



Investeringsprosjekters tidligfase **Sarpsborg kommune**

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
3.juni 2019

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Problemstilling og avgrensing	6
2.3	Metode og gjennomføring	6
2.4	Revisjonskriterier	9
3	KOMMUNENS SYSTEM FOR PROSJEKTSTYRING	11
4	OPSUND BRU	24
5	NY BARNEHAGE SENTRUM	28
6	REVISJONENS VURDERINGER, KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	34
7	KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	37
8	VEDLEGG	39
8.1	Utleddning av revisjonskriterier	39

1 SAMMENDRAG

Etterevaluering av investeringsprosjekter har vist at kvaliteten i tidligfasen er avgjørende for om man lykkes. Den mest kritiske fasen i prosjekter er altså ikke gjennomføringen, men planleggingen. En feilinvestering kan få direkte følger for enkeltinnbyggere gjennom dårligere tjenestetilbud eller unødvendig høyere lokale skatter og avgifter. Derfor er det svært viktig å gjøre et godt forarbeid før investeringsbeslutningen tas. Det bør være fokus på tidligfasen fordi det er her mulighetene til å påvirke prosjektvalget og utformingen er størst, og påløpte kostnader er lave. I Concept 45 rapporten ble flere kommunale investeringer undersøkt. Et sentralt kjennetegn var at i de prosjektene der tidligfasen var mangelfull, var det også kostnadsoverskridelser.

I denne forvaltningsrevisjonen har Østfold kommunerevisjon undersøkt følgende problemstillinger:

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

Revisjonens gjennomføring

For å besvare prosjektets problemstillinger har vi analysert kommunens rutiner og retningslinjer for arbeidet med investeringsprosjekters tidligfase og gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner. For å vurdere kommunens praksis har vi i samarbeid med administrasjonen valgt ut to av kommunens største investeringer de siste årene; Opsund bru og Ny barnehage sentrum. Vi har gjennomgått tilgjengelig dokumentasjon og gjennomført intervjuer. En nærmere redegjørelse for prosjektets metodebruk følger i kapittel 2.3.

Kommuneloven har ingen bestemmelser som eksplisitt pålegger kommunen å styre sine investeringer på en bestemt måte. Kommunedirektøren må imidlertid sikre betryggende kontroll med sin forvaltning, herunder også at saker blir forsvarlig utredet. For å operasjonalisere hva som skal til for å sikre betryggende kontroll i investeringsprosjekters tidligfase har revisjonen i dette prosjektet 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. Utledning av revisjonskriterier følger i vedlegg 8.1, samt punktvis oppsummert i kapittel 2.4.

Revisjonens funn

Samlet sett er det revisjonens konklusjon at kommunen i stor grad har etablert rutiner og retningslinjer som egner seg til å sikre tilfredsstillende styring av investeringsprosjekters tidligfase.

Vi mener kommunen har etablert et godt system for styring av investeringsprosjekters tidligfase. Vi legger til grunn at kommunen har etablert en prosedyre med tilhørende sjekklister som sikrer faseinndeling av prosjekter. Gjennom prosjektstyringsverktøyet i Sarpedia, samt nylig implementert prosjektplan legger kommunen til rette for sikring av en tydelig og dokumentert prosjektorganisering. Prosjektplanen sikrer at det blir utarbeidet en prosjektbeskrivelse. Prosjektbeskrivelsen inneholder elementer som ivaretar kostnadsestimering, risikovurdering og kvalitetssikring. Bruk av prosjektplanen vil også kunne sikre en forsvarlig saksutredning og presentasjon av prosjektet for oppdragsgiver.

Informasjon, kommunikasjon og avvikshåndtering sikres gjennom prosedyrer for rapportering, prosedyrer for avvik, mal for prosjektplan, faste møtepunkter, samt faste kontaktpersoner og godt samarbeid mellom prosjektdeltakerne. Vi er imidlertid usikre på hvor stor rolle avvikshåndtering har i

gjennomføringen av prosjekter. Vi mener det kan være fornuftig om kommunen ser nærmere på hvorvidt avvikssystemet bør benyttes for å fange opp svakheter og forbedringsområder i kommunens rutiner og praksis for prosjektstyring. Vi mener også at kommunen har et forbedringspotensiale knyttet til prosedyrene for gjennomføring av behovsanalyse.

Flere av elementene i kommunens internkontroll på området er relativt nyinnførte og vi mener det kan være hensiktsmessig om kommunen sørger for at disse føringene følges spesielt opp.

Basert på en samlet vurdering av kommunens praksis i de utvalgte prosjektene er det revisjonens konklusjon at kommunen i noen grad har sikret en tilfredsstillende praksis i de utvalgte investeringsprosjektene.

Basert på den dokumentasjonen vi har fått forelagt er det vår oppfatning flere anbefalte elementer er tatt med i styringen av de utvalgte prosjektene. Vi legger blant annet til grunn utarbeidelse av behovsvurderinger og kostnadsanslag, etablering av en prosjektorganisasjon og involvering av relevant kommuneområde i idfasen. Vi mener likevel at kommunen har et forbedringspotensiale knyttet til dokumentasjon. Manglende dokumentasjon har gjort det vanskelig for revisjonen å vurdere kommunens gjennomføring av prosjektene. Samtidig har kommunen som nevnt ovenfor utviklet sin internkontroll på feltet med flere nye prosedyrer og maler som ikke nødvendigvis var gjeldende på tidspunktet for gjennomføringen av tidligfasen i de utvalgte prosjektene.

Basert på revisjonens vurderinger og konklusjoner er det revisjonens anbefaling at kommunen bør vurdere å:

- legge inn føringer knyttet til behovsvurderingene som gjøres, herunder at nullalternativet bør være med som reelt alternativ
- tydeliggjøre hvordan og hvor prosjekter skal dokumenteres
- vurdere bruk av avvikssystemet i forbedringsarbeidet knyttet til styring av investeringsprosjekter
- følge opp at nye prosedyrer og maler blir benyttet

Revisjon takker for samarbeidet og bistanden i forbindelse med revisjonen.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

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.

Det vises til vedtak PS 17/40 i kontrollutvalget 12. desember 2017, hvor forvaltningsrevisjonsplan 2018-2019 ble fastsatt. Overordnet analyse ligger til grunn for planen. Av analysen fremkommer følgende:

«Etterevaluering av investeringsprosjekter har vist at kvaliteten i tidligfasen er avgjørende for om man lykkes. Den mest kritiske fasen i prosjekter er ikke gjennomføringen, men planleggingen. En feilinvestering kan få direkte følger for enkeltinnbyggere gjennom dårligere tjenestetilbud eller unødvendig høyere lokale skatter og avgifter. Derfor er det svært viktig å gjøre et godt forarbeid før investeringsbeslutningen gjøres. Fokus bør være på tidligfasen fordi det er her mulighetene til å påvirke prosjektvalget og utformingen er størst, og påløpte kostnader er lave. I Concept 45 rapporten ble flere kommunale investeringer undersøkt. Et sentralt kjennetegn var at i de prosjektene der tidligfasen var mangelfull, der var det også kostnadsoverskridelser.»

Investeringers tidligfase defineres som perioden fra det første initiativet tas, til endelig investeringsbeslutning. I tidligfasen legges premisserne for hele prosjektets gjennomføring. En revisjon kan tilpasses prosjektet, gjerne med fokus på spesielle risikoområder, og kan inkludere et eller flere temaer:

- *Undersøke om kommunen har en prosjektmodell, hvilke deler av kommunens investeringsvirksomhet gjelder den for og hva inneholder den. Prosjektmodellen setter krav til hvordan prosjektet skal gjennomføres. Prosjektmodellen skal lette arbeidet med å identifisere og utrede ulike alternativer samt sikre tilstrekkelig styring og kontroll i gjennomføringen.*
- *Undersøke behov, mål og krav: Er det et samfunnsbehov som utløser planlegging av investeringen, vil et samfunns mål dekkes, vil det gi effektmål for brukerne og er det utarbeidet resultatmål for kvalitet, tid og kostnad.*
- *Undersøke om reelle, alternative muligheter er vurdert i prosessen. Behov, mål og krav sett i sammenheng definerer mulighetsrommet.*
- *Undersøke om tilstrekkelige analyser er gjennomført. Alternativanalyser skal bidra til å velge riktig alternativ som løser de identifiserte behovene. Flere analyser er aktuelle: Samfunnsøkonomisk kostnad, livsløpskostnader, innkjøpskostnader, kostnadsestimater, risikoanalyser og synliggjøring av usikkerhet.*
- *Undersøke om beslutningsgrunnlaget til kommunestyret viser hva som besluttes, hva er kostnaden, hva inkluderer den og hva er usikkerheten.*

Revisjonen kan gjøres i forkant av investeringsbeslutningen, underveis i tidligfasen/ gjennomføringen eller etter at prosjektet er avsluttet.

Sannsynligheten for at kommunen har et forbedringspotensialet i arbeidet med investeringers tidligfase er middels til stor. Konsekvensen av manglende arbeid i tidligfasen kan gjøre at kommunen velger investeringsalternativer som burde vært erstattet av bedre alternativer. Samtidig viser også Concept 45 rapporten at mangelfullt arbeid i tidligfasen har sammenheng med kostnadsoverskridelser».

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

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

Problemstilling 1 innebærer en gjennomgang og kontroll av kommunens system (rutiner og retningslinjer) for styring av investeringsprosjekters tidligfase.

Problemstilling 2 består av en praksisgjennomgang av to av kommunens nylig ferdigstilte investeringsprosjekter.

Valg av prosjekter

Prosjektene er valgt ut i samarbeid med administrasjonen. Prosjekter avsluttes som regel regnskapsmessig først om lag 1 ½ år etter ferdigstillelse på grunn av garantitiden. Ved valg av prosjekt har vi derfor tatt utgangspunkt i en oversikt over kommunens ti største investeringer pågående i perioden 2016-2018, supplert med innspill fra direktør Teknisk.

Rehabiliteringsprosjekter – både byggeprosjekter og VVA-prosjekter har blitt vurdert, blant annet rehabilitering av Sarpsborg scene. Direktør teknisk legger til at rehabiliteringsprosjekter er utfordrende å gjennomføre på grunn av manglende kunnskap om byggets/anleggets tilstand før oppstart. For å kompensere for dette legger kommunen inn en økt usikkerhetsprosent.

Revisjonen har etter en helhetsvurdering valgt følgende prosjekter:

- Ny barnehage sentrum
Kommunen har bygget flere barnehager, og mener de har god erfaring med gjennomføring av slike prosjekter. Bygging av ny sentrumsbarnehage er også en av kommunens største investeringer de siste årene.
- Opsund bru
Opsund bru innebar for kommunen en helt ny type investering, noe som øker kravene til arbeidet som gjøres i tidligfasen. Dette er også en av kommunens største investeringer de siste årene. Her ble også flere alternative bruløsninger vurdert og det ble brukt 6-7 millioner før byggearbeidene startet.

2.3 Metode og gjennomføring

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.

Prosjektet er gjennomført ved bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer

Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått sentrale planer, rutiner og retningslinjer for kommunens arbeid med investeringsprosjekter. De fleste av dokumentene har revisjonen fått oversendt fra kommunen innledningsvis i prosjektet, men det har også dukket opp relevante dokumenter underveis i faktainnsamlingen. Følgende dokumenter er sentrale for faktafremstillingen:

- Nivå 1- prosedyrer som gjelder hele kommunen
 - Virksomhetsplan for enhet Utbygging
 - Prosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer
 - Prosedyre for avslutning av prosjekter
 - Politisk saksbehandling – prosedyre
- Nivå 2 – prosedyrer som gjelder kommuneområdet
 - Prosedyre for gjennomføring og risikoanalyse av prosjekter
 - Sjekkliste 1 – Idefase bygg
 - Sjekkliste 2 – Tidligfase bygg
 - Sjekkliste 3 – Forprosjekt
 - Prosedyre for journalføring og arkivering av anskaffelser innenfor bygg- og anlegg
 - Prosjektplan/Styringsdokument
- I tillegg er følgende dokumenter gjennomgått:
 - Gjennomgang av sak om nytt helsehus (rapport fra arbeidsgruppe)
 - Oppfølging av gjennomgang av sak om nytt helsehus
 - Internrevisjon dokumentstyring og internkontroll
 - Tilbakemelding vedr igangsatte tiltak etter internrevisjonen vedr samspillentreprise og dokumentstyring

For de valgte prosjektene har revisjonen fått tilgang til saker i kommunens arkivsystem 360, samt tilgang til prosjektportalen i Sarpedia. I tillegg har revisjonen fått oversendt en rekke dokumenter på e-post og fysisk dokumentasjon arkivert i perm.

Opsund bru

Revisjonen har tatt utgangspunkt i sakene som kommunen har oppgitt at handler om prosjektet. Følgende saker ble oppgitt:

- 11/07831 Bru over Glomma, Opsund – Hafslundsøy
- 13/08333 Anskaffelse. Byggeleder for gang/sykkelvei over Glomma
- 14/03640 Anskaffelse – gang og sykkelbru over Glomma – mellom Hafslundsøy og Opsund
- 16/06561 Gang og sykkelbru Opsund – Hafslundsøy

Revisjonen har ikke hatt tilgang til alle dokumentene i saken og virksomhet Utbygging har derfor i etterkant av revisjonens gjennomgang fremlagt alle dokumentene som har vært arkivert i sakene.

