

Til
Kontrollutvalget
Sola kommune

NOTAT VEDRØRENDE NYE GRANNES RESSURSSENTER

1. Grannes Ressurssenter og undersøkelsen

Kort om Grannes Ressurssenter

Grannes Ressurssenter er et skoletilbud for psykisk utviklingshemmede elever i Sola kommune. Dette omfatter både funksjonshemmede og multifunksjonshemmede elever. Senteret er et av kommunens alternative opplæringstilbud.

Det ble i 2016 ferdigstilt et nytt bygg for Grannes Ressurssenter. Bygget er på to etasjer pluss kjeller. Arealet er på 2.150 m². Første etasje er hovedetasjen som er beregnet på brukerne (1.050 m²). Andre etasje (personalrom etc.) og kjeller (lager etc.) er «halve» etasjer.

Grannes Ressurssenter har pr. dato 15 elever (medio mai 2016). Antall elever de siste par år har vært mellom 15 og 18, og på det meste 19. Senteret har derfor en ganske stor ledig kapasitet ettersom det har plass til 25 elever. Personalet omfatter ca. 40 medarbeidere alt i alt. Dette skyldes at det ved slike institusjoner er krav om minst en ansatt pr. elev og for enkelte grupper to ansatte pr. elev. Senteret har pr. dato to multifunksjonshemmede elever ved skolen. Det har tidligere vært opptil syv elever. Multifunksjonshemmede elever krever mye plass (som eget personlig utstyr ved ulike typer rullestoler o.l., spesialrom- og utstyr på skolen, samt flere og større bad).

Bakgrunn for undersøkelsen

Kommunestyret i Sola kommune vedtok i møte 19.11.15 (sak 068/15) å ha en gjennomgang av byggeprosjektet Grannes Ressurssenter. Byggeprosjektet økte i prosjekterings- og byggeperioden mye i både omfang og kostnader. Kommunestyret ba kontrollutvalget om å gjennomgå saken, herunder undersøke om kommunens retningslinjer for styring av byggeprosjekter hadde blitt fulgt.

Rogaland Revisjon IKS fikk 10.02.16 i oppdrag fra kontrollutvalget å utarbeide et utkast til mandat for undersøkelsen. Mandatet ble vedtatt av kontrollutvalget 02.03.16. Kontrollutvalget kom her også med en rekke innspill til undersøkelsen, uten at dette resulterte i noen endringer av problemstillingene i mandatet. Vi har imidlertid ved vårt arbeid vektlagt kontrollutvalgets innspill.

Vårt oppdrag

Formålet med undersøkelsen er å få belyst hvordan de ulike prosjektfasene har blitt håndtert og om kommunens retningslinjer på området er fulgt.

Det er sett på følgende problemstillinger:

- Hvordan har kommunens prosjektstyring vært ved byggeprosjektet?
 - Var det en tilfredsstillende prosjektering?
 - Skisseprosjekt, forprosjekt og detaljprosjekt (prosjektkalkyler)
 - Behovsanalyser (areal- og brukerbehovene)
 - Risikoen (størrelsen på prosjektreservene ved for- og detaljprosjektet)
 - Hva var grunnlaget for valg av entreprisform?
 - Ble anbudsprosessen gjennomført i tråd med lovregler og kommunens rutiner på området?
 - Hvilken rolle hadde bygge- og prosjektledelsen?
 - Kompetanse og kapasitet
 - Ble arbeidet utført på en god måte?
 - I hvilken grad hadde kommunen egen kapasitet og kompetanse til å følge opp?
 - Var det en tilfredsstillende oppfølging og rapportering av økonomien?
 - Administrativt og politisk
- Har kommunens retningslinjer for styring av byggeprosjekter blitt fulgt?
- Hva var årsakene til de stadige endringene/kostnadsøkningene i byggeprosjektet?
- Hvilke endringer bør kommunen foreta for å forbedre styringen av byggeprosjekter?

Problemstillingene er vurdert mot kommunens retningslinjer for styring av byggeprosjekter, politiske saker og vedtak for byggeprosjektet, aktuelle lovregler (lovregler om offentlige anskaffelser) og reelle hensyn (vurderinger av hva som synes rimelig, formålstjenlig e.l.).

Vårt arbeid

Vår undersøkelse omfatter hele perioden 2006-2016, dvs. fra den første planleggingen vedrørende tilbygg i 2006 og frem til status for byggeregnskapet for nybygget (medio mai 2016).

Vi har gjennomført intervju med kommunens rådmann, kommunalsjef samfunnsutvikling, eiendomssjef, seksjonsleder eiendomsutvikling og prosjektleder for byggeprosjektet (den siste). Det er også gjennomført intervju med brukerrepresentantene i prosjektgruppen for byggeprosjektet (rektor og undervisningsinspektør ved Grannes Ressurssenter). Intervjuene tok spesielt for seg det om behovsanalyser, årsakene til de stadige endringene/kostnadsøkningene og hvem som sørget for at dette ble lagt fram til politisk behandling. Dette var i tråd med kontrollutvalgets innspill til vårt mandat for undersøkelsen.

