



Investeringsprosjekters tidligfase **Halden kommune**

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
22. august 2019

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Problemstilling og avgrensing	5
2.3	Metode og gjennomføring	6
2.4	Revisjonskriterier	6
2.5	Litteratur- og dokumentliste.....	7
3	KOMMUNENS SYSTEM OG PRAKSIS FOR INVESTERINGSPROSJEKTER I TIDLIGFASEN	8
3.1	Revisjonskriterier	8
3.2	Fakta.....	9
3.3	Vurderinger	21
4	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	24
5	RÅDMANNENS KOMMENTARER	25
6	VEDLEGG.....	25
6.1	Utleddning av revisjonskriterier	26

1 SAMMENDRAG

Prosjektvalg og gjennomføring av investeringsprosjekter er kanskje særlig viktig innen kommunesektoren. Grunnen er at kommunene representerer vår viktigste leverandør av velferdstjenester, og det er viktig at kommunene har den nødvendige kompetanse og tilstrekkelige ressurser til å levere lovpålagte tjenester av tilstrekkelig kvalitet. En feilinvestering i en kommune kan få direkte følger for den enkelte innbygger gjennom dårligere tjenestetilbud eller høyere lokale skatter og avgifter.

Det er viktig å gjøre et godt forarbeid før en investeringsbeslutning tas. Det er i planleggingen/ tidligfasen det er størst muligheter til å påvirke valget av et prosjekt, eller utformingen av et prosjekt. Dessuten er påløpte kostnader vanligvis lave. Mangelfull planlegging av investeringsprosjekter øker sjansen for feil valg av prosjekt, eller kostnadsoverskridelser.

I denne forvaltningsrevisjonen har Østfold kommunerevisjon undersøkt følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har Halden kommune etablert rutiner og retningslinjer (prosjektmodell/investeringsreglement) som sikrer tilfredsstillende styring av investeringsprosjekters tidligfase?
2. I hvilken grad sikrer Halden kommune en tilfredsstillende praksis for styring av investeringsprosjekters tidligfase?

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden mars 2019 til august 2019. Kriteriene er utarbeidet med utgangspunkt i lovverk og anerkjent teori i prosjektstyring. Revisjonskriteriene utledet fra teorien, kan forstås som såkalt «beste praksis». Kriteriene fremkommer oppsummert i kapittel 3.1, samt i sin helhet i eget vedlegg. Fakta er innhentet ved bruk av fem intervjuer og dokumentanalyse. Kapittel 2.3 gir en nærmere redegjørelse for anvendt metodikk og gjennomføring.

I denne rapporten ble investeringsprosjektet Bergheim bo- og aktivitetssenter valgt. Bygget ble ferdigstilt i februar 2019, og tatt i bruk i april 2019. Prosjektet har per i dag et budsjett på nesten 400 mill. kr.

Revisjonens funn

Fra denne rapporten fremkommer det at kommunen i liten grad har utarbeidet skriftlige rutiner som egner seg til å sikre god styring i investeringsprosjekters tidligfase. På tidspunktet for oppstart av Bergheimprosjektet så hadde kommunen ingen overordnede rutiner for styring av investeringsprosjekter. Framgangsmåten var erfaringsbasert. Basert på gjennomføringen av Bergheimprosjektet har kommunen i ulik grad sikret en tilfredsstillende praksis. Utvikling av konsept og kvalitetssikring av prosjektet synes å ha vært gjennomført tilfredsstillende, mens for eksempel gjennomføring av risikovurderinger har vært fraværende.

En viktig prosedyre som beskriver faseinndelingen med fordeling av ansvar og arbeidsoppgaver er imidlertid nylig etablert. Prosedyren for bygg- og anleggsinvesteringer skal bidra til at oppgaver og ansvar blir fordelt i de ulike fasene i et investeringsprosjekt. Tidligfasene i prosedyren samsvarer med revisjonens forståelse av tidligfasebegrepet. Revisjonen mener at det er viktig og nødvendig at kommunen nå har fått på plass en prosedyre som bidrar til en mer forutsigbar og enhetlig behandling av investeringsprosjekter

Revisjonen finner kommunens arbeid med utredning av konsept tilfredsstillende, med unntak av at kommunen ikke har presentert alternative konsepter. Det fremkommer fra fakta at arbeidsgruppene ble presentert alternativer underveis i arbeidet med prosjektet, men politikerne har ikke fått fremlagt flere alternativer for valg av konsepter. Det er anbefalt å ha minst tre alternativer å velge mellom, slik at politikerne får et reelt valg.

Det er ikke presentert noen oversikt over usikkerhet i kostnader av prosjekt Bergheim, eller drøftet risiko som kan inntreffe i gjennomføringen.

I selve byggeprosjektet Bergheim har kommunen holdt seg innenfor budsjettammen. Likevel finner revisjonen det lite tilfredsstillende at usikkerhet rundt kostnader i prosjekter ikke er konkretisert i økonomiplaner, budsjetter og saksframlegg i kommunestyret.

På bakgrunn av at kommunen ikke har utarbeidet rutiner som sikrer god kvalitetssikring i investeringsprosjekter, er det etter revisjonens syn vanskelig å få til en konsekvent kvalitetssikring av investeringsprosjekter.

Risikovurderinger har ikke noen fremtredende plass i Halden kommunes prosjekteringsprosesser. Etter det vi kan se så er det ikke foretatt risikoanalyser i Bergheimprosjektet, bortsett fra ad hoc vurderinger av risiko i den mer tekniske byggutførelsen. Både kommunen og entreprenør foretar slike vurderinger. Disse vurderingene kan ikke revisjonen uttale seg om, siden vi ikke har noe skriftlig materiale på dette.

Risiko i investeringsprosjekter er også viktig å kommunisere til politisk hold. Det bør framlegges en risikovurdering av prosjektet når det blir presentert for politikerne, slik at usikkerheten knyttet til prosjektet kommer frem. I prosjekt Bergheim bo- og aktivitetssenter har det ikke på noe tidspunkt blitt fremlagt vurderinger av risiko for politikerne.

Med bakgrunn i konklusjoner og vurderinger i rapporten har vi følgende anbefalinger til kommunen:

- Kommunen bør vurdere å utarbeide en prosjektmodell som etablerer rutiner for investeringsprosjekters tidligfase. En prosjektmodell bør, i tillegg til faseinndeling, inneholde elementer som; kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, konseptutredning, kvalitetssikring og risikovurderinger.
- Kommunen bør utarbeide rutiner/maler som beskriver hvilken informasjon saksframlegg i kommunestyret for større investeringsprosjekter skal inneholde. Dette vil bidra til å sikre at det framlegges et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret.

Revisjonen takker for samarbeidet og bistanden fra Halden kommune i arbeidet med denne rapporten.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Temaet for denne rapporten bygger på «Forvaltningsrevisjonsplan 2018-2019», vedtatt av kommunestyret i Halden 15. februar 2018, sak 14/2018.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon ble lagt fram for kontrollutvalget 4. desember 2018 (PS 18/43). Vedtak var i tråd med revisjonens forslag.

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Oppstartsmøtet med kommunen fant sted 26. mars. Arbeidsutkast av rapporten ble sendt til kommunen 18. juli, og høringsmøte ble avholdt 12. august 2019. Endelig rapport ble sendt på høring til kommunen og rådmannens høringsuttalelse ble mottatt 22. august 2019. Uttalelsen følger som eget kapittel til rapporten (kapittel 5).

2.2 Problemstilling og avgrensning

Prosjektplanen som rapporten bygger på inneholdt to problemstillinger:

1. I hvilken grad har Halden kommune etablert rutiner og retningslinjer (prosjektmodell/investeringsreglement) som sikrer tilfredsstillende styring av investeringsprosjekters tidligfase?
2. I hvilken grad sikrer Halden kommune en tilfredsstillende praksis for styring av investeringsprosjekters tidligfase?

I denne rapporten ser revisjonen det som mest hensiktsmessig å slå disse to problemstillingene sammen til en problemstilling, slik at både system og praksis blir dekket i fremstillingen i kapittel 3.

I gjennomgangen av praksis vil vi avgrense oss til å se på investeringsprosjektet Bergheim bo- og aktivitetssenter. Halden kommune har hatt svært få større investeringsprosjekteter over flere år, inntil nylig. Bergheim bo- og aktivitetssenter var for eksempel kun ett av to prosjekter, når en ser bort fra de selvfinansierende, som ble lagt inn i økonomiplanen for 2015-2018. Vi valgte i denne forvaltningsrevisjonen å se på Bergheimprosjektet siden det ble påbegynt i ikke altfor fjern fortid, og dessuten nylig er blitt ferdigstilt.

2.3 Metode og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført med fem intervjuer av ansatte i kommunen som har vært involvert i Bergheimprosjektet, og dokumentanalyse.

Delkapittel 2.5 viser hvilke dokumenter som har vært gjenstand for dokumentanalyse.

Følgende ansatte i kommunen har blitt intervjuet

- økonomirådgiver i økonomiavdelingen (tidligere)
- prosjektleder for Bergheimprosjektet fra kommunalavdeling Helse og omsorg
- kommunalsjef fra kommunalavdeling Helse og omsorg
- prosjektleder for Bergheimprosjektet fra enhet Eiendom
- leder enhet Eiendom

I etterkant av intervjuet er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informantene. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor og prosjektleder Odd Henning Aure i perioden mars til august 2019.

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

2.4 Revisjonskriterier

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 nr.107 (kommuneloven).
- Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov)
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- "Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver", 2011. Kommunal- og regionaldepartementet.
- "Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov", 2008. Agenda utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.
- "Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetansen", 2002. Westhagen, Harald.
- "Praktisk prosjektstyring", 2006. Rolstadås, Asbjørn.
- "PLP Prosjektlederprosessen", Rapport nr. 2-2011. Innovasjon Norge.

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

- Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag – Concept rapport nr. 45 – Welde, Morten. Aksdal, Jostein og Grindvoll, Inger Lise Tyholt.

Kommuneloven har ingen bestemmelser eller standarder som pålegger kommunen å styre eller organisere investeringsprosjekter på en bestemt måte. Loven har imidlertid et generelt krav til at administrasjonssjefen legger frem saker for folkevalgte organer som er forsvarlig utredet. Videre skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. For videre å operasjonalisere hva som ligger i «*forsvarlig utredet/betryggende kontroll*» av et investeringsprosjekt ser vi hen til teori om prosjektstyring. Dette representerer en idealmåte på hvordan kommunen bør planlegge, lede og gjennomføre et investeringsprosjekt. I dette prosjektet har vi utledet flere momenter fra prosjektteorien. Alle momentene er kanskje ikke alltid hensiktsmessig å etterleve, litt avhengig av type prosjekt og størrelsen på prosjektet, men de vil i de aller fleste tilfeller være hensiktsmessig å etterleve for å sikre kvaliteten på det arbeidet som blir gjort. En drøfting opp mot beste praksis vil kunne medføre mange avvik, men vi mener at kommunen vil ha utbytte av en gjennomgang opp mot denne praksis.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Økonomiplan 2015-2018, 2016-2019, 2017-2020, 2018-2021
- Årsbudsjett 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
- Prosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer
- Multiconsult RAPPORT: Demenssenter Bergheim Emne: Forstudie solenergi 26. januar 2017
- Multiconsult Notat 01 Emne: Alternativvurdering og anbefaling av energisystem og energieffektivitet for byggingen.
- Agenda Kaupang RAPPORT: Halden kommune: Omstruktureringstiltak HSO 15. desember 2014
- Notat – Vurdering av egnethet av eksisterende bygg etter befarng. 8. september 2016
- Interne retningslinjer for anskaffelser (revidert 2018)
- Multiconsult Emne: Oppstartsmøte 14.oktober 2016
- Diverse politiske dokumenter
- Udatert drøftingsnotat. Beregninger av økonomiske effekter og kostnader av Bergheim bo- og aktivitetssenter
- Saksframlegg 2018/97 FO
- Konseptbeskrivelse og skisser av Bergheim bo- og aktivitetssenter PS8/2017
- Beslutning oppstart byggeprosess Bergheim Bo og Aktivitetssenter PS85/2017
- Prosjektdirektiv for Bergheim bo- og aktivitetssenter 21. august 2017.
- Bergheim bo- og aktivitetssenter. Plan for sikkerhet, helse, og arbeidsmiljø, SHA-plan 12. desember 2017
- Eiendom Bygghåndbok – Halden kommunes egne krav til bygninger og anlegg 29.8.2018.

