

Saksutskrift

Arkivsak-dok. 24/00372-5
Saksbehandler Ingebjørg Rue

Rapport om PAN

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Grimstad kontrollutvalg	07.11.2024	41/24

Grimstad kontrollutvalg har behandlet saken i møte 07.11.2024 sak 41/24

Møtebehandling

SK-revisjon ved forvaltningsrevisor Ida Jordal la frem rapporten for utvalget. Kommunedirektør uttalte seg også. Begge svarte på spørsmål fra utvalget.

Votering

Forslag til vedtak enstemmig vedtatt.

Vedtak

Kontrollutvalget tar rapport om PAN til orientering.

Kontrollutvalget ber om at Sørlandet kommunerevisjons IKS blir invitert til kommunestyret for å legge frem rapporten.

Innstilling til kommunestyret:

Læringspunktene fremover fra revisjon som bør gjennomføres:

- at prosjektenes tidlige fase gis tid og rom for forsvarlige saksutredninger.
- I tilstrekkelig grad, og på et grunnleggende nivå, ha kompetanse til å vurdere økonomiske kalkyler av betydning for kommunens investeringsprosjekter.
- Sikre en tilstrekkelig implementering av kommunens prosjektmetodikk.
- Etablere rutiner og systemer for at sentrale roller i investeringsprosjekter gis tilstrekkelig kompetanse og forståelse av egen rolle.
- Etablere rutiner og systemer som på kort sikt kan sikre at sentral styringsdokumentasjon etableres i kommunens investeringsprosjekter.
- Kommunen bør sikre tilstrekkelig kompetanse for offentlige anskaffelser i investeringsprosjekter.
- Sikre tilstrekkelig overvåking av inngåtte rammeavtaler og nøye vurdere hensiktsmessigheten av å bruke rammeavtaler i større investeringsprosjekter.

- I tilstrekkelig grad kartlegge og sikre behovet for fagstøtte i prosjektenheten.

Kommunedirektøren møter i kontrollutvalget i løpet av 2025 for å svare ut anbefalingene.

Bestilling fra kommunestyret - granskning av PAN

Innstilling fra sekretariatet

Kontrollutvalget tar rapport om PAN til orientering.

Kontrollutvalget ber om at Sørlandet kommunerevisjons IKS blir invitert til kommunestyret for å legge frem rapporten.

Innstilling til kommunestyret:

Læringspunktene fremover fra revisjon som bør gjennomføres:

- at prosjektenes tidlige fase gis tid og rom for forsvarlige saksutredninger.
- I tilstrekkelig grad, og på et grunnleggende nivå, ha kompetanse til å vurdere økonomiske kalkyler av betydning for kommunens investeringsprosjekter.
- Sikre en tilstrekkelig implementering av kommunens prosjektmetodikk.
- Etablere rutiner og systemer for at sentrale roller i investeringsprosjekter gis tilstrekkelig kompetanse og forståelse av egen rolle.
- Etablere rutiner og systemer som på kort sikt kan sikre at sentral styringsdokumentasjon etableres i kommunens investeringsprosjekter.
- Kommunen bør sikre tilstrekkelig kompetanse for offentlige anskaffelser i investeringsprosjekter.
- Sikre tilstrekkelig overvåking av inngåtte rammeavtaler og nøye vurdere hensiktsmessigheten av å bruke rammeavtaler i større investeringsprosjekter.
- I tilstrekkelig grad kartlegge og sikre behovet for fagstøtte i prosjektenheten.

Kommunedirektøren møter i kontrollutvalget i løpet av 2025 for å svare ut anbefalingene.

Bakgrunn

Sørlandet kommunerevisjon IKS har på vegne av kommunestyret gjennomført en undersøkelse i Grimstad kommune knyttet til investeringsprosjekter ved kulturhuset i Grimstad. Prosjektplan for undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget i Grimstad den 14.03.2024 (sak 9/24).

Saksopplysninger

Problemstilling:

1. Har Grimstad kommune hatt tilstrekkelig kompetanse og systemer for å utarbeide tilfredsstillende kalkyler i PAN-prosjektet, herunder kvalitetssikring ved bruk av eksterne leverandører. (punkt 5.1 i rapporten.)

Revisjonens vurdering s.25-26:

«Revisors samlede vurdering er at kommunen, basert på forelagt dokumentasjon, ikke har fulgt etablerte rutiner knyttet til utarbeidelse av obligatorisk prosjektplan med beskrivelser knyttet til økonomi og vurderinger av usikkerhet. Basert på de erfaringer kommunen har gjort seg har dette medført store utfordringer da man over tid har tilført nye elementer i kalkylene og som gradvis har medført behov for økte budsjetttrammer. Kommunen har etter revisors vurdering gjort nødvendige vurderinger når man underveis i prosjektet erkjenner at man selv ikke har tilstrekkelig kompetanse til å utarbeide kalkyler. Samtidig er det revisors

vurdering at det er åpenbare mangler i arbeidet med å etablere nødvendig dokumentasjon knyttet til økonomi og usikkerhet helt frem til våren 2024, til tross for at man oppgir at prosjektveiviseren gradvis ble innført som prosjektmetodikk fra 2021.»

