ROMERIKE REVISJON IKS

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 4-2017

GJENNOMGANG AV INVESTERINGSPROSJEKTER I TIDLIGFASEN

AURSKOG-HØLAND KOMMUNE

MARS 2017

INNHOLD

SAMMENDRAG I
Formål og problemstillinger i
Revisjonens oppsummering i
Revisjonens samlede vurdering og konklusjon iii
Rådmannens uttalelse til rapporten iv
Anbefalinger v
1 Innledning 1
1.1 Bakgrunn og bestilling 1
1.2 Problemstillinger 1
1.3 Revisjonskriterier 3
1.4 Avgrensninger 4
1.5 Gjennomføring 4
1.6 Oppbygging av rapporten 4
2 Anvendte metoder 5
2.1.1 Datainnsamling og datagrunnlag 5
2.1.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet 5
3 Beslutningspunkter 6
3.1 Revisjonskriterier 6
3.2 Observasjoner og funn - Etablert internkontroll 8
3.3 Vurdering etablert internkontroll 10
3.4 Observasjoner og funn - Etterlevelse 10
3.5 Vurdering av etterlevelse 12
4 Roller og ansvar 14
4.1 Revisjonskriterier 14
4.2 Observasjoner og funn - Etablert internkontroll 16
4.3 Vurdering – Etablert internkontroll 17
4.4 Observasjoner og funn - Etterlevelse 17
4.5 Vurdering - Etterlevelse 18
5 Kostnadsstyring/-oppfølging 19
5.1 Revisjonskriterier 19
5.2 Observasjoner og funn - Etablert internkontroll 20

5.3 Vurdering – Etablert internkontroll 20
5.4 Observasjoner og funn - Prosjektgjennomføring 20
5.5 Vurdering 21
6 Rapporteringsstruktur til administrativt nivå og de folkevalgte 22
6.1 Revisjonskriterier 22
6.2 Observasjoner eller funn – Etablert internkontroll 23
6.3 Vurdering – Etablert internkontroll 23
6.4 Observasjoner og funn - Prosjektgjennomføring 24
6.5 Vurdering - Gjennomføring 24
7 Effekt- og resultatmål til investeringene som gjøres 26
7.1 Revisjonskriterier 26
7.2 Observasjoner og funn - Etablert internkontroll 27
7.3 Vurdering – Etablert internkontroll 27
7.4 Observasjoner og funn - Etterlevelse 28
7.5 Vurdering – Etterlevelse 28
8 Usikkerhetsvurderinger 30
8.1 Revisjonskriterier 30
8.2 Observasjoner og funn – Etablert internkontroll 31
8.3 Vurdering – Etablert internkontroll 32
8.4 Observasjoner og funn – Etterlevelse 33
8.5 Vurdering - Etterlevelse 34
9 Støtteverktøy 35
9.1 Revisjonskriterier 35
9.2 Observasjoner og funn – Etablert internkontroll 36
9.3 Vurdering – Etablert internkontroll 37
9.4 Observasjoner og funn - Etterlevelse 37
9.5 Vurdering - Etterlevelse 37
10 Vurdering, konklusjon og anbefaling 39
10.1 Oppsummering og vurdering 39
10.2 Samlet vurdering og konklusjon 40
10.3 Anbefalinger 41
DOKUMENTASJONSLISTE OG OVERSIKT OVER INTERVJUER 42

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Med utgangspunkt i vedtak[1] i kontrollutvalget i Aurskog-Høland er det bestilt en forvaltningsrevisjon innenfor området tidligfase i utbyggingsprosjekter.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om interkontrollen er tilfredsstillende og om denne følges i praksis ved gjennomføring av prosjektene i tidligfasen.

Revisjonen ser i denne rapporten på følgende problemstillinger:

1. Er internkontrollen tilfredsstillende for gjennomføring av planleggingsfasen i investeringsprosjekter
2. Etterleves interkontrollen i praksis etter kommunens metodikk og retningslinjer for prosjekter i planleggingsfasen.

Kommunen gjennomfører for tiden flere store byggeprosjekter. Aktiviteten i kommunen knyttet til utbygging er av den grunn høyere enn i en normal situasjon. Kommunen opprettet et prosjektkontor i februar 2015. Da var flere av prosjektene som inngår i denne undersøkelsen allerede igangsatt. Prosjektkontoret har samtidig jobbet med å utarbeide metode og retningslinjer parallelt med prosjektplanleggingen. Denne revisjonen har tatt utgangspunkt i rutinene slik statusen var på disse da kontrollen ble gjennomført, med andre ord kan det ha skjedd rutineforbedringer underveis som ikke er kommentert i denne rapporten.

Problemstillingene er besvart ved at revisjonen har undersøkt om det foreligger et rammeverk eller en prosjektmodell for styring og kontroll med investeringsprosjektene i planleggingsfasen (tidligfasen). Dernest har revisjonen undersøkt om dette etterleves i praksis i tidligfasen på prosjektene. Forvaltningsrevisjonen omfatter investeringsprosjektene Bjørkelangen skole, svømmebasseng, helsehus og Myrvang boliger. Sistnevnte prosjekt ble påbegynt senere enn de øvrige prosjektene, og fra administrasjonens side pekes det på at Myrvang-prosjektet gjennomføres nærmest opp til valgt metodikk i Aurskog-Høland kommune.

Revisjonens oppsummering

Rapporten besvarer de to hovedproblemstillingene ved å stille opp sju underproblemstillinger under hver hovedproblemstilling. Hvert kapittel svarer på om det er etablert internkontroll og om den etterleves i praksis. Rapporten er avviksfokusert og redegjør for funn. Hvert funn representerer avvik fra et eller flere revisjonskriterier.