3 KOMMUNENS SYSTEM OG PRAKSIS FOR INVESTERINGSPROSJEKTER I TIDLIGFASEN

3.1 Revisjonskriterier

- Kommunen bør ha utarbeidet skriftlige rutiner og prosedyrer (prosjektmodell/investeringsreglement) som sikrer en god gjennomføring av investeringsprosjekter.
- Kommunens prosjektmodell/investeringsreglement bør inneholde rutiner som sikrer følgende:
 - Faseinndeling av prosjektet. Til hver fase bør det knyttes leveranse av definerte resultater, eksempelvis i form av fysiske gjenstander, systemer eller rapporter. Utløpet av fasen bør utgjøre et kontrollpunkt på om disse resultatene er oppnådd. Hver fase skal avsluttes med en beslutning. Fremdrift og ansvar bør være avklart innenfor hver fase.
 - Kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse. Kostnadsestimeringen bør inneholde en oversikt over prosjektets kostnadsusikkerhet samt trusler og muligheter som kan inntreffe under gjennomføringen.
 - Konseptutredning som gir en grundig redegjørelse for hvilke alternativer som skal vurderes for en eventuell beslutning om finansiering. Konseptutredningen bør inneholde en behovsanalyse, strategisk analyse som beskriver samfunns mål, effektmål og resultatmål, overordnede krav og alternativanalyse. Alternativanalysen bør omfatte nullalternativet og minst to alternative konsepter.
 - Kvalitetssikring. Planer og forutsetninger bør gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.
 - Risikovurderinger. Ulike former for risiko må være drøftet, og konsekvenser og løsninger bør være problematisert. Risikoanalysen bør anslå hvor stor risiko hver enkelt risikofaktor innebærer. Sannsynligheten for at en risikofaktor inntreffer og den eventuelle konsekvensen det vil få for prosjektgjennomføringen bør vurderes.
- Rapport fra et forprosjekt bør inngå i administrasjonens saksutredning til kommunestyrets behandling av sak om et utbyggingsprosjekt.
- Sikre en forsvarlig saksutredning og beslutningsgrunnlag for politikerne når de skal vedta igangsetting av et investeringsprosjekt.

3.2 Fakta

Kommunens rutiner for styring av investeringsprosjekter

Kommunen etablerte skriftlige rutiner for prosjektstyring høsten 2018 – «Prosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer». Før prosedyren ble utarbeidet var fremgangsmåten i investeringsprosjekter erfaringsbasert. Enhetsleder Eiendom opplyser om at prosedyren er en beskrivelse av arbeidsoppgavene slik de blir gjort i praksis i kommunen, en velger ut i fra modellen/prosedyren hvordan man skal jobbe.

Prosedyren gjelder alle investeringsprosjekter for bygg og anlegg der kommunen selv har påtatt seg rollen som byggherre, herunder nybygg, rehabiliterings- og ombyggingsarbeider. Den nye prosedyren har som formål å klargjøre ulike ansvarsforhold mellom kommunalavdelingene, bygg- og anleggsprosjekt og delprosjekt tjeneste, ved planlegging og gjennomføring av et investeringsprosjekt.¹

Ifølge kommunalsjef Helse og omsorg² skal prosedyren benyttes i nyere prosjekter, og prosedyren skal gjelde for alle avdelinger, herunder enheter i kommunen. Prosedyren skal konkret være kjent for ledelsen og de som får ansvar for tjenestesiden inn i byggeprosjekter. Enhetsleder Eiendom forteller at prosedyren er en veiledning som blir justert etter størrelse og kompleksitet på prosjektene. Tilpasning og således avvik er da måten dette dokumentet blir brukt på.

Enhetsleder mener at prosjektet Bergheim og Kongeveien skole³ har vært gjennomført med de samme momentene i tråd med instruksen, selv om dette var før instruksen ble etablert.

Kommunens retningslinjer for anskaffelser er beskrevet i skrevet «Interne retningslinjer for anskaffelser». Disse gjelder blant annet utførelse av bygg og anleggsarbeider og øvrige kapitalanskaffelser. Alle som er involvert i innkjøp skal følge retningslinjene.

Formålet med retningslinjene er blant annet å sikre reell konkurranse om å oppnå leveranser til kommunen, og at alle anskaffelser skal følge prinsippet om konkurranse på like vilkår.

Bakgrunn

I tråd med strategisk plan for utvikling av pleie og omsorgstjenestene i Halden, vedtatt i økonomiplan i kommunestyret mai 2014, ble det planlagt et nytt demenssenter på Bergheim. Bergheim bo- og aktivitetssenter har nå 80 sykehjemsplasser, og vil fra oktober 2019 bestå av 88 sykehjemsplasser som er spesielt tilrettelagt for demente. Ved full kapasitet vil senteret ha 96 sykehjemsplasser. Idéen til Bergheim ble konkretisert i 2014, da prosjektet ble lagt inn i økonomiplanen 2015-2018, og det ble bevilget 4,5 mill.kr til et forprosjekt i budsjettet til Halden kommune for 2015. Senteret skulle erstatte kommunens demenstilbud som var lokalisert på tre ulike steder; demenstilbudet på Karrestad demens, 3. etasje Halden sykehjem og Bergheim omsorgsboliger.

¹ Kommunen har også laget en Bygghåndbok – Halden kommunes egne krav til bygninger og anlegg. Bygghåndboken skal være en veileder for alle som er involvert i bygningsmessig arbeid i Halden kommunes bygningsmasse. Håndboken skal gjelde som veileder for både eksterne og interne arbeidere. Bygghåndboken er datert 29. august 2018.

² Heretter kommunalsjef HO.

³ Det andre store prosjektet til Halden kommune i denne perioden.

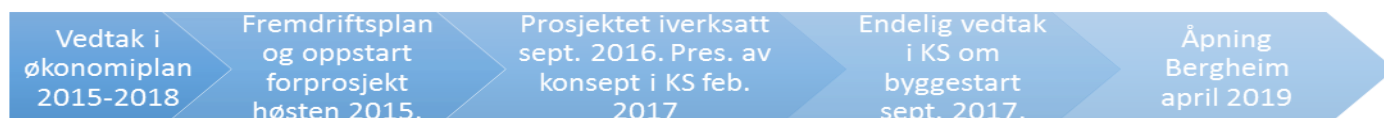
Tidslinje Bergheim bo- og aktivitetssenter og avklaring av revisjonens tidligfasebegrep

I denne rapporten ser vi på tidligfasen av et investeringsprosjekt. Med begrepet tidligfase mener revisjonen fra investeringsprosjektets idéfase til endelig vedtak i kommunestyret om byggestart. Dette ser ut til å samsvare med faseinndelingen i «Prosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer».

Byggestart for Bergheim bo- og aktivitetssenter ble vedtatt i kommunestyret 14. september 2017.

Tidslinjen nedenfor viser sentrale tidspunkt i utviklingen av Bergheim-prosjektet.

Figur 1: Tidslinje prosjekt Bergheim bo- aktivitetssenter.



Prosjektleder fra Helse- og omsorg⁴ definerer de ulike fasene i prosjektet slik:

Første fase fra høsten 2015 var å definere behovet og hva vi skulle be prosjekterende miljø om å legge til grunn for utarbeidelse av skisser og konsept. Dette var prosessen frem til anbud prosjekteringsbistand frem til sommeren 2016.

Andre fase var prosessen sammen med prosjekterende miljø, utarbeidelse av skisser, løsningsforslag/konsept. Denne fasen ble avsluttet når skissene ble godkjent av kommunestyret 9. februar 2017.

Tredje fase var utarbeidelse av kravspesifikasjon for totalentreprise – primært utført av Multiconsult i samarbeid med kommunen. Anskaffelse av entreprenør var siste del av denne fasen – oppdrag tildelt før sommeren 2017.

Fjerde fase startet fra budsjettvedtak/vedtak om iverksettelse på bakgrunn av tilbudt pris og de forutsetningene som forelå i september 2017 og frem til ferdig bygg i februar 2019. Parallelt med byggeprosessen pågikk altså den innovative anskaffelsen av teknologi – fra september 2017 til juni 2018.

Ansvar og organisering av prosjekt Bergheim

Generelt oppstår investeringsprosjekter enten som et forslag fra rådmannen, eller på initiativ fra politikerne. Rådmannens mandat følger av økonomireglementet og aktuelle kommunestyrevedtak for de enkelte byggeprosjekter. Bergheim bo- og aktivitetssenter ble fremmet av kommunens administrasjon på bakgrunn av et effektiviseringsbehov og dessuten av faglige behov. Bergheimkonseptet og forprosjektet ble styrt av kommunalavdeling Helse og omsorg, mens enhet Eiendom hadde ansvaret for byggeprosjektet fra det ble påbegynt til det ble levert. De var også involvert tidligere i prosjektprosessen. Enhetsleder Eiendom var ansvarlig for selve byggeprosjektet. I tillegg opptrådte prosjektleder Eiendom som byggherre mot entreprenør.

Revisjonen har fått tilsendt organisasjonskart med beskrivelse av prosjektdeltakerne fra Helse og omsorg og enhet Eiendom.

Valg av type bygg og det byggetekniske har ikke vært Helse og omsorg sitt (fag)område, men selve konseptbeskrivelsen har vært avdelingens ansvar. Kommunalavdeling Helse og omsorg er ansvarlig for

⁴ Heretter prosjektleder HO.

beslutningene som er gjort opp mot tjenesten, og hvilken type kvaliteter som er viktig å inkludere i bygget.

Kommunalsjef HO har ansvaret for tjenesten som skulle inn i bygget. Prosjektleder HO hadde det operative ansvaret for utvikling av konsept og forprosjekt. I tillegg opprettet kommunalavdeling Helse og omsorg en stilling for en prosjektleder i full stilling som skulle sikre hensiktsmessigheten av bygget sett fra brukernes ståsted.

Oppdraget til enhet Eiendom var å sørge for prosjektering, valg av leverandører og entreprisekontrakter, og gjennomføring av byggeprosjektet. Enhet Eiendom gjennomførte også anbudsprosessen for innhenting av prosjekteringsgruppe, som blant annet besto av arkitekter.

Helt i startfasen av prosjekt Bergheim hadde enhet Eiendom kun én ansatt prosjektleder.⁵ Per i dag består enhet Eiendom - avdeling Forvaltning, av avdelingsleder og tre rådgivere, inkludert juridisk rådgiver, og tre til fire prosjektledere, i tillegg til enhetsleder. Prosjektleder Eiendom forteller at i dag ville nok prosjekt Bergheim i større grad blitt påbegynt på enhet Eiendom, gitt at ressursituasjonen er annerledes i dag.

Anskaffelse av prosjekteringsgruppen til forprosjektet ble gjennomført ved en anbudskonkurranse⁶, hvor Multiconsult AS ble valgt som leverandør med opsjon på videre prosjektering. Arkitektfirmaet LINK Arkitektur inngikk også i prosjekteringsgruppen. LINK Arkitektur er et datterselskap av Multiconsult.

Anskaffelse av totalentreprenør ble gjennomført som en totalentreprise hvor Solid Entreprenør ble innstilt som totalentreprenør.⁷

Faseinndeling av prosjekter, og rutiner/prosedyrer for prosjektstyring

På tidspunktene for planlegging og byggestart av prosjekt Bergheim, hadde ikke kommunen skriftlige prosedyrer som sikret faseinndeling av prosjektet. «Prosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer» ble først ferdigstilt høsten 2018.