Vi har i vår undersøkelse gjennomgått tilgjengelig dokumentasjon:

- Politiske saker og vedtak for byggeprosjektet 2006-2016
 - Rådmannens orienteringssak om Grannes Ressurssenter (KST 068/15)
 - Egne saker om byggeprosjektet, HØP-saker og tertialvise investeringsrapporter
- Kommunens byggeinstrukser i perioden 2006-2016 (tre byggeinstrukser)
 - Byggeinstrukser fra 2004, 2009 og 2013
- Referater fra prosjektmøter 2008-2010
- Referater fra prosjekteringsmøter 2013-2014
- Referater fra byggemøter 2014-2015
- Referater fra brukermøter 2015
- Referater fra statusmøter 2015-2016
- Referater fra styringsgruppen for byggeprosjekter 2013-2015
- Anbudsevalueringer og kontrakter for faggruppene (11 faggrupper)
- Diverse notater fra byggeleder (notater fra byggeleder til kommunen)
- Diverse intern dokumentasjon (interne mailer/notater i kommunen)

Kommunen hadde i 2012 en arkivomlegging og tidligere dokumenter ved eiendomsseksjonen har i ettertid vist seg vanskelig å fremskaffe eller dette ville tatt mye tid. Vi har derfor ikke hatt tilgang til alle referater i årene 2006-2012.¹ Kommunen viser ellers til at eiendomsseksjonen hadde en «utskiftning» av bemanningen på 100 % fra 2013 til 2015. Dette skyldes at medarbeidere sluttet og avgang ved pensjonering. Bemanningen har det siste året økt og vært stabil.

2. Prosjekt- og kostnadshistorikken

Det nye bygget for Grannes Ressurssenter ble åpnet i mars 2016. Elever og ansatte har fått mye bedre plass. Arealet er økt med 370 % (fra 457 m² til 2.150 m²). De har fått et stort samlingsrom hvor alle kan samles. Kapasiteten er økt fra 15 til 25 elever. Byggestart var i august 2014. Utvidelse av bygget hadde da vært planlagt siden 2006. Det ble i 2009 valgt nybygg i stedet for tilbygg. Kommunen viser til den politiske debatten og engasjementet/mobiliseringen fra brukergruppen opp mot det politiske miljøet for å få til et nybygg i stedet for et tilbygg. Ifølge senteret var ikke brukergruppen så mye involvert etter at denne beslutningen var tatt.

Ved prosjektmøtet 03.02.09 ble det fra brukerhold (brukerrepresentantene i prosjektgruppen) gitt klar beskjed om at dagens løsning ikke var tilfredsstillende. Det ble vist til at to elever var plassert i brakker og at det til høsten ville komme en ny ressurskrevende bruker. Brukerrepresentantene viste videre til at det var en klar tendens at elevene stadig blir mer ressurskrevende og krever mer oppfølging, utstyr og plass. Ved prosjektmøtet 17.02.09 ble det fra brukerhold påpekt at senteret må økes fra 10 til 14 klasserom for å dekke plass til nye elever fra utbygginger som er planlagt i Grannesbakken og som derfor trenger arealet til dagens ressurscenter.

¹ Vi har mottatt 9 referater fra prosjektmøter (nr. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 15). Disse er i all hovedsak fra 2009.

Ved prosjektmøtet 03.03.09 la senteret frem et foreløpig romprogram som anslår at totalt bruksareal for et nybygg vil ligge rundt 1.500 m². Ved prosjektmøtet 13.10.09 blir det totale bruksarealet anslått til 1.434 m². Av prosjektmøtene fremkommer det ellers at trafikksikkerheten/trafikkfremkommeligheten var for dårlig ved det gamle senteret.

Den politiske behandlingen av byggeprosjektet:

ÅR	SAK	TYPE	KOSTNAD	KOMMENTARER
2006	KST 82/06	Egen sak	7 mill	Mindre tilbygg - Areal 150-200 m ²
2008	KST 95/08	HØP	15 mill	Større tilbygg - Areal 585 m ²
2009	KST 46/09	Egen sak	15/43 mill	Arkitektskisser - Grovkalkyler - Tilbygg eller nybygg Nybygg "velges" - Areal 1.125 m ² (2 etasjer uten kjeller)
2010	KST 107/10	HØP	40 mill	Kostnadsramme nybygg
2011	KST 103/11	HØP	50 mill	Diverse utendørstiltak inkludert med 10 mill
2012	KST 96/12	HØP	70,5 mill	Kostnads kalkyle 80,5 mill (diverse utendørstiltak overføres Del 2) Arealet er økt til 2.150 m ² (2 etasjer + kjeller)
			60 mill	KST sin bevilgning - Prosjektet må bli billigere
2013	KST 60/13	Egen sak	70,5 mill	Omprojektering og kostnadsbesparende tiltak Tiltak spist opp av prisstigning og økte byggetekniske krav
2013	KST 77/13	HØP	70,5 mill	Kostnadsramme etter omprojektering
2014	KST 36/14	INV-rapp 1	76,5 mill	Fordrøyningsbasseng flyttes fra Del 2 til Del 1 (Anslag: 6 mill)
2014	KST 65/14	INV-rapp 2	78,2 mill	Ny overvannsledning flyttes fra Del 2 til Del 1 (Anbud: 5,3 mill) Kostnadsbeløpet tilsvarer nå anbudsåpningen 07.05.14
2014	KST 76/14	HØP	78,2 mill	Kostnadsramme etter anbud
2015	KST 72/15	INV-rapp 2	84,2 mill	Økte kostnader prosjekterende entreprenører og endringsarbeider Dette skyldes dårlige detaljtegninger vedrørende prosjekteringen I tillegg flyttes støyskjerm og sanseløype fra Del 2 til Del 1
2015	KST 86/15	HØP	102,9 mill	Tomtekjøp 18,7 mill inkluderes i kostnaden

Oversikten viser historikken ved den politiske behandlingen av byggeprosjektet i kommunestyret (KST). Alle beløpene er inkludert MVA. Byggeregnskapet er på 102,1 millioner kroner (medio mai 2016). Det gjenstår noe fakturering, men kommunen forventer omtrent «balanse».

KST sak 46/09 fra 18.06.09 anslår et areal på 1.125 m², mens KST sak 96/12 fra 13.12.12 fatter et endelig areal på 2.150 m².