[1] Kontrollutvalgets vedtak i møter den 27.1.2016 – sak 6/16, 20.4.16 – sak 19/16 og 31.5.16 – sak 26/16.

Aurskog-Hølands overordnede tilnærming til gjennomføring og organisering av planleggingsfasen i investeringsprosjekter vurderes som fornuftig og i tråd med ledende praksis (Difi). Krav til internkontroll og gjennomføring består imidlertid kun av en overordnet tilnærming og prosjektfaseinndeling. Det eksisterer få standardiserte prosesser, metoder eller krav til styring og gjennomføring av prosjekter i kommunen. Prosjektkontoret er i gang med å utvikle struktur og metode basert på erfaringer som er gjort de siste to årene der de har gjort seg opp mange fornuftige tanker rundt prosjektstyring i kommunen.

Selv om revisjonenes funn viser at den interne kontrollen i liten grad er dokumentert og formalisert, avhjelpes dette noe ved at det er kort vei og god kommunikasjon mellom prosjektnivå og styringsgruppen.

Rapporten peker på at det er forbedringspunkter knyttet til tydeliggjøring av bestilling/mandat og standard styringsdokument for prosjektene. Faseinndeling i prosjektene er etablert, men krav om klar inndeling og innhold i de ulike fasene samt kvalitetssikring er ikke formalisert. Revisjonen vil også særlig peke på viktigheten av at internkontrollen setter krav til usikkerhetsstyring. Retningslinjer og fast struktur relatert til arkivering i prosjektene er lite klarlagt og i stor grad opp til den enkelte medarbeider å bestemme.

Revisjonen har videre tatt for seg noen prosjekter og sjekket ut om prosjektet er gjennomført i henhold til de viktigste punktene i anerkjent metodikk (Difi) som kommunen er i ferd med å implementere. Nedenfor følger en oppsummering av funnene (avvik) som er gjort i revisjonen:

- *Beslutningsgrunnlag og mandat:*
  For tre av fire prosjekter kan det ikke dokumenteres at beslutningsunderlag er utarbeidet og beskrivelse av gjennomføringen av den enkelte fase er mangelfull. Mandat foreligger for tre av prosjektene, men hvilke krav, mål og føringer som gjelder er ikke tydelige nok. For ett prosjekt er det ikke dokumentert et mandat.
- *Økonomisk ramme:*
  Styringsdokumenter skiller ikke mellom styrings- og kostnadsramme. Det legges ikke opp til revidering av rammen i prosjektplanleggingen. Det er også uklart hvordan økonomisk ramme forholder seg til prisjustering, kostnader til tomt, inventar og usikkerhetsmargin.
- *Gjennomført kvalitetssikring:*
  Kvalitetssikring er ikke dokumentert for tre av fire investeringsprosjekter.
- *Beskrivelse av roller og ansvar:*
  Beskrivelse av roller og ansvar er mangelfullt dokumentert. Blant annet er det er uklart hvilken myndighet styringsgruppen har til å foreta beslutninger i prosjektene med tanke på omfang, kvalitet og fremdrift.
- *Prosjektregnskapet:*

Prosjektregnskapet viser ikke påløpte kostnader mot plan og fremdrift. Påløpte kostnader fra oppstart er med, men holdes ikke opp mot plan for fremdrift, leveranse eller budsjett. Fast rapportering på økonomi på prosjektnivå er ikke innarbeidet.

- *Dokumentert rapportering:*
  Det er ikke dokumentert fast rapportering på prosjektnivå for to av fire prosjekter. Årlige investeringer blir rapportert i kommunens tertialrapportering opp mot årsbudsjett (ikke prosjektnivå).

Revisjonen vurderer det slik at internkontrollen vil bli vesentlig forbedret dersom de forhold som påpekes i denne forvaltningsrevisjonen kommer på plass. Rapporten viser gjennomgående i de enkelte kapitler til revisors forslag til forbedringspunkter relatert til de påpekte avvik.

Revisjonens samlede vurdering og konklusjon

Oppsummert vurderer revisjonen det positivt at kommunen legger til grunn en anerkjent prosjektmodell (Difi) når investeringsprosjekter skal gjennomføres. Kommunen har i liten utstrekning utviklet Difi-rammeverket til en modell tilpasset Aurskog-Høland, men det er igangsatt et arbeid på området. På tidspunktet for denne revisjonen består kommunens modell av en presentasjon, og det er i liten grad etablert innhold i modellen. Revisjonen mener at det mangler en beskrivelse av hvilke krav som gjelder for styring av prosjekter i kommunen.

Rådmannen har ansvar for betryggende kontroll (kommuneloven § 23, annet ledd). Revisjonen vurderer kommunens internkontroll på området slik at den ikke gir tilstrekkelig støtte til den enkelte prosjektleder når prosjekter gjennomføres. Dette øker risikoen for at prosjektene ikke gjennomføres på en betryggende måte. En beskrivelse av hvilke krav som gjelder for prosjektstyring og dokumentasjon i kommunen er således ikke på plass.

Uklare mandater gjør at det ikke er klart beskrevet hva de folkevalgte har ansvar for, og hva som er delegert til rådmannen. Prosjektrapportering på det enkelte prosjekt med tanke på framdrift og kostnad, er ikke på plass. Revisjonen understreker at klare styrings- og rapporteringslinjer er svært viktig gjennom hele prosjektløpet.