I prosedyren er investeringene delt fra idéfase til overleveringsfase, i alt seks faser. Det som revisjonen definerer som tidligfase er i prosedyren kalt idéfase (fase 1), tidligfase (fase 2) og forprosjekt (fase 3). Enhetsleder Eiendom, som er ansvarlig for prosedyren, opplyser om at faseinndelingen kan variere fra prosjekt til prosjekt.

Kommunalsjef HO mener at Bergheimprosjektet ble faseinndelt i samsvar med hvordan prosedyren framstår nå, selv om hun presiserer at de ikke var så knyttet til rutinen da den ikke var etablert på tidspunktet for gjennomføring av prosjektet.

Hun opplyser videre om at Halden kommune kontaktet Fredrikstad kommune som hadde hatt en del byggeprosjekter, inkludert et sykehjem, på det aktuelle tidspunktet for prosjekt Bergheim. Her fikk de en innføring i hele prosjekteringsfasen av prosjektlederen fra sykehjemmet i Fredrikstad. Fredrikstad

⁵ Dette kan forklares med kommunens inntreden i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) 1. august 2012, hvor investeringer utover de som er selvfinansierende, krever dispensasjon fra Fylkesmannen. Dette fører dermed til lavere bygg- og investeringsaktivitet. Halden kommune ble utmeldt i juni 2019.

⁶ Anbudskonkurransen varte fra 6. juni 2016 til 15. august 2016. Det kom inn 12 tilbud som ble evaluert i henhold til de oppgitte kriteriene pris (55%) og kvalitet (45%).

⁷ Anbudsprosessen ble kunngjort gjennom kommunenes konkurransegjennomføringsverktøy, MerCell, 4. mai 2017 til 19. juni 2017. Det kom inn 3 tilbud som ble evaluert på tildelingskriteriet lavest pris.

kommune hadde en kompetanse, også på det med «prosjekteringsfase» og «førstefase», som Halden på det tidspunktet ikke hadde, blant annet en gjennomarbeidet prosjekteringshåndbok. Halden kommune lånte fra fremgangsmåten til Fredrikstad.

Prosjektleder HO har ikke hatt tilgang til rutiner/prosedyrer i arbeidet med Bergheim, men opplyser om at prosjektet ble delt i faser. Fra et oppstartsmøte 14. oktober 2016, hvor prosjekteringsgruppa med representanter fra kommunen, LINK Arkitektur og Multiconsult var tilstede, ble det presentert et utkast til fremdriftsplan av Multiconsult. Denne fremdriftsplanen inneholder elementer av faseinndeling med tidsfrister og beskrivelse av prosjektdeltakeres ansvar.

Prosjekt Bergheim bo- og demenssenter før vedtak i økonomiplan 2015 - 2018

Kommunalsjef HO forteller at de driftsenhetene som nå er blitt samlet på Bergheim var driftet dyrt relativt til sammenlignbare kommuner. Særlig gjaldt dette Bergheim omsorgsboliger, som var nesten like dyrt å drifte som et sykehjem. Kommunen undersøkte dermed hvorfor andre kommuner hadde en bemanningsfaktor som var mye lavere enn den i Halden. Det var slik Bergheim som idé oppsto en gang i 2013 eller 2014.

Kommunalsjef HO understreker at det ikke bare var økonomien som var viktig. Kommunen hadde ikke nok sykehjem som var godt egnet for demens, og hadde dessuten ikke nok sykehjemsplasser. Dermed måtte Bergheim bo- og aktivitetssenter bygges.

Agenda Kaupang gjennomførte en evaluering av tjenestetilbudet innen helse- og omsorgstjenestene i Halden kommune. Rapporten, datert 15. desember 2014, ble bestilt på bakgrunn av et ønske om en mer effektiv drift i kommunen. Det er denne rapporten som danner informasjonsgrunnlaget for prosjekt Bergheim i økonomiplan 2015–2018. Rapporten opplyser om økonomiske effekter av å samle demenstilbudet på Bergheim, og dessuten kostnadene av prosjektet. Hvordan de økonomiske effektene, det vil si kostnadsbesparelsene, er beregnet, fremgår ikke av rapporten. For kostnadene har det blitt tatt utgangspunkt i antall plasser multiplisert med en «kostnad per seng» på mellom kr 652 000 og kr 820 000. I tillegg er tilskudd fra Husbanken inkludert.

Bergheim bo- og demenssenter vedtas i økonomiplan 2015 - 2018

Investeringsprosjekter blir vanligvis først synliggjort i økonomiplanene. Prosjekt Bergheim ble første gang vedtatt gjennom økonomiplan 2015 – 2018 hvor nettokostnaden⁸ var oppgitt til 84 mill. kr, og byggekostnaden til 152 mill. kr. Det ble satt av penger fra og med år 2016. Det ble bevilget 4,5 mill.kr i budsjettet for 2015 til et forprosjekt. I økonomiplan 2016 – 2019 er de samme opplysningene gitt, med unntak av at det kun er oppgitt en nettokostnad på 152 mill. kr. I økonomiplanen ble det lagt til grunn en årlig reduksjon i driftskostnader på 12,5 mill.kr årlig fra og med 2017. Planen var i utgangspunktet et forprosjekt i 2015, byggestart i 2016, og at bygget skulle tas i bruk i 2017.

Bergheim var sammen med nytt dag- og avlastningssenter ved Karrestad, de eneste investeringene utover investeringer i vann, avløp og renovasjon (VAR) som var tatt inn i økonomiplanen i perioden. Halden kommune har vært innmeldt i ROBEK⁹ siden 1. august 2012.¹⁰ Dette har medført et redusert handlingsrom for nye investeringer og dermed et lavere investeringsnivå for investeringer som ikke er selvfinansierende. Begrunnelsen for bygging av et nytt demenssenter på Bergheim i henhold til økonomiplanen er bedriftsøkonomisk, det vil her si at driftskostnadene av å samle de tre

⁸ Nettokostnad: Byggekostnad – (Tilskudd + momskompensasjon)

⁹ Register om betinget godkjenning og kontroll.

¹⁰ Utmeldt juni 2019.

demensenhetene i Bergheim bo- og aktivitetssenter blir redusert mer enn de økte kapitalkostnadene ved å gjennomføre prosjektet.

I tillegg til det driftsøkonomiske argumentet er også det faglige perspektivet og det økende behovet for et forbedret demenstilbud i kommunen, vektlagt i fremstillingen i økonomiplanen.¹¹

I vedtatte økonomiplaner fra 2015 er det avsatt midler til et forprosjekt og finansiering knyttet til å bygge et nytt senter på Bergheim, tilrettelagt for mennesker med demens sykdom. Bakgrunnen for dette er å etablere og utforme et tilbud som er optimalt for brukergruppen og tjenesteytingen, og samtidig forberede kommunen for fremtidig befolkningsutvikling. Prognosene for Halden er at man fra 2015 til 2025 får økt antallet demente med 76, og i perioden 2025 til 2040 øker antallet med ytterligere 363 til 948 demente i kommunen.

I forhold til nåværende og fremtidig ressursbehov, og tilgang på kompetente ressurser, peker dagens situasjon, og utviklingen på, at det er spesielt viktig å planlegge for målgruppen demens. Tilgjengelige plasser/omsorgstilbud vil til enhver tid måtte sees opp mot det det er størst behov for. Dersom situasjonen og prognosen skulle endre seg, vil det nye senteret egne seg godt også for eksempel for

¹¹Fra økonomiplan 2015-2018: Etablering og bygging av nytt demenstilbud på Bergheim.

Tiltak

Den fremtidige utviklingen i helse og omsorgstjenestene i Halden skal være preget og kjennetegnet av en systematisk og strukturert holdning knyttet til at det vil måtte være kommunens hjemmebaserte omsorg som i første rekke skal håndtere den økte mengden av pasienter og oppdrag kommunen vil oppleve i årene fremover. Kommunens institusjonsbaserte tjenester skal i større og større grad dreies i retning av «kommunalt spesialiserte» tjenester med hovedvekt på korttidstjenester. De tradisjonelle langtidsplassene på sykehjemmene skal i første omgang bygges opp rundt demenstilbudet – i de tilfeller hvor det ikke lenger er noen muligheter for å tilrettelegge tjenester i hjemmet.

Det skal arbeides systematisk med kompetansehevede tiltak som istandsetter både de institusjonsbaserte og hjemmebaserte tjenestene til å håndtere både de faglige og økonomiske utfordringer som i fremtiden vil legge press på kommunen som tjenesteleverandør. En offensiv holdning knyttet til etablering av tilbud som støtter opp rundt disse hovedelementene skal være gjennomgående i kommunens økonomiplanarbeid for sektoren.

Gjennomføring

Bygging av 90 – 100 plasser spesielt tilrettelagte for demente på Bergheim. Kommunalavdelingen har i dag en sammensetning av bomassen for denne gruppen som gir en relativt sett høy kostnad pr. plass - i tillegg til at byggenes utforming ikke gir grunnlag for en optimal drift sett opp imot faglige behov. Eksempelvis er det mange små enheter som ikke gir optimal ressursutnyttelse sett i sammenheng med behov for samordnet kompetanseutvikling samt etablere og utvikle store og robuste fagmiljøer etc. Demensomsorgen vil i tiden fremover representere en betydelig utfordring for Halden Kommune. I tråd med vedtatt strategisk plan for utvikling av pleie og omsorgstjenestene i Halden (vedtatt mai 2014 i kommunestyret) planlegges derfor for et nytt demenssenter på Bergheim. Dette vil, ved etablering og oppstart, erstatte dagens demenstilbud lokalisert på Karrestad demens, 3 etasje Halden sykehjem samt Bergheim omsorgsboliger. En av de store kostnadsdriverne i demensomsorgen, er det tradisjonelle «beredskaps – og tilsyns» behovet. Med dette menes at beboerne i ulike tradisjonelle demenstilbud ofte må ilegges begrensninger i sin bevegelsesfrihet. Dette for å unngå å gå ut av bygget og utsette seg for fare, forhindre at beboer går inn på andres rom og forstyrrer dem osv. Et nytt senter må bestå en boligmasse som er tilknyttet hverandre på en meget hensiktsmessig, rasjonell og fremtidsrettet måte. Senteret må imøtekomme både beboernes, pårørendes og kommunens behov for individuell tilpasning og tilrettelegging og effektiv drift på tvers av avdelinger. Etablering av et nytt demenssenter må videre utvikles slik at det kan etableres et robust dagsentertilbud/avlastningstilbud slik disse beskrives i nylig vedtatt sak av fremtidig organisering av pleie og omsorgstjenestene i Halden. Ved realisering av et slikt senter, vil kommunens vesentligstedel av demensomsorgen være knyttet opp mot Solheim Senter samt det nye sentret – begge på Bergheim området.

brukere/pasienter med omfattende pleiebehov som skyldes somatiske behov/lidelser. Bygget utformes fleksibelt og tjenestetilbud til en slik gruppe kan tilpasses.

Siden gruppestrukturen er basert på 8 beboere, har man valgt å dimensjonere for 96 beboere. Per nå er antatt areal totalt beregnet til ca. 10 200 m².

Prosjekt Bergheim etter vedtak i økonomiplan 2015-2018 – arbeid med prosess og konsept

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer som beskriver at konseptutredning skal gjennomføres, eller hvordan konseptutredning med behovsanalyse, strategisk analyse, overordnede mål og alternativanalyse skal gjennomføres.