2. Er prosjektstyringen gjennomført med en hensiktsmessig organisering, med tilstrekkelig kompetanse, og i tråd med kommunens rutiner i alle prosjektets ulike faser? (punkt 5.2 i rapporten)

Revisjonens vurdering s. 33- 34:

«Samlet sett er revisors vurdering at styringsgruppen har manglet tilstrekkelig kompetanse for å ivareta sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, prosjektet mangler styringsdokument og rolleavklaring. Under disse omstendighetene må det stilles spørsmål ved styringsgruppens funksjonalitet, og hvorvidt styringsgruppen tar en tilfredsstillende del i oppfølgingen av prosjektstyringen. Revisor er derfor av den oppfatning at prosjektstyringen ikke er gjennomført med en hensiktsmessig organisering, med tilstrekkelig kompetanse, og i tråd med kommunens rutiner i alle prosjektets ulike faser.»

3. Er det etablert tydelige beskrivelser av ansvar og myndighet knyttet til prosjektets ulike beslutningsroller? (punkt 5.3 i rapporten)

Revisjonens vurdering s. 39:

«Revisor vurderer at det først i 2024 ble etablert tydelige beskrivelser av ansvar og myndighet knyttet til prosjektets ulike beslutningsroller. En slik beskrivelse av roller, ansvar og myndighet burde, i tråd med både tidligere og nåværende prosjektmetodikk, vært etablert i prosjektets tidlige faser.»

4. Har kommunestyret blitt forelagt et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag ved behandling av prosjektets økonomiske tildelinger? (punkt 5.4 i rapporten)

Revisjonens vurdering s. 47-49:

«Det er etter revisjonens vurdering et samlet inntrykk at man i administrasjonen kan synes å ha hatt kunnskap om fordyrende forhold ved prosjektet som over tid akkumulerer så store kostnadsøkninger at kommunestyret burde vært gjort oppmerksom på den åpenbare risikoen for overskridelser. Videre er det nærliggende for revisor å bemerke at det over tid har vært en utvikling i prosjektets innhold, fra den forelagte kravspesifikasjonen hvor man eksempelvis omtalte overflatebehandling med sort maling til diskusjoner omkring spilevegger og omtale av et nytt større lerret som i dag også omhandler et valg av konferansefasiliteter. Brønn med løfteanordning for flygel og det omfang av areal som er tilført salen kan heller ikke synes å være i tråd med den forelagte kravspesifikasjonen. Samlet sett, kan dette i tillegg til de øvrige forhold, ha vært fordyrende elementer tilført etter at politikerne ble forelagt de tidligste beslutningsgrunnlagene.»

5. Har prosjektet vært gjennomført med tilfredsstillende rutiner og systemer for kostnadskontroll? Og har kommunen tilstrekkelig kompetanse for å sikre dette? (punkt 5.5 i rapporten)

Revisjonens vurdering s. 55-57:

«Etter revisors vurdering er det forhold ved kommunens regnskapssystemer som øker risikoen for prosjektleders kostnadskontroll. Det fremgår en erkjennelse av at

kommunens økonomiske kompetanse ikke synes å være tilstrekkelig på alle områder og at man derfor blant annet har 20 Se kalkyle problemstilling 1 Sørlandet kommunerevisjon IKS 57 overlatt oppgaven med kalkyler til innleid rådgiver. Samtidig fremstår dette etter revisors vurdering noe tvetydig da kommunen selv tar regi på deler av kalkylearbeidet høsten 2023 og i forkant av kommunestyrets siste vedtatte kalkyle i februar 2024. Videre er det etablert en økonomiressurs i prosjektenheten, men det kan etter revisors vurdering synes som at denne ressursen ikke har gitt den effekten man ønsker. Vår vurdering er at det faktisk at styringsgruppen tilføres en økonomikontroller i sine møter så sent som medio 2023, synliggjør en betydelig svakhet ved styringsgruppens evne til å vurdere og følge opp prosjektets økonomi. Vi legger da til grunn at kontrollers oppgaver var å gi regelmessig økonomisk rapportering til styringsgruppen.»

6. Har de grepene som kommunedirektøren har gjort etter at PAN-saken kom opp bidratt til å bedre prosjektstyringen og hvordan prosjektet følges opp – både med hensyn til kalkyler, fremdrift og kostnadskontroll? (punkt 5.6. i rapporten)

Revisjonens vurdering s. 61-62:

«Revisors vurdering er at det er gjennomført en gjennomgang av PAN-prosjektet som allerede har gitt konkrete strukturelle endringer i prosjektstyringen og for rapporteringsrutinene, som for øvrig samsvarer med tilbakemeldinger fra kommunen om at man opplever å ha fått tydeligere rammer for prosjektet. Det er imidlertid ikke mulig for revisor å ta stilling til om de grep kommunedirektøren har gjort, på sikt vil medføre en forbedret prosjektstyring eller om prosjektet vil kunne holdes innenfor de økonomiske gitte rammer. Samlet sett er det likevel revisjonens vurdering at en slik forbedring er sannsynlig i lys av etablering av sentrale dokumenter, etablert systemer for å sikre fremdrift, prosjektstyring, rapportering og kostnadskontroll.»