På denne bakgrunn konkluderer revisjonen på problemstillingene som følger:

Problemstillingene	Konklusjonene
Problemstilling 1 Er internkontrollen tilfredsstillende for gjennomføring av planleggingsfasen i investeringsprosjekter?	Det er etablerte en modell på et overordnet nivå. Overordnet tilnærming virker fornuftig og i tråd med ledende praksis. Det gjenstår å få på plass innholdet i systemet før en tilfredsstillende internkontroll er etablert.
Problemstilling 2 Etterleves internkontrollen i praksis etter kommunens metodikk og retningslinjer for prosjekter i planleggingsfasen?	Prosjektene som er kontrollert følger i noen grad anerkjent praksis og metode for prosjektgjennomføring i tidligfase, slik kommunen har bestemt. Det er for flere prosjekter svikt i deler av gjennomføringen. Dette krever etter revisjonens vurdering at kommunen får på plass en mer fullstendig internkontroll på området og at denne implementeres og etterleves.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Rapporten er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er datert 17. mars 2017. Revisjonen anerkjenner at manglende formalisert rapportering med mer avbøtes gjennom tett og løpende dialog. Dette er trukket fram både i sammendraget over og i rapporten. Til tross for dette mener revisjonen at kommunen må ha tilstrekkelig formalisering på plass når relativt krevende investeringsprosjekter gjennomføres.

Rådmannens brev følger som vedlegg.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Administrasjon bør utarbeide og implementere innholdet i prosjektmodellen for gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder
    a. utarbeide en beskrivelse av hvilke krav som gjelder for styring av prosjekter i kommunen, herunder standard styringsdokument og tilfredsstillende malverk
    b. tydeliggjøre bestillinger og standardisere mandater
    c. etablere retningslinjer for dokumentasjon, arkivering og bruk av standardmaler
2. Administrativt og folkevalgt nivå bør etablere en felles forståelse for rammene til prosjektene og prosjektoppfølgingen, herunder
    a. avklare styringslinjer, fullmakter, kommunikasjon og rapportering
    b. tydeliggjøre og forankre forståelse for forskjell mellom styringsramme og kostnadsramme, hva disse omfatter, samt hvordan prosjektene skal forholde seg til usikkerhet.

Jessheim, 17. mars 2017

Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll

Inger Berit Faller
prosjektleder

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

Med utgangspunkt i vedtak[2] i kontrollutvalget i Aurskog-Høland er det bestilt en forvaltningsrevisjon innenfor området tidligfase i utbyggingsprosjekter.

Kommunen har ansvar for å stille til rådighet lokaler og tekniske anlegg for å utføre pålagte oppgaver. Dette omfatter blant annet skoler, barnehager, sykehjem og kommunaltekniske VAR[3]-anlegg og kommunale veger. Kommunens avlagte regnskap for 2015 viser at bokførte investeringer i anleggsmidler beløp seg til 102,5 millioner kroner i 2015. Prosjektporteføljen er fordelt på mange ulike prosjekter, store og små, innenfor kommunens ulike sektorer og ansvarsområder.

Kommunen har etablert et eget prosjektkontor, for tiden organisert direkte under rådmannen. Prosjektkontoret har ansvar for planlegging og gjennomføring av enkelte av kommunens investeringsprosjekter og gjennomfører for øyeblikket flere store prosjekter samtidig. Prosjektkontoret er nyopprettet og har begrenset erfaring med gjennomføring av prosjekter av denne størrelsen. For å redusere risiko i gjennomføringen er det viktig at kommunen lener seg på god praksis og etablert metode for prosjektstyring og gjennomføring.

1.2 Problemstillinger

Formålet med prosjektet er å undersøke om interkontrollen er tilfredsstillende for gjennomføring av investeringsprosjekter i tidligfase og om internkontrollen følges i praksis ved gjennomføring av prosjektene i tidligfasen.

Hovedproblemstilling 1)

Er internkontrollen tilfredsstillende for gjennomføring av planleggingsfasen i investeringsprosjekter

For å svare ut hovedproblemstilling én, vil revisjonen se om det foreligger et vedtatt rammeverk/prosjektmodell for planleggingsfasen med følgende delproblemstillinger:

1) Er det etablert hensiktsmessige beslutningspunkter?
2) Er det tydelige roller og ansvar?
3) Er det et eget prosjektregnskap?
4) Er det etablert hensiktsmessig rapporteringsstruktur til administrativ nivå og de folkevalgte?
5) Er det stilt krav til at det etableres tydelige effekt- og resultatmål til investeringene som gjøres?

[2] Kontrollutvalgets vedtak i møter den 27.1.2016 – sak 6/16, 20.4.16 – sak 19/16 og 31.5.16 – sak 26/16.
[3] VAR: Vann, avløp og renovasjon

6) Er det stilt krav til usikkerhetsvurderinger?
7) Er det etablert hensiktsmessig støtteverktøy for gjennomføring og dokumentasjon av prosjektplanleggingen?

Hovedproblemstilling 2)

Etterleves interkontrollen i praksis etter kommunens metodikk og retningslinjer for prosjekter i planleggingsfasen.

For å svare ut hovedproblemstilling to, vil revisjonen se i hvilken grad kommunen etterlever de respektive kravene som er stilt knyttet etterlevelse av hovedproblemstilling 1:

1) Beslutningspunkter
2) Roller og ansvar
3) Kostnadsstyring/-oppfølging
4) Rapporteringsstruktur til administrativ nivå og de folkevalgte
5) Effekt- og resultatmål til investeringene som gjøres
6) Usikkerhetsvurderinger
7) Støtteverktøy for gjennomføring og dokumentasjon av prosjektplanleggingen.

