

12.3.24, og utgjorde 1 706 341 kroner. Prosjektleder forteller i intervju at hun mener endringsmeldingene fra entreprenøren var reelle (intervju 28.11.24).

Avdelingsleder på kommunalteknikk forteller i intervju at prosjektlederne ikke har noen formelle fullmakter til å godkjenne endringer. Prosjektlederne godkjenner endringene i dialog med avdelingsleder. Prosjektleder og prosjektmedarbeider på Minneåsen-prosjektet forteller i intervju at de savner klarhet i hvordan fullmakter skal delegeres i investeringsprosjektene i kommunen. Hvor store summer prosjektlederne kan godkjenne endringer for, samt hva slags beslutninger prosjektlederne kan ta på egen hånd og hva som må løftes opp på ledernivå har vært et tema.

Revisjonen har også fått tilsendt dokumentasjon som viser at overtakelsesprotokollen ble signert 11.3.24. Prosjektleder forteller i intervju at det er søkt om ferdigattest. Etter det revisjonen kjenner til var den ikke på plass på tidspunktet for undersøkelsen.

4.5.7 Rapportering

I prosjektavdelingen på kommunalteknikk gjennomføres det avdelingsmøter hver 14. dag hvor status for alle pågående prosjekter ved avdelingen gjennomgås. Revisjonen har gjennomgått møtereferatene i perioden Minneåsen-prosjektet pågikk. Referatene viser status i prosjektene, budsjett, status for fakturering og fremdrift. I tillegg har prosjektlederne daglig kommunikasjon med avdelingsleder og andre prosjektledere (intervju 28.11.24).

Revisjonen har mottatt månedsrapporter om investeringsprosjektene på kommunalteknikk fra perioden februar til september 2023 som viser rapportering til administrasjonen. Månedsrapportene beskriver status for fremdrift og økonomi for prosjektene, inkludert Minneåsen-prosjektet. Månedsrapportene viser blant annet en forsinkelse i prosjektet i påvente av prosjektet om vannbehandlingsanlegget. Tross denne forsinkelsen er ikke dato for ferdigstilling påvirket, ifølge månedsrapportene.

Avdelingsleder for prosjektavdelingen forteller i intervju at han deltar i månedlige ledermøter med avdelingsledere og virksomhetsleder ved kommunalteknikk. Revisjonen har mottatt referater fra disse møtene.

Tabellen under viser hvordan kommunen har rapportert til politikken om prosjektet i årsmeldinger og årsberetninger.

Tabell 17 Politisk rapportering om Minneåsen-prosjektet i årsmeldinger og årsberetninger

Dokument	Tema
Årsmelding og årsberetning 2021	Foreløpig ramme: 25 mill. kroner
Årsmelding og årsberetning 2022	Oppdimensjonering og fornying av ledningstrekk fra Tisjøen og ned til Myrstuenga. Prosjektet er i rute og skal være ferdig iht. kontrakt til Q3 2023. Vedtatt totalt: 34 mill. kroner Påløpt totalt: 11,6 mill. kroner Rev. Bud. 2022: 10,7 mill. kroner Regnskap 2022: 11,3 mill. kroner
Årsmelding og årsberetning 2023	Prosjektet er i hovedsak avsluttet i 2023. Det gjenstår noe kompletterende arbeider som skal utføres i 2024. Vedtatt totalt: 33 mill. kroner Påløpt totalt: 30,5 mill. kroner Rev. Bud 2023.: 21,4 mill. kroner Regnskap 2023: 18,9 mill. kroner Status: Forsinket Økonomistatus: Mindreforbruk Avvik i kr: 2,5 mill. kroner

Tabellen viser at administrasjonen har blitt orientert kort om status i prosjektet, vedtatt beløp, påløpt beløp, revidert budsjett og regnskap i årsmeldingene for årsberetningene for 2022 og 2023. I årsmeldingen og årsberetningen for 2023 orienterte administrasjonen i tillegg at prosjektet var forsinket, men ikke hvor stor forsinkelsen var eller ny dato for planlagt ferdigstillelse. Administrasjonen orienterte også at det var et mindreforbruk, og at avviket var rundt 2,5 millioner kroner. Administrasjonen har rapportert ulikt vedtatt budsjett i årsmeldingen og årsberetningen for 2022 og 2023. Etter det revisjonen kjenner til, er ikke endringen i budsjettet til 33 millioner i 2023 politisk vedtatt. I årsmeldingen og årsberetningen for 2021 orienterte administrasjonen om en foreløpig ramme.

4.5.8 Lagring og arkivering av prosjektdokumentasjon

Prosjektleder og -medarbeider for Minneåsen-prosjektet forteller i intervju at Interaxo ble brukt som prosjekthotell i prosjektet, og kommunens arkivsystem ble brukt for lagring av arkivverdige dokumenter. Ifølge prosjektleder bestiller avdelingsleder ved prosjektavdelingen på kommunalteknikk en nedlastning av prosjektmappa i Interaxo. Revisjonen har ikke informasjon om hvorvidt dette er gjort i Minneåsen-prosjektet.

4.5.9 Oppsummering av Minneåsenprosjektet

Basert på gjennomgangen av Minneåsenprosjektet, er revisjonens oppsummering som følger:

- Kommunen hadde en SHA-plan som beskriver roller i med sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, men ingen øvrige styringsdokumenter.
- Det fremstår som at roller og ansvar mellom byggherre og entreprenør har vært avklart. Den formelle fullmaktstrukturen har vært uklar, særlig når det gjelder prosjektledernes fullmakter til å godkjenne endringer.
- Oppfølgingen av prosjektet er blant annet dokumentert gjennom byggemøter og prosjektleders månedsrapport. Avdelingsleders månedsrapport fra februar 2023 viser status for fremdrift og kostnader, men revisjonen har ikke mottatt månedsrapporter før denne datoen.
- Kommunestyret har vedtatt nye budsjetter i prosjektperioden, men det er uklart for revisjonen hva som ligger til grunn for opp- og nedjusteringer av budsjetttrammene i prosjektet.
- Rapporteringen til politikken gir begrensede muligheter til å følge med på økonomien og fremdriften i prosjektet. Administrasjonen har blant annet rapportert ulike budsjetter. Administrasjonen har også rapportert at prosjektet er forsinket, uten å beskrive verken årsaker eller hvor lang forsinkelsen antas å bli.

4.6 Vurdering - gjennomføring av andre investeringsprosjekter

Dette kapitlet har beskrevet utvalgte områder knyttet til gjennomføringen av to investeringsprosjekter hos prosjekt eiendom, Vilberg barnehage og Vilberg helsetun (kjelleren) og to investeringsprosjekter hos kommunalteknikk, båtseptik og Minneåsen. Budsjetttrammene for prosjektene har variert mellom 2 og 113 millioner kroner.

Det har ikke vært hensiktsmessig å legge til grunn de samme forventningene om prosjektmetodikk for alle prosjektene, og revisjonen har derfor lagt til grunn forenklede utledninger i dette kapitlet. Innholdet i faktabeskrivelsene er varierende, etter en vurdering av hva som har vært mest relevant for å bidra til læring og forbedring i kommunen. Revisjonens vurdering bygger på en samlet vurdering av de fire prosjektene.