Revisjonen har også vært i kontakt med virksomhet Plan og samfunnsutvikling for å få tilgang til dokumentasjon fra planarbeidet. Følgende dokumenter er sentrale for faktafremstillingen:

- Kommunal planstrategi 2013-2016
- Hovedvegnett for sykkel i Sarpsborg, rapport fra Statens vegvesen i samarbeid med Sarpsborg kommune, 2008
- Detaljreguleringsplan for Sykkelerute 3, delstrekning 3-5. Behandling etter offentlig ettersyn.
- Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan
- Gang- og sykkelbru over Glomma, Plan- og økonomiutvalget, 2014

Ny barnehage sentrum

Revisjonen har tatt utgangspunkt i sakene som kommunen har oppgitt at handler om prosjektet. Følgende saker ble oppgitt:

- 11/01978 Driftseffektive kommunale barnehager – barnehagestruktur
Saken inneholder 91 journalposter. Saken inneholder dokumenter fra kommunens arbeid med endring av barnehagestruktur og effektivitet i barnehagene i Sarpsborg, og omfatter også saksfremlegg knyttet til bygging av andre barnehager. Blant annet er følgende dokumenter sentrale for faktafremstillingen:
 - Orienteringssak: Driftseffektive kommunale barnehager
 - Orienteringssak: Rapport «Effektiviseringstiltak for kommunale barnehager i Sarpsborg kommune. Vurdering av den kommunale barnehagestrukturen.»
 - Rapport «Effektiviseringstiltak for kommunale barnehager i Sarpsborg kommune. Vurdering av den kommunale barnehagestrukturen.»
 - Oppstartsnotat: Nye fleksible kommunale barnehagebygg
 - Underveismelding: Nye fleksible kommunale barnehager i Sarpsborg. Prinsipper for utforming av bygg og uteområde
 - Nye fleksible kommunale barnehager i Sarpsborg. Prinsipper for utforming av bygg og uteområde. Funksjons- og arealprogram
 - Saksutskrift: Nye fleksible kommunale barnehager i Sarpsborg. Prinsipper for utforming av bygg og uteområde. Funksjons- og arealprogram
 - Oppstartsnotat: Ny barnehage, sentrum
 - Notat – Lokalisering av sentrumsbarnehage i Kulås
 - Notat «Lokalisering av sentrumsbarnehage – vurdering av fire alternative lokaliseringer»
 - Underveismelding: Ny barnehage, sentrum
 - Underveismelding: Barnehageutbygging
 - Saksutskrift Ny sentrumsbarnehage – pilotprosjekt og passivhus

- 14/04894 Ny sentrumsbarnehage – gnr 1 bnr 3000 – Hjalmar Wessels vei
Saken inneholder 129 journalposter. Saken inneholder informasjon om tildeling, avlysning av anbudskonkurranse, tildelingsbrev, anskaffelsesprotokoll og byggemøtereferater. Konkurransesgrunnlag er ikke arkivert på saken. De aller fleste dokumentene i saken er imidlertid endringsmeldinger (Saken inneholder 79 endringsmeldinger).

I tillegg er følgende dokumenter sentrale for faktabeskrivelsen:

- Handlingsplan og budsjett 2012-2015
- Kommunedelplan for barnehageområdet 2011-2023
- Vedlegg til kommunedelplan: Samlet oversikt over kommunale og ikke-kommunale barnehager med utviklingsprognoser

Sakene i arkivsystemet har ikke inneholdt fullstendig dokumentasjon i noen av sakene. Som følge av at dokumentasjonen har vært oppbevart på ulike måter har det vært tidkrevende for revisjonen å forsøke å få oversikt over den totale prosjektdokumentasjonen.

Intervjuer

Revisjonen har gjennomført stedlige intervjuer med flere ansatte:

- Virksomhetsleder Utbygging
- Teamleder byggprosjekt/Prosjektleder byggprosjekt Ny sentrumsbarnehage
- Rådgiver i kommuneområde oppvekst/Prosjektleder delprosjekt tjeneste Ny sentrumsbarnehage

Ingen av prosjektlederne som deltok i tidligfasen i de valgte prosjektene var lenger ansatt i kommunen på revisjonens tidspunkt.

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

Revisjonen har også innhentet fakta ved spørreskjema/oppfølgingsspørsmål pr. e-post til direktører for samtlige kommuneområder. I tillegg har vi også hatt e-postkorrespondanse med kommunens controller og en prosjektleder i virksomhet Kommunalteknikk. Informasjonen er mottatt skriftlig pr. e-post og anses således å være verifisert.

Validitet og reliabilitet

Revisjonen har benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike innsamlingsmetoder for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag er beskrevet ovenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

De fleste prosjektlederne som har vært deltagende i tidligfasen i de utvalgte prosjektene var ikke lenger ansatt i kommunen på revisjonens tidspunkt, og har av den grunn ikke blitt intervjuet. Dette kan ha svekket datagrunnlaget noe, da de kan ha hatt kunnskap om forhold fra prosjektenes tidligfase som ikke fremkommer av rapporten. Dette vil særlig påvirke vurderingene knyttet til kommunens praksis i tidligfasen.

Vi mener likevel at det datagrunnlaget som presenteres er korrekt og at rapporten som helhet fremstiller situasjonen i kommunen på en slik måte at vi har et tilstrekkelig grunnlag for de konklusjonene vi har trukket, samt de påfølgende anbefalingene.

Undersøkelsen er gjennomført av konstituert seksjonsleder forvaltningsrevisjon Lene Brudal med bistand fra forvaltningsrevisor Bjørnar Bakker Eriksen og Odd Henning Aure. Prosjektet er gjennomført i perioden april 2018 til april 2019.

2.4 Revisjonskriterier

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet¹. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomhetens løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

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

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 nr. 107 (kommuneloven)
- AGENDA Utredning og Utvikling AS – utredning for kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Internkontroll i norske kommuner, status og utviklingsbehov.*
- Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner.
- «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».
- «Intern kontroll – et integrert rammeverk, COSO-rapporten», Norsk bankrevisorforening, 1996.

¹ Trinnhøydeprinsippet, også kalt lex superior-prinsippet, er et rettslig prinsipp som innebærer at rettsregler av høyere rang går foran regler av lavere rang dersom det er motstrid mellom reglene.

- Kommunens egne rutiner og retningslinjer omhandlende styring av investeringsprosjekter.
- Anerkjent teori/forskning for området prosjektstyring/prosjektledelse:
 - Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stord/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Rapport nr. 45 fra forskningsprogrammet Concept². Ex ante akademisk forlag.
 - Samset Knut (2008): *Prosjekt i tidligfasen – valg av konsept*. Fagbokforlaget.
 - Rolstadås Asbjørn (2011): *Praktisk prosjektstyring*. Tapir akademisk forlag.
 - Westhagen Harald, Ole Faafeng, Kjell Gunnar Hoff, Tore Kjeldsen og Erik Røine (2008): *Prosjektarbeid. Utviklings- og endringskompetanse*. Gyldendal akademisk.
 - Innovasjon Norge (rapport nr. 2-2011): *PLP Prosjektlederprosessen, fra ide til resultat*.

Utledning av revisjonskriteriene følger i vedlegg. Punktvis oppsummert vil revisjonen gjøre vurderinger opp mot følgende kriterier:

- Kommunen bør ha utarbeidet skriftlige rutiner og prosedyrer (prosjektmodell/investeringsreglement) som sikrer en god gjennomføring av investeringsprosjekters tidligfase.
- Kommunens prosjektmodell/investeringsreglement bør sikre følgende:
 - Faseinndeling av prosjektet
 - Prosjektorganisering
 - Informasjon, kommunikasjon og avvikshåndtering
 - Behovsanalyse, herunder utredning av ulike løsninger
 - Kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse
 - Risikovurdering
 - Kvalitetssikring
 - Utarbeidelse av prosjektbeskrivelse
 - Presentasjon av prosjektet for oppdragsgiver

Punktene ovenfor bør også gjenspeiles i kommunens praksis knyttet til håndtering av investeringsprosjekters tidligfase.

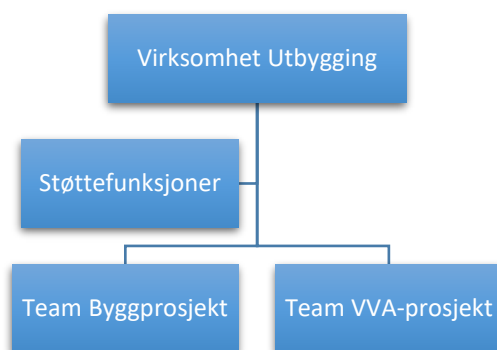
² Forskningsprogrammet Concept er forankret ved NTNU og arbeider med forskning knyttet til utviklingen og kvalitetssikringen av store investeringsprosjekter i Norge.

3 KOMMUNENS SYSTEM FOR PROSJEKTSTYRING

Organisering av kommunens arbeid med investeringsprosjekter

Kommunens investeringer berører flere kommuneområder. Prosjektene har som regel sitt opphav i et av kommuneområdene, ofte kommuneområde Velferd eller kommuneområde Oppvekst. Den første fasen i investeringsprosjekter – Idefasen, styres derfor av det enkelte kommuneområde. Det er en ansatt i direktørens stab som er prosjektleder i denne fasen. Deretter tar virksomhet Utbygging i kommuneområde Teknisk over prosjektet med sin prosjektleder. Denne fasen kalles tidligfase.

Figur 1: Organisasjonskart virksomhet Utbygging



Virksomhet Utbygging består av to team – Team byggprosjekt og Team VVA-prosjekt, ledet av hver sin teamleder. Virksomheten har på revisjonens tidspunkt ni prosjektledere, fire i Team byggprosjekt og fem i Team VVA-prosjekt.³ Teamlederne er også prosjektledere på noen få prosjekter. Virksomheten har også egen jurist med spisskompetanse på offentlige anskaffelser og kontraktsrett.

Flere av kommunens investeringer berører kommunens eiendommer, og virksomhet Eiendom er derfor alltid involvert i disse prosjektene. Virksomhet Økonomi er ansvarlig for kommunens anskaffelsesstrategi. En av virksomhetens rådgivere følger prosjektet og involveres i forbindelse med rapportering. Det er oppnevnt en egen kontaktperson som jobber mye med prosjektenes økonomi. I tillegg har økonomiavdelingen en overordnet rolle i kommunens investeringer ved å være ansvarlig for kommunens overordnede anskaffelsesstrategi. Det er også tett dialog mellom innkjøp og jurist i virksomhet Utbygging.

Dersom prosjektene innebærer bygging på nytt sted, er kommunen å anse som en «vanlig» byggeaktør og må forholde seg til plan- og bygningsloven som innbyggerne for øvrig. Dette innebærer at prosjektene også kan involvere både virksomhet Plan og samfunnsutvikling og virksomhet Byggesak, landbruk og kart i kommuneområde Samfunn. Direktør teknisk presiserer at det er viktig at kommunen skiller mellom rollen som myndighetsutøver og utbygger, og at det er viktig at kommunikasjonen mellom virksomhetene er formell.

Systemer, planer og rutiner for investeringsprosjekter

Kommunen har ulike systemer som brukes til å dokumentere prosjekter.

³ I tillegg er det en prosjektmedarbeider på VVA som følger opp prosjektene ute i marka og påser at beskrevet kvalitet leveres. Virksomheten har sommeren 2018 ansatt to nye prosjektledere (en på hvert team).

TendSign

Kommunen innførte kontraktsgjennomføringsverktøyet TendSign i juli 2018. Systemets innkjøpsfunksjon ivaretar innkjøpsprosessen, herunder opprette innkjøp, motta og vurdere anbud, samt inngå avtaler.

Rom i Sarpedia

Sarpedia er kommunens intranett. Her kan det opprettes rom for de enkelte prosjektene. Rommene benyttes som arbeidsrom. Prosjektdeltakerne og overordnede har tilgang til rommene. Her lagres ulik prosjektdokumentasjon, blant annet møterefater (interne møter, byggemøter, prosjekteringsmøter og byggherremøter).

Prosjektportalen

Prosjektlederne rapporterer i prosjektportalen i Sarpedia. Det blir rapportert til virksomhetsleder eller styringsgruppe, avhengig av hvordan prosjektene organiseres. I prosjektportalen blir også prosjektets organisering dokumentert. Prosjektportalen ble tatt i bruk høsten 2015. Tidligere ble rapportering ivaretatt i Corporater.

Public 360

Public 360 er kommunens overordnede system for saksbehandling og journalføring. Virksomhet Utbygging benytter systemet til å arkivere saksfremlegg til politisk behandling og formelle dokumenter i forbindelse med anskaffelsesprosesser, jf. prosedyre for journalføring og arkivering av anskaffelser, samt at referater og endringsmeldinger blir journalført her. Utover dette opplyser virksomhetsleder og teamleder at det er usikkert hva som skal dokumenteres i dette systemet. Virksomheten har stadig dialog internt om hva som skal journalføres. Disse uklarhetene medfører at det er en del dobbeltføring i 360 og i rom i Sarpedia.

Direktør Organisasjon informerer om at det er gjennomført en internrevisjon knyttet til hvordan investeringsprosjekter skal dokumenteres i 360 (2015/2016). Denne internrevisjonen var i utgangspunktet knyttet til internkontroll ved bruk av samspillentreprise og var rettet inn mot virksomhet Eiendom.⁴ Av internkontrollrapporten fremkommer det blant annet at det bør utarbeides en prosedyre for hvilken prosjektdokumentasjon som skal arkiveres og oppbevares i forbindelse med bygg- og anleggsprosjekter, og hvordan.

Faktaboks 4: Prosedyre for journalføring og arkivering av anskaffelser innenfor bygg- og anlegg

Ifølge prosedyren skal følgende dokumenter journalføres:

- Konkurransgrunnlag
- Kunngjøring av anskaffelse
- Tilbudsbrev med vedlegg
- Kunngjøring av tildeling
- Kommunikasjon med eksterne aktører i prosessen
- Anskaffelsesprotokoll
- Overtagelsesprotokoll
- Kontrakt

Det følger også av prosedyren at omfangsrrike vedlegg kan journalføres og lagres i papirform dersom dokumentene opprinnelig er i papirform og mengden er stor. Det er tilstrekkelig at hoveddokumentet er journalført og lagret elektronisk.

⁴ På dette tidspunktet var virksomhet Utbygging organisatorisk plassert under virksomhet Eiendom.

Kommunen har utarbeidet **rutiner og retningslinjer** for arbeidet med investeringsprosjekter. Blant annet trekkes følgende dokumenter frem som sentrale:

- Anskaffelsesstrategi for Sarpsborg kommune
- Anskaffelsesreglement for Sarpsborg kommune
- Prosedyre for kontrakts- og anskaffelsesstrategi
- Prosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer
- Prosedyre for gjennomføring og risikoanalyse av prosjekter
- Sjekkliste 1 – Idefase bygg
- Sjekkliste 2 – Tidligfase bygg
- Sjekkliste 3 – Forprosjekt
- Bygghåndbok
- Prosedyre for bevilgning og finansiering av investeringer
- Prosedyre for avslutning av investeringer

Dokumentene er tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem. Virksomhetsleder Utbygging informerer om at de i henhold til kommunens anskaffelsesstrategi skal følge utviklingen som skjer på DIFI⁵ sine nettsider. Blant annet er mye av inspirasjonen til faseinndeling hentet fra disse sidene.

Virksomhetsleder Utbygging opplever at prosedyrene med tilhørende sjekklister ivaretar prosjektstyringen. Virksomhetsleder legger til at de jobber kontinuerlig med utvikling av prosedyrer og at dersom det dukker opp noe nytt som ikke er regulert i sjekklistene, blir dette lagt inn fortløpende.

Anskaffelsesstrategi- og reglement er overordnede dokumenter som gjelder hele kommunens virksomhet.