Politiske saker er utarbeidet av kommunalsjef samfunnsutvikling eller skolesjef. Begge disse var medlemmer av prosjektgruppen for byggeprosjektet. Ved saker som gjelder HØP (handlings- og økonomiplaner) og INV (status for investeringer) er deres kommentarer innarbeidet.

Kommentarer til den politiske behandlingen av byggeprosjektet²

Det første skisseprosjektet som ble fremlagt i 2006, var basert på at dette skulle være en mindre utvidelse av senteret (150-200 m²). Kapasiteten var på 20 elever. Kommunestyret vedtok i saken om utvidelse senteret en kostnadsramme på 7 millioner kroner og at senterets kapasitet kan utvides til 25 elever (KST 82/06).

Prosjektgruppen arbeidet deretter med å få frem et skisseprosjekt for utvidelse av senteret fra 15 til 25 elever. Arkitekten utarbeidet en skisse for videre utvikling basert på angitt arealbehov fra brukere. Arealet for tilbygget økte da fra 150-200m² (20 elever) til 585m² (25 elever). Den store økningen av arealet skyldes ifølge saken at det økte elevtallet også utløste behov for eget arbeidsrom for lærere, møterom, grupperom, kontor plass etc. Kostnadsrammen var nå på 15 millioner kroner. Dette vedtas av kommunestyret ved behandlingen av handlings- og økonomiplanen 2009-2012 (KST 95/08).

I 2009 fremlegges det for kommunestyret grovkalkyler for både tilbygg og nybygg. Kommunestyret vedtok at prosjektgruppen skal arbeide videre med planer for nybygg (KST 46/09). Kostnadskalkylene for hhv. tilbygg og nybygg er da anslagsvis 15 og 43 millioner kroner. Dette omfattet da bare selve «Bygget» (se om dette nedenfor). Det er her en stor kostnadsforskjell mellom nybygg og tilbygg, men arealøkningen ved nybygg er ikke så mye større enn ved tilbygg. Denne sammenligningen er imidlertid misvisende. Arealet til det gamle ressursenteret inneholdt også en god del fellesfasiliteter med den ordinære skolen. Det var dessuten med noen brakker av dårlig standard som senteret benyttet. Ved et nybygg fikk brukergruppen et fullverdig skoletilbud.

I 2011 ble byggeprosjektet tillagt diverse utendørstiltak med 10 millioner kroner. Dette vedtas av kommunestyret ved behandlingen av handlings- og økonomiplanen 2012-2015 (KST 103/11). For å få prosjektkostnaden «i nærheten» av avsatte midler ble byggeprosjektet i 2012 delt opp i to deler (KST 96/12). I tillegg var tomtekjøp et eget prosjekt helt til desember 2015. Denne inndelingen medfører etter vår mening at det reelle kostnadsbildet blir noe «tilslørt».

Kostnadskalkylen for Del 1 var ved handlings- og økonomiplanen for 2013-2017 på 70,5 millioner kroner (KST 96/12). Den store økningen fra 40 millioner kroner i 2011 skyldes for det meste en betydelig økning av arealet for nybygget (fra 1.125 m² til 2.150 m²). Nybygget ble mye større enn prosjektert tidligere. Ifølge kommunen og senteret skyldes arealøkningen en stor undervurdering av arealbehovet både for brukerne og personale og at kjeller ble tatt med. I KST 60/13 trekker rådmannen særlig fram den nødvendige inndelingen i tre avdelinger ut fra brukernes funksjonsnivå, og at det er dette behovet som er styrende for det samlede arealbehovet ved senteret og ikke selve elevtallet. Vi har ikke hatt tilgang til møtereferater til prosjektgruppen/prosjekteringsgruppen i 2012 hvor nærmere informasjon om årsakene kunne ha frem-

² Dette gjelder endringer/kostnadsøkninger i prosjekteringsperioden og ved anbudsåpningen. Endringer/kostnadsøkninger etter anbudsåpningen dvs. i byggeperioden har vi kommentert for seg i punkt 3 F.

gått. Kjelleren var ved omprosjekteringen (se nedenfor) først ute av prosjektet, men ble tatt inn igjen da en her fikk relativt mye areal for mindre kostnad samtidig som en hadde en reservekapasitet (lager etc.).

Kommunestyret vedtok en bevilgning på 60 millioner kroner og at byggeprosjektet derfor måtte gjennomføres billigere (KST 96/12). Byggeprosjektet gjennomgikk da en omprosjektering med tanke på kostnadsreducerende tiltak. Det fremkommer imidlertid av saken om omprosjektering og kostnadsreducerende tiltak, at tiltakene blir spist opp av prisstigning, økte byggetekniske krav (TEK 10) og en del mindre forhold samlet (KST 60/13). Kostnadskalkylen var dermed fremdeles på 70,5 millioner kroner. Ved handlings- og økonomiplanen for 2014-2017 vedtok kommunestyret en kostnadsramme på 70,5 millioner kroner (KST 77/13).

Vår undersøkelse omfatter selve «Bygget» (Del 1). Opparbeidelse av uteareal etc. ble i 2012 et eget prosjekt (Del 2). I forbindelse med detaljprosjekteringen i 2014, ble det imidlertid klart at deler av arbeidet tiltenkt Del 2 måtte overføres/tilbakeføres til Del 1. Dette gjaldt bygging/utvidelse av fordrøyningsanlegg (KST 36/14). Det ble her i stedet valgt ny overvannsledning (KST 65/14). Ny kostnadsramme på 78,2 millioner kroner er et resultat av anbudsåpningen 07.05.14. Denne rammen ble vedtatt av kommunestyret ved behandlingen av handlings- og økonomiplanen for 2015-2018 (KST 76/14).