Prosjektene som omfattes av revisjonen er:

Prosjekt	Økonomisk ramme	Fase
Bjørkelangen skole Kommunestyret i Aurskog-Høland kommune har vedtatt å bygge ny 1-10-skole på Bjørkelangen. Den nye skolen vil ha en kapasitet til cirka 660 elever, og den vil ha et fotavtrykk på 7200 m2.	303 mnok ekskl. mva.	Byggefase Planlagt ferdigstillelse skolestart 2018
Svømmebasseng Politikerne i Aurskog-Høland har vedtatt at det skal bygges ny svømmehall på Bjørkelangen. Svømmebassenget vil bidra til å øke folkehelseperspektivet, og det forventes å bidra til økt tverrfaglig samarbeid mellom de forskjellige idrettsaktivitetene.	83 mnok (ikke spesifisert mva.)	Oppstart utførelse er estimert til mars 2017.
Helsehus Helsehuset skal bygges i tilknytting til Bjørkelangen sykehjem, og er Aurskog-Høland kommunes hovedsatsning innenfor Samhandlingsreformen. Når bygget er etablert, og tatt i bruk, skal det gi et stort løft for kommunens tjenestetilbud innen en rekke helsetjenester som ytes til befolkningen.	186 mnok inkl. mva.	Byggefase Planlagt ferdigstillelse i løpet av 2017
Myrvang boliger Aurskog-Høland kommune skal bygge ti nye omsorgsboliger for mennesker med nedsatt funksjonsevne. I tillegg til et fellesanlegg med ti omsorgsboliger vil tunet inneholde et hus til aktivitet og et hus til avlastning. Dagaktivitetstilbudet skal tilby allsidige aktiviteter for barn, unge og voksne.	Ca 60 mnok inkl. mva, (herav finansieres 25,5 mnok av husbankmidler)	Byggefase Planlagt ferdigstillelse mai 2018

1.3 Revisjonskriterier

For å besvare problemstillingene formuleres det revisjonskriterier. Kriteriene er en samlebetegnelse på de krav, normer og standarder som benyttes som grunnlag for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er begrunnet i og utledet fra autoritative kilder innenfor det reviderte området.

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjør det klart at administrasjonssjefen (rådmannen) har ansvar for å føre betryggende kontroll med administrasjonens virksomhet, og herunder etablere tilfredsstillende rutiner for intern kontroll. God intern kontroll vil kunne bidra til å forebygge feil og negative hendelser og samtidig bidra til kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet. Samtidig er det viktig å påpeke at gode systemer og rutiner for intern kontroll ikke er tilstrekkelig, disse må etterleves og følges opp i praksis.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er basert på og utledet fra DIFIs prosjektveiviser og Aurskog-Høland kommunes egen overordnede prosjektmetodikk. DIFIs prosjektmodell er basert på den internasjonalt anerkjente prosjektledelsesmetoden PRINCE2® (PRojects IN Controlled Environments). Difi har tilpasset denne generelle metodikken ved å

- forenkle den noe (detaljeringsnivå, samt prioritering av noen temaer)

- tilpasse noen særlig vanskelig tilgjengelige begreper (se begrepsliste)
- integrere DFØs veiledere og retningslinjer
- synliggjøre hvordan prosjektmodellen kombineres med ulike prosesser for fremskaffelse av prosjektets produktleveranser

Prosjektveiviseren retter seg i særlig grad mot prosjektledere og prosjekteiere og er metoden prosjektkontoret i Aurskog-Høland opplyser å ha basert seg på.

I tillegg er kriterier utledet fra veileder om budsjettering av investering og avslutning av investeringsregnskapet (Kommunal- og regionaldepartementet 2011).

1.4 Avgrensninger

Denne revisjonen har begrenset seg til de konkrete problemstillinger og revisjonskriterier som er beskrevet i rapporten. Dette er ikke en kvalitetssikring av gjennomført arbeid og plangrunnlag for de reviderte prosjektene.

1.5 Gjennomføring

Undersøkelsen er utført i perioden desember 2016 til februar 2017. Det er innleid ekstern bistand fra EY (Ernst og Young) med særlig kompetanse innenfor prosjektstyring og revisjon. Senior Manager Christian Stensrud og seniorkonsulent Matias Krogh Boge fra EY har gjennomført undersøkelsen. Inger Berit Faller fra Romerike revisjon IKS har vært prosjektleder.

1.6 Oppbygging av rapporten

Denne rapporten er bygget opp i ti kapitler.

Kapittel 1 og 2 beskriver bakgrunn og tilnærming i gjennomføringen av denne revisjonen.

I kapittel 3 til 9 beskrives observasjoner og funn knyttet til etablert internkontroll og etterlevelse i tidligfasen av prosjekter i Aurskog-Høland. Kapitlene tar for seg syv problemstillinger. Hver problemstilling har igjen kriterier knyttet til seg som beskrives innledningsvis i hvert kapittel. Knyttet til disse kriteriene og overordnet problemstilling presenterer vi så observasjoner og funn til henholdsvis etablert internkontroll og etterlevelse. Til slutt i hvert delkapittel presenteres vår vurdering og anbefalinger knyttet til observasjoner og funn.

Kapittel 10 inneholder revisjonens samlede vurderinger og konklusjon samt anbefalinger. I forbindelse med høringsrunden har administrasjonen ønsket å presisere enkelte forhold. Det redegjøres for dette der det er foretatt endringer. Rådmannens svar, datert 17.3.2017, omtales i sammendraget foran i rapporten og følger rapporten som vedlegg.

2 ANVENDTE METODER

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tråd med RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon. RSK 001 er fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund.