Prosedyre for kontrakts- og anskaffelsesstrategi skal benyttes i forbindelse med offentlige anskaffelser (entrepriser). Formålet med prosedyren er å sikre riktig anskaffelsesstrategi i forhold til prosjektets mål, rammer og kritiske suksessfaktorer.

Prosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer gjelder alle investeringsprosjekter for bygg og anlegg der kommunen selv har rollen som byggherre. Prosedyren skal blant annet klargjøre ansvarsforholdene mellom de ulike kommuneområdene og sikre forutsigbar og enhetlig behandling av investeringsprosjekter. Direktør teknisk er ansvarlig for å vedlikeholde prosedyren, og gjøre den kjent for øvrige kommuneområder.

Virksomhetsleder Utbygging presiserer at alle i kommunen skal forholde seg til prosedyren. Prosedyren ble endret i 2014. Da ble tidligfasen delt i to, og det enkelte kommuneområdet fikk et større ansvar for idefasen. Virksomheten deltok i møter i de ulike kommuneområdene for å gjøre prosedyren og endringene kjent våren 2014.

Direktørene for øvrige kommuneområder informerer om at prosedyren er gjort kjent for de ansatte gjennom å være tema i stabsmøter, gjennom samhandling med kommuneområde teknisk, og at prosedyren er lett tilgjengelig i kvalitetssystemet.

Teamleder byggprosjekt opplever prosedyren som nyttig, spesielt for nyansatte. Prosedyren kan benyttes som en oppskrift i gjennomføring av et investeringsprosjekt. Prosedyrene bidrar generelt til å styrke kvaliteten på leveransen.

⁵ Direktoratet for forvaltning og IKT.

Teamleder byggprosjekt forteller at virksomheten vurderer å skaffe en PA-bok⁶. Denne kan brukes som mal i forbindelse med administrative rutiner i prosjektarbeidet. Utfordringen er at den må revideres. Pr. i dag bruker virksomheten maler på konkurransegrunnlag som ligger i virksomhetens kvalitetshåndbok.

Ifølge virksomhet Utbygging sin **virksomhetsplan** for 2018 skal virksomheten fortsette sitt fokus på internkontroll. Blant annet trekkes følgende arbeidsoppgaver frem:

- Prosjektrapportering
- Bedre arkiveringsrutiner
- Følge opp politiske vedtak
- Videreutvikle sjekklister, maler og rutiner
- Avklare roller og ansvar prosjektleder/byggeleder/innleide rådgivere

Det fremgår også av virksomhetsplanen at det er viktig å ha et godt samarbeid med virksomhet Eiendom, virksomhet Kommunalteknikk og virksomhet VA. Det er lagt opp til jevnlige møter med virksomhetene for å sikre kvaliteten i prosjektene.

Faseinndeling i investeringsprosjekter

Det følger av kommunens prosedyrer at investeringsprosjekter deles inn i fem faser:

Figur 2: Faseinndeling av prosjekter



Både idefasen, tidligfasen og forprosjekt inngår i revisjonens definisjon av tidligfase, slik at disse tre fasene blir nærmere beskrevet her.

Virksomhetsleder opplyser om at faseinndeling av prosjekter er viktig. Tidligere, det vil si før 2014 hadde virksomhet Utbygging ansvaret for hele tidligfasen. Det er imidlertid det aktuelle kommuneområdet som har best kjennskap til behovet, og det er derfor hensiktsmessig at de første behovsvurderingene starter der (idefasen).

Fasene bidrar til at prosjektene er godt kvalitetssikret ved at ulike utredninger skal være gjennomført før prosjektet går over i neste fase. Prosjekter det ikke er behov for blir på denne måten stoppet før neste fase. Teamleder legger til at faseinndelingen også fremtvinger en nødvendig brukermedvirkning.

Idefasen

Prosjektleder i gjeldende kommuneområde er ansvarlig for igangsettelse og gjennomføring av idefasen. Dette innebærer å avklare gjennomføring av nærmere utredning av behov med direktør for sitt kommuneområde. I denne fasen skal det ikke gjennomføres forhandlinger eller foretas bestillinger fra eksterne aktører. Behovsutredningen beskrives nærmere under overskriften «Behovsanalyse, herunder vurdering av ulike løsninger».

⁶ PA-bok er en prosjektadministrativ håndbok som omfatter prosjektadministrative bestemmelser, rutiner, orienteringer og lignende som trengs for en god gjennomføring av, og det å holde en forretningsmessig orden i prosjektet (anskaffelser.no – difis fagsider om offentlige anskaffelser)

Teamleder Byggprosjekt legger til at prosjektleder fra virksomhet Utbygging kan bidra i idefasen med støtte, veiledning, foreløpige kostnadsanslag, samt at de også bistår for å sikre fremdriften.

Kommuneledelsen skal vurdere utredningen og eventuelt bestille prosjekt. Kommuneledelsen skal deretter beslutte rapporteringsnivå – rapportering til virksomhetsleder eller styringsgruppe. Dette beskrives nærmere nedenfor under overskriften «Prosjektorganisering».

Etter idefasen får virksomhet Utbygging en oppdragsbestilling. Bestillingen fra kommuneledelsen skiller idefasen fra tidligfasen. Virksomhetsleder informerer om at oppdragsbestillingen som regel kommer på e-post og skal journalføres i 360.

Tidligfasen

I tidligfasen overtar virksomhet Utbygging prosjektlederansvaret. Prosjektleder er ansvarlig for å igangsette og gjennomføre tidligfasen i tråd med kvalitetshåndbok med sjekklister. I denne fasen skal det:

- opprettes prosjektgruppe/byggeprosjekt og delprosjekt tjeneste,
- utrede behov fra idefasen,
- utarbeides kostnadsoverslag over totale prosjektkostnader og driftskostnader,
- opprettes prosjekt i Sarpedia-prosjektportalen med overordnet fremdriftsplan/milepælsplan,
- rapporteres i Sarpedia i samråd med leder av delprosjekt tjeneste og
- utarbeides sak til politisk behandling, eventuelt innarbeide prosjektet i budsjett/handlingsplan

Forprosjekt

I forprosjektfasen er det også prosjektleder Utbygging som er ansvarlig for igangsetting og gjennomføring. I samråd med øvrige prosjektdeltakere skal følgende gjennomføres:

- Løpende/månedlig rapportering
- Tertialvis rapportering til bystyret, herunder kostnader og fremdrift
- Anskaffe og inngå avtale med arkitekt
- Kontrollere arealer
- Etterberegne/kontrollere kostnader og finansiering
- Revidere planer
- Saksfremlegg for politisk behandling

Hver fase har sin sjekklister som benyttes i det praktiske arbeidet ved at det krysses av for gjennomførte aktiviteter.

Prosjektorganisering

Prosjektene organiseres på revisjonens tidspunkt enten som styringsgruppeprosjekt eller enhetsprosjekt. Det er kommuneledelsen som avgjør om det skal opprettes som et styringsgruppeprosjekt eller enhetsprosjekt.

Styringsgruppeprosjekt

Styringsgruppeprosjekter er eid av direktør og er av en slik karakter at det er naturlig med representasjon fra tillitsvalgte. Styringsgruppa består av kommuneledelsen, to tillitsvalgte og verneombud.

Enhetsprosjekt

Et enhetsprosjekt er eid av virksomhetsleder eller teamleder for den virksomheten/teamet som er gjennomføringsansvarlig. Virksomhetsleder eller virksomhetens ledergruppe er beslutningsmyndighet i disse prosjektene.

Kommunen endret betegnelsen på prosjektene i januar 2019 slik at prosjektene fra dette tidspunkt organiseres etter nivåer:⁷

- **Nivå 1-prosjekter**

Direktør er prosjekteier. Kommuneledelsen er styringsgruppe. Det bør maks være 8-10 prosjekter på dette nivå, inkludert planprosesser som bør følges opp på samme måte. Disse prosjektene, eventuelt planprosessene, følges tett av kommuneledelsen. Det rapporteres jevnlig til kommuneledelsen.⁸

- **Nivå 2-prosjekter**

Direktøren eller virksomhetsleder er prosjekteiere. Direktør organiserer styringsgrupper etter behov. Det anbefales at det innføres felles frister for rapportering på disse prosjektene.

- **Nivå 3-prosjekter**

Virksomhetslederne eller teamlederne er prosjekteiere. Virksomhetslederne organiserer styringsgrupper etter behov.

Kommunen styrer de fleste prosjektene sine selv, men kommunen leier ofte inn kompetanse på oppfølging av SHA-forpliktelse (sikkerhet, helse og arbeidsmiljø) på byggeplassen. Virksomhetsleder informerer om at det ikke er mulig å ha noen beskrivelse av hvordan det enkelte prosjekt skal organiseres. Dette avhenger av hva man skal gjøre. Virksomhetsleder legger til at prosedyre og rutine legger føringer for hvem man skal involvere i de ulike fasene.

Prosjektleder Utbygging oppretter **prosjektgruppe byggeprosjekt**. I tillegg oppretter prosjektleder i gjeldende kommuneområde **delprosjekt tjeneste**. I tillegg til prosjektleder består prosjektgruppen av leder for delprosjekt tjeneste, innleid arkitekt/konsulenter, og eventuelt referansegruppe. Når behovet melder seg for annen kompetanse kobles kontaktpersoner fra de ulike virksomhetene på. Det fremgår av prosjektgruppens oppgaver at gruppen også består av prosjektmedarbeidere fra virksomhet Eiendom, virksomhet Kommunalteknikk og virksomhet Økonomi. Virksomhet Utbygging har utarbeidet en oversikt over kontaktpersoner fra virksomhet Eiendom, slik at det skal bli lettere for prosjektlederne å vite hvem de skal kontakte. Listen skal også utformes slik at prosjektlederne også vet når i idé/tidligfasen de ulike kontaktpersonene skal kobles på. Jo lenger ut i idé og tidligfasene man er, jo større blir prosjektgruppa. Dette sikrer at alle relevante grupper/virksomheter får kommet med sine innspill.

Leder av delprosjektet utpekes av kommuneområde. Virksomhetsleder informerer om at driftsrepresentanten er med i byggprosjektet hele veien. Leder skal sette sammen brukerutvalg/referansegruppe.

Informasjon, kommunikasjon og avvikshåndtering

Både intern kommunikasjon mellom virksomhetene i kommunen og kommunikasjon fra direktør til bystyret trekkes frem som avgjørende for gjennomføringen av et investeringsprosjekt.

Teamleder byggprosjekt informerer også om mandagsmøter i teamet med prosjektfordelingsliste. Alle prosjekter gjennomgås og prosjektlederne får luftet utfordringer i prosjektene. Dette er en arena for diskusjon og mulighet til å ta opp eventuell usikkerhet, og gir en trygghet for prosjektlederne.

⁷ Dette gjelder ikke spesielt byggeprosjekter, men alle type prosjekter som kommunen oppretter.

⁸ Det må avklares hvor hyppig det skal rapporteres med påfølgende behandling i KL. Rådmannen ønsker tilbakemelding fra kommunesjefene på dette.

Kommentarer fra møtet blir skrevet inn i listen og kan følges opp i neste møte. Her holder virksomhetsleder seg også oppdatert. Gjennomgangen sikrer også at små prosjekter ikke blir glemte. Arbeidsplassen er for øvrig preget av åpne dører, og god kultur for å bistå hverandre. Virksomheten har samlinger en gang pr. år hvor sjekklister og prosedyrer gjennomgås og revideres.

Direktør Teknisk opplever samarbeidet mellom aktørene i et investeringsprosjekt som godt. Virksomhetsleder opplever også at samarbeidet internt i kommunen er bra – det kan være personavhengig, men dette oppleves ikke som noe problem. Virksomhetsleder tror de andre kommuneområdene har en god opplevelse av samhandling med virksomheten. Direktørene for de øvrige kommuneområdene bekrefter at dialogen og samhandlingen med virksomhet Utbygging oppleves som god. Det legges også til at det er tidligere involvering nå enn tidligere.

Også teamleder byggprosjekt bekrefter at samarbeidet er bra, men at det har vært en del utskiftninger av de ansatte i kommuneområde Velferd – generasjonsskifte. I kommuneområde Oppvekst er det veldig oversiktlig – her har virksomheten to faste kontaktpersoner. Det er også oversiktlig i virksomhet Kultur (kommuneområde Samfunn). Teamleder informerer om at de er opptatt av å dele informasjon og holde de aktuelle virksomhetene oppdatert.

Politisk rapporteres det i tertialrapporter og årsrapporter. Virksomhet Utbygging møter sjelden i formannskap og bystyre, men er ofte tilstede i politiske utvalg, og direktør Teknisk er alltid tilstede i de politiske utvalgene. Virksomhetsleder informerer om at både leder av teknisk utvalg og leder av utvalg for oppvekst og kultur er aktive og tar kontakt og stiller spørsmål. Virksomhetsleder forteller også om dialog med rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Kommunikasjonen mellom administrasjonen og politisk nivå har tidligere vært preget av noe unøyaktighet hva gjelder formidling av risiko. Dette kan ha ført til at politikere eksempelvis har opplevd et budsjettavvik som vesentlig, selv om det prosentvis ikke har utgjort så mye. Direktør teknisk trekker spesielt frem helsehuset som eksempel på dette. I denne forbindelse ble det opprettet en arbeidsgruppe som har evaluert saksfremleggene som ble lagt frem for politisk behandling. Arbeidet resulterte i en evalueringsrapport, samt oppfølgingspunkter som er lagt frem for bystyret. Dette beskrives nærmere under overskriften «Kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse».

Av ny mal for prosjektplan (januar 2019) fremgår at prosjekter skal følge kommunens fastsatte rapporteringsrutiner. I tillegg kan det avtales ytterligere rapportering i prosjektplanen.

Kommunen har prosedyrer for avviksbehandling. Ifølge prosedyren skal avvik defineres som mangel på oppfyllelse av krav og er knyttet til brudd på lov eller forskrift, samt andre myndighetskrav, gjeldende prosedyrer, rutiner, instruksjoner og mangler. (vedtatt av kommuneledelsen 23.08.2011). Avvik skal rapporteres i kommunens kvalitetssystem RiskManager. Alle ansatte er ansvarlige for å rapportere avvik innenfor sitt ansvars-/arbeidsområde.

Direktør teknisk informerer om at avvik fra kommunens prosedyrer i utgangspunktet skal meldes i avvikssystemet. Virksomhetsleder informerer om at de ikke melder avvik i kvalitetssystemet dersom det gjøres avvik fra prosedyren, men at det har vært diskutert. Avvik fra prosedyrene meldes fra på team-/virksomhetsmøter. Hvis avviket ikke har medført noen store konsekvenser mener virksomhetsleder at det ikke er hensiktsmessig å registrere dette. For eksempel om det skal skrives avvik dersom prosjektlederne ikke krysser av i sjekklister. Det er pr. i dag ikke avklart hva virksomheten eventuelt skal skrive avvik på.