Byggeprosjektets Del 1 og Del 2 (endelig inndeling)

Del 1 (Prosjekt 29044) gjelder opparbeidelse av bygget – og ballbane, nødvendig adkomst for trafikk, ny overvannsledning, støyskjerm og sanseløype samt tomtekjøp (tomtekjøp overført fra prosjekt 19604). Del 2 (Prosjekt 29076) gjelder opparbeidelse av uteareal inkl. asfaltering og lekeområder. Prosjektering av Del 2 er planlagt i 2019 og gjennomføring i 2020. Kostnadsrammen er i handlings- og økonomiplanen for 2016-2019 på 9,5 millioner kroner.

Vi nevner ellers at flere av tiltakene (Del 1 og særlig Del 2) også har betydning/nytte for den ordinære skolen, og at det gamle ressurscenteret i dag benyttes av den ordinære skolen.

3. Hvordan har kommunens prosjektstyring vært ved byggeprosjektet?

Prosjektering, behovsanalyser, anbudsprosessen og rapportering/økonomistyring er omtalt flere steder i kommunens byggeinstrukser (byggeinstrukser fra 2004, 2009 og 2013). Det er her også krav om at valg av entreprisemodell skal baseres på innstilling/forslag fra prosjektleder.

A) Var det en tilfredsstillende prosjektering?

Skisseprosjekt, forprosjekt og detaljprosjekt (prosjektkalkyler)

Prosjektering er grunnlaget for kostnadskalkyler i prosjekteringsperioden helt opp til anbud/kontrakter. A4 Arkitektene stod for prosjekteringen. Firmaet er registrert i Brønnøysundsregistrene fra 1986.

Arkitektens arbeid er blitt kritisert av kommunen. Dette gjelder spesielt mangelfull detaljprosjektering med dertil avklaring og oppfølging.

I KST 72/15 står bl.a. følgende:

«Endringene underveis i prosjektet, både utomhus og innomhus, har ført til økte kostnader for prosjektering, både internt i kommunen og hos prosjekterende entreprenører, som for eksempel betong, elektro og rørfag. Dårlig tegningsgrunnlag har også ført til merarbeid for kommunens konsulenter. Det ble foretatt en ny vurdering av tegningsgrunnlaget tidlig 2015 da råbygget var ferdig satt opp og man oppdaget at detaljtegninger manglet. Kommunen vurderte det dit hen at prosjektet var relativt nær ferdigstillelse, men det har i slutfasen oppstått uforutsett mange endringsmeldinger. Kommunen har tatt grep for å bedre kontakt mellom arkitekt og prosjekterende fag, blant annet ved at arkitekt deltar på alle byggemøter.»

Behovsanalyser (areal- og brukerbehov)

Behovsanalyser er viktige da de er grunnlaget for omfanget/størrelsen på prosjekteringen og dermed byggekostnadene. Slike analyser har løpende vært på dagsorden til prosjektgruppen og prosjekteringsgruppen. Men det fremgår foran i notatet at senteret i dag har en ganske stor ledig kapasitet. Kapasiteten på antall plasser (25 elever) var imidlertid et politisk vedtak (KST 82/06). Rådmannen sier ellers at det er inndeling i brukergrupper som har vært styrende i behovsanalysen og ikke antall elever (KST 60/13).

Risikoen i byggeprosjektet (størrelsen på prosjektreservene)

Det ble for byggeprosjektet brukt prosjektreserver innenfor kommunens standard satser.³ Disse ligger på 10-20 % i prosjekteringsperioden for nybygg i alle de tre byggeinstruksene. Det ble ikke foretatt særskilte risikovurderinger for byggeprosjektet. Særskilte risikovurderinger gjelder imidlertid spesielt for mer usikre bygg vedrørende kostnadene (typisk nye byggtyper eller rehabilitering hvor overraskelser gjerne kan forekomme). Kommunens byggeinstrukser nevner ikke noe om særskilte risikovurderinger, men i den siste byggeinstruksen er prosjektreservene ved rehabilitering satt en god del høyere enn ved nybygg. Det var ellers ikke noen kostnadsmessige overraskelser for senteret i byggeperioden som skyldes selve byggtypen.

B) Hva var grunnlaget for valg av entreprisform?

Byggeprosjektet ble gjennomført ved delte entrepriser.⁴ Valg av entreprisform bestemmer kommunens påvirkningsmulighet og forutsigbarheten vedrørende kostnadene. Iht. byggeinstruksene skal valg av entreprisemodell baseres på innstilling/forslag fra prosjektleder. Det står imidlertid ikke noe hvor «omfattende» en slik vurdering skal være.

³ Byggeinstrukser 2004 og 2009: Prosjekteringsfase 10-20 %. Byggefase 5-10 %. Byggeinstruks 2013: Nybygg: Prosjekteringsfase 10-20 %. Byggefase 5-15 %. Rehabilitering: Prosjekteringsfase 20-30 %. Byggefase 10-30 %.

⁴ Ved delte entrepriser vil byggherren styre og koordinere alle kontrakter selv, og må følgelig opprettet mange avtaler/kontrakter med de forskjellige utførende.

Entrepriseformen ble avgjort forut for anbudsprosessen (våren 2014). Rådmannen sier at det ble gjort en vurdering av entrepriseformen, men at den ikke foreligger skriftlig/de finner den ikke. Kommunens prosjektleder og eiendomssjef vurderte på dette tidspunkt at delte entrepriser var best. Delte entrepriser ga flere anbud/mer konkurranse og dermed lavere kostnader for kommunen. Det var knapp kapasitet i markedet og en totalentreprise⁵ ville gitt få anbud.

C) Ble anbudsprosessen gjennomført i tråd med lovregler og kommunens rutiner på området?

Kommen har fulgt lovreglene om offentlige anskaffelser ved selve oppføringen av bygget (faggruppene), men ikke ved tjenestene som gjelder arkitekt og rådgivende ingeniører.