2.1.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Datagrunnlag for denne revisjonen består av innhentet dokumentasjon knyttet til etablert rammeverk for prosjektstyring i Aurskog-Høland samt dokumentasjon knyttet til prosjektgjennomføring i tidligfase (frem til og ikke inkludert byggefase) for prosjektene som omfattes av denne revisjonen. Dokumentasjon som viser etterlevelse av kommunens rammeverk er etterspurt og gjennomgått. Videre har vi foretatt stikkprøver av politisk behandling av prosjekter i tidligfasene. Dette er gjort for å vurdere om rutinene etterleves.

I tillegg er det gjennomført intervjuer med leder ved prosjektkontoret som er prosjektsjef for prosjektene, prosjektledere for reviderte prosjekter, prosjektkontroller og innkjøpsansvarlig ved prosjektkontoret. Innspill fra intervjuer som er beskrevet i undersøkelsen er verifisert igjennom at intervjuobjektene har kommentert funnene som er presentert i denne rapporten. Der det henvises til intervjuer som grunnlag for funn er disse bekreftet skriftlig ved denne verifiseringen.

2.1.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Revisjonen svarer på hvorvidt den etablerte internkontrollen er tilfredsstillende for planleggingsfasen i noen av kommunens investeringsprosjekter og om interkontrollen i praksis etterleves etter kommunens metodikk. Vi har beskrevet observasjoner og vurderinger knyttet til syv underproblemstillinger som hver dekker ulike aspekter ved etablert internkontroll samt etterlevelse av denne.

Våre vurderinger er basert på datamateriale og informasjon som er tilgjengeliggjort for revisjonen av prosjektkontoret. Der prosjektet ikke har kunnet fremskaffe dokumentasjon er dette kommentert. All dokumentasjon mottatt fra prosjektkontoret har i revisjonen vært antatt å være pålitelig og gyldig.

3 BESLUTNINGSPUNKTER

3.1 Revisjonskriterier

Underproblemstilling 1	Revisjonskriterier
1. Er det etablert hensiktsmessig faseinndeling av prosjektplanlegging og gjennomføring med definerte beslutningspunkter i mellom hver fase?	1.1. Det bør være etablert tilfredsstillende beslutningspunkt ved oppstart av planleggingsfasen. Prosjektforslaget bør være godkjent og signert av prosjekteier 1.2. Det bør være etablert beslutningspunkt mellom planleggingsfasen og gjennomføringsfasen 1.3. Ved enden av planleggingsfasen bør beslutningsgrunnlag kvalitetssikres og forankres før prosjektet lyses ut. Prosjekteier har signert styringsdokument for prosjektet. 1.4. Risikovurderinger bør legges til grunn ved anbefaling av entrepriseform ved beslutningspunkt før overgang til gjennomføringsfasen 1.5. Det bør defineres hvem som skal ta beslutninger om eventuell videreføring ved hvert beslutningspunkt. Det bør settes mål og krav til gjennomføring av hver fase

Under følger en mer detaljert beskrivelse av revisjonskriteriene til underproblemstilling 1

Revisjonskriterium 1.1

> *Det bør være etablert tilfredsstillende beslutningspunkt ved oppstart av planleggingsfasen. Prosjektforslaget er godkjent og signert av prosjekteier*

Kriteriet er basert på følgende beskrivelser i Difi:

> Et prosjektforslag er et ledelsesprodukt som skal gi et solid og fullstendig fundament for å igangsette prosjektet. Dersom prosjekteier godkjenner prosjektforslaget skal dokumentet signeres som en endelig bekreftelse på at innholdet er godkjent og er forankret i ledelsen.

Grunnlaget for et prosjektforslag er prosjektmandatet som beskrives som følger i Difi:

> Et prosjektmandat er et ledelsesprodukt som etableres av organisasjonen som eier og iverksetter et prosjekt. Det utarbeides på bakgrunn av en prosjektidé som skal løse et problem eller et behov. Prosjektmandatet gir de som skal gjennomføre utredningsarbeidet/konseptfasen et mandat til å sette i gang sitt arbeide, herunder føringer og rammer for arbeidet.
>
> Den overordnede hensikten med prosjektmandatet er å gi en tydelig beskrivelse og definisjon av ideen som skal utredes og de rammebetingelser som gjelder for konseptfasen. Prosjektmandatet vil være grunnlaget for utvikling av prosjektforslaget.

> Det er viktig at prosjektmandatet er konkret og enkelt å kommunisere. Det skal være tydelig hva som skal oppnås ved å realisere ideen.

Revisjonskriterium 1.2

> *Det er etablert beslutningspunkt mellom planleggingsfasen og gjennomføringsfasen*

Difi beskriver beslutningspunkt mellom planlegging og gjennomføringsfase som følger:

> I beslutningspunkt 3 [overgang mellom planlegging og gjennomføringsfasen red.anm.] skal prosjekteier ta stilling til om styringsdokumentasjonen fra planleggingsfasen gir tilstrekkelig grunnlag til å beslutte oppstart av første gjennomføringsfase.

Revisjonskriterium 1.3

> *Ved enden av planleggingsfasen bør beslutningsgrunnlag kvalitetssikres og forankres før prosjektet lyses ut. Prosjekteier har signert styringsdokument for prosjektet.*

Enden av planleggingsfasen er et kritisk tidspunkt da det er et siste beslutning før prosjektet forplikter seg til hovedvekten av kostnadene i prosjektet. Etter at kontrakter er signert med leverandører er det vanskelig å gjøre endringer i prosjektet og beslutningspunktet er derfor et slags «point of no return». Ledende praksis i statlig og kommunal sektor er at det gjennomføres ekstern kvalitetssikring ved dette beslutningspunktet (avhengig av investeringens størrelse).