Revisjonen vurderer at kommunen i ulik grad har fulgt anbefalt prosjektmetodikk i investeringsprosjektene. Når det gjelder styringsdokumenter, har ingen av prosjektene hatt et overordnet styringsdokument som angir kommunens overordnede forventninger og rammer for prosjektet. Videre er VIBH det eneste prosjektet som har hatt en egen PA-bok. Kommunen har utarbeidet SHA-plan for VIBH, Vilberg helsetun og Minneåsen. Kommunen har ikke utarbeidet noen egne styringsdokumenter for båtseptikprosjektet. Som beskrevet i kapittel 2, var kommunens rutiner for styring av investeringsprosjekter mangelfulle da gjennomføringen av disse investeringsprosjektene ble påbegynt. Med unntak av VIBH, har kommunen etter revisjonens vurdering manglet styringsdokumenter som beskriver rutiner for å følge opp økonomi, fremdrift, kvalitet, endringer og rapportering i de utvalgte investeringsprosjektene. Likevel har kommunen langt på vei fulgt dette opp på en tilfredsstillende måte i praksis.

Etter revisjonens vurdering har rollefordelingen i prosjektene i all hovedsak vært avklart i praksis, selv om skriftlige beskrivelser av roller og ansvar har vært mangelfulle. Beskrivelsene i intervjuer gir

inntrykk av at roller og ansvar mellom byggherre og entreprenør har vært klart definert i prosjektene. Gjennomgangen viser også at prosjektlederne i kommunalteknikk har manglet klare fullmakter, særlig når det gjelder å godkjenne endringer. Videre manglet VIBH skriftlige godkjenninger av endringer, da godkjenninger ble gjort muntlig av avdelingsleder.

Videre vurderer revisjonen at kommunen har hatt ulik praksis for å utarbeide kalkyler for prosjektene. Kommunen har utarbeidet kalkyler for de to største prosjektene, VIBH og Minneåsen. Kalkylene for Minneåsen bygget på erfaringstall, og var grove estimater. Kommunen utarbeidet ingen kalkyler for arbeidene med kjelleren til Vilberg helsetun eller båtseptikprosjektet.

Ifølge anbefalt prosjektmetodikk er det grunnleggende forventninger til faseinndeling, og at det er et beslutningspunkt før man begynner å gjennomføre et prosjekt. Revisjonen vurderer at kommunen ikke har etterlevd dette, da kommunen ikke kan dokumentere tydelige beslutningspunkt for prosjektene verken hos administrativ eller politisk ledelse før gjennomføring har startet. Alle prosjektene er vedtatt i forbindelse med kommunens handlingsplaner, og ingen er lagt frem som egne saker. Anbefalt prosjektmetodikk angir også forventninger til beslutningsgrunnlaget for å vedta gjennomføringen, noe som også blir mangelfullt som en følge av manglende beslutningspunkt. Arbeidene med kjelleren i Vilberg helsetun ble heller ikke opprettet som et eget prosjekt, og entreprenøren startet med arbeidene flere måneder før kontrakten var signert. Revisjonen mener det opprinnelige prosjektet for Vilberg helsetun byggetrinn 2 burde vært avsluttet etter ferdigstillelse av planlagte arbeider. Gjenstående midler burde vært overført til et nytt prosjekt med eget prosjektnummer og budsjett for arbeider med kjelleren og seremonirommet.

Revisjonen vurderer at rapporteringen innad i prosjektorganisasjonen i all hovedsak har vært tilfredsstillende, blant annet med regelmessige byggemøter. Administrasjonens rapportering til politikken har etter revisjonens vurdering i flere tilfeller vært mangelfull, både når det gjelder økonomi og fremdrift. Administrasjonen har hovedsakelig rapportert om prosjektene i årsrapporter og årsmeldinger. I Minneåsenprosjektet har administrasjonen rapportert om ulike budsjetter for prosjektet, og dermed ikke synliggjort behov for tilleggsbevilgninger. Uten beskrivelser i saksfremlegg eller vedlegg, er det uklart for revisjonen hva som ligger til grunn for opp- og nedjusteringer av budsjetttrammene i prosjektet.

Kommunen har etter revisjonens vurdering manglet et tilstrekkelig system og praksis for å lagre prosjektdokumentasjon. Gjennomgangen viser at kommunen har manglet retningslinjer, både overordnede retningslinjer og retningslinjer for de enkelte prosjektene. I alle de fire prosjektene har kommunen hatt utfordringer med å fremskaffe etterspurt prosjektdokumentasjon, og omfanget av oversendte dokumenter har variert. Kommunen mangler blant annet flere referater og sentrale dokumenter fra anskaffelsene i båtseptikprosjektet, herunder forespørsel til leverandørene på rammeavtale og en formell avtale med leverdør av tømmer tjenester.

5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Denne gjennomgangen har hatt som formål å gi svar på to overordnede spørsmål knyttet til gjennomføring av investeringsprosjekt i Eidsvoll kommune:

1. I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende styring og kontroll i utvalgte investeringsprosjekter?
2. I hvilken grad har kommunen etablert en tilfredsstillende praksis for budsjettering og rapportering av sine investeringsprosjekter?

Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad kommunen har **etablert styring og kontroll** i utvalgte investeringsprosjekter, er revisjonens konklusjon at dette varierer fra prosjekt til prosjekt. I denne gjennomgangen har vi sett på gjennomføringen av prosjekter av ulik størrelse og i to avdelinger. Prosjekt kommunalteknikk har siden 2023 innført et flytdiagram som skal bidra til å sikre tilfredsstillende styring og kontroll av avdelingens investeringsprosjekt, mens prosjekt eiendom i praksis ikke har hatt noen rutiner utover økonomireglementet. Høsten 2024 ble det utarbeidet en felles prosjekthåndbok som skal bidra til å sikre styring og kontroll i alle investeringsprosjekter. Som nevnt i vurdering i kapittel 2 er det imidlertid arbeid som gjenstår når det gjelder å ferdigstille den nye prosjekthåndboka. Etter revisjonens vurdering er det blant annet behov for å tydeliggjøre forskjellen mellom små og store prosjekter, sikre politisk forankring av sentrale beslutningspunkt og å få på plass tilhørende maler. Selv viser administrasjonen til at prosessen med å utarbeide prosjekthåndboka ikke har vært god nok og at denne derfor må revideres før den tas i bruk.

Revisjonen mener at det har tatt kommunen uforholdsmessig lang tid å følge opp kommunestyrets vedtak fra 2019 om å få på plass en prosjekthåndbok. Særlig prosjekt eiendom har vært utsatt for hyppige lederskifter de siste årene. I tillegg har kommunen gjennomført en omfattende omorganiseringsprosess. I perioder med endringer er det etter revisjonens syn avgjørende å ha på plass formaliserte rutiner som sikrer god kontroll og styring med investeringsprosjektene. Det er en generell risiko knyttet til gjennomføringen av investeringsprosjekt, særlig prosjekter som forvalter store økonomiske rammer.