Teamleder byggprosjekt informerer om at selv om avvikssystemet ikke blir benyttet, kan avvik for eksempel medføre at prosedyrene revideres. Teamleder opplever at virksomheten har en vei å gå

hva gjelder avvik og bruk av kvalitetssystemet. Dette har kommet opp som et punkt som de må se mer på. Alt som kan hjelpe virksomheten til å bli bedre er bra – Avvik er ikke for å ta noen, men skal bidra til forbedring.

Kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse

I idefasen skal saksbehandler/prosjektleder fra kommuneområde i samråd med berørte virksomheter estimere drift- og investeringskostnader. I tidligfasen skal prosjektleder utbygging utarbeide et kostnadsoverslag for investeringen (inkludert krafttilførsel og IKT). Flere av kommunens virksomheter er involvert i kostnadsestimeringen:

- Prosjektmedarbeider fra virksomhet Kommunalteknikk utarbeider et kostnadsoverslag for infrastruktur og FDV-kostnader knyttet til VVA.
- Saksbehandler fra relevant kommuneområde (prosjektleder delprosjekt tjeneste) utarbeider et overslag for driftskostnader knyttet til virksomheten og eventuelt kost/nytte-analyse.
- Prosjektmedarbeider fra virksomhet Eiendom utarbeider kostnadsoverslag for FDV-kostnader knyttet til bygget.
- Prosjektmedarbeider fra virksomhet Økonomi utarbeider et forslag til finansiering og beregner årlige kapitalkostnader, eventuelt også kost/nytte-analyse.

Som nevnt tidligere har administrasjonen evaluert sin praksis for kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse og hvordan dette er kommunisert i «Gjennomgang av sak om nytt helsehus».

Faktaboks 5: Evalueringsrapport «Gjennomgang av sak om nytt helsehus», 19.09.2016

I forbindelse med kommunens kjøp av Sarpsborg sykehus ble det estimert med 120 millioner i ombyggingskostnader. Av saksfremlegget fremgår at dette var et foreløpig grovanslag. Kommunen har konkludert med at saksfremlegget i liten grad redegjør for hvordan man har kommet frem til dette grovanslaget, men at kommunen hele veien kommuniserte at det var usikkerhet rundt kostnadsanslagene. I rapporten fremkommer følgende:

«Det vil imidlertid være subjektivt hva mottakeren oppfatter at uttrykk som «noe usikkerhet» og «foreløpig grovanslag» innebærer. Usikkerheten har kun vært tallfestet ved en anledning, og kostnadene har senere vist seg å overstige grensen for usikkerhet som da ble satt.»

Kommunen stiller også spørsmål ved om et foreløpig grovanslag kombinert med en forenklet takst utgjør et godt nok beslutningsgrunnlag. Etter flere tilleggsbevilgninger endte sluttkostnaden på 202 millioner.

Kommunens oppfølging av evalueringen har resultert i flere endringer/presiseringer:

- Investeringssummer skal angis mest mulig nøyaktig og være realistiske. Tidlig i en investeringsprosess vil det være usikkerheter.
- Det må skilles på om det er gjort en avsetning⁹ av et beløp eller om det er foretatt en beregning (budsjettert investeringskostnad¹⁰).
- Det bør tydeliggjøres hva avsetningen/beregningen omfatter og hva den ikke omfatter.
- Politiske saker skal beskrive hvilken fase prosjektet er i og hvilken grad av usikkerhet som er knyttet til prosjektet.

⁹ En avsetning av et beløp defineres som å sette av midler til dekning av en fremtidig utgift som i mange tilfeller ikke er nøyaktig beløpsmessig bestemt. Usikkerheten vil være stor.

¹⁰ Planlagte kostnader og tilskudd som investeringen medfører. Størrelser som antall brukere/m² er kjent. Usikkerheten vil være mindre enn når man benytter begrepet avsetning.

- Usikkerhet bør fortrinnsvis angis med tall eller prosent. Begreper som «stor» eller «betydelig» usikkerhet kan oppfattes svært subjektivt.
- Usikkerheten som angis bør være innenfor «normalverdier» - det vil si at de dekker 80-90 prosent av tilfellene. Selv om det angis et tall for usikkerhet vil det være tilfeller hvor også dette overskrides.

I tabellen nedenfor fremgår ulike tidspunkt hvor politikerne har befatning med et investeringsprosjekt, hvilke begreper som skal benyttes om kostnadene og hvilken grad av usikkerhet man kan forvente på de ulike stadiene.

Tabell 1: Usikkerhet på ulike stadier i investeringsprosjekter

Milepæler:	Handlingsplan	Politisk sak	Budsjett	Tilbud mottatt	Tertial/års rapport	Bygg/anlegg klar til bruk	Regnskaps-avslutning
Type kostnad:	Avsetning	Budsjettert investerings-kostnad	Budsjettert investerings-kostnad				Total prosjekt-kostnad
Usikkerhet:	+/- 50 %	+/- 25 %	+/- 25 %	+/- 10 %	< 10 %	< 10 % - 0 %	0 %

Tabellen viser at prosjektets kostnader er svært usikre ved tidspunkt for avsetning av midler – 50 prosent. Når det er foretatt mer detaljerte beregninger – budsjettert investeringskostnad, halveres usikkerheten. Når tilbud er mottatt reduseres usikkerheten til 10 prosent. Dersom det mottatte tilbudet er høyere enn budsjettert investeringskostnad må saken behandles på nytt.

Det fremgår av brev til bystyret at føringene fra evalueringen skal innarbeides i kommunens rutiner for saksfremlegg, samt ligge til grunn for utarbeidelse av fremtidig handlingsplan, økonomiplan og årsbudsjett.

Føringene fremkommer i «Prosedyre – politisk saksbehandling». Virksomhetsleder har nå gjort prosedyren tilgjengelig for virksomheten gjennom link i virksomhetens kvalitetshåndbok. Virksomhetsleder legger til at man ikke alltid kan ta utgangspunkt i usikkerheten som er angitt i helsehusevalueringen. Det må eksempelvis også skilles mellom lett-middels og tung rehabilitering når usikkerhet skal angis. Virksomhetsleder informerer om at de har fokus på å beskrive usikkerheten i prosjektene bedre gjennom å beskrive med ord hva som er usikkerheten. Virksomhetsleder legger til at de kanskje burde vært mer konsekvente på begrepene som blir brukt, men at de har fokus på å vise usikkerheten og heller beskrive begrepene som blir brukt. Teamleder byggprosjekt opplever evalueringens avklaring av begrepsbruk som veldig nyttig.

Virksomhetsleder informerer om at det ikke utarbeides kalkyler i noen av tidligfasene i et investeringsprosjekt. Det gjøres kostnadsanslag basert på følgende:

- Nøkkeltall (basert på kvadratmeter)
- Erfaringer fra tidligere prosjekter
- Tendenser i markedet (Byggfakta)
- Forskriftsmessige krav

Teamleder byggprosjekt informerer om at kostnadsanslagene også avhenger av byggets kompleksitet. Virksomheten har etterhvert tilegnet seg mye erfaring både på arealbruk og kr/m². For skolebygg vil et anslag i handlingsplanen eller saksfremlegg i idéfasen eksempelvis bygge på kvadratmeter pr. elev og kr/m². Usikkerheten er høyere ved rehabilitering enn ved nybygg. Virksomhetsleder informerer om at de også har opparbeidet seg mye kompetanse i å anslå rehabiliteringskostnader. Virksomhetsleder viser spesielt til helsehuset som en nyttig erfaring. Der ble det i kostnadsanslaget antatt at badene kunne brukes, noe som viste seg å ikke stemme (de ble ikke godkjent av Husbanken). Dette medførte høye tilleggskostnader som kommunen ikke hadde

regnet med. Usikkerhet knyttet til grunnforhold ved nybygg kan også være utslagsgivende og blir nå ofte undersøkt nærmere ved at det utføres geotekniske undersøkelser i ide/tidlig fasen. Virksomhetsleder legger til at kommunen ved spesielle prosjekter hvor det ikke foreligger nøkkeltall innhenter ekstern bistand (eksempelvis ved ny bru Opsund-Hafslundsøy).

Virksomheten har som regel ingen bevilgning i idefasen, men det kan være satt av noen midler (100 000 – 500.000) til å kjøpe inn nødvendige konsulent/arkitekt tjenester, samt undersøke grunnforhold som nevnt ovenfor.

Kostnadsanslagene gjøres i fellesskap/møte med relevante prosjektdeltakere – også virksomhetsleder deltar. Vurderingene som gjøres blir dokumentert i saksfremlegget avhengig av prosjektets størrelse. Her beskrives også usikkerhet knyttet til anslaget. Fra 2019 er dokumentasjon på utregningene også ivaretatt i ny prosedyre for prosjektplan.

Behovsanalyse, herunder vurdering av ulike løsninger

I henhold til kommunens prosedyrer for idefasen skal prosjektleder, i samarbeid med berørte virksomheter, oversende en behovsutredning til kommuneledelsen. Utredningen skal inneholde:

- Behovsvurdering
- Avklaring av eierforhold, heftelser og servitutter
- Avklaring av planstatus, herunder om det foreligger registreringer av grunnforhold, fornminner, forurenset grunn/luft, støy mv.
- Avklaring av behov for midlertidige arealer
- Avklaring av status eie/leie betraktninger
- Vurderinger av arealbehov (eksisterende/nytt)
- Grovanalyse av byggenes/tomtenes egnethet
- Grovanalyse av fremdrift
- Grove drift- og investeringskostnader

Prosjektleder i virksomhet Utbygging utreder behovet videre i tidligfasen. Flere av oppgavene er lagt til andre virksomheter. Det skal gjennomføres en analyse hvor blant annet følgende skal inngå:

- Definisjon av behovets størrelse (eks. antall elever, barnehageplasser, sykehjemsplasser, kontorplasser osv.) og ønsket geografisk plassering (prosjektleder kommuneområde)
- Vurdering av alternative løsninger, egen bygningsmasse og reguleringsbestemmelser (prosjektmedarbeider fra virksomhet Eiendom i samråd med virksomhet Plan- og samfunnsutvikling)
- Undersøke kapasitet på infrastruktur – VVA (prosjektmedarbeider virksomhet Kommunalteknikk)
- Undersøke kapasitet på infrastruktur - krafttilførsel og IKT (prosjektleder virksomhet Utbygging)

Når det gjelder vurdering av alternative løsninger viser virksomhetsleder til sjekklistene. Virksomhet Eiendom gjør vurderingene av eie/leie og har egen intern sjekklister de benytter.

Risikovurdering

Virksomhet Utbygging har utarbeidet prosedyre for gjennomføring og risikoanalyse av prosjekter. Det følger av prosedyren at behovet for å gjennomføre risikoanalyser henger sammen med hvor stor risikoen ved anskaffelsen er. Prosedyren legger føringer knyttet til risikoanalyse av tekniske kvalifikasjoner og finansiell/økonomisk kapasitet. Prosedyren er rettet inn mot risikofaktorer hos kommunens leverandører, herunder om leverandørene har evne til å levere i samsvar med kommunens krav og hvorvidt leverandøren har finansiell kapasitet til å oppfylle sine forpliktelser overfor kommunen.

Prosedyrene legger ikke eksplisitt føringer for gjennomføring av risikovurderinger i tidligfasen, men ifølge virksomhetsleder ivaretas vurdering av risiko gjennom faseinndelingen og sjekklister. Av ny mal for prosjektplan fra januar 2019 fremgår imidlertid at usikkerhetsanalyse skal gjennomføres ved behov. For prosjekter hvor det ikke gjøres en usikkerhetsanalyse skal det gjøres en usikkerhetsvurdering.¹¹

Prosjektplanen skal også beskrive kritiske suksessfaktorer, identifiserte hovedrisiki og tiltak for å oppnå suksess og redusere risiko. I tillegg har virksomheten nylig utarbeidet en mal for usikkerhetsregister som blant annet beskriver ulike usikkerheter, sannsynlighet og konsekvens, samt risikoreduserende tiltak i det enkelte prosjekt. Revisjonen har fått oversendt «*Usikkerhetsregister – Prosjekt Sarpsborg scene*». Her fremkommer en detaljert risikovurdering for gjennomføringen av ulike aktiviteter, som for eksempel; utvidelse av sceneåpning, taket i salen, fundamentering tilbygg og riving av murvegger i kjeller. Risikoen analyseres ut fra sannsynlighet og konsekvens.

Kvalitetssikring

Virksomhetens jurist kvalitetssikrer utlysninger og kontrakter. Juristen deltar ikke så mye i tidligfasen, men han har erfaring fra arbeid med byggesaker, så det hender at han er inne også i tidligfasen og kan bistå i forbindelse med byggesøknader (det er arkitekten som er byggesøker), samt bistår ved eventuelle tolkningsutfordringer og konflikter. Juristkompetansen bidrar til å skape trygghet i prosjektlederjobben på det som ikke er direkte ingeniørfaglig, og teamleder byggprosjekt opplever dette som helt uunnværlig. Teamleder opplyser for øvrig om solid sidemannskontroll.

I ny prosjektplan (januar 2019) fremgår at også følgende kvalitetssikringsaktiviteter skal gjennomføres:

- Sjekklister skal utarbeides og benyttes for alle faser
- Alle identifiserte aktiviteter skal være dokumentert
- Eventuelt bruk av tredjepartskontroll beskrives
- Kvalitetssikring av rådgivere/entreprenører beskrives

Utarbeidelse av prosjektbeskrivelse

Investeringsprosedyren og sjekklister, samt saksfremlegg har fungert som en prosjektplan i prosjekter hvor kommunen selv har prosjektledelsen. Dersom kommunen benytter ekstern prosjektleder/byggeleder lager vedkommende en prosjektplan. I enkelte store byggeprosjekter hvor kommunen kjøper inn ekstern prosjektledelse (eksempelvis ny sentrumsskole) blir det utarbeidet prosjektplan. Revisjonen har fått forelagt prosjektplan for ny sentrumsskole Sandesundveien.

Prosjektplanen inneholder følgende:

- Rammebetingelser for prosjekt – Grunnlag for prosjektering
- Målsetninger og verdiskapning i prosjektet
- Vurdering av risiko og muligheter
- Fremdrift
- Møter og kommunikasjon

Teamleder byggprosjekt mener det er fornuftig med prosjektplan i store prosjekter. Der kommunen innhenter ekstern prosjektgruppeleder inngår utarbeidelse av prosjektplan i bestillingen.