Prosjektleder HO fikk oppdraget med Bergheim bo- og demenssenter i 2015 fra daværende kommunalsjef for Helse og omsorg. Dette oppdraget gikk ut på å starte et forprosjekt på bakgrunn av et politisk vedtak i 2014 om å utrede 90 til 100 boenheter for mennesker med primært demenssykdommer. Som en følge av dette ble det besluttet å innhente kompetanse ved å arrangere et lokalt miniseminar med SINTEF, Nasjonalt senter for aldring og helse, og Husbanken i september 2015. Hensikten var å få oppdatert innsikt fra forskning og kompetente miljøer om hva som kunne være aktuelle boligkonsepter tilrettelagt for eldre, og spesifikt mennesker med demens.

I påfølgende måned gjennomførte prosjektleder HO en workshop med ledere, demensforeningen, ergoterapeut, og samfunnsavdelingen i kommunen, for å finne ut hvilke elementer som er viktige for ansatte, brukere og pårørende.

Prosjektleder HO forteller at Helse og omsorg (eller tjenesten) var ute etter å definere hvilke behov som skulle dekkes i Bergheimkonseptet og samarbeidet med enhet Eiendom og Innkjøp for bistand om prosjektering og regulering. Prosjektleder HO lagde så en kravspesifikasjon i samarbeid med Eiendom, Innkjøp, og i samråd med kommunalsjef HO.

Deretter ble det laget en kravspesifikasjon på kjøp av prosjekteringstjenester ved en åpen anbudskonkurranse. Dette arbeidet ble utført av en arbeidsgruppe med en representant fra Eiendom, Innkjøpsavdelingen og prosjektleder HO. Multiconsult fikk oppdraget med en ramme på drøyt 2,8 mill. kr. I årsbudsjettene 2015 og 2016 er det lagt inn bevilgninger på til sammen 3 mill.kr til forprosjektet.

Løsninger og alternativer til Bergheim bo- og aktivitetssenter

Ifølge kommunalsjef HO var tjenesten koblet tett på under forprosjektet, og jobbet sammen med blant annet arkitektene under prosjekteringen av bygget. Dette gjaldt blant annet bemanningsplaner for bygget sett opp mot byggets utforming, synsvinkel for ansatte, bevegelsesflater for pasientene osv.

Kommunalsjef HO forteller at i startfasen ble det vurdert om man skulle bygge sykehjem, omsorgsboliger, eller rehabiliterings/utvide steder som kommunen allerede hadde fra før. Det ble også gjort beregninger på hva det ville koste å samle de tre ulike driftsstedene til ett. En økonomirådgiver regnet på de ulike driftsformene underveis; bemanningsfaktor, pleiefaktor etc. I tillegg ble det sett opp mot regnskaper på eksisterende driftsteder som skulle inn i nytt bygg. Her har revisjonen fått tilsendt et udatert drøftingsnotat av økonomirådgiver, som hovedsakelig inneholder det samme som i Agenda Kaupang-rapporten fra 14. desember 2014.

Kommunalsjef HO opplyser om at det ble gjort en vurdering av gamle Bergheim sykehjem om bygget kunne brukes eller burde rives. Det ble også gjort en vurdering på om dette bygget kunne implementeres i et nytt bygg, men det var ikke mulig å bruke bygget.

Revisjonen har fått tilsendt et notat som viser at det ble gjort en befaring av gamle Bergheim sykehjem 8. september 2016 av kommunen. Bergheim sykehjem var det eksisterende bygget på Bergheim. Kommunen ble anbefalt å rive bygget. De viktigste argumentene som lå bak denne beslutningen, var

at rom og korridorer var for trange, og etasjehøydene var for lave, noe som ville kreve en dyr ombygging. I tillegg måtte alt av elektriske installasjoner påregnes å måtte skiftes ut. Bygget tilfredstilte heller ikke dagens krav energimessig. En del av entreprisen gikk ut på å rive det gamle bygget.

Det ble ikke bestemt ut i fra vedtaket i økonomiplanen fra 2014 om Bergheim bo- og aktivitetssenter skulle være et sykehjem eller omsorgsboliger. Ifølge prosjektleder HO, ble det satt opp mange ulike budsjetter for om senteret skulle være omsorgsbolig eller sykehjem. Halden kommune tok med seg erfaringer fra andre kommuner som tilsa at det i det lange løp ble omtrent samme kostnad for sykehjem og omsorgsbolig siden sykehjems plasser, som koster litt mer å drifte, får mer tilskudd. Flexibiliteten knyttet til sykehjem gjorde at sykehjem ble valgt. Når situasjonen, bositasjonen, eller funksjonsnivået endrer seg, er det enklere å foreta omrokninger uten å måtte hensynta leiekontrakter i omsorgsboliger osv.

Når det gjelder plassering av tomt, så var det bare Bergheim som var aktuell, ifølge prosjektleder HO. Tomta var definert i oppdraget, og var en del av det politiske vedtaket fra økonomiplanen i 2015-2018 i 2014.

Det ble lagt frem flere rapporter av Multiconsult om hva bygget på Bergheim skulle inneholde. Det ble blant annet foretatt en evaluering av mulighetene for produksjon av elektrisitet fra solcellesystemer på taket av Bergheim¹², og det ble også gjennomført en evaluering vedrørende om Bergheim bo- og aktivitetssenter skulles bygges i massiv tre, eller betong/stål¹³. Massiv tre ble benyttet, mens solenergikonseptet ble funnet overflødig.

Forprosjekt og presentasjon av konsept i kommunestyret 9. februar 2017

Forprosjektet og prosessen sammen med kontrahert aktør Multiconsult, har hatt som formål å utarbeide skisser/tegninger til et konsept for 96 plasser/leiligheter.

Forprosjektet ble igangsatt oktober 2016 og ble lagt fram til politisk behandling i kommunestyret 9. feb 2017. Prosjektleder HO og Multiconsult presenterte skisser og en konseptbeskrivelse av Bergheim for kommunestyret 9. februar 2017. Redegjørelsen tok utgangspunkt i beboer- og tjenesteperspektivet. Ifølge prosjektleder HO har tjenestekonseptet «et godt hverdagsliv» vært et bærende element.

Prosjektleder HO opplyser om at politikerne ikke ble fremlagt flere alternativer for valg av konsepter, det var arbeidsgruppene som fikk fremlagt alternativene underveis i arbeidet med prosjektet. Ifølge prosjektleder HO startet de nærmest uten skisser og tegninger i oktober 2016. Det ble derfor begrenset hvor mange detaljer som ble fanget opp, slik at det i startfasen med entreprenør ble behov for en del justeringer. Noe av dette hadde nok blitt fanget opp om det hadde vært litt mer tid til rådighet.

Kvalitetssikring

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer som beskriver hvordan investeringsprosjekter skal kvalitetssikres.

Kommunalsjef HO fremholder at på tjenesten gjorde de kvalitetssikringen selv. Mange personer har vært involvert i både prosjektet og kvalitetssikringen, blant annet ble det valgt en egen prosjektleder fra tjenesten. Tjenesteprosjektleder hadde vært leder for sykehjemsdriften i Halden i mange år, og hun

¹² Rapport: Demenssenter Bergheim – forstudie solenergi, Notat 01: Bergheim demenssenter – Alternativvurdering og anbefaling av energisystem og energieffektivitet for bygningen.

¹³ Notat: Vurdering av massiv tre som bygningsmateriale.

var den som hadde mest erfaring med sykehjemsdrift i kommunen. Tjenesteprosjektlederens oppgave var blant annet å sikre at bygget inneholdt de kvalitetene som var viktige for en sykehjemsdrift overfor pasienter, og særlig tilpasset personer med demens, og at de skulle klare å drifte det på den formen som var tenkt. Tjenesteprosjektleder har vært med hele veien fra prosjekteringsfasen til gjennomføringsfasen i full stilling, det vil si i snart tre år. I tillegg ble det frigjort ½ til 1 årsverk for å sikre prosessen frem mot valg av konsept og nye og hensiktsmessige tekniske løsninger i bygget, og da særlig med tanke på velferdsteknologi.

Prosjektleder HO forteller at det var behov for å gjøre en rekke justeringer og avklaringer fortløpende og dermed begrenset med tid til grundig evaluering. Kvalitetssikringen besto primært av å diskutere og evaluere løsningene i arbeidsgruppene fortløpende i de ukene konseptet ble utarbeidet, og avklaringer i styringsgruppen – der blant annet prosjektleder Eiendom og rådmannen var representert.

Risikovurdering

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer som beskriver hvem som skal foreta risikovurderingene, eller hvordan risikovurderinger av investeringsprosjekter skal gjennomføres.

Enhetsleder Eiendom forteller at i selve prosjektet vurderes de risikoer som er i den tekniske byggeutførelsen. I prosjektet er det også lagt opp til slike vurderinger sammen med entreprenøren.

Prosjektleder Eiendom opplyser om at hvilke risikovurderinger som gjøres avhenger i stor grad av hvilken entrepriseform man har, og spesifikke momenter som å forsøke å minimere risikoen for eksempel når det gjelder grunnundersøkelser.

Prosjektleder HO har ikke vært med på å foreta risikovurderinger knyttet til prosjekt Bergheim, og det ble ifølge prosjektleder ikke foretatt en ROS-analyse når de hadde kommet frem til konseptet.

Det ble heller ikke presentert noen risikovurdering til politisk hold for å kommunisere usikkerhetsmomenter ved prosjektet.

Beregning av kostnader og foreslått bevilgning i økonomiplan

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer som beskriver hvordan investeringsprosjekter bør kostnadsestimeres og analyseres, eller hvordan usikkerhet rundt kostnader skal hensyntas.

Revisjonen har ikke mottatt noe dokumentasjon som viser kostnadsoverslag eller kalkyler over byggekostnader på de ulike stadiene i prosjekt Bergheim før vedtak om byggestart. Kommunens investeringskostnader/byggekostnader for Bergheim slik de fremkommer i økonomiplanene er presentert brutto, det vil si inklusiv tilskudd og mva.-refusjon, jf. tabell 1. Det er ikke kommunisert noen usikkerhet rundt disse tallene i forbindelse med presentasjonen av økonomiplanene.

Foreslått bevilgning i økonomiplanene vedtatt i årene 2014 til 2018 til Bergheim bo- og aktivitetssenter, finnes i tabellen nedenfor. Det er bare midler til selve byggeprosjektet som inngår i tallene.

Tabell 1: Foreslåtte bevilgninger i økonomiplanene i årene 2014 til 2018.

Økonomiplan (ØP)	2016	2017	2018	2019	Tot. Invest.	Byggekostnad for kommunen
ØP2015-2018						152 mill.kr?
ØP 2016- 2019	37 mill.kr	183 mill.kr				152 mill.kr/156 mill.kr
ØP 2017-2020		57 mill.kr	284 mill.kr		341	152 mill.kr
ØP 2018-2021		(57 mill.kr)	250 mill.kr	34 mill.kr	341	341 -(tilskudd 166) = 175 mill.kr

Vi ser fra tabellen at for økonomiplan 2018 – 2021, var det planlagt å bevilge 250 mill.kr i 2018 og 34 mill.kr i 2019. Med tillegg for bevilgningen på 57 mill.kr i 2017, blir samlet beløp 341 mill.kr, hvorav 166 mill.kr er tilskudd.

Tidligere økonomirådgiver i økonomiavdelingen informerer om at helt i starten av et prosjekt vil kostnadsanslaget for byggeprosjektet bare baseres på areal, lokasjon, byggekostnaden for størrelsen på bygget etc., og hvor mye en får i tilskudd med varierende antall plasser. Det vil si helt overordnede størrelser. Videre får vi opplyst av prosjektleder Eiendom at det i kostnadsberegningene av investeringsprosjekter blir lagt inn erfaringstall og usikkerhetsmomenter i forhold til uforutsette kostnader og forventet tillegg.