VIBA er et prosjekt som både har forvaltet en stor økonomisk ramme, den største i kommunens historie, og som det har heftet mer risiko enn vanlig ved, blant annet fordi kommunen valgte å kontrahere før regulering var på plass. Prosjektet mangler dokumentasjon av sentrale risikovurderinger, beslutninger på politisk nivå er tatt uten tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og overordnet styringsdokument som angir overordnede rammer for prosjektet kom på plass for sent. Prosjektet har til tider vært preget av samarbeidsutfordringer både internt i kommunen og opp mot totalentreprenør.

Videre førte manglende faseinndeling med tydelige beslutningspunkt, og en svært begrenset planfase, til at beslutninger ble tatt i omvendt rekkefølge. For eksempel ville planlegging i tidlig fase kunne ha sikret at barneskolen ble planlagt som fire-parallell fra starten av, og kommunen kunne ha skjermet seg mot kostnader til forsinkelser i forbindelse med manglende regulering, dersom dette

hadde vært på plass ved kontrahering. Når nødvendige forutsetninger manglet ved kontrahering (BP3) har dette bidratt til tilleggsbevilgninger på totalt 110,2 millioner kroner, og en økning i rammen på nesten 23 prosent.

De andre prosjektene som er gjennomgått har ikke hatt de samme utfordringene som VIBA. Det er imidlertid også her mangler når det gjelder et overordnet styringsdokument, som ikke er på plass i noen av prosjektene, og en tydelig faseinndeling. For de to minste prosjektene som er gjennomgått i undersøkelsen, er det ikke en forventning om at det er på plass omfattende styringsdokumenter, men sentrale dokumenter som kalkyler, risikovurderinger og fremdriftsplaner bør som et minimum kunne dokumenteres. Begge prosjektene har mangler her. Det mangler også kontrakt med entreprenør for tømmer tjenester for Sundet tømmeanlegg og kontrakt med entreprenør for Vilberg helsetun ble først undertegnet flere måneder etter at arbeidet startet.

Revisjonens generelle inntrykk er at hvorvidt det er tilfredsstillende styring og kontroll i prosjektene langt på vei er prisgitt prosjektets prosjektleder, og at overordnet internkontroll har manglet fra ledelsens side. Her vil vi trekke frem at det har manglet felles rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter. Det har heller ikke tidligere vært praksis å utarbeide styringsdokument for det enkelte prosjekt. Dette har medført at roller og ansvar er forstått ulikt, flere etterlyser også tydeligere fullmakter. Dette har ført til utfordringer særlig i prosjekt eiendom.

Manglende felles rutiner og systemer for lagring av prosjektdokumentasjon og arkivering av arkivverdig dokumentasjon innebærer at det blir krevende for administrativ ledelse å ivareta god internkontroll. Konsekvensen av mangler her gir ikke bare risiko for regelbrudd opp mot arkivloven, men det blir også krevende å kunne dokumentere og kontrollere at prosjektene er gjennomført i henhold til regelverket, for eksempel når det gjelder anskaffelser, og at prosjektene følger anerkjent prosjektmetodikk. Dette er utfordringer revisjonen har pekt på tidligere og som kommunen enda ikke har kommet i mål med å løse.

Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad kommunen har etablert en tilfredsstillende praksis for **budsjettering og rapportering** av sine investeringsprosjekter, så er revisjonens konklusjon at det er behov for å styrke arbeidet på dette området. Kommunen kan i flere prosjekt ikke dokumentere tidlige kalkyler og grunnlaget for rammen som de folkevalgte bes om å vedta i handlingsplanen. Et grep kan etter revisjonens syn være å starte med å vedta midler til utredning av konsept- og planfase, og vente med å vedta/budsjettere ramme for hele prosjektet til prosjektet er planlagt og grunnlag for kontrahering foreligger (BP3). Slik budsjetteringen i tidligere faser har vært lagt opp, så er dette forvirrende og vanskelig å forholde seg til for de folkevalgte, særlig i prosjekter som trekker ut i tid. For eksempel er det i VIBA-prosjektet nærmest umulig å følge budsjettert ramme fra år til år, også for administrasjonen.

Rapporteringen internt i prosjektadministrasjonen i de ulike prosjektene revisjonen har gjennomgått, har så vidt revisjonen kan vurdere vært tilfredsstillende. Det er også rutiner for rapportering fra prosjektleder til prosjekteier, selv om dette kun nylig, fra høsten 2024, kan dokumenteres i prosjekt eiendom. Det har imidlertid vært svakheter i rapporteringen mellom prosjekteier og overordnet ledernivå i kommunen i VIBA-prosjektet, jf. prosessen knyttet til særavtalen og utfordringer knyttet til endringer og tilleggs kostnader i prosjektet. Rutinen der det rapporteres til politikken hver tertial og i årsrapport er på et greit nivå for små og ukompliserte investeringsprosjekt, men når det gjelder

større eller mer risikofylte investeringsprosjekt har ikke rapporteringen vært god nok. Tilstrekkelige risikovurderinger er ikke forelagt de folkevalgte og rapportering kommer for sent og/eller er for lite presis og utfyllende.

Revisjonen etterlyser også tydeligere rapportering opp mot kostnadsrammen for prosjektet. Kostnadsrammen skal ifølge prosjekthåndboken nå være fastsatt når prosjektet er ferdig planlagt, det vil si før anskaffelse av entreprenør. Planlegging av prosjektet skal da være så godt planlagt at prosjektet med 85 prosents sikkerhet kan gjennomføres innenfor denne rammen. Prosjektets kostnadsramme bør av den grunn være tydelig kommunisert til de folkevalgte og rapporteringen bør ta utgangspunkt i denne rammen.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at:

1. prosjekthåndboka ferdigstilles og implementeres i prosjektavdelingene, slik at man sikrer etterlevelse av anbefalt prosjektmetodikk i alle investeringsprosjekt i kommune.
2. administrasjonen sikrer at det foreligger dokumenterte kalkyler for alle prosjekt som legges frem til vedtak hos de folkevalgte, alternativt ber om midler til utredning/forprosjekt.
3. administrasjonen sikrer tilfredsstillende rapportering for hvert investeringsprosjekt, herunder at det som et minimum årlig rapporteres om totalt påløpte kostnader i prosjektet samt opprinnelig vedtatt totalramme.
4. administrasjonen gjør nødvendige avklaringer knyttet til hvilke prosjekt de folkevalgte som et minimum kan forvente at løftes opp med egne saker, spesielt ved beslutning om gjennomføring.
5. administrasjonen etablerer tilfredsstillende og ensartet system og rutiner for arkivering og lagring av prosjektdokumentasjon.

De største svakhetene det er vist til i denne rapporten vil kunne ivaretas dersom kommunen får ferdigstilt og implementert prosjekthåndboka. Anbefaling 2-4 peker på forhold som til dels vil kunne ivaretas dersom første anbefaling følges opp tilfredsstillende, men peker også på mer avgrensede forbedringspunkt som bør følges opp uavhengig av prosjekthåndboka.

KILDELISTE - SENTRALE DOKUMENTER

Kilder til revisjonskriteriene oppgis innledningsvis i vedlegg 2. Dokumentomfanget i denne faktdelene er omfattende. Det vises til aktuelle kilder løpende gjennom rapporten. Hovedsakelig dreier det seg om prosjektdokumentasjon oversendt for det enkelte prosjekt, samt saksfremlegg, vedlegg og protokoll til ulike politiske saker tilknyttet prosjektene. Følgende dokumentasjon er imidlertid sentrale i rapporten (jf. RSK 001, punkt 25):

Eidsvoll kommune (2021a): Økonomireglement for Eidsvoll kommune. Vedtatt i Kommunestyret 22.6.2021.