¹¹ Usikkerhetsanalyser er det eksterne som gjennomfører, mens usikkerhetsvurderinger gjør kommunen selv.

Mens revisjonen har pågått har kommunen utarbeidet en mal for prosjektplan/styringsdokument, gjeldende fra januar 2019. Prosjektplanen skal sammen med vedtak fra bystyret og underliggende sjekklister, prosedyrer og retningslinjer, samt gjeldende lover og forskrifter utgjøre rammen for prosjektet. Dokumentet skal beskrive mål, strategier og planer for styring av prosjektet frem til ferdigstilling, og skal fungere som en overordnet kontrollplan for prosjektet. Dokumentet skal utarbeides av prosjektleder og godkjennes av teamleder ved opprettelse og revisjon av dokumentet. Prosjektleder skal sørge for at planen blir fulgt opp i egen prosjektorganisasjon. Det fremgår også av malen at dersom det ikke utarbeides en prosjektplan skal det utarbeides et notat med en begrunnelse. Notatet skal arkiveres i arkivsystemet.

Prosjektplanen inneholder følgende hovedpunkter:

- Overordnede rammer
- Gjennomføring
- Prosjektstyringsbasis
- Rapportering
- Godkjenning og signering

I prosjektportalen i Sarpedia kan man også legge inn både prosjektbeskrivelse, økonomi, kommunikasjonsplan, samt organisering, statusrapporter og milepæler.

Presentasjon av prosjektet for oppdragsgiver

Prosjektleder i kommuneområde er i henhold til prosedyrens beskrivelse av tidligfasen ansvarlig for å legge frem saken for politisk behandling. Saken bør inneholde:

- Tomtevalg
- Behov og gjennomføringsplan for prosjektet¹²
- Grovt kostnadsoverslag for hele prosjektet
- Bevilgning til prosjektering, herunder også prosjektering av infrastruktur. Det vises til prosedyre for bevilgning og finansiering av investeringsprosjekter.

Ved gjennomføring av forprosjekt skal saker som legges frem for politisk behandling inneholde:

- Redegjørelse for prosjektet
- Økonomiske vurderinger, herunder investeringskostnader, driftskostnader og forslag til finansiering, eventuelt innarbeidelse i budsjett/handlingsplan

Kommunens prosedyre for politisk saksbehandling skal blant annet sikre tilfredsstillende nivå på den politiske saksbehandlingen. Kommunen praktiserer fullført saksbehandling. Det innebærer at en sak skal presenteres med forslag til løsning i så fullført form at det politiske organet kan godta eller forkaste forslaget, eventuelt velge mellom alternativer. Det vil si at saksbehandlingen skal inneholde all informasjon (informasjon og vurderinger/synspunkter fra alle relevante ledd, både i og utenfor organisasjonen).

Saker som skal til behandling i utvalg, formannskap eller bystyre skal kvalitetssikres av kommunedirektøren eller den som er bemyndiget til dette. Kvalitetssikringen skal omfatte følgende:

- At saken er faglig forsvarlig utredet

¹² Behov og gjennomføringsplan er ikke noe eget dokument, men innholdsmessig fremgår det av saksfremlegget, investeringsprosedyren og sjekklister. Dette skal også fremgå av prosjektportalen hvor de også tilbakemelding fra kommuneledelsen eller virksomhetsleder hvis det mangler noe, ellers får de beskjed om at den er gjennomgått og godkjent.

- Sjekke for ortografiske feil og språkbruk
- Overskrift og saksutredning er i samsvar med forslag til vedtak
- Vedtaket er utformet på en slik måte at det endelige vedtaksorgan kan slutte seg til saken
- Budsjettdekning i økonomiske saker
- Innstilling ikke strider mot tidligere vedtak, regler eller normer
- Innstilling er fullstendig (med evt. begrunnelse)
- Regler om fullført saksbehandling er ivaretatt

Ifølge prosedyren er det enkelte forhold som skal omtales særskilt i saksfremlegget, herunder sakens konsekvenser for:

- økonomi
- miljø
- folkehelse

Innenfor økonomi skal blant annet investeringsutgift med angivelse av usikkerhet fremgå. Prosedyren viser for øvrig til punktene som er beskrevet ovenfor knyttet til evalueringen av helsehuset, samt tilhørende tabell 1.

Det er som regel prosjektleder fra kommuneområde som skriver saksfremlegg ved nye investeringsbehov. Virksomhet Utbygging skriver saksfremlegg dersom det eksempelvis har kommet inn et anbud som er høyere enn vedtatt budsjetttramme. Saksbehandler i virksomheten kan være både prosjektleder, teamleder og virksomhetsleder. Både teamleder, virksomhetsleder og jurist kvalitetssikrer saksfremlegg. Rådgiver fra virksomhet Økonomi er alltid medsaksbehandler.

Teamleder byggprosjekt kjenner til prosedyre for politisk saksbehandling og legger til at virksomheten ofte har dialog med kommunedirektørens rådgiver. Virksomheten kan bli veldig tekniske i beskrivelsene, og får da ofte innspill fra rådgiver slik at det som er viktig i saken kommer tydeligere frem.

4 OPSUND BRU

Prosjektet Opsund bru var opprinnelig lagt til virksomhet Kommunalteknikk. Tidligere prosjektleder fra virksomhet Kommunalteknikk informerer om at det ble opprettet en prosjektgruppe med medlemmer fra hans virksomhet, virksomhet Plan og samfunnsutvikling og virksomhet Eiendom, samt en representant fra bruavdelingen i Statens vegvesen (for å sikre brukompetanse). Som et resultat av omorganisering i kommunen ble imidlertid den opprinnelige prosjektgruppen avviklet og prosjektet ble overført først til virksomhet Eiendom, team prosjekt, og deretter til virksomhet Utbygging, team Byggprosjekt. På det tidspunktet hvor prosjektansvaret ble flyttet fra virksomhet kommunalteknikk til team Byggprosjekt ble alle papirdokumenter overlevert. Tidligere prosjektleder har kun kopi av noen e-poster igjen og den informasjonen han kan huske fra arbeidet. Prosjektleder i team Byggprosjekt er ikke lenger ansatt i kommunen på tidspunkt for revisjonen. Virksomhetsleder opplever at ansvar og myndighet har vært avklart mellom de ulike deltakerne i prosjektet, både før og etter omorganiseringen.

I kommunal planstrategi 2013-2016 har kommunen satt som mål at «Alle i Sarpsborg skal være miljøbevisste og delta i en felles miljødugnad for framtida.» Herunder følger blant annet at kommunen skal ha miljøvennlige bo-, transport- og arbeidsforhold. utfordringer som pekes på i planstrategien er veitrafikk som står for nærmere 30 % av klimagassutslippene. Kommunen har fattet vedtak om å jobbe for at færre kjører bil og flere går/sykler eller kjører kollektivt. Kommunen skal få til en mer effektiv, miljøvennlig og helsefremmende trafikkavvikling ved blant annet å gi trafikantene en reell mulighet til å velge mellom bil og kollektivløsninger, sykkelbruk og gange. Planen viser til konseptvalgutredning for transportsystemet i Nedre Glomma regionen, bypakke for Sarpsborg og Fredrikstad, samt den statlige belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk.

Målet med gjennomføring av prosjektet Opsund bru henger sammen med kommunes visjon for miljø. Alle i Sarpsborg skal være miljøbevisste og delta i en felles miljødugnad for framtiden. Prosjektet skal bidra til å legge til rette for fysisk aktivitet og helsefremmende trafikkavvikling. Overordnede miljømål for prosjektet er at:

- Det ikke skal forurenses
- Det skal være null-utslipp til Glomma
- Støy- og støvbelastning skal begrenses til et minimum

Å øke sykkelbruken har vært et nasjonalt satsningsområde i flere år. Som en del av nasjonal transportplan skal Statens vegvesen være pådriver for økt sykkelbruk og spre kunnskap om sykling og sykkeltiltak til blant annet kommuner. Å utarbeide planer for hovednett for sykkel i samarbeid med kommunene er en del av dette arbeidet. I perioden 2006-2008 ble plan for hovedsykkelnett i Sarpsborg utarbeidet. Planen er vedtatt i Bystyret i mars 2009.¹³

Ifølge planen ligger forholdene godt til rette for utstrakt sykkelbruk. Planen viser blant annet til korte avstander mellom sentrumsområdet og tettstedene rundt, mildt klima og flatt terreng. Kommunen har utført sykkeltellinger i 1993 og 2005. I 1993 ble det beregnet en sykkeltrafikk på ca. 5700 fordelt på 11 tellepunkter, mens det i 2005 ble beregnet ca. 3300 fordelt på 13 tellepunkter. Dette viser ifølge planen en markant nedgang. Kommunen har derfor som kortsiktig mål å komme opp på 1993-nivå. Kommunen skal på lengre sikt øke sykkelbruken slik at antall reiser på sykkel utgjør åtte prosent av alle reiser, i samsvar med målet i den nasjonale sykkelstrategien.

¹³ Det foreligger også en rekke tidligere planer for sykkelbruk (blant annet areal og transportplan for Nedre Glomma, Hovedplan for gang- og sykkelvegnett og Trafikkplan for Sarpsborg byområde.)

Bygging av Opsund bru er en del av sykkelrute 3 Torget – Hasle – Varteig kirke, av i alt 21 sykkelruter. Ruten er prioritert på tiende plass, og er en av rutene som det er viktigst å få på plass ifølge planen. En ny bruforbindelse vil gi betydelig kortere, opplevelsesrik og trafikksikker adkomst for myke trafikanter mellom Hafslundsøy og sentrum. Planarbeidet startet i 2010, og detaljreguleringsplan for ruten ble vedtatt i 2011.

I planbeskrivelse til detaljreguleringsplan fremgår at lokalisering av gang og sykkelvei allerede var fastsatt på tidspunkt for detaljregulering. Planen viser til rapporten «Hovedvegnett for sykkel i Sarpsborg». Der er det gitt at kryssingen skal være mellom Krabbens brygge og Svingen/Bruveien. Planen viser for øvrig til at dette er der elven er smalest, samt at plasseringen er rasjonell med tanke på den overordnede linjeføringen i sykkelruten. Alternativvurderingen i forbindelse med detaljreguleringen har derfor dreiet seg om å finne optimal lokalisering på dette stedet og ikke vurderinger av alternativer til å bygge bru, herunder alternativet å ikke bygge bru.

I planbeskrivelse til detaljreguleringsplan er risiko og sårbarhetsanalyse gjennomført på områdene naturbasert sårbarhet og virksomhetsbasert sårbarhet. Planen konkluderer med at gjennomføring av planen ikke medfører endringer i risikobildet i området.

I forbindelse med bygging av brua gjennomførte kommunen en anbudskonkurranse for arkitekt/rådgivende ingeniør. Oppdraget ble lyst ut i Doffin¹⁴ i 2011. Hensikten var å prekvalifisere tre leverandører som hver fikk 75.000,- for å utarbeide et forprosjektforslag. Innkjøpsavdelingen bistod i forbindelse med prekvalifiseringen. En del av forprosjektet var å estimere kostnader til de foreslåtte løsningene. Vinneren av konkurransen skulle engasjeres for videre prosjektering frem til overtatt anlegg fra entreprenør.

Seks deltakere innfridde minimumskravene til dokumentasjon. Kommunen opprettet en evalueringsgruppe som gjennomgikk dokumentasjonen og valgte ut tre leverandører til å gå videre i konkurransen.

Tabell 2: Leverandører av forprosjekt

Leverandør:	Leverandør 1	Leverandør 2	Leverandør 3
Brutype:	Buebru	Hengebru	Spennbåndsbru
Kostnad bru:	13.150.000,-	19.350.000,-	13.166.000,-
Kostnad vei/terreng:	3.600.000,-	Ikke oppgitt	2.305.000,-
Detaljprosjektering:	2.324.000,-	2.550.000,-	1.970.000,-

Ved valg av leverandør ble løsningsforslag vektet 50 %, byggekostnader 40 % og detaljprosjektering 10 %. I anskaffelsesprotokollen fremgår at Statens vegvesen har erfaringstall både når det gjelder bue- og hengebruer. Disse tallene tilsa at byggekostnaden for buebrua burde revideres til 17.000.000,-. Hva gjelder spennbåndsbru viser anskaffelsesprotokollen til at det ikke er bygget noen slike bruer i Norge tidligere og at det derfor ikke foreligger noen erfaringstall.¹⁵ Basert på omfang av konstruksjonselementer ble det imidlertid antatt at byggekostnad for spennbåndsbru var lavere enn for de to andre brutypene.

¹⁴ Nasjonal kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser.

¹⁵ Prosjektleder informerer om at da den foreslåtte bruløsningen ikke tidligere var bygd i Norge ble planer/beskrivelse oversendt til Vegdirektoratets bruavdeling for typegodkjenning. Prosjektleder informerer om at veidirektoratet engasjerte konsulent for å gå igjennom tegninger og tekniske beregninger. Sarpsborg kommune betalte direktoratet for dette.

E-post korrespondanse viser også at kommunen innhentet informasjon om grunnlaget for to av leverandørenes kostnadsoverslag. Her fremgår blant annet at leverandør 1s overslag bygger på sammenligning med andre tilsvarende prosjekter. Leverandøren legger imidlertid til at grunnlaget ikke er det beste. Dette skyldes blant annet at ikke alle vil oppgi priser, og at prissetting fra entreprenører kan være taktisk. Leverandøren legger imidlertid til at prisen for buebrualternativet har liten grad av usikkerhet da det er mange og nye bruer av denne typen i Norge. I tillegg fremhever leverandøren at de oppfatter at det vil knyttes mye større usikkerhet til brutyper det ikke er tradisjon for å bygge i Norge. I kostnadsoverslaget er det lagt inn 10 % for uforutsette poster.

Kostnadsoverslaget fra leverandør 3 er basert på prisnivå i 2011. Dette er igjen basert på erfaringstall, prisbanker, samt innhentede leverandørpriser. Antatt nøyaktighet er +/- 20 %. Post for uforutsette forhold er lagt inn.

Revisjonen har mottatt e-postkorrespondanse som viser at prosjektleder tok kontakt med Statens vegvesen for å få en faglig vurdering av kostnadsnivå og prissetting i de ulike tilbudene. Det vises til påstand fra leverandør 3 om at buebru er mye dyrere enn spennbåndsbru. Ifølge prosjektleder ga Statens vegvesen tilbakemelding om at de ikke vurderte estimerte kostnader, men at det ble oppgitt at tilbudspris alltid vil være avhengig av aktiviteten i entreprenørmarkedet og hvordan tilbyder vurderer risiko og kompleksitet.