Kommunen er pålagt å følge lovreglene om offentlige anskaffelser ved sine kjøp. Kommunens rutiner for byggeprosjekter er dermed å følge lovreglene på området. Rammeavtaler (iht. anbud) for alle tjenester har vært benyttet av kommunen siden mai 2012.

Det totale anbudet for byggeprosjektet endte på 78,2 millioner kroner og var dermed ganske nært beløpet i kommunens siste kostnadskalkyle (76,5 millioner kroner).

Tjenestene:

Anbudsprosessen for dette byggeprosjektet ble satt i gang våren 2014. På dette tidspunkt hadde kommunen nylig inngått en rekke rammeavtaler for de ulike tjenestene (arkitekt, rådgivende ingeniører⁶, byggeledelse etc.). Kommunen så seg imidlertid tjent med at tidligere engasjert arkitekt og rådgivende ingeniører for senteret fortsatte på oppdraget pga. kunnskapen/kjennskapet til dette. Både arkitekt og rådgivende ingeniører var i sin tid direkte anskaffelser.

I KST 72/15 står bl.a. følgende:

«Arkitekten har fulgt bygget siden 2007/2008 da det var ment at bygget skulle være et lite påbygg på om lag 150 kvm. Etter denne tiden har prosjektet vokst i størrelse og omfang, fremdeles med den samme arkitekten. I 2012 ble det vurdert å engasjere arkitekt etter inngåelse av ny rammeavtale, men konklusjonen ble at man valgte å fortsette prosjektet med den opprinnelige arkitekten da prosessen var kommet for langt.»

Etter en del kommunikasjon i mai 2012 mellom arkitekten og kommunens prosjektleder ble det samme bestemt også for de rådgivende ingeniører. Byggeledelsen var her ny og ble derfor utført via nylig inngått rammeavtale.

⁵ Ved totalentreprise slutter byggherren/entreprenøren kun en kontrakt som omfatter så vel prosjektering som utførelse. Byggherren har minimalisert sin risiko og sitt ansvar, og får dermed et mindre koordinerings- og kontrollbehov. (Av andre entrepriseformer kan ellers nevnes hovedentreprise og generalentreprise.)

⁶ Rådgivende ingeniører gjelder bygg (RIB), ventilasjon (RIV), elektro (RIE), akustikk (RA) og brann (RIBR).

Faggruppene:

Faggruppene gjelder selve oppførelsen av byggeprosjektet. Det var i dette tilfellet 11 faggrupper involvert.⁷ Det var her samsvar mellom best score på anbudsevalueringer iht. tildelingskriterier og hvem kommunen inngikk kontrakter med. Vi har kontrollert dette ved gjennomgang av tilsendte dokumenter.

D) Hvilken rolle hadde bygge- og prosjektledelsen?

Novaform var byggeleder. Firmaet er registrert i BR-registrene fra 2007. Det er iht. kommunen ikke noe å anmerke. Arbeidet ble utført på en god/tilfredsstillende måte.

Kommunen hadde selv prosjektledelsen. Kommunens mest erfarne prosjektleder hadde oppdraget fra starten i 2006 og til mai 2015 (da vedkommende ble pensjonert). I en kort periode hvor stillingen var vakant hos kommunen, var Novaform prosjektleder. Dette var ikke samme person som var byggeleder hos Novaform. Siden satte kommunen en ny egen prosjektleder på oppdraget.

E) I hvilken grad hadde kommunen egen kapasitet og kompetanse til å følge opp?

Kommunens eiendomsseksjon har periodevis hatt redusert bemanning og dermed kapasitetsproblemer. Det samme gjelder da til dels kompetanseproblemer. Kommunen kjøpte derfor tjenester utenfra. For byggeprosjektet i dette tilfellet har imidlertid kommunens mest erfarne prosjektleder hatt oppdraget fra starten i 2006 og til mai 2015 (som nevnt ovenfor).

F) Var det en tilfredsstillende oppfølging og rapportering av økonomien?

Vi tenker nå på økonomien i byggeperioden (dvs. etter anbud/kontrakter). Det er ikke her noe spesielt å anmerke. Vi har sett på referater fra byggemøter og på den politiske rapporteringen i byggeperioden (investeringsrapporter 2015 og to siste HØP/handlings- og økonomiplaner).

Det var noen store kostnadsøkninger i byggeperioden, men dette skyldes særskilte forhold. Dette gjelder den mangelfulle detaljprosjekteringen (omtalt under punkt 3 A) og utgjør 5 millioner kroner. I tillegg ble støyskjerm og sanseløype flyttet fra Del 2 og tilbake til Del 1. Dette ble gjort for brukernes skyld og utgjør 1 million kroner. Begge disse forholdene ble rapportert til kommunestyret (KST 72/15). I tillegg tas det med at kjøpesummen for tomten til senteret ble overført fra eget prosjekt. Dette ble rapportert til kommunestyret ved siste HØP/handlings- og økonomiplan og utgjør 18,7 millioner kroner (KST 86/15).

⁷ Faggruppene gjelder grunn og utomhusarbeider, betongarbeider, tømrerarbeider, gulv- og malerarbeider, inventar, elektroinstallasjoner, heisleveranse, takheis, rørleggerarbeider, luftbehandling og mur- og flisarbeider.

4. Har kommunens retningslinjer for styring av byggeprosjekter blitt fulgt?

Denne problemstilling ble presisert av kommunestyret (KST 68/15). Det har i den aktuelle i perioden vært tre versjoner av byggeinstruksen.

Byggeprosjektet har i utgangspunktet måttet forholde seg til den enhver tid gjeldende byggeinstruks. Dette gjelder bl.a. politisk saksgang (godkjenning) og arbeid og aktiviteter i de forskjellige prosjektfasene.⁸

Vi har sett byggeprosjektet opp mot innholdet i byggeinstruksene

Saksgangen i de tre byggeinstruksene er i hovedsak like. Styringsgruppe for byggeprosjekter ved anbud og kontrakter ble innført oktober 2012 (egen rutine). Godkjenning av anbud og kontrakter er nå rent administrativ, men KST vil få saken til redegjørelse dersom det er overskridelser av rammer utover bestemte verdier (ved kontrakter).