Eidsvoll kommune (2024): Prosjekthåndbok for investeringer.

Årsbudsjett og handlingsplaner for perioden 2010-2025.

Årsregnskap og aktuelle prosjektrengnskap for perioden 2015-2023.

Årsmeldinger for perioden 2014-2023.

VEDLEGG 1 – KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren vil takke Romerike revisjon for grundig gjennomført forvaltningsrevisjon av flere investeringsprosjekter i Eidsvoll kommune. Et arbeidskrevende og komplekst arbeid som synliggjøres i en omfangsrik rapport.

Eidsvoll kommune har de siste årene vært gjennom omfattende endringer, med ny administrativ og politisk ledelse, og ny organisering. Disse forholdene, parallelt med mange lederskifter innen eiendom- og prosjektavdelingen har forsinket arbeidet med å få på plass gode nok rutiner innen revisjonsområdet. Det er klare forbedringspunkter på flere områder – men vi er godt i gang. Kommunedirektøren er glad for at revisjonen ser og anerkjenner at administrasjonen jobber konstruktivt med kvalitetsledelse for å sikre bedre oversikt og kontroll.

Et gjennomgående hovedfunn i rapporten er behovet for å ferdigstille og implementere prosjekthåndbok for investeringsprosjektene. Kommunedirektør vil her bemerke at fremdriften med arbeidet med prosjekthåndboka må sees i sammenheng med revidering av kommunens delegeringsreglement og økonomireglementet.

Revidert delegeringsreglement ble besluttet i kommunestyre i mai 2024. Parallelt ble det nedsatt «en tverrpolitisk arbeidsgruppe av kommunestyret som skal foreta en helhetlig gjennomgang av det politiske delegeringsreglementet», ref. saksnummer PS 24/47. I oktober 2024 ble det lagt frem forslag til revidert økonomireglement, med vedlagt prosjekthåndbok. Her besluttet kommunestyret følgende: «Økonomireglement samt prosjekthåndbok vedtas ikke, men sendes til ad hoc utvalget som ser på revidering av delegeringsreglement. Utvalget får da mulighet til å foreslå endringer til disse dokumentene. Utvalget skal videre også revidere politisk reglement for å sikre samsvar mellom de ulike reglementene.»

Prosjekthåndboka var utarbeidet i samsvar med administrasjonens forslag til økonomireglement. «Prosjekthåndboka gir retningslinjer for enhetlig behandling og økonomisk styring av investeringer, samt å regulere myndighet og ansvar. Formålet med håndboka er å legge til rette for at prosjektene er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om kommunale investeringer, samt å sikre at investeringsprosjekter har god gjennomføring og økonomistyring.», ref. saksnummer 24/109.

Det politiske ad hoc utvalgets har levert forslag til revidert delegeringsreglement, dette vurderes nå administrativt, og saken legges frem for politisk behandling i mai/juni 2025.

Det er utarbeidet en prosjekthåndbok, men den harmoniserer ikke med gjeldende økonomireglement. Administrasjonen har derfor avventet videre arbeid med prosjekthåndboka i påvente av endelig politisk vedtatt delegerings- og økonomireglement.

Kommunedirektøren deler i stor grad revisjonens oppsummering og anbefalinger, og vil følge opp påpekte mangler systematisk. Takk til Romerike revisjon for godt samarbeid!

Eidsvoll 30. april 2025

Anne Olen Aasen, kommunedirektør

VEDLEGG 2 – REVISJONSKRITERIER

Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet som er omfattet av en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot. Revisjonskriterier kan utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- KommuneLOVEN
- ForvaltningsLOVEN
- AnskaffelsesLOVEN
- Anskaffelsesforskriften
- For 19.2.2016 nr. 184 Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)
- Prop. 46 L (2017-2018): Lov om kommuner og fylkeskommuner
- NOU 2016:4: *Ny kommunelov*
- NOU 2019:5: *Ny forvaltningslov*
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) 2018. *Veileder til utredningsinstruksen – instruks om utredning av statlige tiltak*
- KS 2020. *Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll*
- Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) 2024. *Prosjektveiviseren*
- Statens prosjektmodell (KS-ordningen)
- Økonomireglementet i Eidsvoll kommune, vedtatt 22.6.21
- NS 8403:2005 Alminnelige kontraktsbestemmelser for byggelederoppdrag
- NS 8407:2011 Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser
- NTNU 2016. Prosjektmodeller og prosjekteierstyring i statlige virksomheter, Concept-rapport nr 50.
- Welde m.fl. 2015. *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag. Concept-rapport nr. 45*

Kommunedirektørens internkontroll

Generelle krav til internkontroll og formalisering

Kommunen skal ifølge kommuneloven § 25-1 ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette omfatter følgende oppgaver:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik

- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Når det gjelder dokumentasjon, bør denne blant annet omfatte vurderinger og aktiviteter som skal utføres. Veilederen til KS presiserer følgende (s. 48):

Dokumentasjonen bør også vise den formaliseringen som ligger til grunn for internkontrollen, blant annet at rutiner og retningslinjer finnes og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart. Selv om det er viktig å snakke sammen og ha en dialog om utforming og ivaretagelse av internkontrollen, er det ikke tilstrekkelig med en muntlig kultur.

Revisjonen legger til grunn at god internkontroll bidrar til god styring i en virksomhet. En velfungerende internkontroll gir rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, for at rapporteringen er pålitelig, og for at lover og regler overholdes. Når det gjelder investeringsprosjekter, vil god internkontroll legge til rette for at kommunen har styring og kontroll i hele prosjektperioden.

Spesielt om dokumentasjon og arkivering

Kommunen plikter å arkivere arkivverdig dokumentasjon på en ordnet måte som sikrer at dokumentene er trygge informasjonskilder både for nåtid og fremtid, jf. arkivloven § 6.

Kommunestyret i Eidsvoll kommune har også vedtatt, i forbindelse med behandling av rapport om anskaffelser i investeringsprosjekt, at kommunedirektøren skal sørge for en ensartet lagring av prosjektdokumentasjon som ikke er arkivverdig.⁷⁷

Styring og kontroll med investeringsprosjekter

Prosjektmodell – faser og beslutningspunkt

Hvordan kommuner skal styre sine prosjekter er i utgangspunktet ikke underlagt lovkrav utover krav til internkontroll vist til over. Forventninger til god prosjektstyring bygger i all hovedsak på forskning og vurderinger av hva som er beste praksis. Økonomireglement i Eidsvoll kommune stiller imidlertid noen overordnede krav på området. Videre vedtok kommunestyret i Eidsvoll kommune i 2019⁷⁸ at kommunens rutiner på området skulle samles i en prosjekthåndbok eller et overordnet prosjektrammeverk, som sørger for tydelige roller, myndighet, faseinndeling og beslutningspunkt, samt intern evaluering av alle større byggeprosjekt. Videre i dette kapitlet bruker vi fellesbetegnelsen «prosjektmodell».