Utseendemessig ble buebrua foretrukket, men spennbåndsbrua ble ansett for å passe best inn i landskapet og fikk høyest poengsum. Da spennbåndsbrua også lå lavest i pris var det denne som vant konkurransen.

Kommunen hadde ikke faglig kompetanse til å vurdere byggeplanene. Det var ikke tidligere bygd en tilsvarende spennbåndsbru i Norge. Det ble ansett som viktig at det ble foretatt en kontroll av byggeplanene av Vegdirektoratets bruavdeling. Forespørsel ble sendt til Statens vegvesen i juni 2012. Kontrollarbeidene ble utført av konsulent på vegne av vegvesenet. Ettersom det tidligere ikke er bygd en tilsvarende bru, ble det gjort avtale med konsulenten at høyeste kontrollgrad (kontrollgrad IV—omfattende kontroll) skulle benyttes, hvilket innebærer en helt uavhengig beregningskontroll av hele konstruksjonen. Rapport fra kontrollen var klar i september 2013.

Deretter gjennomførte kommunen minikonkurranse på oppdraget som byggeleder og tildelte byggelederoppdraget i desember 2013.

I handlingsplan 2014-2017 bevilget bystyret totalt 28,5 millioner til prosjektet (dette skjedde gjennom to bevilgninger på henholdsvis 13,5 millioner og 15 millioner). Kommunen lyste ut bygging av brua våren 2014. To leverandører leverte inn tilbud på henholdsvis 43.772.214 eks. mva. og 53.581.733 eks. mva. Dette tilsvarer en total prosjektkostnad på ca. 65 millioner.

På bakgrunn av vesentlig prisdifferanse ble den utlyste konkurransen avlyst. Kommunen skulle i stedet utrede enklere og mer tradisjonelle brukonstruksjoner og prosjektere en alternativ løsning. Revisjonen har fått forelagt dokumentasjon som viser at Plan- og økonomiutvalget og bystyret er holdt orientert om prosjektets status og fremdrift. Det ble også vedtatt at prosjektert løsning og kostnadsanslag skulle legges frem for politisk behandling.

Det fremkommer av behandlingen i plan- og økonomiutvalget at: *«Dersom det viser seg at gang- og sykkelbru fra Opsund til Hafslundsøy ikke kan bygges til en vesentlig lavere pris enn de innkomne anbudene tilsier, bør bruken av midlene etter rådmannens oppfatning vurderes på nytt. Det vil da være naturlig å vurdere andre prosjekter som er prioritert i kommunens plan for hovedveinett for sykkel. Rådmannen vil prioritere planlegging og prosjektering av slike prosjekter parallelt med utredning og prosjektering av ny bru. Det er uansett sterkt behov for å få prosjektert andre gang- og*

sykkelprosjekter da bypakka for Nedre Glomma legger opp til investeringer for 350 millioner kroner i gang- og sykkelveinettet i Sarpsborg.»

En av kommunens rammeavtaleleverandører fikk i oppdrag å utarbeide en mulighetsstudie for å finne en bruløsning basert på mer tradisjonell byggeteknikk og med fokus på økonomi. Rapporten ble lagt frem i mars 2015. Det fremkommer av rapportens innledning at:

«Målsetningen er å finne en bruløsning som kan gjennomføres innenfor kommunens reviderte krav til brua, dvs. en bru basert på en mer tradisjonell byggeteknikk og med fokus på økonomi. Mulighetsstudien beskriver de bruløsninger som vi har vurdert som de mest aktuelle. Arbeidet bak notatet er ment å gi grunnlag for valg av de to løsningene som skal utredes nærmere gjennom et optimalisert forprosjekt med tilhørende Anslagsberegninger. Dette vil gi et sikrere kostnadsoverslag som beslutningsgrunnlag for valg av endelig løsning.»

Leverandøren har benyttet «ANSLAG-metoden»¹⁶ ved utarbeidelse av kostnadsoverslaget. Anslagsprosessen er gjennomført i henhold til håndbok R764 Anslagsmetoden (HB 217). Til grunn for overslaget ligger et forprosjekt. Mål for ANSLAG-prosessen er å få:

- Et kostnadsoverslag for prosjektet med nøyaktighet på +/- 15 %
- Kartlegge usikkerheter som et innspill til gjennomføring
- Identifisere tiltak som kan forbedre kostnadsoverslaget og prosjektet

Det følger av rapporten at to representanter fra kommunen deltok i arbeidet. Forventet kostnad ble estimert til henholdsvis 38 millioner for buebru og 46 millioner for hengebru. Krav til nøyaktighet ble satt til +/- 15 %. Det ble også laget usikkerhetsprofil knyttet til de to alternativene som ble foreslått som alternative bruløsninger hvor blant annet markedsituasjon og risiko knyttet til ulike tekniske konstruksjoner fremkommer.

En prosjektkostnad på 38 millioner forutsatte en tilleggsbevilgning på 9,5 millioner. Innkomne tilbud fra entreprenør måtte ligge på ca. 25 millioner dersom prosjektet skulle kunne gjennomføres innenfor denne rammen. På grunn av kommunens økonomiske situasjon ble midler kommunen hadde fått i belønningstilskudd foreslått omdisponert for å dekke finansiering av brua.

Byggearbeidene ble lyst ut i Doffin i juni 2016. Kommunen mottok tre tilbud. Kommunen evaluerte pris (60 %) og oppgaveforståelse/gjennomføring (40 %) og valgte leverandør. Innkomne tilbud viste en antatt sluttkostnad på 44 millioner. Dette er 6 millioner mer enn bevilget, men innenfor den usikkerheten som ble angitt i kostnadsoverslaget. Kommunedirektør la frem tre alternativer for bystyret:

1. Avlyse konkurransen og ikke bygge ny bru
2. Økt bruk av belønningstilskudd med utsatt oppstart av byggeprosjektet
3. Økt låneopptak og bygging av bru som planlagt

Kommunedirektøren anbefalte alternativ to, men at avtale med entreprenør likevel skulle inngås så raskt som mulig for å sikre fremdrift. Dette ble vedtatt av bystyret i september 2016. Deretter ble oppdraget tildelt valgt entreprenør.

¹⁶ Anslagsmetoden bygger på suksessivprinsippet og trinnvisprosessen. Det betyr at prosessen med å etablere et kostnadsoverslag skal gjøres top-down, at estimeringen foregår ved subjektive vurderinger, at statistikken ligger til grunn for beregningene i dataprogrammet og at det benyttes en velstrukturert gruppeprosess ledet av en trent prosessleder, og med en gruppe mennesker som har kompetanse på de problemstillingene som prosjektet omfatter. (vegvesen.no)

5 NY BARNEHAGE SENTRUM

Prosjektet Ny barnehage sentrum er en del av et større utviklingsarbeid knyttet til barnehagene i Sarpsborg. Idefasen er derfor omfattende og inkluderer hele barnehageområdet. Både prosjektleder for tjenesteprojektet og byggeprosjektet har sluttet i kommunen på revisjonens tidspunkt. Nåværende prosjektledere har derfor ikke inngående kjennskap til idefasen i prosjektet. Prosjektleder fra kommuneområde oppvekst forteller likevel om et tett samarbeid mellom tidligere prosjektleder fra kommuneområdet/tjenesteprojektet, leder i barnehagen som skulle flytte inn i ny barnehage, ansattrepresentanter og foreldregrupper. I tillegg var det etablert et samarbeid med virksomhet Utbygging som skulle ta over prosjektlederansvaret i neste fase. Opprinnelig organisering ble dokumentert i Corporater, men da kommunen ikke lenger benytter dette systemet, er ikke dette mulig å gjenfinne. Organisering etter opprettelse av byggprosjekt er dokumentert i prosjektportalen. Her fremgår at teamleder byggprosjekt er ansvarlig for prosjektet med direktør som eier. Rådgiver oppvekst står oppgitt som deltaker i prosjektet, og deltakere i prosjektets referansegruppe fremkommer. Deltakere fra andre virksomheter er ikke nevnt i organiseringen.

Behovsvurderingene knyttet til Ny barnehage sentrum ble sett i sammenheng med kommunedelplan for barnehageområdet 2011-2023. Her ble kommunens barnehagekapasitet og utbyggingsbehov vurdert. Planen bygget på nasjonale og regionale føringer, samt egne kommunale føringer. Planen konkluderte med et behov for 764 nye barnehageplasser ved utgangen av planperioden, fordelt på barnehageområdene (jf. skolekretser).¹⁷

Ifølge planen var de fleste av barnehagene små, dvs. at de hadde mindre enn 60 plasser og var avdelingsinndelte. De fysiske rammebetingelsene var lite tilpasset behovet for fleksibel drift, noe som begrenset utvikling av nye og mer effektive driftsformer. Kommunen har som mål å drifte barnehagene i større bygg enn det som er tilfellet i dag. Prosjektleder opplyser om at kommunens ønske om at barnehagene skal driftes i større enheter er både økonomisk og faglig begrunnet.

I forbindelse med Handlingsplan og budsjett 2011-2014 ble det vedtatt å igangsette et utredningsarbeid for å vurdere de kommunale barnehagenes struktur. Utredningen skulle ta sikte på å sikre større grad av effektivitet i tjenesten, herunder også ivareta målet om å drifte de kommunale barnehagene i større bygg.

Kommunen innhentet konsulentbistand for å vurdere om den kommunale barnehagestrukturen kunne endres for å gi rom for effektiviseringstiltak. Konsultentselskapet la frem sin rapport fra arbeidet i august 2011. I rapporten ble det utredet og vurdert tre alternativer for kommunal barnehagestruktur. De tre alternativene ble valgt med utgangspunkt i barnehagestørrelse:

- Alternativ 1 beskrev en barnehagestruktur som lignet situasjon på samme tidspunkt, med mange små enheter og stor grad av videre bruk av den bygningsmassen kommunen hadde på det tidspunktet.
- Alternativ 2 beskrev en barnehagestruktur med mellomstore barnehager (50-100 barn). Det er noe mindre bruk av eksisterende bygningsmasse enn i alternativ 1 og det er 18 kommunale barnehager i alternativet.
- Alternativ 3 beskrev en barnehagestruktur med nye, store barnehager (totalt 11 barnehager med over 100 barn i hver) med lite videre bruk av bygningsmassen kommunen hadde. Det ble utarbeidet to varianter av hvert alternativ.

Mange av forslagene til tiltak i de tre hovedalternativene var ikke gjensidig utelukkende. Det var derfor til en viss grad mulig å velge ut tiltak fra ulike alternativer for å få til en mest mulig fornuftig og gjennomførbar strukturendring i kommunen. Det ble fokusert på å synliggjøre hvordan størrelse og

¹⁷ 353 barnehageplasser for aldersgruppen 1-2 år og 411 plasser for aldersgruppen 3-5 år.

organisering av virksomhetene påvirket driftsbudsjettet. Det ble ikke tatt hensyn til hvordan barna ble organisert i avdelinger/baser eller konkret fysisk utforming av barnehagearealene, og det ble heller ikke konkretisert hvordan barnehagene burde plasseres i opptaksområdet.

Av rapporten fremgikk også at den største kostnadsbæreren i barnehagedriften var lønnsutgifter til personalet. Det ble derfor anbefalt å optimalisere antall barn per voksen for å holde kostnadene lavest mulig, men samtidig oppfylle bemanningsnormer – dagens struktur med 9¹⁸/18¹⁹ barn med bemanning på tre årsverk ble endret til 14²⁰/28²¹ barn med bemanning på fire årsverk. Dette ville kunne redusere driftskostnadene med 34 millioner i året.

Rapporten viste også til at kommunen har mange små barnehageenheter. Dette utløste kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold, samt at det i flere av de eldre barnehagene også måtte gjøres oppgraderinger for å legge til rette for barn med spesielle behov. Rapporten viste blant annet til en tilstandsoversikt fra 2010 hvor det fremgikk at 16 av barnehagene hadde behov for ulike former for vedlikehold og oppgraderinger. De kommunale barnehagene var også bygningsmessig tilpasset avdelinger og gruppestørrelse 9/18 barn.

Vurderingene ble innarbeidet i Handlingsplan og budsjett for 2012-2015. Endringer i strukturen ville imidlertid krevd vesentlige investeringer. Ved bystyrets behandling av handlingsplan 2012-2015, årsbudsjett 2012 ble det avsatt 35 millioner til etablering av ny barnehage i sentrum. Revisjonen har ikke fått opplysninger om hva som ligger til grunn for utregningen av dette beløpet, men rådgiver legger til at det nå benyttes kvadratmeterpris som utgangspunkt for estimering, og at dette arbeidet er lagt til virksomhet Utbygging.

Videre fremkom det av saken at ny barnehage i sentrum skulle inneholde 112 barnehageplasser. 104 av plassene var erstatningsplasser for nedleggelse av flere små barnehager, samt overføring av plasser til ny barnehage med bakgrunn i endring i organisering og bemanningsstruktur.²² Det fremkom også at lokaliseringsvedtaket skulle ligge til grunn for utredning mot endelig bevilgning. Det ble tatt sikte på endelig behandling i bystyret i oktober 2012.

En effektiv gjennomføring av bystyrets vedtak vedrørende bygging av nye og driftseffektive barnehager forutsatte at det ble etablert en modell for fleksible barnehagebygg og areal. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe med barnehagefaglig kompetanse for å utarbeide en slik modell. Modellen skulle ivareta følgende:

- Barnegruppene kunne tilpasses etterspørsel
- Sammensetning av grupper kunne tilpasses endringer i alder
- Barnehagen skulle ha en større andel spesialrom
- Barnehagen skulle ivareta en effektiv utnyttelse av bemanning og areal

Modellen ble utformet som prinsipper som skulle legges til grunn for det videre arbeidet med bygging, tilbygg og rehabilitering av kommunale barnehager. Prinsippene ville føre til mer

¹⁸ Under tre år.

¹⁹ Over tre år.

²⁰ Under tre år.

²¹ Over tre år.

²² Barnehager som er planlagt nedlagt: Baterød barnehage, Alvimhaugen barnehage, Vingulmork barnehage og Mottaksbarnehagen, totalt 89 plasser.

Barnehager som det skal overføres plasser fra: Kurland barnehage og Peer Gyntveien barnehage, totalt 15 plasser.

arealeffektive og driftseffektive barnehager hvor man i større grad vil kunne tilpasse driften etter endrede behov uten å gjøre bygningsmessige endringer.

