

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS på  
oppdrag fra kontrollutvalget i Grue  
kommune

## Undersøkelse

-

# UTBYGGING GRUE RÅDHUS

Rapport av 8.januar 2019



Postboks 84, 2341 Løten  
Telefon: 62 43 58 00  
[www.hedmark-revisjon.no](http://www.hedmark-revisjon.no)  
E-post: [post@hedmark-revisjon.no](mailto:post@hedmark-revisjon.no)

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>BAKGRUNN OG BESTILLING FRA KONTROLLUTVALGET</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>GRUNNLAG FOR BESVARELSE AV DEN ENKELTE PROBLEMSTILLING</b> .....	<b>3</b>
2.1	HVILKE POSTER HADDE FLEST OVERSKRIDELSER OG HVA SKYLDES OVERSKRIDELSENE?.....	3
2.2	HVORDAN BLE PROSJEKTET RAPPORTERT TIL POLITIKERNE?.....	5
2.3	HVORDAN VAR KOMMUNIKASJONEN MELLOM KOMMUNEN OG DEN SOM UTFØRTE OMBYGGINGEN?.....	6
2.4	HVEM BESTILTE TILLEGGSOPPGAVENE I UTBYGGINGEN?.....	6
<b>3</b>	<b>AVSLUTTENDE KOMMENTAR</b> .....	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>VEDLEGG</b> .....	<b>9</b>

## 1 Bakgrunn og bestilling fra kontrollutvalget

Hedmark Revisjon IKS har på vegne av kommunestyret og kontrollutvalget i Grue kommune gjennomført en særskilt bestilling knyttet til undersøkelse av ombyggingen av Grue rådhus i perioden 2015 til 2017.

Det vises til vedtak i sak 077/18 i Grue kommunestyre, «Kommunestyre ber kontrollutvalget endre bestillingen av forvaltningsrevisjonen av ombyggingen av Grue rådhus til en undersøkelse av det samme» og vedtak i Grue kontrollutvalg den 16.10.18 i sak 57/18, der kontrollutvalget sluttet seg til vårt forslag til prosjekt og beskrivelse av undersøkelsen.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger;

1. Hvilke poster hadde flest overskridelser og hva skyldes overskridelsene?
2. Hvordan ble prosjektet rapportert til politikerne?
3. Hvordan var kommunikasjonen mellom kommunen og den som utførte ombyggingen?
4. Hvem bestilte tilleggsoppgavene i utbyggingen?

Vi har oppfattet at i spørsmål 1. og 2. skulle svaret i all hovedsak være å finne i rapporteringen til kommunestyret inkludert redegjørelsen for overskridelsen fremlagt i sak 070/17 til kommunestyre den 18.9.17 «Overskridelse rådhusprosjekt». I forbindelse med spørsmål 3. og 4. har vi gjennomført dokumentanalyse og intervju med administrasjonen for å innhente informasjon.

Intervjuene er i tråd med rådmannens forslag, gjennomført med enhetsleder på eiendom (enhetsleder eiendom) og enhetsleder Service, kultur og IKT (enhetsleder SKI). Informasjon fra disse, inkludert deres fremlagte dokumentasjon, er benyttet for å belyse og utdype alle problemstillingene i undersøkelsen.

Undersøkelsen er gjennomført av regnskapsrevisor Hanne Mette Rusten. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Jo Erik Skjeggstad har kvalitetssikret rapporten.

## 2 Grunnlag for besvarelse av den enkelte problemstilling

Vi tar i det følgende for oss den enkelte problemstilling i Kontrollutvalgets bestilling og gir en beskrivelse av aktuelle forhold basert på dokumentgjennomgang og intervjuer med enhetsleder eiendom og enhetsleder SKI.

### 2.1 Hvilke poster hadde flest overskridelser og hva skyldes overskridelsene?

Som nevnt innledningsvis har kommunestyret fått seg forelagt en saksfremstilling om overskridelsene på rådhusprosjektet i møtet den 18.9.17. Administrasjonen har redegjort for avvik, hvor avvik har oppstått inkludert en årsaksforklaring i saksfremstillingen. Denne redegjørelsen følger som vedlegg 1.