Difi har følgende beskrivelser knyttet til avslutning av planleggingsfasen.

> Fasen godkjennes ved at prosjekteier signerer styringsdokumentet som en endelig bekreftelse på at innholdet er godkjent og forankret i ledelsen.

Difi beskriver følgende om kvalitetssikring:

> Prosjektstyrets ansvar for å sikre at prosjektet utføres i henhold til beste praksis. Medlemmer av prosjektstyret (ofte kalt styringsgruppen) har et definert ansvar for intern kvalitetssikring. Prosjekteier har ansvar for å sikre gevinstfokus.

Revisjonskriterium 1.4

> *Risikovurderinger bør legges til grunn ved anbefaling av entrepriseform ved beslutningspunkt før overgang til gjennomføringsfasen.*

Valg av entrepriseform er avgjørende for om prosjekter blir vellykket eller ender med overskridelser. Vurderinger og analyser av prosjektets omfang og kompleksitet er derfor av stor betydning før man velger entrepriseform.

Difis prosjektveiviser omtaler ikke valg av entrepriseform da den i utgangspunktet er utviklet for å bidra til flere vellykkede digitaliseringsprosjekter og er tilpasset disse. Difi har imidlertid utviklet en egen veileder for valg av entrepriseform der risiko skal vurderes.

Revisjonskriterium 1.5

> *Det bør defineres hvem som skal ta beslutninger om eventuell videreføring ved hvert beslutningspunkt. Det bør settes mål og krav til gjennomføring av hver fase*

Det kan være ulike beslutningstakere ved hvert beslutningspunkt, men dette må defineres. Difi har følgende beskrivelse knyttet til beslutninger mellom hver fase:

> Eit prosjekt blir planlagt, overvaka og kontrollert på ein fase-for-fase basis. Dette medfører at leiinga har faste kontrollpunkt gjennom heile prosjektet. Prosjektets status og grunnlag for å fortsette blir vurdert for kvar fase (Prosjektgrunngjeving og anna styringsdokumentasjon), og avgjerder om prosjektet skal fortsette eller ikkje tar ein på disse tidspunkta.

Prosjektet bør defineres i et prosjektforslag med mål og krav til prosjektet:

> Prosjektdefinisjon som forklarer hva prosjektet skal oppnå og som inneholder bakgrunn, hvilke alternative konsepter som er vurdert, mål, rammebetingelser, forventede gevinster, omfang og avgrensninger, begrensninger og forutsetninger, grov tidsplan og budsjett.

Difi har følgende beskrivelse knyttet til innhold i hver fase:

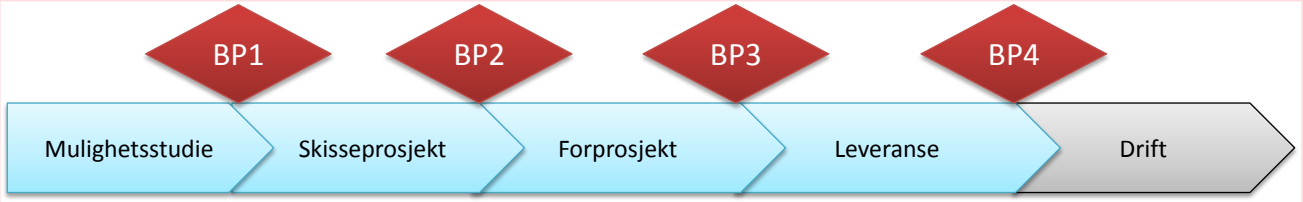
> Omfanget av kvar gjennomføringsfase vil vere avgrensa til arbeidet med dei leveransane som tilhøyrer fasen. Dette skil ei slik faseoppdeling frå ei tilsvarande oppdeling ved bruk av milepælar.

Difis prosjektmodell:

Kilde: prosjektveiviseren.no (Difi)

3.2 Observasjoner og funn - Etablert internkontroll

Prosjektkontoret har etablert en overordnet faseinndeling for prosjektgjennomføring med definerte beslutningspunkter mellom fasene. Leder prosjektkontoret opplyser i epost at man har basert seg på Difis prosjektveiviser med noen tilpasninger.



Beskrivelse av Aurskog-Hølands faseinndeling av prosjekter med beslutningspunkter (1-4) i mellom.

Prosjektkontorets modell for prosjektplanlegging og gjennomføring har en tydelig faseinndeling med beslutningspunkter før overgangen til ny fase. Prosjektkontoret har valgt å dele inn i både en skisseprosjekt- og en forprosjektfase, noe som er mer enn det Difi-modellen og en del andre rammeverk legger opp til. Valgt inndeling er imidlertid en normal standard å legge til grunn for planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter. Ved hvert beslutningspunkt skal det tas stilling til om man går videre og/eller om underlag og planer må justeres og eller utbedres.

Kommunestyret tar beslutning ved beslutningspunkt 1, mens administrasjonen tar beslutninger ved BP2-4. Revisjonen får opplyst[4] at det ikke er en standardisert modell for når beslutning tas. Kommunestyret fatter noen ganger vedtak tidligere enn ved beslutningspunkt 1. Prosjektsjefen peker på at kommunen vil vurdere dagens praksis med å gi en kostnadsramme tidlig i prosjektet.