En prosjektmodell er en samling minstekrav til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter som skal bidra til at prosjekter gjennomføres kostnadseffektivt (Welde m.fl. 2015). Det finnes flere modeller for prosjektstyring. De har flere fellestrekk, blant annet at de tar

⁷⁷ Kommunestyrevedtak i møte den 12.12.23, sak 23/109, punkt 1, bokstav e.

⁷⁸ Kommunestyrevedtak i møte den 3.9.19, sak 78/19

utgangspunkt i prosjektorganisering med klar fordeling av roller og fullmakter, faseinndeling, beslutningspunkter, rapportering og kvalitetssikring.

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har utarbeidet en prosjektmodell, prosjektveiviseren, som er den anbefalte prosjektmodellen i offentlig sektor (Digitaliseringsdirektoratet 2024). Selv om prosjektveiviseren fremst beskriver metodikk for gjennomføring av digitaliseringsprosjekter, er metodikken overførbart til byggeprosjekter. Flere kommuner viser til anbefalingene til prosjektveiviseren for å ha styring og kontroll med sine investeringsprosjekter. Revisjonen legger derfor Digdir's prosjektmodell til grunn i som kriterier i denne undersøkelsen.

Digdir's prosjektmodell deler investeringsprosjekter inn i faser fra en idé oppstår til prosjektet er realisert. For hver av fasene beskriver Digdir sentrale aktiviteter og forslag til gjennomføring. Ved avslutningen av en fase er det et beslutningspunkt, det vil si at virksomhetsledelse eller prosjekteier godkjenner overgang til en ny fase. Dette gir virksomhetsledelsen en nyttig mekanisme for innsyn og trinnvis godkjenning gjennom hele prosjektets livsløp.

I prosjektveiviseren er virksomhetsledelsen den overordnede ledelsen som finansierer og tildeler prosjektoppgavet. I en kommune vil dette være kommunestyret. Prosjekteier bør ifølge prosjektveiviseren utpekes senest ved beslutningspunkt to og er bindeleddet mellom kommunen («linjeledelsen») og prosjektet.

Figur 14: Faser i et investeringsprosjekt



Kilde: Digitaliseringsdirektoratet 2024

Tidligfasen i prosjektet anses som spesielt viktig, ettersom arbeidet i denne fasen legger til rette for at prosjektet kan gjennomføres som planlagt. Tidligfasen består av idéfase, konseptfase og planlegging. I idéfasen vurderer og prioriterer linjeorganisasjonen hvilke idéer som skal utredes videre i en konseptfase. Konseptfasen skal hjelpe de folkevalgte til å velge riktig prosjekt. Her avklares det egentlige behovet, og man velger den beste tilnærmingen (konseptet) for et eventuelt prosjekt. Beslutningspunktet er å beslutte oppstart av planleggingsfasen. Denne undersøkelsen tar hovedsakelig for seg planleggingsfasen og gjennomføringsfasen.

Eidsvoll kommunens økonomireglement punkt 5-3 beskriver også prosjektfaser i investeringsprosjekter og at «graden av usikkerhet knyttet til marginer og risiko vil avta med progresjon i prosjektet». Fasene er her beskrevet slik:

- **Estimat:** Program, hovedplaner eller behovsanalyser avklarer investeringsbehov. Økonomiplan utarbeides med bakgrunn i behovsanalyser, utbyggingsprogram eller hovedplaner. Kostnadsoverslag for enkeltprosjekt er i denne fasen beheftet med stor usikkerhet.
- **Forprosjekt og/eller skisseprosjekt:** Grunnlag for utarbeiding av kostnadsoverslag. I denne fasen avklares hovedløsning, kostnader og usikkerhet. Kostnadsoverslaget er inklusive sikkerhetsmargin. Omfanget av forprosjektarbeidet avhenger av prosjektets størrelse og kompleksitet. Forprosjektet skal gi et godt grunnlag for prioritering mellom investeringer/prosjekt og valg av løsninger.
- **Anbud:** Prosjektering, anbud og kontrahering/kontraktingåelse. Med utgangspunkt i forprosjekt og budsjett har prosjektansvarlig ansvar for videre prosjektering og eventuelle anbudsdokumenter. Prosjektansvarlig har ansvar for gjennomføring, innhente anbud og inngå kontrakt.
- **I arbeid:** Prosjektansvarlig er delegert ansvaret for gjennomføringen av prosjektet. Det innebærer rettidig ferdigstillelse med riktig kvalitet og innenfor vedtatt økonomisk ramme. Behov for tilleggsbevilgninger vedtas i økonomirapporter eller i budsjett/handlingsplan. Det skal skilles mellom tilleggsbevilgninger for endrede behov og økt bevilgning som følge av merforbruk. Prosjektansvarlig har ansvaret for å følge rutiner i henhold til mal for prosjektrapportering. Prosjektansvarlig har ansvaret for evaluering av prosjektet inklusiv økonomisk oversikt.
- **Ferdigstillelse (Drifts-, kontrakts- og reklamasjonsoppfølging):** Eier overtar ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av bygningen/anlegget/objektet i forbindelse med overtakelsesforretning. Kontrakts- og reklamasjonsoppfølging skjer i henhold til gjeldende prosedyrer.

Punkt 5-5 i økonomireglementet stiller krav til ferdigstillelles- eller avslutningsfasen. Her går det frem at når en investering er gjennomført så skal prosjektansvarlig sørge for at prosjektreknskapet avsluttes så raskt som mulig, og senest etter 15 måneder etter ferdigstillelse. Et prosjekt er normalt ferdigstilt når investeringsobjektet er tatt i bruk.

Beslutningsgrunnlag og forsvarlig saksutredning

Kommunelovens § 13-1 tredje ledd fastslår følgende:

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommuneloven som var gjeldende før 2018, da enkelte av investeringsprosjektene i denne rapporten ble planlagt, hadde tilsvarende bestemmelser. Den nye loven tydeliggjør ansvaret.

Ifølge forarbeidene til kommuneloven skal utredningene inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. Videre skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad (Prop. 46 L (2017-2018); NOU 2016:4.). I NOU 2016:4 presiseres det at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å fremlegge det faktiske og rettslige grunnlaget, uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger. Videre skal kommunedirektøren ifølge forarbeidene gi en objektiv og korrekt fremstilling av saken.

Hvor omfattende utredningsplikten er, avhenger av sakens omfang, kompleksitet, tidsaspekt med videre (Prop. 46 L (2017-2018)).

I NOU 2016:4 legges det også vekt på at kommunedirektøren har det helhetlige lederansvaret for forsvarlig saksforberedelse og administrasjon. Det påpekes videre at det er kommunedirektøren som representerer administrasjonen overfor kommunestyret, og må stå til ansvar overfor de folkevalgte for det administrasjonen gjør.

Forvaltningsloven beskriver regler for hvordan offentlige myndigheter skal behandle saker. Selv om saksbehandlingsreglene gjelder for enkeltvedtak, kan de samme prinsippene også være relevante for hvordan kommunen bør arbeide med saksutredninger.