Generelt starter et prosjekt med at tjenesten fremmer et behov. Eiendom kommer ofte først inn når det er gjort en politisk beslutning. Enheten kartlegger sammen med tjenesten hvilke elementer de vil ha inn i prosjektet, og så utarbeides det en mulighetsstudie, eller forprosjekt, med grunnundersøkelser, byggtekniske undersøkelser osv. Dette gir et overblikk over hva det aktuelle prosjektet vil koste. Ofte er det gjort en mulighetstudie som man bruker som grunnlag for eksterne. Disse kommer ofte fra en arkitekt som tegner et kostnadsbilde, hva det koster å bygge, men det blir også gjort egne vurderinger. Dessuten gjør tjenesten og enhet Eiendom en kostnadsvurdering på hva det koster å drifte bygget.

I enkelte prosjekter opplyser enhetsleder om at kommunen har benyttet en tredjepart til estimering av kostnader.

Bevilgninger i budsjett

Nedenfor følger en oversikt over bevilgninger, rebevilgninger og totale budsjettkostnader vedrørende Bergheim bo- og aktivitetssenter i de fire årsbudsjettene fra 2015 til 2018.

Tabell 2: Bevilgninger til prosjekt Bergheim i budsjettene 2015 til 2019.

		Budsjettdok.	Ny bevilg.	Rebevilg.	Budsjettjust.	Budsjett 31.12
2015	Forprosjekt	4 500 000	4 500 000		-4 100 000	400 000
	Tilpasning					-
	Bergheim					-
2016	Forprosjekt	3 000 000		3 000 000	-61 795	2 938 205
	Tilpasning	2 000 000	2 000 000		-2 000 000	-
	Bergheim	37 000 000	37 000 000	-	-37 000 000	-
2017	Forprosjekt	2 000 000	2 000 000			2 000 000
	Tilpasning	1 600 000	1 600 000	-	-	1 600 000
	Bergheim	88 600 000	57 000 000	31 600 000	-51 100 000	37 500 000
2018	Forprosjekt					-
	Tilpasning	1 600 000	-	1 600 000	-1 600 000	-
	Bergheim	248 950 000	200 000 000	48 950 000	-9 887 867	239 062 133
2019	Forprosjekt					-
	Tilpasning					-
	Bergheim	107 000 000	97 300 000	9 700 000		107 000 000

Av tabellen fremgår det at det er bevilget totalt kr 383 562 133 til selve byggeprosjektet, og henholdsvis kr 1 600 000 og kr 5 338 205, til tilpasning og forprosjekt, i budsjettene fra 2015 til 2019.

Bevilget totalbudsjett for Bergheim bo- og aktivitetssenter er kr 396 320 000 er ekskl. mva. per 2019.

Det ble i estimatene satt av 9,6 millioner ekskl. mva. til løst inventar og utstyr og 5,6 millioner ekskl. mva. til velferdsteknologi. Totalt 15,2 millioner ekskl. mva. I tillegg har bygget endret brannklasse med andre bygningsmessige krav til sikring. En definisjonsendring av byggets brannklasse medførte behov for revidert brannstrategi og merkostnader til bygningsmessige tiltak. I byggherrens reserve var det avsatt kr 1 500 000 ekskl. mva. til dette formålet. Når alle konsekvensene av revidert brannkonseptet forelå, viste det seg at denne summen lå på kr 5 500 000 ekskl. mva. Det er da kr 4 000 000 ekskl. mva. som det ikke er dekning for i byggherrens reserver, og som danner behovet for økte investeringsrammer.

Det er avsatt kr 9,6 millioner til inventar og utstyr, det innebærer derfor et økt behov opp mot kr 7,1mill på inventar/ utstyr for å få bygget innflyttingsklart, samlet nær kr 17 mill.

Samlet ble det vedtatt en ytterligere økning i investeringsmidler på kr 11 000 000, i formannskapet sak 2018/97 den 29. november 2018.

Endelig vedtak om byggestart på Bergheim bo- og aktivssenter 14. september 2017

Det ble vedtatt oppstart byggeprosess Bergheim bo- og aktivitetssenter i kommunestyret 14. september. Bygget ble overlevert 15. februar 2019.

Saksutredning:

Bakgrunn

Anbudsprosess Bergheim bo- og aktivitetssenter:

Anskaffelse av prosjekteringsgruppen til forprosjektet ble kunngjort som en åpen anbudskonkurranse 02.06.2016 med tilbudsfrist 15.08.2016. Det kom inn 12 tilbud som ble evaluert i henhold til de oppgitte kriteriene pris (55%) og kvalitet (45%). Etter evaluering og kvalitetssikring av denne ble Multiconsult AS valgt som leverandør.

Anbudsprosess med anskaffelse av totalentreprenør ble gjennomført som en totalentreprise. Kunngjøringen ble gjort gjennom kommunens konkurransegjennomføringsverktøy (Merzell) den 04.05.2017 med tilbudsfrist 19.06. Det kom inn 3 tilbud som ble evaluert på tildelingskriteriet lavest pris. Etter evaluering og kvalitetssikring av denne er Solid Entreprenør innstilt som totalentreprenør. Tildelingsbrev ble sendt ut den 05.07. Karensperioden har utløpt den 04.08 uten innsigelser. Det er da klart for å starte arbeidet med kontraktstildeling med forbehold om endelig politisk godkjenning i kommunestyret 14.09. Tilbudssum fra innstilt totalentreprenør er pålydende Kr. 259 057 854,- ex.mva. Det inkluderer kostnaden fra de tiltransportere prosjekteringsgruppen fra Multiconsult.

Anskaffelse av nytt inventar, adgangskontroll/tilgangsstyring og velferdsteknologi er ikke inkludert i totalentreprise fra totalentreprenør. I tillegg til dette er ikke kostnader for egen administrasjon, byggeledelse, offentlige gebyrer, post for uforutsett og byggherres reserve. Finanskostnader er med i forrige sak vedr effektberegningen av prosjektet.

Tabell 3: Budsjettkostnader Bergheim bo- og aktivitetssenter.

BESKRIVELSE	BUDSJETT KOSTNADER	KOMMENTARER
Entreprenør kostnad	323.822.317 (259.057.854,-)	Sum fra tilbudsdocumentet før signering av kontrakt.
Byggherrens adm kostnad	3.800.000,-	Lønn adm, 3 partskontroll, Div adm kostnader
Byggelånsrenter, Kommunale avgifter	3.000.000,-	
Byggherrens reserve.	3.000.000,-	Solcelle, div
Uforutsette kostnader 5%	16.191.115,-	Trafo, Buss lommer, Omlegg av vann og strøm
Løst inventar og utstyr 3,7%	12.000.000,-	
Innovative anskaffelser	7.000.000,-	
Total bygge kostnad	368.863.432,-	
Total budsjett	370.400.000,-	Justert i hht økonomiplanen
Balanse	1.586.568,-	Legges som reserve

Sammendrag av saken:

Med bakgrunn i tjenestens ønske og bidrag til økonomiprogrammet i perioden er det ønske om å bygge 96 nye boliger for demente på tomten til tidligere Bergheim sykehjem. Det har vært laget et forprosjekt hvor Multiconsult, Link arkitekter, Halden kommune ved Eiendomsavdelingen og tjenesten Helse og Omsorg har bidratt.

Det vises til sak 68/2017 i kommunestyret 15.06.2017 hvor følgende vedtak ble fattet: Vedtak: Bergheim bo- og aktivitetssenter planlegges med forelagt driftsform og forventet økonomisk effekt.

Finansiering:

Det er gitt et tilskudd fra husbanken på kr 175.364.000,- og resterende kostnader dekkes ved låneopptak i kommunen.

Estimert reserve i beskrivelsen gjelder hele prosjektet samlet, det vil si det som omfatter totalentreprisen fra totalentreprenør. Reserven er ikke knyttet til områder i leveringene som har større risiko for uforutsette kostnader enn andre. Enhetsleder Eiendom opplyser om at de var nede på 6 til 7 prosent av byggherrens reserve. Dette burde ifølge han vært rundt 12 til 15 prosent, slik at man hadde litt mer i bakhånd hvis noe uforutsett skulle skje.

Prosjekt Bergheim er ikke regnskapsmessig avsluttet per i dag, men revisjonen får opplyst av enhetsleder Eiendom at byggeprosjektet holder seg innenfor budsjettet, slik at på investeringsiden har kommunen holdt det opprinnelige budsjettet på bygget.¹⁴

¹⁴ **Ekstrabevilgning vedrørende inventar**

Det viste det seg etter gjennomgang av planene om å benytte brukt møblement at dette ikke var hensiktsmessig. Det ble lagt frem en politisk sak for å øke budsjettet på inventar med 7,6 mill.kr i forhold til opprinnelig ramme. Dette inneholdt også et behov for å gå til anskaffelse av tv på alle rom. Økt budsjett ramme ble innvilget, og dette budsjettet er ifølge kommunalsjef overholdt. Prosjektleder HO opplyser også om at det var nødvendig å øke budsjettet siden prisestimatet som ble lagt til grunn var eksklusiv mva., mens budsjettet som ble lagt inn er inklusiv mva.

3.3 Vurderinger

Kommuneloven har ingen bestemmelser som eksplisitt pålegger kommunen å styre sine investeringer på en bestemt måte. Rådmann må imidlertid sikre betryggende kontroll med sin forvaltning, herunder at saker blir forsvarlig utredet. For å operasjonalisere hva som skal til for å sikre betryggende kontroll i investeringsprosjekters tidligfase har revisjonen tatt utgangspunkt i teori om prosjektstyring. Kommunen er ikke pålagt å følge denne teorien, men revisjonen anser den som retningsgivende for god praksis på området. En sammenligning av en kommunens systemer og praksis vil kunne medføre en del avvik når vi sammenligner med «beste praksis».

En god prosjektmodell vil kunne bidra til å skrinlegge ineffektive prosjekter i en tidlig fase av prosjektutviklingen, alternativt frembringe konsepter som er mer hensiktsmessige.

Det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 3.1 at kommunen bør utarbeide rutiner som sikrer en god gjennomføring av investeringsprosjekters tidligfase. Praksis bør i hovedsak følge utarbeidede rutiner. Rutinene bør sikre faseinndeling av prosjekter, at det utarbeides en kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, konseptutredning som gir en grundig redegjørelse for hvilke alternativer som skal vurderes før en eventuell beslutning om finansiering, kvalitetssikring og risikovurderinger. Skriftlige rutiner øker sannsynligheten for en enhetlig praksis og kontinuitet, samt gjør prosjektarbeidet mindre personavhengig.

Kommunen har i liten grad rutiner som sikrer dette. På tidspunktet for oppstart av Bergheimprosjektet så hadde kommunen ingen overordnede rutiner for styring av investeringsprosjekter. Framgangsmåten var erfaringsbasert. I forbindelse med Bergheimprosjektet har Halden kommune i mangel av for eksempel egen prosjekteringshåndbok, hentet innsikt i framgangsmåten i prosjekteringsarbeid fra andre kommuner, noe revisjonen mener er positivt.

Imidlertid har kommunen fra høsten 2018 etablert «Prosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer», som skal benyttes i alle etterfølgende investeringsprosjekter. Denne prosedyren skal bidra til at oppgaver og ansvar blir fordelt i de ulike fasene i et investeringsprosjekt. Tidligfasene i prosedyren samsvarer med revisjonens forståelse av tidligfasebegrepet. Revisjonen mener at det er viktig og nødvendig at kommunen nå har fått på plass en prosedyre som bidrar til en mer forutsigbar og enhetlig behandling av investeringsprosjekter.

Større prosjekter bør ha en klar faseinndeling med en tydelig beskrivelse av prosjektfasene i en skriftlig rutine/prosedyre. Til hver fase bør det knyttes leveranse av definerte resultater, eksempelvis i form av fysiske gjenstander, systemer eller rapporter. Utløpet av fasen bør utgjøre et kontrollpunkt på om disse resultatene er oppnådd. Hver fase avsluttes med en beslutning. Ved et beslutningspunkt kan prosjektet avsluttes, endres eller fortsette som før. Prosedyren for bygg- og anleggsinvesteringer bidrar til dette. Utover dette regulerer prosedyren i liten grad øvrige elementer i prosjektstyringen, herunder kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, konseptutredning, kvalitetssikring og risikovurdering.