Rådmannen har ifølge økonomireglementet myndighet til å disponere årlige budsjetter, men det er kommunestyret som har myndighet til å vedta investeringsbudsjett og foreta endringer i dette. Overordnet mål for hver fase er også beskrevet i mottatt beskrivelse av Aurskog-Hølands rammeverk for prosjektstyring.

Prosjektsjefen opplyser[5] at kommunen ikke har faste prosedyrer for kvalitetssikring av de ulike fasene i et byggeprosjekt. Behovet for kvalitetssikring vurderes i det enkelte prosjekt, i forhold til en kost-/nyttevurdering. Det gjennomføres også kvalitetssikring i fasene da dette ligger hos leverandører som har tverrfaglig kontroll internt. I tillegg opplyses det at det at det foreligger teknisk kvalitetssikring av byggtekniske løsninger.

Revisjonen har avdekket noen potensielle forbedringsområder som administrasjonen kan vurdere å ta tak i knyttet til etablert interkontroll i forbindelse beslutningspunkter. Disse gjengis under.

Funn 1 – Manglende krav til kvalitetssikring – Avvik fra kriterium 1.3
Overordnet prosjektmetode stiller ikke krav til formell kvalitetssikring. I forslaget til ny prosjektmetodikk er det lagt opp til første kvalitetssikring av investeringsplaner etter gjennomført skisseprosjekt og deretter etter gjennomført forprosjekt.

Funn 2 – Manglende krav til innhold i hver fase - Avvik fra kriterium 1.5
Det har ikke vært etablert standardisert måte for å gjøre bestillinger eller faseoverganger og det har ikke vært beskrevet noe rundt hva hver enkelt fase skal inneholde, hvordan den skal gjennomføres eller hva beslutningsunderlag skal inneholde. Basert på prosjektkontorets erfaringer i prosjektene så langt har de utarbeidet et forslag til en mer utdypet prosjektmetodikk. Dette forslaget beskriver mål, leveranser, verktøy, beslutninger og anskaffelser for hver fase i prosjektmetodikken. Det beskriver også forslag til organiseringsmodell.

[4] Tilleggsopplysninger
[5] Tilleggsopplysninger

3.3 Vurdering etablert internkontroll

Overordnet prosjektmetode tilfredsstiller krav til klar faseinndeling og beslutningspunkter. Overordnet modell og tilnærming fremstår som hensiktsmessig og i henhold til ledende praksis.

Etablert rammeverk for prosjektstyring beskriver imidlertid kun tilnærming på overordnet nivå og det stilles ikke konkrete krav til innhold og leveranser i hver fase eller ved hvert beslutningspunkt.

Basert på prosjektkontorets erfaringer i prosjektene så langt har de utarbeidet et skisseforslag til en mer utdypet prosjektmetodikk. Dette forslaget beskriver mål, leveranser, verktøy, beslutninger og anskaffelser for hver fase i prosjektmetodikken og er et godt steg på veien til å etablere tilfredsstillende krav til internkontroll for prosjektplanlegging. Skisseforslag til mer utdypet prosjektmetode er ikke vurdert i denne revisjonen.

Denne revisjonen tar for seg kvalitetssikring av styringsgrunnlag og kostnadsestimat, herunder kontrahering, stoppunkter, grunnlag i kravspesifikasjon og beskrivelser av prosjektet. Det antas fra revisjonens side at opplysningene om kvalitetssikring hos leverandørene sikter til at det føres kontroll med at leveransen er i tråd med bestilling og tekniske beskrivelser. Dette er ikke kvalitetssikring, men oppfølging av kontrakt. Gjennomføringsfase i byggeprosjekt er ikke tema i denne revisjonen.

Forslag fra revisor 1 – Definere innhold i hver fase og krav til beslutningsgrunnlag
Som del av utviklingen av prosjektmetoden bør det stilles krav til hvilke aktiviteter som skal gjennomføres i hver prosjektfase. Det bør defineres hvilket beslutningsgrunnlag som skal legges til grunn ved hvert beslutningspunkt. Det bør også defineres om og når det bør stilles krav til kvalitetssikring av beslutningsunderlag. Klare retningslinjer og krav til gjennomføring av hver fase bidrar til å sikre at viktige hensyn tas og at beslutninger tas i rett rekkefølge. Kvalitetssikring av underlag for kritiske beslutningspunkter bidrar til å redusere risiko.

3.4 Observasjoner og funn - Etterlevelse

Kommunestyret skal i henhold til etablert prosjektmetode beslutte gjennomføring av et valgt prosjekt med bakgrunn i utført mulighetsstudie. Bestillingen av prosjektene i denne gjennomgangen er dokumentert i vedtak i kommunestyret. Vedtaket i kommunestyret viser for Bjørkelangen skole og Helsehus til mulighetsstudium. Svømmehallprosjektet er opprinnelig en del av mulighetsstudiet for Bjørkelangen skole men skilles ut som et eget prosjekt i kommunestyrevedtak den 6. mai 2013. Gjennomføring av Myrvang samlokaliserte boliger er besluttet gjennomført gjennom vedtak av økonomiplan og ikke på bakgrunn av en mulighetsstudie.

Prosjektsjefen opplyser[6] at kommunestyrets vedtak noen ganger er en rammebevilgning. Andre prosjekter inngår i en pott i økonomiplanen og for de største prosjektene vedtar kommunestyret en ramme for hvert prosjekt.