Saker (kostnads kalkyler) til formannskapet/kommunestyret (FSK/KST) er ikke betegnet forprosjekt, detaljprosjekt eller etter anbud/kontrakter (som benevnt i byggeinstruksene). Det fremstod dermed noe uklart hvilket nivå kalkylene her var på. Det vises ellers til funn under problemstillingene i notatets punkt 3.

5. Hva var årsakene til de stadige endringene/kostnadsøkningene i byggeprosjektet?

Endringene/kostnadsøkningene i byggeprosjektet skjedde både i prosjekteringsperioden 2006-2014 (dvs. før anbud/kontrakter) og i byggeperioden 2014-2016 (dvs. etter anbud/kontrakter). Endringene/kostnadsøkningene i prosjekteringsperioden nedenfor er en konklusjon /oppsummering fra det som vi har skrevet i punkt 2. Endringene/kostnadsøkningene i byggeperioden er omtalt under punkt 3 F og gjentas ikke her.

Oversikt over årsakene i prosjekteringsperioden

- Nybygg velges i stedet for tilbygg (2009)
 - Grovkalkyle
- Nybygget blir mye større (2012)
 - Undervurdering av arealbehovet
 - Behov for tre avdelinger uansett elevantal
- Prisstigning (pga. den lange tidsperioden)⁹
- Økte byggetekniske krav (TEK 10 erstatter TEK 07)
 - TEK kravene gjelder normalt også «hele» bygg ved tilbygg

⁸ Vi har i vedlegg tatt med en oversikt over innholdet i byggeinstruksene og den politiske saksgangen. Det er også tatt med en kort informasjon vedrørende en ny revidering av byggeinstruksen.

⁹ Deler av den lange tidsperioden skyldes omreguleringsarbeid, innløsning av boligeiendommer (enda ikke avsluttet) og arkeologiske undersøkelser. Dette har forsinket fremdriften med anslagsvis 2 ½-3 år.

- En rekke mindre forhold samlet (KST sak 60/13)

Det er de to første forholdene (kulepunktene) som har påvirket endringene/kostnadsøkningene aller mest. Rådmannen viser ellers til at sluttprosjekteringen og anbudet kom på et tidspunkt hvor markedsprisene nådde et toppunkt (siste høykonjunktur).

Hvem godkjente endringer underveis?

Det tenkes her på godkjenningen forut for den politiske behandlingen. Kommunestyret vedtok selv å øke kapasiteten fra 20 til 25 elever (KST 82/06). Endringer/kostnadsøkninger og valg av nybygg i 2009 kom etter innspill fra brukerrepresentantene i prosjektgruppen (jf. referater fra prosjektmøter i 2009). Endringer/kostnadsøkninger i 2012 følger av en stor undervurdering av arealbehovet. Vi har ikke hatt tilgang til møterefater til prosjektgruppen/prosjekteringsgruppen i 2012 hvor nærmere informasjon om dette kunne ha fremgått.

6. Oppsummering av funn (negative forhold)

- Det var en mangelfull detaljprosjektering av byggeprosjektet. Dette medførte merkostnader på 5 millioner kroner.
- Det var en undervurdering av arealbehovet (areal- og brukerbehov). Kommunestyret fikk oppgitt helt nye behovsanalyser fra 2011 til 2012. Nye behovsanalyser medførte merkostnader på 30 millioner kroner.
- Rådmannen sier at det ble gjort en vurdering av entrepriseformen, men at den ikke foreligger skriftlig/de finner den ikke.
- Anbudsprosessen for de fleste tjenestene ble ikke gjennomført iht. lovregler om offentlige anskaffelser. Arkitekt og rådgivende ingeniører var direkte anskaffelser. Forut for anbudsprosessen hadde kommunen nylig inngått en rekke rammeavtaler for de ulike tjenestene. Kommunen så seg imidlertid tjent med at tidligere engasjert arkitekt og rådgivende ingeniører for senteret fortsatte på oppdraget pga. kunnskapen/kjennskapen til dette.
- Kommunens retningslinjer for styring av byggeprosjekter har stort sett blitt fulgt. Politiske saker er ikke betegnet forprosjekt, detaljprosjekt eller etter anbud/kontrakter. Det fremstod dermed noe uklart på hvilket nivå kalkylene her var på. Det vises ellers til avvikene ovenfor når det gjelder manglende dokumentasjon på entrepriseformen og manglende praktisering av lovregler om offentlige anskaffelser vedrørende tjenester.
- Årsakene til de stadige endringene/kostnadsøkningen i byggeprosjektet kan i hovedsak tilskrives vedtaket om nybygg i 2009 og undervurdering av arealbehovet (areal- og brukerbehov) i 2012. Til sammen ga dette merkostnader på 60 millioner kroner. I tillegg kan det tas med prisstigning (pga. den lange tidsperioden) og økte byggetekniske krav (TEK 10 erstatter TEK 07).
- Oppdelingen av byggeprosjektet i to deler samt tomt medfører etter vår mening at det reelle kostnadsbildet blir noe «tilslørt». Dette viser seg i 2014 og 2015 når deler av Del 2 blir

overført/tilbakeført til Del 1 når samt kostnaden for tomt blir inkludert. Dette utgjør mer-kostnader på 25 millioner kroner.