Prosjektleder som ledet Bergheimprosjektet i konseptfasen i 2015-2016, hadde ikke tilgang til skriftlige instruksjoner i form av en prosedyre. Kommunen mener selv at Bergheimprosjektet i hovedsak har vært faseinndelt i samsvar med «Prosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer», ettersom prosedyren i hovedsak er basert på praksis i kommunen. Det er klart at alle prosjekter vil utvikle seg over «faser», uavhengig av rutiner og prosedyrer. Poenget er om prosedyren er, eller har vært, et aktivt styringsverktøy i prosjektprosessen, slik at arbeidsoppgaver og ansvar gjennomføres og fordeles på en effektiv måte.

Kanskje den viktigste begrunnelsen for bruk av prosjektmodeller er å unngå at det tas en beslutning om gjennomføring av et gitt prosjektkonsept uten at det har blitt foretatt en grundig vurdering av behov, krav og målsetninger.

Redegjørelsen av Bergheimkonseptet tok utgangspunkt i beboer- og tjenesteperspektivet. Ifølge prosjektleder HO har tjenestekonseptet «et godt hverdagsliv» vært et bærende element.

Det fremkommer fra faktaframstillingen at revisjonen har fått tilsendt dokumentasjon fra kommunen som viser at det har blitt innhentet kompetanse fra fagmiljøer om aktuelle boligkonsepter tilrettelagt for mennesker med demens. Videre ble det blant annet arrangert en workshop med ledere, demensforeningen, ergoterapeut, og samfunnsavdelingen i kommunen, for å finne ut hvilke elementer som er viktige for ansatte, brukere og pårørende.

Etter revisjonens vurdering har kommunen arbeidet bevisst ut fra et beboer- og tjenesteperspektiv, behov er analysert, og prosjektets relevans i forhold til brukere og samfunn er tatt hensyn til. En strategisk analyse som beskriver virkninger for samfunnet, og hvilke virkninger som ønskes oppnådd av prosjektet, er også utført.

Revisjonen finner kommunens arbeid med utredning av konsept tilfredsstillende, med unntak av at kommunen ikke har presentert alternative konsepter. Det fremkommer fra fakta at arbeidsgruppene ble presentert alternativer underveis i arbeidet med prosjektet, men politikerne har ikke fått fremlagt flere alternativer for valg av konsepter. Det er anbefalt å ha minst tre alternativer å velge mellom, slik at politikerne får et reelt valg.

Bevilget totalbudsjett for Bergheim bo- og aktivitetssenter er på kr 396 320 000 ekskl. mva. per 2018. I selve byggeprosjektet er prosjekt Bergheim kostnadsmessig innenfor budsjetterte rammer, eller i nærheten.

Revisjonen har ikke mottatt noe dokumentasjon som viser kostnadsoverslag eller kalkyler over byggekostnader på de ulike stadiene i prosjekt Bergheim før vedtak om byggestart. Kommunens investeringskostnader/byggekostnader for Bergheim slik de fremkommer i økonomiplanene er presentert brutto, det vil si inklusiv tilskudd og mva.-refusjon. Det er ikke kommunisert noen usikkerhet rundt disse tallene, eller drøftet risiko som kan inntreffe i gjennomføringen, i forbindelse med presentasjonen av økonomiplanene.

Prosjekt Bergheim har med unntak av ekstrabevilgninger til innkjøp av inventar, holdt seg innenfor budsjettrammen. Likevel finner revisjonen det lite tilfredsstillende at usikkerhet i kostnader ikke er konkretisert i økonomiplaner, budsjetter og saksframlegg i kommunestyret.

Det blir fremholdt av kommunen at mange personer har vært involvert i prosjektet og kvalitetssikringen av prosjektet. Det ble valgt en egen prosjektleder fra tjenesten, som blant annet skulle sikre at bygget fikk de kvalitetene som var viktige for demenspasienter. Dette er viktig kvalitetssikring, selv om vi i denne revisjonen først og fremst tenker på kvalitetssikring av prosjektets konseptutredning, samt kvalitetssikring av tall fra første vedtak i økonomiplan og budsjett.

Selskapet Multiconsult inngikk i prosjekteringsgruppen til forprosjektet, og var blant annet med å presenterte konseptet Bergheim i kommunestyret 9. februar, slik at kvalitetssikringen ble ivaretatt av ekstern leverandør av prosjekteringstjenester.

Tallene som inngår i økonomiplanen 2015-2018 hvor Bergheim bo- og aktivitetssenter første gang ble vedtatt, er identiske med de som er presentert i Agenda Kaupang-rapporten, datert 15. desember 2014 (arbeidet med rapporten pågikk i 2013 og 2014). Om Agenda Kaupang har bidratt til å kvalitetssikre tallene, eller om kommunen bare har benyttet tallene fra rapporten i økonomiplanen er noe uklart.

På bakgrunn av at kommunen ikke har utarbeidet rutiner som sikrer god kvalitetssikring, er det etter revisjonens syn vanskelig å få til en konsekvent kvalitetssikring av investeringsprosjekter. I tillegg til kvalitetssikringen gjort internt i kommunen, har eksterne konsulenter bidratt til kvalitetssikringen i prosjekt Bergheim.

Alle potensielle prosjekt innehar elementer av ulik grad av risiko. Risiko kan tenkes som produktet av sannsynlighet og konsekvens. Kritiske suksessfaktorer bør identifiseres, og det bør gjøres vurderinger av sannsynligheten for at disse vil inntreffe. Det neste steget er å håndtere risikoen.

For store investeringsprosjekter som Bergheim bo- og aktivitetssenter, er det desto viktigere at risiko blir kartlagt, slik at tiltak kan settes inn for å redusere risiko så tidlig som mulig i prosjektet.

Risikovurderinger har ikke noen fremtredende plass i Halden kommunes prosjekteringsprosesser. Etter det vi kan se så er det ikke foretatt risikoanalyser i Bergheimprosjektet, bortsett fra ad hoc vurderinger av risiko i den mer tekniske byggutførelsen. Både kommunen og entreprenør gjør slike vurderinger. Disse vurderingene kan ikke revisjonen uttale seg om, siden vi ikke har noe skriftlig materiale på dette.

Risiko i investeringsprosjekter er også viktig å kommunisere til politisk hold. Det bør fremlegges en risikovurdering av prosjektet når det blir presentert for politikerne, slik at usikkerheten knyttet til prosjektet kommer frem. I prosjekt Bergheim bo- og aktivitetssenter har det ikke på noe tidspunkt blitt fremlagt vurderinger av risiko for politikerne.

Det fremkommer fra revisjonskriteriene i kapittel 3.1 at rapport fra et forprosjekt bør inngå i saksutredningen til kommunestyrets behandling i sak om et utbyggingsprosjekt. I saksutredningen i kommunestyret 9. februar 2017 ble bakgrunn og formål, samt konseptbeskrivelse med behovsanalyse for Bergheim bo- og aktivitetssenter, presentert for kommunestyret. Bakgrunnen for prosjektet ble i saksutredningen presentert som: « ... å etablere og utforme et tilbud som er optimalt fra brukergruppen og tjenesteytingen, og samtidig forberede kommunen for fremtidig befolkningsutvikling».

Redegjørelsen av konseptet i kommunestyret var i hovedsak knyttet til beboer- og tjenesteperspektiv, og ikke det byggetekniske. Prosjektet ble i kommunestyret vedtatt realisert på bakgrunn av konseptbeskrivelse, vurderinger og skisser. I forbindelse med presentasjonen av konsept ble det lagt fram lite tallmateriale, siden dette ikke var klart på daværende tidspunkt. Siden dette ikke innebar endelig politisk godkjenning for utbygging (og gitt at politikerne fikk fremlagt informasjonen senere), den ble først gitt når tilbud fra entreprenør ble valgt og pris ble kjent, synes presentasjonen av forprosjekt isolert sett ut til å være tilfredsstillende fra revisjonens synspunkt.

4 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Kommunen etablerte høsten 2018 en prosedyre som beskriver faseinndeling av Bygg- og anleggsprosjekter. Bortsett fra denne prosedyren har kommunen i liten grad utarbeidet skriftlige rutiner som egner seg til å sikre god styring i investeringsprosjekters tidligfase. Basert på gjennomføringen av Bergheimprosjektet har kommunen i ulik grad sikret en tilfredsstillende praksis. Utvikling av konsept og kvalitetssikring av prosjektet synes å ha vært gjennomført tilfredsstillende, mens for eksempel gjennomføring av risikovurderinger og kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse har vært fraværende.

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Kommunen bør vurdere å utarbeide en prosjektmodell som etablerer rutiner for investeringsprosjekters tidligfase. En prosjektmodell bør, i tillegg til faseinndeling, inneholde elementer som; kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, konseptutredning, kvalitetssikring og risikovurderinger.
- Kommunen bør utarbeide rutiner/maler som beskriver hvilken informasjon saksframlegg i kommunestyret for større investeringsprosjekter skal inneholde. Dette vil bidra til å sikre at det framlegges et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret.

Rolvsøy, 22. august 2019

Odd Henning Aure (sign.)
forvaltningsrevisor

Lene Brudal (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

5 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rådmannen tar rapporten til etterretning og utarbeider regelverk og rutiner på de områder som rapporten peker på. Rådmannen vil likevel knytte noen tilleggs kommentarer til rapporten samt nyansere det totale bildet som rapporten tegner.

Rådmannen mener at rapporten er grundig og detaljert. Den peker på områder som kommunen kan ta lærdom av og gir således kommunen nyttige innspill i det videre arbeidet med å sikre en kvalitativ god prosjektmodell, samt sikre tilstrekkelig faktainformasjon i beslutningslinjene.

I rapporten står det flere steder å lese at kommunen ikke har nedskrevne rutiner knyttet til styring av byggeprosjekter, og at gjennomføringen i stor grad er erfaringsbasert. Rådmannen vil i den sammenheng nevne at uskrevne rutiner ikke er det samme som manglende rutiner annet enn at de ikke er nedfelt i et dokument. I årene før Bergheimprosjektet ble en realitet var det flere år med «investeringstørke» hvor det kun ble gjennomført små investeringsprosjekter (med unntak av VARF-investeringer).

Ved Bergheimprosjektet erkjente kommunen derimot behov av både struktur og rutiner, og etablerte derfor «Prosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer». Dette var den gang det første store byggeprosjektet på mange år i Halden kommune. Rådmannen erkjenner at denne rutinen, samt prosjekthåndboken, skulle vært på plass tidligere i Bergheimprosjektets tidligfase, men vil likevel fremheve at kommunen selv så behovet og sørget for å få på plass både skriftlig rutine og prosjekthåndbok i 2018.

Revisjonen skriver i rapporten at det ikke er foretatt risikoanalyser i Bergheimprosjektet, bortsett fra ad hoc vurderinger av risiko i den mer tekniske byggtutførelsen. Rådmannen ønsker å nyansere det bildet som her skapes ved å tydeliggjøre at risikoanalyser er gjennomført, både av kommunen selv, men også i samarbeid med samarbeidende parter i prosjektet. Rådmannen vil også tillegge at risikovurderinger knyttet til den tekniske byggtutførelsen, sammen med økonomiske avsetninger (byggherrens reserve), kan sies å være en tilstrekkelige risikobehandling i et slikt byggeprosjekt. Rådmannen vil sørge for at risikoanalyser blir skriftliggjort som en del av prosedyrene og rutinene i fremtidige byggeprosjekter.