Enhetsleder eiendom gir uttrykk for at prosjektet i utgangspunktet ble «stresset» fra flere hold, inkludert rådmann. Enhetsleder gir uttrykk for at det burde vært bedre tid til prosjekteringen. Videre ble det i dette prosjektet bestemt at en ikke skulle ha ekstern prosjektleder for å spare penger<sup>1</sup>. En medvirkende årsak til at prosjektet ble stresset på tid var en forventning, eller et ønske om, at bygget skulle stå ferdig til november 2016 og en planlagt litteraturfestival. En burde også tatt hensyn til at bygget var av eldre dato, jf. utfordringen med funn av asbest.

Dominoeffekten av avvik fremstår som en avgjørende årsak til overskridelsene. Når man fant asbest i himlingen var det ikke tilstrekkelig å rive og skifte den, veggene måtte også skiftes. Dette medførte igjen at en fant flere og andre typer feil. For eksempel at armaturer i foajeen viste seg å være brannfarlige. Takavløp i vegger måtte dessuten byttes. Det er normalt at denne type feil avdekkes i eldre bygg. Det er senere også funnet slike feil i andre investeringsprosjekter i kommunen, for eksempel på sykehjemmet. (Uten at dette medførte overskridelser på det prosjektet.)

Enhetsleder eiendom har bekreftet at det ikke ble identifisert eller vurdert hvor mye ekstratid de enkelte tilleggsarbeider ville resultere i.

Enhetsleder eiendom fikk også forespørsel om endring av ordførers kontor. Når dette ble hensyntatt jf. bekreftelse fra rådmann (e-post av februar 2017) fikk dette konsekvenser for bl.a. kommunalsjefenes kontorer som også måtte endres. Dette inkluderer også forespørsel fra teknisk, som ba om glassvegger og nye kontorløsninger. Enhetsleder på eiendom har også opplyst at størrelsen på ordførers kontor dessuten ble endret i ettertid. Det samme gjaldt endringer på servicekontoret.

Alle endringer medførte nye prosjekteringer, og endring i kostnad, enten det er vegger, elektriske anlegg, ventilasjon, o.l.

Enhetsleder eiendom gir uttrykk for at det ble lagt frem løsninger for flytting av biblioteket inn på rådhuset som rådmannen godkjente, mens enhetsleder for SKI gir uttrykk for at årsak til registrerte avvik på bestillinger og forandringer på bibliotek, er manglende involvering fra ansatte og tjenesteområdene.

Enhetsleder SKI, som ble ansatt oktober 2015, ble aldri invitert med på byggemøtene. Imidlertid var dette prosjektet det første hun ble involvert i som enhetsleder. Etter at hun begynte i jobben hadde hun jevnlig møter med rådmannen. I disse møtene ble det tatt opp utfordringer knyttet til prosjektet uten at hun opplevde å få gehør for noen av problemstillingene hun tok opp, inkludert utfordringer med dialog og kommunikasjon med eiendomsenheten.

Vi har informasjon fra enhetsleder SKI om at det ble gjennomført møte mellom eiendom og ansatte på bibliotek og servicetorg den 21.6.16 og møte med Samfunn og næring den 23.8.16.

---

<sup>1</sup> Opplysningen er ikke hentet fra verifisert referat, men fra innledende telefonsamtale med enhetsleder eiendom.

Enhetsleder eiendom bekrefter et Romprogrammøte med ansatte i 2 etg. (nye kontorer) den 29.6.16.

Rådmannen gjennomførte månedlige møter med enhetsledere som var direkte underlagt henne (dvs enhetsledere som ikke var underlagt en kommunalsjef). De som deltok på disse møtene var enhetsleder eiendom, enhetsleder SKI og enhetsleder for landbruk og teknisk.