7. Hvilke endringer bør kommunen foreta for å forbedre styringen av byggeprosjekter?

Vi gir kommunen følgende anbefalinger:

- Kommunen bør kvalitetssikre behovsanalyser (areal- og brukerbehovene) på et tidlig tidspunkt. Dette gjelder særlig for byggtypen hvor kommunen ikke har så stor erfaring.
- Vurdering av valg av entreprisform bør foreligge skriftlig.
- Det bør klart fremgå av politiske saker om byggeprosjektet gjelder forprosjekt, detaljprosjekt eller etter anbud/kontrakter.

Vår undersøkelse omfattet også kommunens praktisering av lovregler om offentlige anskaffelser. Vi avdekket der avvik vedrørende kjøp av tjenester. Vi tar imidlertid ikke med en anbefaling her, ettersom dette avviket ikke skal gjelde for byggeprosjekter hvor prosessen startet opp etter at kommunen inngikk rammeavtaler vedrørende tjenester (mai 2012).

8. Rådmannens kommentarer

Avventes.

Rogaland Revisjon IKS

Cicel T. Aarrestad
Revisjonsdirektør/
Statsautorisert revisor

VEDLEGG

Innholdsfortegnelsen - Byggeinstruksen 2013 (KST mars 2013)

1. Virkeområde
2. Kvalitetskrav
3. Godkjenning (politisk)¹⁰
4. Organisering av arbeidet
 - 4.1 Faser, aktiviteter og ansvar
 - 4.2 Oppdragsmelding
5. Innhold og aktører i de forskjellige fasene
 - 5.1 Nye byggeprosjekter - Initiativ og kostnadsoverslag
 - 5.1.1 Kostnadsoverslag
 - 5.1.2 Klargjøring tomt
 - 5.2 Skisseprosjekt/utredning
 - 5.2.1 Godkjenning av skisseprosjekt
 - 5.3 Forprosjekt
 - 5.4 Byggefase/byggeprosjekt
 - 5.4.1 Rapportering av fremdrift og kostnad
 - 5.4.2 Ferdigbefaring/overtakelse av bygg
6. Overlevering av bygg
7. Reklamasjonsfase
8. Rapportering og økonomistyring
 - 8.1 Rapportering
 - 8.1.1 Virksomhetsleder eiendom
 - 8.1.2 Seksjonsleder eiendomsutvikling
 - 8.1.3 Prosjektleder
 - 8.2 Helse, miljø og sikkerhet
 - 8.3 Kostnadskontroll
 - 8.3.1 Endringer
 - 8.3.2 Prosjektregnskap
9. Kommunikasjon og samarbeidsrutiner
 - 9.1 Møter - Skriftlig dokumentasjon
 - 9.1.1 Skisseprosjekt/forprosjekt
 - 9.1.2 Prosjekteringsfasen
 - 9.1.3 Byggefasen
 - 9.1.4 Generelt
 - 9.2 Rapportering
 - 9.3 Informasjon- og kommunikasjonsteknologi (IKT) - Sikkerhet

Våre merknader til byggeinstruksene (vedrørende forskjellige versjoner)

Det har i den aktuelle perioden for byggeprosjektet Grannes Ressurssenter, vært **to tidligere versjoner** av byggeinstruksen (2004 og 2009). Innholdsfortegnelsen i disse var helt like. I byggeinstruksen 2013 ble det tatt ut tre kapitler. Dette gjelder kapitler om anbud, standardisering og prosjektavslutning. Beskrivelse av anbudsreglene ble tatt ut pga. disse reglene endrer seg «hele tiden», mens det er nevnt en del om standardisering og prosjektavslutning andre steder. Innholdet i byggeinstruksene 2004, 2009 og 2013 er ellers i hovedtrekk de samme. Vi går ikke her nærmere inn på endringene og hvorfor de ble foretatt.

¹⁰ Det vises til politisk saksgang på neste side.

Politisk saksgang - Byggeinstruksene

Byggeinstruksene 2004, 2009 og 2013. KST står for kommunestyret, FSK står for formannskapet, ADM står for administrasjonen/rådmannen, mens HØP står for handlings- og økonomiplanen. Oversiktene i byggeinstruksene 2004 og 2009 var helt like. Det var litt andre grenseverdier i byggeinstruksene 2004 og 2009 enn 2013.

Politisk saksgang - Byggeinstruksene 2004 og 2009

Fase	Kostnadsoverslag/rapportering	Godkjenning/melding
Utredning/programmering	Investeringskalkyle	KST (ved HØP)
Forprosjekt	Romprogram, funksjonskrav, tomt, kostnadsoverslag	KST
	Byggestart	KST
Prosjektering	Budsjett, investeringskalkyle, tidsplan	FSK (innenfor rammen/grenseverdier)
		KST (utenfor rammen/grenseverdier)
Anbud og kontrakter	Budsjett, investeringskalkyle, tidsplan	FSK (innenfor rammen/grenseverdier)
		KST (utenfor rammen/grenseverdier)
Byggefase	Tertialrapportering og årsrapportering	KST
Bygg tatt i bruk	Sluttrapport	FSK (melding)
Reklamasjonsfase	Byggeregnskap	KST

Politisk saksgang - Byggeinstruksen 2013

Fase	Kostnadsoverslag/rapportering	Godkjenning/melding
Skisseprosjekt	Investeringskalkyle (nivå 3)	FSK (ved skisseprosjekt), KST (ved HØP)
Forprosjekt	Investeringskalkyle (nivå 2)	KST (overskridelser i HØP)
	Romprogram, funksjonskrav, tomt	
Prosjektering	Investeringskalkyle (nivå 1)	KST (overskridelser i HØP)
	Budsjett og tidsplan	
Byggeperiode	Tertialrapportering og årsrapportering	KST
Bygg tatt i bruk	Prosjektevaluering ved overskridelser	FSK (melding)
Reklamasjon	Byggeregnskap	KST

Definisjon investeringskalkyler (nivåer)		
Nivå 3	Skisseprosjekt/kalkuleringsnøkkel	Enkelt estimat
Nivå 2	Etter forprosjekt/ferdig prosjektert	Kalkyle inkl. teknisk prosjektering
Nivå 1	Etter kontraktsinngåelse	Grunnlag for kostnadsramme ved byggestart

For overskridelser over 3 % av rammen ved investeringskalkyle (nivå 1) skal saken fremmes for KST hvor det redegjøres for ekstra kostnader. For byggeprosjekter under 3 millioner kroner settes en grense for overskridelser på 0,4 millioner kroner før sak går til KST. (**Merknad:** Dette kaller vi for grenseverdier.)