6 VEDLEGG

6.1 Utledning av revisjonskriterier

Kommuneloven har ingen bestemmelser eller standarder som pålegger kommunen å styre eller organisere investeringsprosjekter på en bestemt måte. Loven har imidlertid et generelt krav til at administrasjonssjefen legger frem saker for folkevalgte organer som er forsvarlig utredet, jf. § 23. Videre skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I Kommunal- og regionaldepartementet sin rapport «Internkontroll i norske kommuner»¹⁵ fremkommer det at betryggende kontroll forutsetter «at en har overordnet oversikt over hvilke risikoer som påvirker om kommunen når sine mål eller ikke. Dette må følges opp av tilpassede styrings- og rapporteringssystemer, som gir oversikt over grunnlag for gjennomføring av tiltak med avvik. Overordnet forståelse av risiko og adekvate styringssystemer kan dermed ses som forutsetninger for betryggende kontroll». Basert på overnevnte, fremkommer det av Concept rapport nr. 45, at en bør kunne forvente at kommunen har rutiner og system for utredning og gjennomføring av investeringer. Særlig når det gjelder store og ofte irreversible investeringer for kommunen. Rutiner og systemer for utredning og gjennomføring av investeringer bør være samlet i en prosjektmodell eller et investeringsreglement.

Fokuset i revisjonens første problemstilling rettes mot om det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer som sikrer god prosjektstyring i investeringsprosjekters tidlige fase¹⁶. Dette innebærer også at investeringsprosjekter er forsvarlig utredet når det legges frem for folkevalgte organer og er gjenstand for betryggende kontroll.

For videre å operasjonalisere hva som ligger i «forsvarlig utredet/betryggende kontroll» av et investeringsprosjekt ser vi hen til teori om prosjektstyring. Dette representerer en idealmåte på hvordan kommunen bør planlegge, lede og gjennomføre et investeringsprosjekt. Revisjonskriteriene vi utleder fra teorien, kan forstås som såkalt «beste praksis». Kommunen er ikke pålagt å etterleve denne praksisen, men det vil være hensiktsmessig å følge den for å sikre kvaliteten på det arbeidet som blir gjort. Som beste praksis tar vi utgangspunkt i teoretikere som Harald Westhagen (2008), Asbjørn Rolstadås (2011) og Tore Aalberg (2012), samt publikasjoner fra Innovasjon Norge (2011) og forskningsprogrammet Concept (2015). Forskningsprogrammet Concept bygger blant annet på statens prosjektmodell som ble innført ved årtusenskiftet.

Revisjonen legger også til grunn alminnelige krav til internkontroll utledet fra rådmannens ansvar for betryggende kontroll jf. kommuneloven § 23.

Prosjektmodell/investeringsreglement

En samling av rutiner og prosedyrer som regulerer investeringsprosjekter omtales ofte i faglitteraturen som en prosjektmodell eller et investeringsreglement. Ifølge Concept rapport nr. 45 er en prosjektmodell en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsunderlaget og beslutningspunkter mellom ulike faser. En prosjektmodell kan bidra til at begrensede ressurser benyttes til investeringer som møter konkrete behov, som støtter opp under

¹⁵ Agenda 2008.

¹⁶ I henhold til Concept rapport nr. 45 «Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag» defineres investeringsprosjekters tidlige fase som perioden fra det første initiativet tas, til endelig investeringsbeslutning.

viktige mål lokalt og nasjonalt, og at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. Investeringsreglement eller prosjektmodeller vil kunne luke bort prosjekter som ikke bør realiseres i en tidlig fase av prosjektutviklingen. Alternativt kan man komme frem til konsepter som bedre løser kommunens behov.

En standardisert prosjektmodell har flere fordeler:

- Det gir en struktur for prosjektarbeidet for å støtte planlegging og styring i prosjektet, samt gi veiledning i gjennomføringen.
- Det øker forståelsen for innholdet i prosjektet.
- Det sikrer at prosjektdeltakerne har en felles forståelse av hvor de er i beslutningsprosessen.
- Det sikrer at beslutninger blir tatt på riktig grunnlag til riktig tid.
- Det legger grunnlaget for gjennomføring av den neste fasen.
- Det sikrer at prosjekter undergis reell politisk styring og ansvarliggjør deltakerne.

Den kanskje viktigste begrunnelsen for å bruke prosjektmodeller er å forhindre at man tar en beslutning om gjennomføring av et gitt prosjektkonsept uten at man har foretatt en grundig vurdering av behov, krav og målsetninger.

Prosjektorganisering

Prosjektarbeid må organiseres på en tilfredsstillende måte. Ifølge Westhagen finnes det ikke en generell organisasjonsform som under alle omstendigheter er den beste. Organisasjonsformen må tilpasses den oppgaven som skal løses og den strukturen kommunen har. I store byggeprosjekter kan strukturen være bundet og omfattende, mens i mindre prosjekter kan den formelle organiseringen kun bestå av en prosjektleder. Det er likevel enkelte momenter som bør være sammenfallende for alle prosjekter som skal gjennomføres:

- Prosjektorganisasjonens strukturer må avklares, herunder vurdering og beslutning om etablering av styringsgruppe, prosjektleder, prosjektgruppe, arbeidsgruppe osv.
- Ansvar og myndighet må defineres og fordeles mellom de ulike aktørene i organisasjonen.

Estimering av kostnader og usikkerhet

Concept 45 rapporten beskriver kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse som en sentral del av en prosjektmodell. Tradisjonelt har prosjektets budsjett vært basert på såkalt deterministiske kalkyler som bygger på at prosjektet blir beskrevet i detalj, og hver liten del kostnadsberegnet ut fra mengde og enhetspris som deretter summeres. Alternativet er såkalt stokastiske kalkyler. Stokastiske kalkyler deler opp prosjektet i færre og større komponenter der kostnaden av hver enkelt komponent estimeres. I tillegg til å angi antatt kostnad for de enkelte postene, spesifiseres også antatt usikkerhet i hvert estimat. De postene der estimatene anses mest usikre detaljeres deretter videre steg for steg – til antatt usikkerhet for det samlede estimatet antas å være på et akseptabelt nivå. Erfaring med slike kalkyler er at en raskt og kostnadseffektivt kan komme frem til kostnadsanslag som i ettertid ofte har vist seg å gi et rimelig godt bilde av faktiske kostnader. En annen fordel er at slike analyser også hjelper til å få oversikt over usikkerhetene i prosjektets kostnader, samt trusler og muligheter som kan inntreffe under gjennomføringen. Et kostnadsestimat på P50 nivå betyr at sannsynligheten for at sluttkostnaden blir på dette nivået eller lavere er 50 prosent. Den ansvarlige etaten gis normalt et budsjett tilsvarende P50 – kalt styringsramme. Det totale budsjettet for prosjektet, eller kostnadsrammen, tilsvarer normalt P85. Det sentrale her er at usikkerheten tas hensyn til og presenteres som en del av kostnadsestimatet. I praksis er det umulig å vite med full sikkerhet hva et tiltak vil koste før det står ferdig. Kostnadsestimatet må derfor ta hensyn til denne usikkerheten. Det å ikke ta hensyn til usikkerhet gjennom bruk av kostnadskalkyler, vil i beste fall innebære å underkommunisere usikkerheten – i verste fall forlede beslutningstakere og omverden.

Mislykkede prosjekter preges av mangelfulle økonomiske analyser. Prosjekter med kostnadsoverskridelser har gjerne til felles at de har kostnadsestimat uten påslag for usikkerhet. Det finnes ulike metoder for både kostnadsestimering og usikkerhetsanalyser, men rene deterministiske estimat hvor priser og mengder behandles som sikre størrelser regnes normalt som utilstrekkelig. Statlige prosjekter har hatt stor nytte av stokastisk kostnadsestimering med kvantitativ usikkerhetsanalyse der estimat og budsjett angis med sannsynlighetsnivå. En stor utfordring i prosjekter er imidlertid underestimering av kostnader. Et urealistisk lavt førsteestimat er uheldig fordi de kan ha avgjørende betydning for om idéen føres videre. Lav kvalitet på kostnadsestimatet kan skyldes overoptimisme eller taktisk estimering. Estimaten kommer gjerne fra prosjektets initiativtaker eller andre med en tilknytning eller et engasjement knyttet til prosjektet. Hvis det første estimatet hadde vært mer realistisk, er det grunn til å tro at mange mindre vellykkede prosjekter kunne vært avvist på et tidligere tidspunkt.

Utredning av ulike løsninger

Ifølge statens prosjektmodell skal det gjennomføres en såkalt konseptutredning (KVU). Denne skal gi en grundig redegjørelse for hvilke alternativer som skal vurderes. Utredningen skal gjøres på et så tidlig tidspunkt at det finnes en reell mulighet til å velge mellom ulike alternativer. Ifølge konseptutvalgsutredningen skal følgende vurderinger gjennomføres:

- **Behovsanalyse:**
Dette innebærer en kartlegging av interesser/aktører og vurderinger av tiltakets relevans i forhold til brukernes og samfunnets behov. Behovsanalysen må utføres på strategisk nivå – ikke prosjektnivå. Det innebærer at analysen må fokusere på samfunnets behov, ikke bare de snevert definerte behovene som knytter seg til en bestemt type løsning.
- **Strategisk analyse:**
Ethvert tiltak eller prosjekt skal ha et sett klart definerte mål. Målene angir tiltakets påtenkte virkning og spesifiseres i den strategiske analysen.
 - Samfunns mål beskriver hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under og er knyttet til virkninger for samfunnet.
 - Effektmål beskriver hvilke virkninger som søkes oppnådd gjennom tiltaket.
 - Resultatmålene spesifiserer leveransen.
- **Overordnede krav:**
Krav skiller seg fra mål ved at de angir hvilke alternativer som er gyldige. Krav kan gjelde lovverk og standarder eller relateres til effektmålene. Det bør stilles krav til virkningen av tiltaket og ikke til spesielle tekniske løsninger. Generelt er det slik at oversiktighet i beslutningssituasjonen avtar når antall krav øker. Utrederen bør derfor være kritisk i forhold til om kravene er relevante og vesentlige for valg av konsept.
- **Alternativanalyse:**
Med bakgrunn i behovsanalysen, den strategiske analysen og de overordnede kravene skal det utarbeides en alternativanalyse. Denne skal omfatte nullalternativet og minst to alternative konsepter. Alternativene skal vises i en samfunnsøkonomisk analyse. Det er viktig at alternativene er reelle alternativer, det vil si at de innebærer prinsipielt ulike måter å løse det samme samfunnsbehovet på. Ulike traseer eller tomtevalg er ikke ulike konseptuelle løsninger. Resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen skal benyttes til en rangering mellom alternativene. Basert på dette kan man anbefale ett konsept for videre utredning.

Av Concept rapport nr. 45 fremkommer det at mislykkede prosjekter ofte har noen felles kjennetegn. Det mest åpenbare og grunnleggende er en mangel eller ensidig behovsanalyse. Man bør minimum kunne forvente at det er foretatt en eller annen form for vurdering av hvorvidt det aktuelle prosjektet er noe kommunen har behov for. Hvis man ikke har vurdert behov, har man gjerne heller ikke vurdert ulike konseptuelle alternativer. I utredning av ulike alternativer skal nullalternativet være med som et reelt alternativ.

Risikovurdering

Risikovurderinger er nødvendig i alle typer prosjekter (Aalberg 2012). Rolstadås anbefaler at det gjennomføres risikovurderinger i prosjektets tidlige fase. Ulike former for risiko må være drøftet, og konsekvenser og løsninger bør være problematisert. Ifølge Innovasjon Norges «Prosjektlederprosessen» (PLP) skal kritiske suksessfaktorer kartlegges og det skal gjøres vurderinger av sannsynligheten for at slike faktorer vil inntreffe. Det bør også utredes hvilke konsekvenser det kan ha for prosjektet dersom kritiske faktorer inntreffer.

Kvalitetssikring

Manglende kvalitetssikring, enten den gjennomføres av en uavhengig intern enhet eller av eksterne aktører, er ofte en årsak til at kostnadsestimater som er preget av lav kvalitet, eksempelvis på grunn av overoptimisme eller taktisk estimering. Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.