Enhetsleder SKI sier det også i enhetsledermøtene var lite gehør for dialog. Hun fortsatte arbeidet med planlegging av biblioteket med sine ansatte med fokus på publikumsområder og de ansattes arbeidsforhold. Enhetsleder opplevde at hun jobbet parallelt med byggeprosjektet, uten å bli involvert.

Enhetsleder SKI mener at flere av behovene som i ettertid er registret som «avvik» var kommunisert i møter med rådmann, og ikke burde vært behandlet som avvik. Eksempler på disse behovene er, at det var tegnet inn to kontorer og et arbeidsrom til 8 ansatte i prosjekttegning fra november 2015. Dette endte med at arbeidsrommet måtte deles av med en vegg slik at sentralbordet og arkivet fikk adskilte arbeidsplasser. Bygging av glassvegg med skyvedører med tilhørende data- og el-uttak er blant «avvikene». Servicetorget ba allerede tidlig i prosessen om å få en slik plassering at det var øyekontakt mellom arbeidsbordet til sentralbordet og inngangsdøren (vindu), samt en innleveringsluke for bøker.

Når enhetsleder SKI fant at prosjektet ikke inneholdt midler til inventar og utstyr til bibliotek, fikk hun tillatelse av rådmannen til å søke om finansiering med spillemidler. Søknaden ble innvilget og enhetsleder utlyste konkurranse om utforming av bibliotek, dvs. kjøp av inventar og utstyr. Tegningen av biblioteket er datert den 17. 8.16. Aksept av tilbud ble gjort i september 2016, noe som førte til nye tilpasninger og endringer i prosjektet.

Enhetsleder eiendom bekrefter at søknaden om spillemidler var utenfor eiendomsenhetens «ansvar og bruk». Tjenesten Servicetorg/bibliotek fant løsninger på biblioteket som de fikk aksept av hos rådmannen. Når dette ble lagt frem for eiendomsenheten, måtte prosjektet endres med hensyn til møbler, belysning, ventilasjon samt endringer knyttet til servicetorget.

## **2.2 Hvordan ble prosjektet rapportert til politikerne?**

Det er utarbeidet en oversikt over når, og i hvilke saker kommunestyret i Grue har fått informasjon og økonomisk rapportering fra rådmann/administrasjonen, se vedlegg 2. I tillegg finner vi at rådmannen har gjennomført noen orienteringer i formannskapet, oversikt fremkommer av vedlegg 3.

Vi finner lite informasjon om dette investeringsprosjektet i økonomisk rapportering, for eksempel tertialrapportene i perioden eller i andre saker. Det er påfallende lite informasjon å finne om kommunens investeringsprosjekter i disse rapporteringene.

Først ved gjennomgang av Tertialrapport 2 for 2017 i prosjektperioden fant vi at investeringene ble omtalt. Tertialrapport 2 ble behandlet av kommunestyret den 6.11.17, mens saken om overskridelse på rådhusprosjektet ble behandlet i forkant av denne, den 18.9.17. Formannskapet fikk rapporten til behandling den 28.8.17.

Enhetsleder eiendom har ikke vært involvert, eller deltatt i, noen orienteringer i kommunestyre, men det er bekreftet at formannskapet fikk en orientering i møte den 6.mars 2017. Enhetslederens kommunikasjon om prosjektet har i hovedsak vært i interne administrative møter. Enhetsleder SKI har opplyst tilsvarende til oss.

### **2.3 Hvordan var kommunikasjonen mellom kommunen og den som utførte ombyggingen?**

Det er gjennomført 11 byggemøter mellom prosjekterer (som var Arkitektlaget AS), leverandører og representanter fra kommunen i perioden fra juni til desember 2016. Avsluttende møte dvs. ferdigbefaring Bibliotek og kontorer ble avholdt den 28.6 17 (møte 12).

Enhetsleder eiendom sier at det var mye muntlig kommunikasjon mellom enhetsleder og leverandørene, i og med at han «satt på huset». Avklaringer kunne da gjøres fortløpende, og tid ble spart.