Våre merknader til den politiske saksgangen 2013

Godkjenning av anbud og kontrakter er nå rent administrativ (jf. rutine for styring av byggeprosjekter på neste side), men KST vil få saken til redegjørelse dersom det er overskridelser av rammer utover bestemte verdier (ved kontrakter). Definisjoner investeringskalkyler (nivåer) kom med i den siste byggeinstruksen.

Byggeinstruksen 2016

Det er under arbeid en ny revidering av byggeinstruksen. Her vil det komme en nærmere spesifisering/tydeliggjøring av om hvordan areal- og brukerbehovene skal utredes og dokumenteres. Det samme gjelder vedrørende valg av entreprisform. Krav om særskilte risikovurderinger (prosjektreserver) vil tas med. Det kan også komme flere faser ved den politiske godkjenningen.

Styringsgruppe for byggeprosjekter (administrativ rutine)

Rutine iverksatt av rådmannen fra 04.10.12

- Et prosjekt skal legges fram for styringsgruppen senest før anbudsinnhenting.
- Et prosjekt skal ikke starte opp (dvs. inngå kontrakter) før prosjektet er lagt fram for styringsgruppen og den har godkjent oppstart.
- Det avholdes ukentlig møte mandag med nødvendig dokumentasjon torsdagen før. Møtet utgår ved ingen saker.

Rutinen gjelder alle investeringsprosjekter innenfor drift og utbygging, uavhengig av størrelse.

For prosjekter som på dette tidspunkt (04.10.12) var ute på anbud, gjaldt naturlig nok ikke kulepunkt 1.

Styringsgruppen består av:

- Rådmann
- Kommunalsjef samfunnsutvikling
- Kommunalsjef for det aktuelle tjenesteområdet
- Økonomirådgiver samfunnsutvikling/ev. kommunens økonomisjef
- Prosjektleder (eiendomsutvikling)

Innholdet i prosjektmøter, prosjekteringsmøter og byggemøter etc.

Prosjektmøter (2018-2010)

Innholdet i prosjektmøtene varierte alt etter hvor langt byggeprosjektet hadde kommet i prosessen (utredningen/prosjekteringen).

Det nevnes følgende temaer:

- Status
- Skisseprosjekt
- Arealbehov (inn- og utvendig)
- Plassering
- Tilbygg/nybygg
- Forprosjekt
- Regulering
- Kostnader

Prosjektgruppen bestod av:

- Kommunens prosjektleder (for senteret)
- 2 Brukerrepresentanter (rektor og undervisningsinspektør ved senteret)
- Kommunens hovedverneombud (HVO)
- Arkitekt (A4 Arkitektene)
- Kommunalsjef samfunnsutvikling
- Kommunens eiendomssjef
- Ergoterapeut (fra kommunen)
- 2 Politiske representanter (valgt inn fra KST 18.06.09)

Rådmann og leder ved kommunens reguleringsplan deltok på en del av møtene.

De tre første kulepunktene er minstekravet i byggeinstruksene. I byggeinstruksene 2004 og 2009 var det også krav om ansatt med økonomikompetanse. Ordningen med politiske representanter praktiseres ikke i dag.

Prosjekteringsmøter (2013-2014)

- Generelt
- SHA (sikkerhet, helse og arbeidsmiljø)
- Framdrift
- Arbeidsgrunnlag
- Utendørsanlegg (Del 2)
- Offentlige godkjenninger
- Saker ARK (arkitekt)
- Saker RIB (rådgivende ingeniører bygg)
- Saker RIV (rådgivende ingeniører ventilasjon)
- Saker RIE (rådgivende ingeniører elektro)
- Saker Handicare (utendørsheis)
- Saker brukere senteret (brukerrepresentanter)
- Saker PL/BL (prosjekt- og byggeledere)
- Saker fra tidligere referater (prosjektmøter etc.)

Prosjekteringsgruppen bestod av:

Byggherren (kommunens prosjektleder og kommunalsjef samfunnsutvikling), byggeleder, brukerrepresentantene (rektor og undervisningsinspektør ved senteret), arkitektfirmaet, rådgivende ingeniører (RIB, RIV, RIE, RA og RIBr). I tillegg kommer byggeadministrasjon, landskapsarkitekt og låsesmed.

Byggemøter (2014-2015)

- Innledning/Orientering/Informasjon
- Generelt
- SHA (sikkerhet, helse og arbeidsmiljø)
- Kvalitetssikring (sjekklister)
- Myndighet/Søknader/Godkjenninger
- Rigging
- Prosjekterende/Tegninger/Arbeidsgrunnlag
 - ARK + RIB + RIV + RIE
- Bemanning
- Fremdrift
- Byggherre/PL/BL (kommunen, prosjekt- og byggeledere)
- Faggruppene (oppdelt på hver av de 11 faggruppene)
- Andre saker

Brukermøter (2015)

- Møter som angår brukere og brukerbehov
- Møter mellom brukere senteret, prosjektleder (kommunen) og byggeleder (Novaform)

Statusmøter (2015-2016)

- Møter som angår statusen for byggeprosjektet
- Møter mellom prosjektleder (kommunen) og byggeleder (Novaform)