I statens prosjektmodell fremkommer det at resultatet av konseptvalgutredningen skal kvalitetssikres av en ekstern kvalitetssikrer. Ekstern kvalitetssikrer skal foreta en faglig gjennomgang av KVVU'en, samt en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse.

Prosjektfaser

I fagmiljøer innenfor prosjektledelse er det en omforent oppfatning at en inndeling av prosjekter i faser med tilhørende aktiviteter er hensiktsmessig for å få til en god overordnet styring. Det brukes vanligvis tre faser, hvor de to første inngår i planleggingen, mens den siste er selve gjennomføringen av prosjektet. Disse er vanligvis benevnt «konsept-, prosjektering- og gjennomføringsfasen» eller «forstudie (idé og identifisering), forprosjekt (definering) og hovedprosjekt (gjennomføring)».

Ifølge Rolstadås er faseinndeling av prosjekter hensiktsmessig, fordi det bidrar til en oppdeling hvor hver del isolert sett er overkommelig ut fra en styringsmessig synsvinkel. På denne måten får man redusert kompleksiteten i prosjektet og det vil være enklere å få en oversikt over potensiell risiko knyttet til gjennomføringen. Til hver fase knyttes det leveranse av definerte resultater, eksempelvis i form av fysiske gjenstander, systemer eller rapporter. Utløpet av fasen utgjør et kontrollpunkt på om disse resultatene er oppnådd. Hver fase skal avsluttes med en beslutning. Ved et beslutningspunkt kan prosjektet avsluttes, endres eller fortsette som før.

Videre vil faseinndeling av prosjekter ha stor betydning for beslutningstaking og kvalitetssikring. Forhåndsbestemte milepæler som representerer klare «go/ no go» punkter basert på kvalitetssikrede beslutningsgrunnlag, reduserer risikoen for å måtte gjøre endringer med hensyn til funksjon eller løsningsvalg senere i prosjektforløpet.

Prosjektbeskrivelse – Presentasjon av planlagt prosjekt

Ifølge Westhagen (2008) er det viktig at prosjektet presenteres til oppdragsgiver på en god måte gjennom en prosjektbeskrivelse. Han omtaler prosjektbeskrivelsen som et viktig dokument i presentasjonen utad og i bevisstgjøring og styring innad i prosjektet. Prosjektbeskrivelsen skal ifølge Westhagen være en sammenfattende skriftlig dokumentasjon av resultatene av planleggingsarbeidet. Ifølge Westhagen bør prosjektbeskrivelsen inneholde følgende:

- Prosjektnavn, dato og prosjektleder.
- Bakgrunn: Beskrivelse av problemet/behovet og hvordan dette henger sammen med bedriftens mål og strategier.

- Forutsetninger og rammer: Beskrivelse av hvilke forutsetninger som er gitt, og som må tas hensyn til, og hvilke rammer som prosjektet må holdes innenfor.
- Effektmål: Hvilke gevinster/nyttevirkninger prosjektet skal ha.
- Resultatmål: Hva skal konkret foreligge når prosjektet er ferdig.
- Faser og oppgaver: Beskrivelse av hvilke faser prosjektet består av, og hvilke oppgaver som hører inn under hver fase.
- Organisering: Beskrivelse av prosjektets organisering, herunder evt. styringsgruppe, prosjektleder, prosjektgruppe, arbeidsgruppe osv.
- Fremdriftsplan: Tidsperspektiv på når skal de enkelte faser (milepæler) og hele prosjektet skal være fullført.
- Kostnader/budsjett: Prosjektets kostnader.
- Kost/nytte: Begrunnelse for at de forventede effekter/gevinster rettferdiggjør kostnadene.
- Kritiske faktorer: Beskrivelse av hvilke faktorer som er mest avgjørende for at prosjektet skal lykkes.

Revisjonen legger til grunn at en prosjektbeskrivelse som inneholder det som er anbefalt i forannevnte teori, vil utgjøre en forsvarlig saksutredning og beslutningsgrunnlag for politikerne når de skal vedta igangsetting av et investeringsprosjekt.

Alminnelige krav til internkontroll

Ifølge kommuneloven § 23 nr. 2 skal rådmannen: *«(...) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»*

Bestemmelsen representerer en generell plikt for rådmannen til å sørge for at det er etablert en helhetlig internkontroll i kommunen. Forarbeidene¹⁷ gir noe anvisning på hva internkontrollen må innbefatte, men for øvrig er internkontroll i det perspektivet som følger av § 23 ikke nærmere definert i lov eller forskrift.

I «Kontrollutvalgsboken»¹⁸ defineres internkontroll som *«(...) de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse»*. Definisjonen tar utgangspunkt i et internasjonalt anerkjent rammeverk for internkontroll kalt COSO¹⁹. COSO definerer internkontroll som en prosess som er iscenesatt og gjennomført av de ansatte, og utformet for å gi rimelig sikkerhet for å nå fastsatte målsettinger, blant annet målrettet og effektiv drift og overholdelse av gjeldende lover og regler.

Internkontroll består imidlertid ikke av enkelte begivenheter eller hendelser, men en rekke handlinger som gjennomsyrrer aktivitetene i virksomheten, og omfatter hele organisasjonen. I dette følger det naturlig at internkontroll ikke bare består av styringsdokumenter og instruksjoner, men av mennesker på

¹⁷ Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner.

¹⁸ «Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2011, s. 51. Veilederen er et ledd i departementets oppfølging av arbeidsgrupperapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane».

¹⁹ COSO er en forkortelse for «The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission» som gav ut en rapport om internkontroll i oktober 1996. Rapporten er oversatt til norsk i «Intern kontroll – et integrert rammeverk», utgitt i 1996. Rammeverket har påvirket utformingen av kravene til internkontroll i statens økonomireglement, og er et vanlig verktøy for å bedømme internkontroll for revisjons- og rådgivningsmiljøer i arbeid med kommunale og statlige virksomheter.

alle nivåer i en organisasjon. Ledelse og øvrige ansatte har ulike roller, men et felles ansvar for internkontrollen. Det endelige ansvaret ligger imidlertid hos rådmannen.²⁰

COSO-rammeverket strukturerer et helhetlig internkontrollsystem rundt fem nødvendige elementer:

- Kontrollmiljø
- Risikovurdering
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Oppfølging

Kontrollmiljø

Kontrollmiljøet representerer det strategiske perspektivet i internkontrollen, og er grunnmuren som de andre komponentene i rammeverket bygger på. Kontrollmiljøet omfatter menneskene i organisasjonen og skal sette standarden når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til styring og kontroll – deres individuelle egenskaper og integritet, etiske verdier, holdninger og kompetanse, samt organisasjonsstruktur og fordeling av ansvar og myndighet. For at kontrollmiljøet skal fungere tilfredsstillende er det nødvendig at overnevnte områder er oppdaterte, tilpasset kommunen, tilgjengelig og gjort kjent for medarbeiderne i organisasjonen. Det er også viktig at ansvar for vedlikehold og utvikling er klart definert.

Risikovurdering

Risikovurderinger er en del av internkontrollens operasjonelle perspektiv, og viser til en nødvendig aktivitet som skal bidra til å sikre at målene nås. Det å identifisere og analysere risiko er en kontinuerlig og gjentakende prosess, og et kritisk element i et effektivt internkontrollsystem. I KS arbeidshefte vises det til at risikovurdering bør være utgangspunktet for etablering av internkontroll. Nødvendigheten av en klar forståelse av risikoens rolle i virksomhetsstyring fremheves også i AGENDAs rapport om «Internkontroll i norske kommuner».²¹ Her hevdes det at betryggende kontroll forutsetter «*at en har en overordnet oversikt over hvilke risikoer som påvirker om kommunen når sine mål eller ikke. Dette må følges opp av tilpassede styrings- og rapporteringssystemer, som gir oversikt og grunnlag for gjennomføring av tiltak ved avvik. Overordnet forståelse av risiko og adekvate styringssystemer kan dermed ses som forutsetninger for betryggende kontroll*». Det finnes ingen praktisk måte å redusere risikoen til null. Ledelsen må derfor bestemme hvor mye risiko som kan aksepteres og forsøke å holde risikoen innenfor fastsatte grenser. Risikovurdering bør gjøres på alle nivåer i virksomheten og må følges med handlinger som kan håndtere risikoen.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktivitetene representerer de metoder og tiltak som er nødvendig for å håndtere identifisert risiko. Det er ikke mulig å si eksplisitt hva som er nødvendige tiltak. Dette må vurderes konkret i forhold til identifisert risiko og kost/ nytte betraktninger.

Informasjon og kommunikasjon

For å kunne nå de mål som er etablert, må det også foreligge fri flyt av informasjon på alle nivåer i organisasjonen. Dette forutsetter at det er etablert systemer eller arenaer for utveksling av slik informasjon. Viktig informasjon må identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid, og skal gjøre medarbeidere på alle nivåer i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver. Videre må informasjonen holde et visst kvalitativt nivå: den må være tilstrekkelig, den må komme til rett tid og være oppdatert og den

²⁰ COSO 1996: 8, 15-16.

²¹ Agenda utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. «Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov», 2008.

må være nøyaktig og relevant. Kvaliteten på informasjonen påvirker ledelsens muligheter til å ta gode beslutninger og utøve kontroll med de aktiviteter som utføres. Dette forutsetter igjen at det er klart formidlet hva som skal rapporteres oppover i systemet og på hvilken måte.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig med gode informasjonsstrømmer. Informasjonen må også kommuniseres. Dette betyr at kommunikasjon må være en integrert del av informasjonsstrukturen. Den må gjennomsyre organisasjonen nedover og oppover og på tvers. Alle medarbeidere må motta et klart budskap fra toppledelsen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig. Medarbeiderne må forstå sin egen rolle i internkontrollsystemet, herunder hvordan de enkelte aktivitetene og handlingene har betydning for andres arbeid. Samtidig må også medarbeiderne ha kanaler for formidling av viktig informasjon oppover i hierarkiet. Dette forutsetter åpne kanaler og klar vilje til å lytte. I denne sammenheng er det også viktig at det foreligger mekanismer som oppfordrer de ansatte til å melde fra om brudd på organisasjonens ulike reglementer, tvilsomme handlinger og så videre.

Oppfølging

Internkontrollen er dynamisk og det samlede systemets effektivitet over tid må følges opp og vurderes. Slik oppfølging bør skje kontinuerlig på alle nivåer og ved frittstående evalueringer. Kontinuerlig oppfølging skjer samtidig med driften og inngår i den daglige ledelsen, mens frittstående evalueringer gjennomføres med varierende grad av hyppighet, avhengig av hvor effektiv den kontinuerlige selvkontrollen er. Sentralt i den kontinuerlige oppfølgingen ligger aktiviteter knyttet til ledelse, eksempelvis ulike kontrollaktiviteter, sammenlikninger, avstemminger og andre mer rutinemessige handlinger. Her spiller en fornuftig organisasjonsstruktur og klare ansvars- og myndighetsområder en viktig rolle. Dette gir oversikt over kontrollfunksjonene og gjør det lettere å oppdage svakheter i systemet. Avdekking av mangler er viktig for internkontrollsystemets effektivitet. Med mangler menes alle forhold som man bør se på ved systemet, uavhengig av om det formelt eller potensielt foreligger avvik. Her spiller den kontinuerlige oppfølgingen en sentral rolle, da den kan gi umiddelbar innsikt og kan gi rask identifisering av mangler. Hvilke, og til hvem, identifiserte mangler bør rapporteres er åpenbart subjektivt, men det må være opplagt at mangler som påvirker organisasjonens måloppnåelse må rapporteres til det nivået som kan iverksette nødvendige tiltak. For å definere hvilke saker som bør rapporteres fra lavere nivåer til høyere nivåer, og på hvilket detaljeringsnivå det skal rapporteres, kan overordnet nivå etablere rapporteringsdirektiver.