Han bekreftet også at prosjekterende (Arkitektlaget AS) spurte hvor mye de skulle ta hensyn til Enhetsleder SKI sine innspill.

Enhetsleder SKI ble aldri invitert til byggemøtene. Enhetsleder opplevde derimot etter hvert at hovedentreprenøren (Våler Bygg AS) kom til henne for dialog og avklaringer.

### **2.4 Hvem bestilte tilleggsoppgavene i utbyggingen?**

Vi har fått informasjon om at det ble gjort løpende administrative vurderinger av tilleggsoppgavene. Alle avvik er registrert fortløpende av enhetsleder eiendom i en egen oversikt, for å følge opp utviklingen av kostnader på prosjektet.

Oversikten vi har mottatt inneholder mer opplysninger enn de som beskriver seg fra prosjektperioden. Innholdet i denne oversikten ble utvidet for å kunne lage redegjørelse for kommunestyret i september 2017.

Det er registrert totalt 119 avvik, men ikke alle er relevante for overskridelsen i dette prosjektet. Dette skyldes at oversikten også inneholder informasjon om andre utført oppgaver, for eksempel lukking av avvik knyttet til branntilsyn. (Eget prosjekt nr. 7003 med egen finansiering)

Enhetsleder eiendom bekrefter at avvik ble meldt inn av involverte parter i byggemøtene. Disse ble diskutert og leverandør satte en pris for å lukke avviket. Avvik i dette prosjektet ble akseptert «kjapt». Årsaken til dette var at det var vanlig drift i området mens ombyggingen pågikk.

Enhetsleder SKI ba for øvrig om at de ansatte burde få midlertidige lokaler under ombyggingen. Dette ble avvist av rådmannen. Enhetsleder SKI og en ansatt var uten kontor i flere måneder, mens arkiv og sentralbord holdt åpent midt i oppussingsområdet i hele

perioden (med unntak av 3 dager). Ansatte på SKI fikk midlertidige lokaler i 2.etasje, en kort periode mens oppryddingen pågikk etter funn av asbest i 1.etasje.

Referatene fra byggemøtene identifiserer ikke avvik slik at de kan kobles til avviksoversikten til enhetsleder eiendom. Enhetsleder gir uttrykk for at referatene « kunne vært bedre». Det er ikke lagt frem andre referater, for eksempel fra møter avholdt med rådmann.

Vi registrer følgende sammenheng mellom dato for byggemøtene og de måneder avvikene ble registrert.

Måned	Bygge møte	Registrerte avvik
Juni	7. og 21. juni	
August	23.aug	3 registrerte avvik totalt. Hvorav; 1 Asbest og 1 Endringer bygg
September	6. og 20. sept.	23 registrerte avvik totalt. Hvorav; 3 Asbest og 15 Endringer bygg
Oktober	4. og 18. okt.	11 registrerte avvik totalt. Hvorav; 1 Asbest og 8 Endringer bygg
November	1. og 15. nov.	24 registrerte avvik totalt. Hvorav; 3 Asbest, 4 Bestillinger bibliotek og 11 Endringer bygg.
Desember	6. og 20. des.	8 registrerte avvik totalt. Hvorav; 5 Endringer bygg
Januar	Ingen møter	24 registrerte avvik totalt. Hvorav; 3 Asbest, 3 Bestillinger bibliotek og 14 Endringer bygg
Februar	Ingen møter	17 registrerte avvik totalt. Hvorav; 1 Asbest, 3 Bestillinger bibliotek og 7 Endringer bygg
Mars	Ingen møter	7 registrerte avvik totalt. Hvorav; 1 Asbest og 5 Endringer bygg
April	Ingen møter	1 registrert avvik, dette er knyttet til Endring bygg
Mai	Ingen møter	1 registrert avvik, dette er knyttet til Endring bygg
Juni	28.juni 2017	

I tabellen under i kolonne 2 vises de totale avvikene på de tre største postene for overskridelser i prosjektet. I kolonne 3 har vi identifisert sum avvik ført opp i perioden det ikke ble gjennomført byggemøter, dvs fra og med januar til og med mai 2017.