Det var i utgangspunktet allerede avsatt et areal til ny sentrumsbarnehage i Kulås. Det avsatte området var imidlertid tilpasset et bygningsvolum mindre enn hva som kreves for 112 plasser. Med utgangspunkt i at sentrumsbarnehagen skulle være en stor barnehage, ville planlagt plassering kreve en endring av kommuneplan. Dette kunne bli en lang prosess, som ikke nødvendigvis ga ønsket resultat. Samtidig ble det vist til at arealet ikke egnet seg for en så stor barnehage på grunn av terreng, arrondering og omkringliggende strøks karakter (Notat – Lokalisering av sentrumsbarnehage i Kulås). Det ble derfor lagt frem en redegjørelse for alternative plasseringer. I notat fra oktober 2013 «Sentrum barnehage, Tomtealternativer – valg av tomt» ble det med henvisning til kommunedelplan synliggjort at behovet for barnehageplasser var størst i sentrum. Prognosene tilsa et behov på mer enn 100 nye plasser. Dette krevde ca. fem mål tomt, og tomten måtte være egnet til barnehageformål. Administrasjonen har vurdert følgende alternative tomteforslag:

- Tomt mellom Sandesundveien og Kulåsstien
- Tomt i Sandesundveien på samme område som ny Sandesundveien skole
- Valaskjold gård
- Tomt i Oscar Pedersens vei
- Kirkegata skole

Samtlige alternativer utløste krav om reguleringsplan. Notatet konkluderer med at tomten i Oscar Pedersens vei (Borregårdtomta) var best egnet, da den var stor nok til formålet og tilfredstilte krav til universell utforming. Tomten ligger gunstig til med tanke på adkomst vei, offentlig kommunikasjon, tilgang til turområder og lekeplass. I tillegg blir det nevnt at denne delen av sentrum hadde behov for flere barnehageplasser og at lokaliseringen ikke ville by på store trafikale utfordringer. Administrasjonen valgte å arbeide videre med dette alternativet.

Borregårdtomta var allerede valgt når rådgiver tok over som prosjektdeltaker og kjenner derfor ikke til hvilke vurderinger som ble gjort i denne forbindelse. Rådgiver viser imidlertid til at blant annet virksomhet Helse stilte spørsmål ved om tomten var egnet av miljøhensyn. Innspillene fra ulike aktører er muligens dokumentert i Corporater, men disse dokumentene er ikke med videre over i Sarpedia. Rådgiver legger til at innspillene som ble fremmet er dokumentert i saksfremlegg. Tomtevalget er også drøftet i komite for tjenesteutvikling ved flere anledninger.

Rådgiver kjenner ikke til om kommunen har gjort noen egne risikovurderinger i forbindelse med prosjektet. Ulike konsultentselskap har imidlertid gjort risikovurderinger i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan. Disse vurderingene ble gjort i perioden hvor tidligere planavdeling, nå virksomhet Landbruk, miljø og kart, hadde ansvaret. Det fremgår av planbeskrivelse til detaljreguleringsplan at det er gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse. Ifølge planen viser analysene at det er identifisert fem hendelser som utgjør en risiko for den videre planleggingen:

- Radon
- Setninger
- Luftforurensning
- Støy
- Større uhell på Borregaard

Alle hendelsene anses å kunne forebygges ved god sikring, forebyggende tiltak og tilfredsstillende planlegging.

Av underveismelding fra mai 2012 (lagt frem for komite for tjenesteutvikling) fremkommer at konkurransegrunnlag for arkitektoppdrag var lagt ut på anbud og at administrasjonens forslag til

prinsipper for utforming av barnehagebygg ble lagt ved konkurransegrunnlaget som et arbeidsredskap.²³ Videre fremgikk det av saken at ny barnehage i sentrum var tiltenkt passivhus standard²⁴, noe som innebar lavere energiforbruk enn det gjeldende teknisk forskrift (TEK10) krevde. Saken beskrev også følgende tidsplan:

- Kontraktsinngåelse, arkitekttjenester: Månedsskifte mai/juni 2012.
- Politisk behandling av skisseforslag: September/oktober 2012.
- Ferdig utarbeidet skisseprosjekt/forprosjekt: Januar 2013.
- Utlysning totalentreprise: Januar/februar 2013.
- Bygging: Vår 2013 til vår/sommer 2014.

Prosjekteringen ville da foregå parallelt med reguleringsarbeidet, samt at tidsplanen/milepælene var avhengig av framdriften på reguleringsplanen. Det fremgikk også av saken at det med bakgrunn i kommunens retningslinjer for gjennomføring av byggeprosjektet ville bli etablert byggeprosjekt og tjenesteprojekt.

I neste underveismelding fremkom det at prosjektet ble forsinket grunnet innsigelser fra fylkesmannen vedrørende tomtevalg. Det ble opprettet en dialog med fylkesmannen for å få opphevet innsigelsen samtidig som kommunedirektøren startet arbeid med å vurdere andre alternative lokaliseringer. Kommunedirektør hadde da også vurdert behovet for ytterligere barnehageplasser slik at ny barnehage kunne gi rom for 126 plass.

I saksfremlegg for bystyret i desember 2013 «Ny sentrumsbarnehage – pilotprosjekt og passivhus» fremgikk det at barnehagen hadde et kostnadsanslag på 58 millioner. Det ble antatt at merkostnaden ved å bygge barnehagen som passivhus utgjorde to millioner. Av utredningen fremgikk det at kommunen på den annen side ville spare 100 000 årlig.²⁵ Bystyret vedtok å bygge barnehagen i passivhus standard med et budsjett på 58 millioner. På dette tidspunktet var barnehagen under prosjektering med utgangspunkt i et bruttoareal på 1350 m². Saksfremlegget beskrev hva som krevdes for at barnehagen skulle tilfredsstillte kravene til passivhus og hvilke kostnader dette ville bringe med seg. Bygging av barnehagen som passivhus var tenkt som en del av kommunens deltakelse i programmet *Fremtidens byer*²⁶. For å få ny sentrumsbarnehage godkjent som

²³ Revisjonen har ikke fått forelagt dokumentasjon fra arkitektoppdraget.

²⁴ Et passivhus er et bygg med en spesiell konstruksjon. Energiforbruket er ca. 25% av normen for tradisjonelle bygg. Det reduseres gjennom passive tiltak som bedre varmeisolasjon, ekstra god tetthet, gode vinduer, utnyttning av solenergi og varmegjenvinning. Det finnes mer enn 70 000 passivhus rundt om i verden, hovedsakelig i Tyskland og Østerrike. I Norge er det pr dags dato bygget ca. 2.000 passivhus og like mange er under planlegging. Fordelen med passivhus er redusert energibruk. Passivhus-konseptet legger vekt på god termisk komfort og god luftkvalitet, og at alle installasjoner og bygningstekniske løsninger skal være robuste og brukervennlige.

²⁵ Etter fradrag for momskompensasjon vil kommunens økte renter og avdrag på investeringen ved at prosjektet realiseres som et passivhusprosjekt utgjør 100 000 kr årlig. Ved at prosjektet bygges som passivhus reduseres de årlige energikostnadene med 25 000 kr per år ved dagens energipriser. Kostnadsnivået i kommunens barnehager legges til grunn for utbetalt tilskudd til alle private barnehager i Sarpsborg. Så lenge andelen private barnehager utgjør om lag 75 %, vil kostnadsreduksjonen på energi redusere tilskuddet til private barnehager med 75 000,- (jf. Forskrift om «Likeverdig behandling av private barnehager»). Den samlede utgiften til energi og tilskudd blir dermed redusert med om lag 100.000 kroner årlig.

²⁶ Sarpsborg kommune ble i 2008 med i «Framtidens byer», et samarbeid mellom 13 byer, staten, KS og næringslivet. Et av satsingsområdene i Framtidens Byer var stasjonær energibruk i bygg. Kommunen skulle bidra til kunnskapsbygging og sette krav til mer energi- og miljøvennlige byggeløsninger. Videre skulle kommunen utpeke ett nybygg og ett rehabiliteringsprosjekt som pilotprosjekter for satsningen Framtidens bygg under Framtidens byer.

pilotprosjekt måtte barnehagen også skille seg ut fra de allerede godkjente barnehagene innenfor framtidens bygg. Dette kunne oppnås med en pedagogisk profil med fokus på miljø og involvering av barna i driftsfasen. Ved utforming av barnehagen måtte det tas hensyn til hvordan man kunne utnytte regnvann og sol til dyrkning av frukt og grønnsaker i et drivhus. For å kunne bruke bygget som en aktiv læringsarena på denne måten måtte det påregnes en merkostnad i størrelsesorden ca. 500kr/m². Dette tilsvarer ca. 700 000,-.

Videre fremkom det av saken at et passivhus har en noe høyere byggekostnad enn et vanlig hus bygget etter TEK10. Ekstra investeringskostnader for et passivhus er i størrelsesorden 1.000 kroner/m². For den nye sentrumsbarnehagen tilsvarer dette ca. 1,3 millioner. Enova uttalte at de ved årsskiftet skulle lansere nye støttesatser for byggherrer som har ambisjoner som går vesentlig utover forskriftene. Det var derfor foreløpig uklart om kommunen vil kunne motta tilskudd og i tilfelle hvor mye.

I saksfremlegg for plan- og økonomiutvalget i desember 2015 fremkom det at sentrumsbarnehagen hadde blitt godkjent som et pilotprosjekt i *Framtidens Bygg* gjennom programmet *Framtidens Byer*.

Saken viste også til at det i september samme år ble lyst ut en totalentreprise for byggingen. Kommunen fikk inn ni tilbud. Etter gjennomført anbudsrunde ble forventet sluttkostnad for barnehagen økt til 65 millioner – syv millioner mer enn bevilget sum. Kommunedirektør innstilte på å avlyse prosjektet. Årsaken til at sluttkostnadene var antatt å bli høyere var at de forventede kostnadene knyttet til etablering av passivhus ble høyere. Dette skyldes at det allerede var bygget flere barnehager i prosjektet *Framtidens byer*, og Sarpsborgs barnehage måtte skille seg ut fra disse. Kommunedirektøren antok at en eventuell anbudskonkurranse for et barnehagebygg med samme standard som øvrige nye barnehager i kommunen, ville resultere i lavere kostnader. Kommunedirektøren viste til at sentrumsbarnehagen hadde en størrelse på 1281 m² (eksempelvis drivhuset på 108 m²), som tilsvarer en pris på i underkant av 43.000,- pr. m². Snittprisen på de nye barnehagene på Sandbakken, Tindlund og Hafslundsøy tilsvarer ca. 34.500,- pr. m² i 2016-priser. Disse tallene var basert på den forventede sluttkostnaden fratrukket tomtekostnader, infrastruktur og eventuelt rivekostnader. Videre fremgikk det av saken at en avlysning ville medføre en forsinkelse av prosjektet, noe som kunne føre til at kommunen fikk lavere barnehagekapasitet enn forutsatt i sentrumsområdet i en periode. Forsinkelsen kunne også få betydning for kommunens samlede driftskostnader til barnehager.

På denne bakgrunn skulle kommunedirektøren forberede en sak om avlysning av konkurransen for ny sentrumsbarnehage. I februar 2016 la kommunedirektøren frem to alternative løsninger. Konkurransen kunne avlyses og ny anbudskonkurranse med utgangspunkt i bygging av barnehage i samme standard som øvrige kommunale barnehager lyses ut. Alternativ 2 var å bygge barnehagen som planlagt med en tilleggsbevilgning på syv millioner. Med henvisning til kommunens økonomiske situasjon ble alternativ 1 anbefalt av kommunedirektøren. Det fremgår av saken at kommunen måtte være svært kritisk til omfang og standard for nye investeringer. Kommunen burde ikke velge en vesentlig dyrere løsning enn nødvendig dersom dette ikke kunne begrunnes med fordeler for driften. Ettersom å bygge barnehagen som pilotprosjekt og med passivhus standard har vist seg å være mer kostbart enn antatt, kunne kommunedirektøren ikke anbefale dette. Det samme ble vedtatt av bystyret.

Ny anbudskonkurranse ble lyst ut. Etter gjennomgang av innkomne tilbud ble den antatte totale sluttkostnaden satt til 62 millioner kroner, fire millioner mer enn bevilget beløp.²⁷ Saken ble tatt opp i utvalg for hastesaker i juli 2016.

I saken viste kommunedirektør til at bygging av en ny, stor kommunal barnehage i Sarpsborg sentrum er viktig for å realisere den effektiviseringen av kommunal barnehagedrift som bystyret har forutsatt blant annet i handlingsplan 2016-2019, og som også får betydning for tilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Videre er det viktig for å sikre tilstrekkelig barnehagekapasitet i sentrumsområdet. Det var lagt til grunn at en ny barnehage i sentrum skulle være i drift fra august 2017, da et nytt barnehageår starter opp. Av hensyn til framdriftsplanen burde kontrakt med entreprenør bli inngått så raskt som mulig. Kommunedirektøren så det ikke som et aktuelt alternativ at kommunen skulle la være å bygge en ny sentrumsbarnehage. Kommunedirektør anbefalte at kostnadsrammen for prosjektet ble økt med 4 millioner kroner slik at en ny sentrumsbarnehage kunne realiseres. En slik økning i kostnadsrammen skal normalt vedtas av bystyret. Plan- og økonomiutvalget er i henhold til kommunens delegeringsreglement tillagt myndighet til å behandle saker som normalt skal avgjøres av bystyret når hensynet til en rask avklaring tilsier det.²⁸ Utvalg for hastesaker er på samme måte tillagt myndighet til å behandle saker i plan- og økonomiutvalgets sted.

Kommunedirektørens forslag ble vedtatt. Deretter tildelte kommunen oppdraget til valgt entreprenør.

²⁷ Sitat fra saken: «Beløpet inkluderer også kostnader som ligger utenfor selve tilbudet, som kjøp av tomt og opparbeidelse av infrastruktur. Dette beløpet er en reduksjon på 3 millioner kroner fra sammenlignet med den opprinnelige konkurransen. Likevel er beløpet 4 millioner kroner mer enn bevilgningen på 58 millioner kroner. Rådmannen presiserer at oppdraget ennå ikke er tildelt og at det ikke er gjennomført noen form for avklaringer med entreprenør. Videre vil rådmannen opplyse at differansen på 3 millioner kroner fra opprinnelig konkurranse dels skyldes lavere tilbud, og dels at andre kostnader vil bli lavere. Forskjellen på det laveste tilbudet som nå er mottatt og det laveste tilbudet ved forrige konkurranse er ca. 1,6 millioner kroner. I tillegg er kostnader til konsulentbistand for oppfølging av prosjektet og avsatt reserve redusert med 1,4 millioner kroner som følge av at det er mindre usikkerhet knyttet til det reviderte prosjektet.»

²⁸ Fra 1. august 2016 er dette lagt til formannskapet.