Ifølge forvaltningsloven § 17 skal en sak være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Beslutningsgrunnlaget bør blant annet bygge på tilstrekkelig informasjon om faktiske forhold, rettslige rammer og eventuelle andre normer som har betydning for en beslutning. Hvor omfattende utredningen bør være, vil videre bygge på en vurdering av blant annet behovet for rask saksbehandling og bruk av ressurser. Saksutredninger kan også i noen grad bli påvirket av forvaltningsorganets kapasitet. Forvaltningsorganet bør opptre objektivt, slik at en utredning omfatter både forhold som taler for og forhold som taler mot en bestemt avgjørelse (NOU 2019:5).

For utarbeidelse av beslutningsgrunnlag i staten er det utarbeidet en utredningsinstruks. Selv om utredningsinstruksen er ikke bindende for kommunene, gir den relevante og konkrete anbefalinger. Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger gjennom å;

- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter

Utredningsinstruksen stiller følgende minimumskrav til en utredning:

En utredning skal besvare følgende spørsmål:

- 1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- 2 Hvilke tiltak er relevante?
- 3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- 4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- 5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- 6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

Kilde: Utredningsinstruksen 2-1

Planlegging av investeringsprosjekter

Om planleggingsfasen

Planleggingsfasen legger grunnlaget for en god styring av når prosjektet skal gjennomføres. I denne fasen blir prosjektet etablert, målene forankret og det lages en plan for hvordan prosjektet skal styres. Prosjektveiviseren beskriver følgende sentrale aktiviteter i denne fasen:

- etablere en prosjektorganisering, inkludert å avklare viktige roller og ansvar
- bestemme prosjektets produkter, det vil si å sikre en felles forståelse for formål og eventuelle føringer for prosjektets løsninger
- utarbeide en overordnet plan for prosjektgjennomføringen, herunder å bestemme leveranser for hver av gjennomføringsfasene
- utarbeide en gevinstrealiseringsplan, det vil si spesifisere hvilke aktiviteter som må gjennomføres for å sikre og dokumentere at prosjektet når ønskede mål

Styringsdokument

Et av de sentrale produktene som bør utarbeides i planleggingsfasen, er prosjektets styringsdokument. I styringsdokumentet inngår prosjektets mål, prosjektplan og gjennomføringsstrategi. Formålet med styringsdokumentet er blant annet å definere prosjektet og danne grunnlag for prosjektledelse. Styringsdokumentet peker ut retningen og omfanget og danner kontrakten mellom prosjekteier og prosjektleder. Styringsdokumentet bør være et levende ledelsesprodukt som gjenspeiler status, planer og kontrollmekanismer i prosjektet. Styringsdokumentet bør blant annet inneholde bakgrunn og begrunnelse for prosjektet, prosjektets mål og organisering roller og ansvar. Styringsdokumentet bør også inneholde aktiviteter for å styre leveranser, inklusive aktiviteter for kvalitetsstyring, usikkerhetsstyring, konfigurasjonsstyring og kommunikasjon (Direktoratet for økonomistyring 2024).

Prosjektveiviseren anbefaler videre at det fastsettes styringsparametere for prosjektet, og at disse beskrives i styringsdokumentet. Det bør i prosjektet fastsettes parametere for de seks parameterne tid, kostnad, usikkerhet, kvalitet, omfang og gevinster.

Kostnadsberegninger

Formålet med aktivitetene i planleggingsfasen er blant annet å sikre at deltakerne har en felles forståelse av hensikten med prosjektet, forventede gevinster og usikkerhet, samt hvordan usikkerheter og endringer vil bli identifisert, vurdert og kontrollert. Usikkerhetsstyring er dermed en viktig del av planleggingsfasen. Dette kan blant annet inkludere å utarbeide detaljerte kostnads- og styringsrammer, gode usikkerhetsanalyser og et godt styringsdokument.

Planlegging av anskaffelsene

Å utarbeide anskaffelsesdokumenter inngår også i planleggingsfasen. Dette innebærer blant annet å velge anskaffelsesprosedyre, velge type kontrakt eller avtale, ha en dialog med markedet samt lage konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon.

Digitaliseringsdirektoratet understreker at arbeidet i planleggingsfasen bør være på overordnet nivå for å sikre prosjektets videre handlingsrom. For eksempel bør kravspesifikasjoner i denne fasen være rettet mot behov og eventuelt ønsket funksjonalitet, og ikke mot løsningenes detaljerte innhold og virkemåte. Relevante produkter vil være dokumenter som styringsgruppen kan benytte som underlag for å godkjenne prosjektgjennomføring; oppdatert prosjektbegrunnelse, styringsdokument, gevinstrealiseringsplan og faseplan for første gjennomføringsfase (Digitaliseringsdirektoratet 2024).

Gjennomføring av investeringsprosjekter

Gjennomføringsfasen starter med at konkurransen lyses ut på Doffin og varer til alle leveranser er utviklet, levert og akseptert. Nøye oppfølging av leveranser, blant annet når det gjelder økonomi, kvalitet og fremdrift er sentralt i denne fasen. Det er også viktig at kommunen følger opp eventuelle endringer og avvik. Jevnlig og tilstrekkelig rapportering er en forutsetning for at kommunen skal ha mulighet til å følge opp leverandøren på disse områdene (Digitaliseringsdirektoratet 2024).

Anskaffelser

Regelverket om offentlige anskaffelser skal bidra til en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at befolkningen har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte (anskaffelsesloven § 1).⁷⁹

Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I gjelder som hovedregel når offentlige myndigheter inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter med en verdi over 100.000 kroner eksklusiv merverdiavgift. Bruk av anskaffelsesforskriftens del II og del III bygger på en konkret vurdering av anskaffelsens art og verdi (anskaffelsesloven § 2, anskaffelsesforskriften §§ 5.1-5.3).⁸⁰

Grunnleggende prinsipper

Anskaffelsesloven § 4 definerer fem grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser. Disse er konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, forholdsmessighet og etterprøvbarehet.

Konkurranseprinsippet innebærer at konkurranse er den store hovedregel for å sikre mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige (Direktoratet for økonomistyring 2023b).

Likebehandling innebærer at alle leverandører konkurrerer på like vilkår i hele anskaffelsesprosessen. Det er ikke lov til å diskriminere eller usaklig forskjellsbehandle på grunnlag av nasjonalitet eller lokal tilhørighet, for eksempel ved å angi et bestemt fabrikat, prosess eller lignende (Anskaffelsesforskriften § 15-1 (4), Direktoratet for økonomistyring 2023b).

⁷⁹ Regelverket om offentlige anskaffelser består av lov om offentlige anskaffelser og flere forskrifter som for eksempel: forskrift om offentlige anskaffelser, forsyningsforskriften, konsesjonskontraktsforskriften og KOFA-forskriften mv. Se <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/id709/> for en nærmere oversikt over gjeldende forskrifter som inngår i regelverket om offentlige anskaffelser.

⁸⁰ En terskelverdi er en beløpsgrense som angir hvilken del av anskaffelsesregelverket som kommer til anvendelse for en anskaffelse. Anskaffelsesregelverket skiller mellom nasjonale terskelverdier og EØS-terskelverdier. Anskaffelser over den nasjonale terskelverdien skal kunngjøre nasjonalt på Doffin, og anskaffelser over terskelverdien i EØS skal kunngjøre i hele EØS-området <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/id709/>

Anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene. Det skal være åpenhet om alle stadier i prosessen, blant annet ved at alle krav og kriterier skal være klare og tydelige for leverandørene (Direktoratet for økonomistyring 2023b).