<b>VALGTE AVVIK 83,6 %</b>	<b>RAPPORTERT SAMLET AVVIK i sak 070/17 (kr)</b>	<b>AVVIK I TILTAKET OPPSTÅTT I 2017 (kr)*</b>
ASBEST 11,5 %	572 331	81 367
BESTILLINGER BIBLIOTEK 14,9 %	741 669	287 976
ENDRINGER BYGG 57,2 %	2 854 560	1 411 626
TOTALT	4 168 560	1 780 969

\*Tallene er hentet og summert fra eiendomssjefens oversikt over registrerte avvik i byggeperioden.

Registrerte avvik sett i sammenheng med øvrige opplysninger;

- \* I februar 2017 har rådmannen bekreftet endringer på ordførerens kontor, jf. e-post til enhetsleder eiendom. Det er ikke byggemøtereferater fra samme periode. Eneste orientering i formannskapet 2017 er den 6. mars.
- \* Vi registrerer at endringene og overskridelsene på prosjektet ikke har ført til høyere kostnader i prosjekteringsarbeidet utført av Arkitektlaget AS. Det må derfor antas at det er kommunen selv og leverandørene som har fulgt opp og endret plantegninger o.l.

### 3 Avsluttende kommentar

Arkitektlaget AS hadde ikke rammeavtale med kommunen, men for «mange år siden» prosjekterte de et minikulturhus i rådhuset. Det var disse plantegningene som ble benyttet når ombygging ble satt i gang. Av den grunn ble Arkitektlaget engasjert som prosjekterer.

Grue kommunestyre vedtok i møte den 16.12.13 sak 69/13 et økonomireglement. I kapitel 4 er det tatt inn reglement for investeringsprosjekter. Økonomireglementet fremgår av vedlegg 4.

I avsnitt 4.9.7 om tilleggsbevilgning står det: «*Utvidelse av kostnadsramme må forelegges kommunestyret før totalbevilgningen overskrides. Dersom overskridelse av vedtatt kostnadsramme kan forventes, utarbeider byggherren/eier av investeringen en sak om dette, med finansieringsforslag, til politisk behandling. Rådmannen kan stoppe investeringen om nødvendig inntil politisk behandling er slutført.*»

#### 1. Hvilke poster hadde flest overskridelser og hva skyldes overskridelsene?

Overskridelsene er beskrevet av administrasjonen i sak 070/17 som ble behandlet i kommunestyret den 18.9.17.



Mangelfull planlegging og manglende samhandling mellom eiendom og service, kultur og ikt ser ut til å være hovedårsaken til at det er blitt overskridelser på prosjektet. Det er også utført tilleggsarbeider som ikke var planlagt.

2. Hvordan ble prosjektet rapportert til politikerne?

Rådmannen har orientert formannskapet høsten 2016 og en gang i mars 2017. Vi finner ikke at prosjektet ble omtalt i hverken som egen rapportering eller i økonomisk rapportering til kommunestyret.

3. Hvordan var kommunikasjonen mellom kommunen og den som utførte ombyggingen?

Kommunikasjon mellom administrasjon og de som utførte ombyggingen var i hovedsak muntlig.

4. Hvem bestilte tilleggsoppgavene i utbyggingen?

Administrasjonen har bestilt tilleggsoppgavene i utbyggingen/ombyggingen av rådhuset. Ordfører har hatt en rolle i forbindelse med endringer som gjaldt eget kontor.

## 4 Vedlegg

1. Saksfremstilling sak 070/17 - Overskridelse rådhusprosjektet
2. Oppstilling rapportering til kommunestyret i perioden 2015 til 2017
3. Oppstilling orienteringer til formannskapet i perioden 2016 og 2017
4. Økonomireglement vedtatt i kommunestyre den 16. desember 2013 i sak 69/13.