6 REVISJONENS VURDERINGER, KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Kommuneloven har ingen bestemmelser som eksplisitt pålegger kommunen å styre sine investeringer på en bestemt måte. Kommunedirektøren må imidlertid sikre betryggende kontroll med sin forvaltning, herunder også 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.

Det er revisjonens oppfatning at kommunen har etablert et godt system for styring av investeringsprosjekters tidligfase. Revisjonen legger for det første til grunn at kommunen har etablert en prosedyre med tilhørende sjekklister som sikrer faseinndeling av prosjekter. Å dele prosjekter inn i faser kan bidra til en god overordnet styring og kvalitetssikring ved at det kan knyttes konkrete aktiviteter og leveranser til hver fase. Etter revisjonens vurdering sikrer også kommunens faseinndeling en tydelig plassering av ansvar. Idefasen sikrer involvering av det kommuneområdet som kjenner best til investeringsbehovet, samt at det blir gjennomført behovsutredning. Foruten vurdering av om eksisterende eller nytt areal skal benyttes, samt leie/eie vurderinger, kan vi imidlertid ikke se at det foreligger noen føringer knyttet til hvilke vurderinger som skal gjøres, herunder alternativanalyse, samt vurdering av nullalternativ. En ensidig behovsanalyse er ofte en av kjennetegnene på mislykkede prosjekter. Revisjonen er derfor av den oppfatning at det kan være hensiktsmessig om kommunen vurderer å legge inn føringer knyttet til behovsvurderingene som skal gjennomføres, herunder at nullalternativet alltid bør være med som et reelt alternativ.

Det finnes ikke en generell måte å organisere prosjekter på. Det som er viktig er å sikre at strukturen er avklart og at ansvar og myndighet er definert og fordelt mellom de ulike aktørene. Gjennom prosjektstyringsverktøyet i Sarpedia, samt nylig implementert prosjektplan legger kommunen til rette for sikring av en tydelig og dokumentert prosjektorganisering.

Informasjon, kommunikasjon og avvikshåndtering sikres gjennom prosedyrer for rapportering, prosedyrer for avvik, faste møtepunkter, samt faste kontaktpersoner og godt samarbeid mellom prosjektdeltakerne. Revisjonen trekker det frem som positivt at mal for prosjektplan også legger opp til at prosjektrapporteringen skal beskrives der. På bakgrunn av innhentet fakta er revisjonen imidlertid usikre på hvor stor rolle avvikshåndtering har i gjennomføringen av prosjekter. På den ene side er det revisjonens oppfatning at virksomheten har fokus på forbedringsarbeid og kontinuerlig utvikling av prosedyrene på området. Vi mener likevel at det også kan være fornuftig om kommunen ser nærmere på hvorvidt avvikssystemet bør benyttes for å fange opp svakheter og forbedringsområder i kommunens rutiner og praksis for prosjektstyring.

Prosjektplanen sikrer også at det blir utarbeidet en prosjektbeskrivelse. Prosjektbeskrivelsen inneholder elementer som ivaretar kostnadsestimering, risikovurdering og kvalitetssikring, herunder også at sjekklister blir benyttet og eventuell kvalitetssikring fra tredjepart. Det er revisjonens oppfatning at gjennomføring av risikovurderinger har fått økt fokus gjennom etablering av et usikkerhetsregister som blant annet beskriver ulike usikkerheter, sannsynlighet og konsekvens, samt risikoreduserende tiltak i det enkelte prosjekt.

Når det gjelder estimering av kostnader er dette også ivarettatt i prosedyrene og sjekklistene til de ulike fasene. Det fremstår imidlertid som om kommunen har hatt utfordringer med å formidle den risikoen som er forbundet med kostnadsestimater i tilstrekkelig grad til politisk nivå. Mangelfulle økonomiske vurderinger er et annet kjennetegn ved mislykkede prosjekter. Et kostnadsestimat som

ikke tar hensyn til usikkerhet vil kunne innebære at usikkerheten i prosjektet blir underkommunisert, og føre til at beslutningstakere tar avgjørelser i saker som ikke er forsvarlig utredet.

Kommunen har gjennom sin egen evaluering av helsehusprosjektet avdekket forbedringsområder og satt i verk tiltak for å sikre mer nøyaktige, tydelig definerte og realistiske kostnadsanslag. Kommunen skal også fortrinnsvis anslå usikkerheten i tall eller prosent og være konsekvent i begrepsbruken. På denne bakgrunn har revisjonen funnet at kommunens system nå fremstår som tilfredsstillende også her. Føringerne er lagt inn i kommunens prosedyrer for saksfremlegg og nylig gjort tilgjengelig for virksomhet Utbygging i kvalitetssystemet. Revisjonen vil påpeke at det foreligger en risiko knyttet til etterlevelse av nye prosedyrer og vi mener det kan være hensiktsmessig om kommunen sørger for at disse føringene følges spesielt opp.

Sett i sammenheng med det overfor nevnte er det også revisjonens oppfatning at kommunen har prosedyrer som nå i tilstrekkelig grad er egnet til å sikre en forsvarlig saksutredning og presentasjon av prosjektet for oppdragsgiver. I denne vurderingen legger vi særlig vekt på nyetablert prosjektplan som inneholder opplysninger som vil gi en god beskrivelse av prosjektet, samt føringene knyttet til kostnadsestimering.

Revisjonen mener at kommunen har et forbedringspotensiale knyttet til dokumentasjon i de utvalgte prosjektene. Vi registrerer at kommunen etter egen internrevisjon har utarbeidet prosedyre for arkivering av anskaffelser. Vi er imidlertid usikre på om denne prosedyren i tilstrekkelig grad er egnet til å sikre dokumentasjon knyttet til gjennomføring av et prosjekt, da et prosjekt genererer et større dokumentomfang enn hva selve anskaffelsesprosessen gjør. Manglende oversikt over samlet prosjektdokumentasjon i kombinasjon med at det ikke har vært mulig å fremskaffe opplysninger fra prosjektdeltakerne har gjort det vanskelig for revisjonen å vurdere kommunens gjennomføring av prosjektene. Samtidig har kommunen de siste årene utviklet sin internkontroll på feltet med blant annet å etablere mal for prosjektplan, ny oppgavefordeling i tidligfasen, samt strengere krav til estimering og rapportering av kostnader og usikkerhet. Dette har igjen gjort det utfordrende for revisjonen å vurdere hvorvidt kommunen har fulgt egne prosedyrer i forbindelse med prosjektene. Det er eksempelvis vanskelig å se hvorvidt sjekklister er benyttet, hvordan kostnader er estimert eller hvorvidt prosjektene i tilstrekkelig grad har vært faseinndelt. Basert på den dokumentasjonen vi har fått forelagt er det imidlertid vår oppfatning at begge prosjektene er gjennomført basert på behovsutredninger.

Bygging av barnehagen var en del av et større utviklingsarbeid hvor det ble gjort omfattende behovsvurderinger innenfor store deler av barnehageområdet. Kommunen fikk ekstern bistand i forbindelse med vurderingene som viser at flere ulike løsninger ble vurdert, herunder både å bygge nye barnehager og benytte eksisterende barnehagelokaler. Flere alternative tomter ble også vurdert. Organiseringen av prosjektet er dokumentert, og basert på de fakta revisjonen har tilgjengelig fremstår samarbeidet mellom prosjektdeltakerne som avklart og godt fungerende. Fakta viser at kommuneområde Oppvekst var sterkt involvert i tidligfasen, noe revisjonen finner positivt. Kommunen har foretatt kostnadsanslag i flere omganger, fra opprinnelig kr 35 millioner i vedtatt handlingsplan og budsjett 2012-2015 til endelige prosjektkostnader på kr 62 millioner vedtatt i utvalg for hastesaker i juli 2016. Barnehagen er vedtatt bygget i samme standard som øvrige barnehager, etter at kommunen i flere omganger vurderte kostnader for utførelse i passivhus-standard.

Også i prosjektet Opsund bru er det etter revisjonens vurdering gjort behovsvurderinger knyttet til miljøtiltak, herunder økt sykkelbruk. Ut ifra de opplysninger som foreligger fremstår det som om ansvar og myndighet har vært avklart mellom deltakerne. Revisjonen har ikke fått forelagt noen alternative vurderinger, herunder vurdering av nullalternativ. Vurderingene som er gjort har hatt fokus på å finne optimal lokalisering av brua. Det foreligger kostnadsestimater fra gjennomførte forprosjekter. Etter gjennomført anbudsrunder viste det seg at bygging av brua ville koste mer enn

det dobbelte av hva disse estimatene la til grunn. Det ble gjennomført ny konkurranse basert på enklere bruløsninger basert på kostnadsanslag beregnet av ekstern konsulent. Konsulenten benyttet anslagsmetoden med påslag for 15 % usikkerhet. Det ble også gjennomført risikovurderinger. Anslagene ligger fortsatt godt over hva som først ble anslått, men det må også tas i betraktning at det nå hadde gått flere år. Etter anbudsrunderen viste det seg at kostnaden ble enda høyere, men innenfor anslått usikkerhet på 15 %, og det ble vedtatt å bygge brua.

Med de begrensninger som ligger i faktagrunnlaget er det vanskelig for revisjonen å vurdere hvorvidt kommunen i praksis sikrer tilfredsstillende prosjektstyring. Prosjektene revisjonen har gjennomgått har ikke fulgt nåværende prosedyrer fullt ut, samt at mangler i dokumentasjon gjør det vanskelig for revisjonen å vurdere praksis opp mot revisjonskriteriene. Fakta om kommunens praksis viser likevel at flere anbefalte elementer er tatt med i styringen av de utvalgte prosjektene.

Konklusjon og anbefaling

Samlet sett er det revisjonens konklusjon at kommunen i stor grad har etablert rutiner og retningslinjer som egner seg til å sikre tilfredsstillende styring av investeringsprosjekters tidligfase. Basert på en samlet vurdering av kommunens praksis er det revisjonens konklusjon at kommunen i noen grad har sikret en tilfredsstillende praksis i de utvalgte investeringsprosjektene.

Basert på revisjonens vurderinger og konklusjoner er det revisjonens anbefaling at kommunen bør vurdere å:

- legge inn føringer knyttet til behovsvurderingene som gjøres, herunder at nullalternativet bør være med som reelt alternativ
- tydeliggjøre hvordan og hvor prosjekter skal dokumenteres
- vurdere bruk av avvikssystemet i forbedringsarbeidet knyttet til styring av investeringsprosjekter
- følge opp at nye prosedyrer og maler blir benyttet

Lene Brudal (sign.)
forvaltningsrevisor

Jolanta Betker (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

7 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTAELSE



ØSTFOLD KOMMUNEREVISJON IKS (1)
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres ref.:

Vår ref.:
18/03472-19

Dato:
29.05.2019

Forvaltningsrevisjon investeringsprosjekters tidligfase - kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren har mottatt revisjonens høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport for investeringsprosjekters tidligfase, og vil på bakgrunn av denne komme med noen kommentarer til revisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Concept 45-rapporten beskriver etter kommunedirektørens oppfatning en tankegang rundt kostnadsestimering, usikkerhetsanalyse og prosjektgjennomføring som på mange måter kan betraktes som *best practice* innenfor prosjektstyring av offentlige byggeprosjekter (statens prosjektmodell). Selv om en slik arbeidsmetodikk krever større økonomiske ressurser før beslutning om bygging tas, sikrer den også et bedre beslutningsgrunnlag både for administrasjon og politikere. Sarpsborg kommune har de senere årene i stadig større grad beveget seg mot denne måten å gjennomføre prosjekter på; fra idefasen, via planlegging, prosjektgjennomføring og etterfølgende drift.

Kommunedirektøren er fornøyd med at revisjonen samlet sett konkluderer med at kommunen i stor grad har etablert rutiner og retningslinjer som egner seg til å sikre tilfredsstillende styring av investeringsprosjekters tidligfase. Kommunen har de senere år brukt betydelige ressurser på å etablere et godt system for styring av denne fasen.

Kommunerevisjonen beskriver at kommunen i noen grad har sikret en tilfredsstillende praksis i de utvalgte investeringsprosjektene. Kommunedirektøren vil påpeke at tidligfasen både i prosjektet Opsund bru og i prosjektet ny barnehage sentrum ligger nærmere 10 år tilbake i tid. Kommunens system for styring av investeringsprosjekters tidligfase er betydelig endret etter at disse prosjektene ble igangsatt. Revisjonen er også inne på dette i sin konklusjon. Kommunen har også i senere tid hatt stort fokus på internkontroll og håndtering av dokumentasjon.

Kommunedirektøren mener revisjonens anbefalinger er gode, og vil derfor som en oppfølging av rapporten

- Se på mulige føringer til behovsvurderingene som gjøres
- Sørg for at nullalternativet kommer tydelig fram som et reelt alternativ



www.sarpsborg.com

Org.nr: 938 801 363
Postadr: Postboks 257, 1702 Sarpsborg
Fakturaadr: Postboks 505, 1703 Sarpsborg
Sarpsborg rådhus: Glengsgt. 38, 1707 Sarpsborg
tlf: 69 10 80 00 / faks: 69 15 00 13 / e-post: postmottak@sarpsborg.com

- Sørg for at det er tydelig for alle som involvert i byggeprosjekter hvor og hvordan det skal dokumenteres underveis
- Vurder hvordan avvikssystemet kan benyttes i forbedringsarbeidet knyttet til styring av investeringsprosjekter
- Følge opp at nye prosedyrer og maler blir benyttet

Kommunedirektøren er enig med revisjonen og Concept-rapporten i at tidligfasen i offentlige investeringsprosjekter kanskje er den mest kritiske og krevende fasen i prosjektene, og at det er her grunnlaget for gode prosjekter legges. Det er krevende å estimere kostnader, gjøre gode analyser og kommunisere usikkerhet i byggeprosjekter for beslutninger i bystyre, formannskap og politiske utvalg. Dette er derfor et område som kommunedirektøren vil ha stort fokus på også i tiden fremover.

Med hilsen

Kirsti Skaug, fungerende kommunedirektør

Dette brevet er signert elektronisk

Saksbehandler: Hasse Ekman, Kommuneområde teknisk

8 VEDLEGG

8.1 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»²⁹ 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 fase³⁰. 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 viktige mål lokalt og nasjonalt, og at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte.

²⁹ Agenda 2008.

³⁰ 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.

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 kostnadsestimat 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. Forarbeidene³¹ 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»³² 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 COSO³³. 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

³¹ Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner.

³² «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».

³³ 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.

mennesker på 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.³⁴

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».³⁵ 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

³⁴ COSO 1996: 8, 15-16.

³⁵ Agenda utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. «Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov», 2008.

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 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.