Revisjonens opprinnelige problemstillinger var noe mer avgrenset i sin form enn hva kontrollutvalget vedtok. Opprinnelig timeestimat var satt til 250 timer, men omfanget knyttet til vedtatte problemstillinger har medført et behov for en økning av antall timer til 400. Samtidig er dette godt innenfor den økonomiske vedtatte rammen for undersøkelsen.

Revisjonens konklusjon i sin helhet ligger i punkt 6, s. 63 og 64 i rapporten. Her trekkes det frem at:

«Grimstad kommune har fra prosjektets oppstart til dagens pågående byggearbeider tatt en rekke valg som har påvirket både innholdet i prosjektet og prosjektets økonomiske rammer. Man har etter vår vurdering etter beste evne prøvd å oppfylle de krav som lå til grunn i prosjektets tidlige kravspesifikasjon, men de forelagte data viser på en tydelig måte at man velger å utelate kommunens til enhver tids vedtatte prosjektmetodikk.»

«Det gjennom prosjektet er tydelige funn som viser at man i prosjektets tidlige fase hadde etablert en prosjektmetodikk, som basert på den forelagte dokumentasjonen ikke ble fulgt. Dette hadde en stor innvirkning på det politiske beslutningsgrunnlaget og prosjektets videre utvikling. Ved at man ikke utarbeidet obligatorisk prosjektplan, organiserte prosjektet med de ulike roller som lå til grunn i metodikken og i liten grad fikk etablert kalkyler som samsvarte mellom kulturhusets bestilling og den daværende økonomiske rammen fikk prosjektet over tid utvikle seg uten tilstrekkelige rammer.»

«Forhold som har vist seg krevende er stadige utskiftninger blant innleid kompetanse, prosjektledere, prosjekteier og andre roller tett på prosjektet. Satt i sammenheng med svak grad av styringsdokumentasjon og manglende opplæring av roller påvirker dette prosjektet etter revisors vurdering en unødig stor grad. Kommunedirektøren tok i begynnelsen av 2024 en del grep for å sikre fremdrift og kontroll av prosjektets økonomi. De grep som ble tatt skulle også bidra til at kommunen kunne dra nytte av innleide ressurser for å høste erfaring og kompetanse. Prosjektet fremstår på dette tidspunktet å få tilført dokumentasjon som kan synes å være i tråd med prosjektveiviseren. Det etableres styringsdokumentasjon og systemer som sikrer en tilfredsstillende rapportering til styringsgruppen og styringsgruppen er gjort bedre i stand til å forstå sin egen rolle. Det gjenstår imidlertid å se om man lykkes med å holde seg innenfor de gitte rammer for fremdrift og økonomi.»

Kommunedirektøren har valgt å kommentere noen få, overordnede forhold i sin uttalelse punkt 8, s. 65 i rapporten.

«Kommunedirektøren vil bemerke at det er gjennomført opplæring i prosjektveiviseren inkludert rolle- og ansvarsavklaring. Både tidligere prosjektleder, flere medlemmer av styringsgruppen og prosjekteier 2021–2023 har deltatt på opplæringen. Tidligere prosjektleder har deltatt på kurs i både Prince2 og prosjektveiviseren. Det har manglet rutiner for å sikre at alle medlemmene i styringsgruppen har hatt denne kompetansen.»

«Kommunedirektøren vil trekke frem at det i løpet av 2023 og 2024 er iverksatt en rekke tiltak på system- og organisasjonsnivå, beskrevet i rapportens kap. 5.6. Disse tiltakene er i stor grad i overensstemmelse med rapportens læringspunkter.»

«Kommunedirektøren mener det var en alvorlig svikt i forståelsen av kalkylene og situasjonen at kommunedirektøren ikke ble opplyst Sørlandet kommunerevisjon IKS 66 om kostnadsoverskridelsene før i januar 2024. (...) Kommunedirektøren beklager sterkt at kommunestyret ikke ble gjort oppmerksom på kostnadsoverskridelsen i tide til å avlyse eller endre prosjektet.»

Sekretariatet viser ellers til vedlagt rapport i sin helhet.

Sørlandet kommunerevisjon IKS v/ oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor og revisjonssjef Kristian Fjellheim og forvaltningsrevisor Magnus Solsvik legger frem rapport om PAN i møte.

Sekretariatets vurdering

Sekretariatet legger frem anbefalingene fra rapporten som innstilling til kommunestyret, samt at kontrollutvalget tar rapporten til orientering og ber om at Sørlandet kommunerevisjon IKS blir invitert til kommunestyret for å legge frem rapporten.

Vedlegg:

Revisjonsrapport investeringsprosjektet PAN – Grimstad kommune