Forholdsmessighet viser til at krav og kriterier som stilles må stå i forhold til målsettingene som ønskes oppnådd. Det må være en passende balanse mellom kravene til leverandørene og gevinsten oppdragsgiver får gjennom realisering av mål (Direktoratet for økonomistyring 2023b).

Prinsippet om **etterprøvbarhet** innebærer at det skal være mulig å undersøke om oppdragsgiver har fulgt reglene som gjelder for konkurransen, og hvilke beslutninger som er tatt. Det skal være mulig å sjekke at oppdragsgiver faktisk evaluerer tilbud på grunnlag av krav og kriterier i konkurransegrunnlaget. Dette fortsetter at oppdragsgiver fortløpende dokumenterer vurderinger og valg som er foretatt gjennom hele prosessen (Direktoratet for økonomistyring 2023b).

Fakturakontroll

Kontraktsoppfølging er alle forhold og situasjoner som oppstår fra kontrakt er signert til kontrakten er oppfylt. Fakturakontroll inngår som en del av kontraktsoppfølgingen.

Fakturakontroll skjer gjennom attestasjon og anvisning. For investeringsprosjekter med en ekstern byggeleder og/eller prosjektleder, gjennomføres dette etter gjeldende prosjektsstandarder, jf. kommunens økonomireglement punkt 8-3 (Eidsvoll kommune 2021a). Det betyr at alle fakturaer der det er egen byggeleder skal godkjennes av byggeleder, før attestasjon og anvisning.

Økonomireglementet punkt 8-2 pålegger anviser å:

- påse at innkjøpsreglementet er fulgt
- påse at beløp er riktig i forhold til krav, riktig kontert og at det er budsjettmessig dekning for utbetalingen

Økonomireglementet punkt 8-3 pålegger attestant/bestiller å påse at:

- varen er mottatt
- pris er kontrollert mot avtale
- riktig konto og MVA
- at det ved innleie av prosjektledelse og byggeledelse blir gjennomført kontroller som kommer frem av gjeldene prosjektstander. Gjennomførte kontroller skal dokumenteres.
- faktura er iht. bokføringsforskriftens § 5-1-1 om salgsdokumentets innhold.

Roller, ansvar og fullmakter

I byggeprosjekter er det flere aktører som har ulike roller og ansvar. Dette stiller krav til at de ulike aktørenes roller og ansvar er tydelig definert og etterleves som tenkt. Videre er det nødvendig med

en fullmaktstruktur for investeringsprosjekter som tydelig beskriver hvilke fullmakter som ligger til hvilke roller.⁸¹

Under er en beskrivelse av roller og ansvar til tre av de mest sentrale aktørene i kommunale byggeprosjekter; prosjekteier, prosjektleder og byggeleder.

Prosjekteier

Prosjekteier er prosjektets øverste leder og endelige beslutningstaker. Prosjekteier leder prosjektstyret, og er ansvarlig for at prosjektets mål blir nådd (Direktoratet for økonomistyring 2024). Prosjekteier er ansvarlig for viktige beslutninger i prosjektet. Prosjekteier skal blant annet ha en kontrollfunksjon, og være en støttespiller og tilrettelegger for prosjektet (NTNU 2016, 24).

Prosjekteier står hovedansvarlig for finansiering, risiko og bruksverdien av sluttprosjektet. Prosjekteier styrer den løpende prosessen for resultatmåling, og tar beslutninger i tråd med politiske føringer og rammer satt for prosjektet. Prosjekteier er blant annet ansvarlig for å sette av nok tid til planlegging, få godkjent framdrift og beslutninger fra politisk hold, godkjenne styringsdokumenter, kontraktstrategi og milepæler, sluttrapporter og måle prosjektrekningskap mot budsjett.

Prosjektleder

Prosjektlederen er ansvarlig for den daglige styringen av prosjektet på vegne av prosjekteier. Prosjektleder er ansvarlig for at prosjektet når fastsatte mål knyttet til tid, kostnad, kvalitet og omfang (Direktoratet for økonomistyring 2024a). Prosjektleder er prosjektets «daglige leder» og rapporterer i hele prosjektperioden til prosjekteier på milepæler, ressursbruk og måloppnåelse. Prosjektleder skal ha kontroll på arbeidsomfang, kvalitet, kostnader, framdrift, organisering, usikkerhet og kommunikasjon (Direktoratet for økonomistyring 2024a).

Byggeleder

For byggeprosjekter er det utarbeidet nasjonale standardiserte kontrakter som regulerer forventninger, plikter og rettigheter for partene. Standardene er veiledende innenfor deres område, og gjelder med mindre noe annet er regulert i kontrakten mellom partene. I denne undersøkelsen er det NS 8403 om byggeledelse som er mest relevant.⁸² Standarden beskriver blant annet hvilke dokumenter som inngår i kontrakten og ytelsesbeskrivelsens innhold. Ifølge punkt 3.2.2. bør ytelsesbeskrivelsen som et minimum inneholde

- a. en oversikt over oppdragsgiverens fremdriftsplan for prosjektet med angivelse av byggelederens engasjementsperiode
- b. en konkret beskrivelse av de ulike tjenester byggelederoppdraget skal omfatte
- c. angivelse av hvilke kontroller og rutiner byggelederen skal ha ansvaret for

⁸¹ Kommunestyrevedtak i møte den 12.12.23, sak 23/109

⁸² NS 8403 skal brukes i kontraktsforhold mellom en oppdragsgiver og en byggeleder om byggeledelse i forbindelse med bygge- og anleggsarbeider (Direktoratet for økonomistyring 2024).

- d. oppdragsgiverens organisasjon og fullmaktsforhold, herunder hvem byggelederen skal rapportere til

Videre har byggeleder blant annet ansvar for en forsvarlig fremdrift, og skal etter ugrunnet opphold varsle oppdragsgiveren dersom det oppstår forhold som kan forsinke fremdriften (NS 8403, punkt 7.1)

Investeringsprosjekter har ofte ulike byggeledere for prosjekteringsfasen og gjennomføringsfasen. Byggelederen for prosjekteringsfasen har blant annet ansvaret for å lede arbeidet med prosjektering. Byggelederen i gjennomføringsfasen har blant annet ansvar for å representere oppdragsgiver i forbindelse med utførelsen, og skal sikre at prosjektet styres slik at alle offentlige krav og krav i kontrakten etterleves.

Rapportering

Økonomi

Ifølge kommunens økonomireglement punkt 5-4 skal

[k]ommunestyret holdes løpende oppdatert om økonomisk status, progresjon og økonomisk prognose gjennom økonomirapporter og årsregnskapet. Rapportene skal som hovedregel fremstille investeringene samlet pr. prosjekt pr. investeringsområde, og det skal gis informasjon om:

- Forventet framdrift og eventuelle avvik i forhold til (revidert) årsbudsjett.
- Forventet sluttkostnad i forhold til justert totalramme/opprinnelig ramme.

Det skal redegjøres for årsaker til avvik både i forhold til opprinnelig ramme og justert totalramme. Eventuelle budsjettbehov skal fremmes gjennom årsbudsjettet eller økonomirapportene. Det må fremgå om tilleggsbevilgningen skal dekke merbehov eller merforbruk.

Investeringsrapporten pr. 31.12. inngår som en del av regnskapssaken som fremmes for kommunestyret.⁸³ I rapporten skal det redegjøres for eventuelle rebudsjetteringer påfølgende budsjettår, det vil si fornyet bevilgning til prosjekter som av ulike grunner ikke ble gjennomført etter planen i løpet av året. Med grunnlag i dette fremmer kommunedirektøren forslag til rebudsjettering av investeringer i regnskapssaken.

I tillegg til kravene om rapportering i kommunens økonomireglement, ble det vedtatt av kommunestyret i 2019⁸⁴ at kommunedirektør «bør gi mer utfyllende skriftlig rapportering til kommunestyret om store investeringsprosjekter. Spesielt gjelder dette når prosjektene tas inn i handlingsplan».

⁸³ Årsregnskapet.

⁸⁴ Kommunestyremøte 3.9.19, sak 78/19

Kvalitet

Flere standarder regulerer hvilket ansvar prosjekteier⁸⁵ og entreprenør har for at leveransen etterlever kontraktsforpliktelsene. Ifølge NS 8407:2011 Alminnelige kontraktsbestemmelser kapittel 20, for totalentrepriser skal totalentreprenøren holde prosjekteier løpende orientert om utviklingen av prosjekteringen og utførelsen. Totalentreprenøren skal gi prosjekteier alle nødvendige opplysninger for å gjennomføre kontroll, og prosjekteier har rett til å kontrollere arbeidet.

Endringer

Endringer kan omfatte hele prosjektet, fra endringer i målsetninger og overordnede planer til mindre justeringer i prosjektets delprosesser. God håndtering av endringer underveis i byggeprosessen krever gode rutiner for varsling, godkjenning og rapportering. Flere norske standarder for bygg og anlegg beskriver krav til god håndtering av endringsmeldinger, blant annet NS 8407:

De viktigste kravene er at:

- økonomiske konsekvenser av endringer vurderes før godkjenning,
- tjenesteyteren har ikke rett til å foreta endringer i det avtalte oppdraget uten oppdragsgiverens skriftlige forhåndssamtykke, og at
- prosjekteiers pålegg om endring skal være skriftlig og gi klar beskjed om hva endringen består i.

Videre skal en endringsmelding være skriftlig, og gi beskjed om at det kreves endring samt hva endringen innebærer.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for problemstillingene:

⁸⁵ Omtalt som byggherre i NS.

Problemstillinger	Krav og forventninger til kommunen
1. I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende styring og kontroll i utvalgte investeringsprosjekter? 2. I hvilken grad har kommunen etablert en tilfredsstillende praksis for budsjettering og rapportering av sine investeringsprosjekter?	→ Kommunen skal utarbeide nødvendige styringsdokumenter på overordnet nivå. → Kommunen må kunne dokumentere grunnlaget for budsjettering av første investeringsramme som legges frem for vedtak hos de folkevalgte. → Kommunen bør følge anbefalt prosjektmetodikk gjennom at kommunen for hvert byggeprosjekt • utarbeider nødvendige styringsdokumenter på prosjektnivå • etablerer en prosjektorganisasjon med klart definerte roller, ansvar og fullmakter • utarbeider kalkyler og nødvendige usikkerhetsanalyser • etablerer og etterlever rutiner for å følge opp økonomi, framdrift, kvalitet og endringer • sikrer tydelig faseinndeling og overgang (beslutningspunkt) mellom aktuelle prosjektfaser, samt et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å beslutte overgang til ny fase • sikre sentral dokumentasjon av gjennomførte anskaffelser → Kommunen skal sikre nødvendig rapportering innad i prosjektorganisasjonen, til administrativ ledelse og til de folkevalgte. → Kommunen skal sikre tilfredsstillende system, rutiner og praksis for å sikre arkivering og en ensartet lagring av prosjektdokumentasjon.



Altningsrevisjon av investeringsprosjekter i Eidsvoll kommune

Mål

Å undersøke hvordan kommunen har fulgt opp sine investeringsprosjekter.

Regulering og kontroll

Utløst av barneskole (VIBA)

Utløst på politisk nivå er tatt uten tilstrekkelig utløst grunnlag, det mangler blant annet dokumentasjon av sentrale risikovurderinger

Utløst med tydelige beslutningspunkt mangler klare roller og ansvar har ført til arbeidsutfordringer og ekstrakostnader Utløst er tatt i omvendt rekkefølge (f.eks. utløst og utvidelse fra 3- til 4-parallell etter utløst)

Utløst på totalt **110,2 millioner kroner**, uten **økning i rammen på nesten 23 prosent**.

investeringsprosjekt som er gjennomgått er også faseinndeling med tydelige beslutningspunkt. I tillegg er det i mindre prosjekt når det gjelder sentrale dokumenter som planer, risikovurderinger og fremdriftsplaner.

Problemstillinger

1. I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende **styring og kontroll** i utvalgte investeringsprosjekter?
2. I hvilken grad har kommunen etablert en tilfredsstillende praksis for **budsjettering og rapportering** av sine investeringsprosjekter?

Budsjettering og rapportering

- Det er mangler knyttet til dokumentasjon av tidlige kalkyler og grunnlaget for rammen som de folkevalgte bes om å vedta i handlingsplanen.
- Budsjetteringen i tidligfase er forvirrende og vanskelig å forholde seg til, særlig i prosjekter som trekker ut i tid. For eksempel er det i VIBA-prosjektet nærmest umulig å følge budsjetterte ramme fra år til år.
- Det har vært tilfredsstillende rapportering internt i prosjektadministrasjonen i gjennomgåtte prosjekt, men det er svakheter i rapporteringen mellom prosjekteier og overordnet ledelse i VIBA-prosjektet.
- Rapportering til de folkevalgte for mindre prosjekt er på et greit nivå, men for større eller mer risikofylte prosjekt har ikke rapporteringen vært god nok. Blant annet mangler det tydelig rapportering opp mot vedtatt kostnadsramme.

Hovedfunn

1. Det mangler felles rutiner for å sikre etterlevelse av anbefalt prosjektmøter investeringsprosjekt i kommunen. Kommunestyrets vedtak fra 2019 om etablere en prosjekthåndbok er enda fulgt opp.
2. Det mangler sentral dokumentasjon i prosjekt, som for eksempel risikovurderinger og tidlige kalkyler i prosjektene, det vil si grunnlaget for rammen som de folkevalgte bes om å handlingsplanen.
3. Rapporteringen av investeringsprosjekt er uoversiktlig, og beslutningsgrunnlaget sentrale beslutningspunkt har i flere tilfeller vært utilstrekkelig.
4. Det er uklart hva de folkevalgte kan forholde seg med hensyn til beslutningspunkt eksempel mangler det nødvendige avklaringer av hvilke prosjekt som skal løstes opp som egne saker til de folkevalgte.
5. Det mangler et tilfredsstillende og enkelt system og rutiner for arkivering og lagring av prosjektdokumentasjon.