Folkevalgte er normalt ikke involvert i beslutninger etter beslutningspunkt 1 knyttet til løsningsvalg etter mulighetsstudie i henhold til beskrivelse av dagens prosjektmodell. Vedtakene fra kommunestyret gir administrasjonen i kommunen i oppdrag å realisere prosjektene. Etter dette tas alle beslutninger i administrasjonen (styringsgruppen) så langt prosjektet holder seg innenfor mandatet som er gitt fra kommunestyret. Beslutninger i styringsgruppen dokumenteres i protokoll fra styringsgruppemøter. For svømmehall-prosjektet er prosjektet løftet til politisk beslutning grunnet revidering av rammen som lå til grunn for politisk bestilling.

På administrativt nivå har det vært fast og tett dialog mellom prosjektene og styringsgruppen der vedtak og beslutninger har blitt tatt fortløpende i ukentlige styringsgruppemøter. Vedtak i styringsgruppemøtene dokumenteres i referater som godkjennes eller justeres i neste styringsgruppemøte.

Valg av entrepriseform og gjennomføringsmodell er for skole og helsehus en del av den politiske bestillingen og er dokumentert med vedtak i kommunestyret. For Myrvang er beslutning tatt av styringsgruppen basert på et beslutningsnotat fra prosjektet.

Revisjonen har avdekket noen potensielle forbedringsområder som administrasjonen kan vurdere å ta tak i knyttet til gjennomføring av beslutningspunkter. Disse gjengis under.

Funn 3 – Vedtak knyttet til hvert beslutningspunkt – Avvik fra kriterium 1.1 og 1.2
Det er mangler ved dokumentasjon av beslutningspunkt 2 og 3. Med unntak av Myrvang (samlokaliserte boliger) kan ikke prosjektkontoret dokumentere at det er utarbeidet beslutningsunderlag og gjennomført konkrete beslutningspunkter knyttet til beslutningspunkt 2 og 3. For Myrvang kan det vises til diskusjonsnotat og vedtak for beslutningspunkt 3. Notatet fremstår som ryddig og skisserer tre alternativer: fortsette, endre og stoppe med beskrivelse av fordeler og ulemper knyttet til hvert alternativ. Prosjektsjefen opplyser[7] til revisjonen at han er enig i at dette ikke ble dokumentert tidlidgere. Beslutningspunktet er ikke tatt inn i referatene, men dokumentasjon var lagt fram og drøftet i møtet. Dette er ikke skriftliggjort, men dette er endret i ettertid og referatføres bedre nå.

I forbindelse med foreleggelsen opplyser kommunen at de har oversendt dokumentasjon også for helsehuset. Når det gjelder helsehuset har kommunen oversendt teknisk dokumentasjon knyttet til BP3. Dokumentasjonen er omfattende, men revisjonen kan ikke finne et beslutningsnotat eller lignende tilsvarende det som er oversendt for Myrvang.

[6] Tilleggsopplysninger
[7] Tilleggsopplysninger

Funn 4 – Krav til gjennomføring av hver enkelt fase – Avvik fra kriterium 1.5
Det er mangler ved beskrivelse av krav til gjennomføring og innhold i hver enkelt fase av prosjektene. Kun for Myrvang-prosjektet er det beskrevet noen krav til aktiviteter som skal ivaretas i hver fase. Dette er beskrevet i prosjektstyringsplan for Myrvang datert 10. mai 2016. Det er ikke fremlagt dokumentasjon på at det har vært stilt krav til innholdet i hver enkeltfase eller beslutningsgrunnlaget som skal ligge til grunn for hvert beslutningspunkt for de andre prosjektene

Funn 5 – Bestillinger og mandat – Avvik fra kriterium 1.1
Prosjektkontoret kan ikke vise til mandat eller styringsdokument med beskrivelse av krav og rammebetingelser for prosjektet for Bjørkelangen skole. Bestilling fra de folkevalgte består av flere politiske vedtak, men vedtak er ikke svart ut med et tydelig mandat eller styringsdokument for prosjektet. For de andre prosjektene er det utarbeidet mandat, men disse er ikke tydelig på hvilke krav, mål og føringer som gjelder for prosjektene.

Funn 6 – Fastsettelse, definisjon og revidering av økonomisk ramme – Avvik fra kriterium 1.1
Det fremgår ikke i dokumenterte prosjektmandater hva som skal dekkes av økonomisk ramme eller om beløpet skal justeres for inflasjon. Kalkylene som er utarbeidet for prosjektene tar ikke hensyn til prisstigning og ramme justeres heller ikke for dette. I mandatet for Helsehus-prosjektet står det at det er usikkert om rammen har tatt høyde for flere typer kostnader blant annet knyttet til tomt og inventar. Det er heller ikke beskrevet i hvilken grad økonomisk ramme skal ta hensyn til usikkerhetsavsetninger og hvordan prosjektet skal disponere disse da økonomisk ramme for prosjektene ikke oppdateres etter mulighetsstudiet.

Funn 7 – Kvalitetssikring – Avvik fra kriterium 1.3
Det er ikke dokumentert gjennomføring av kvalitetssikring med unntak av for helsehuset. Prosjektet kan vise til korrespondanse mellom tilknyttede eksterne rådgivere og prosjektet i forbindelse med evaluering av innkomne tilbud for bygging av helsehuset. Det er ikke dokumentert noen formell kommunikasjon eller prosess rundt kvalitetssikring av annet underlag i prosjektgjennomføringen, eller for de andre prosjektene.

I forbindelse med foreleggelsen har kommunen oversendt dokumentasjon for Myrvang den 13.3.2017. Dokumentasjonen består av teknisk kvalitetssikring av byggtekniske løsninger etter det revisjonen kan se.

3.5 Vurdering av etterlevelse

Prosjektkontoret kan ikke dokumentere at den klare faseinndelingen med definerte beslutningspunkter etterleves i praksis. Jamfør forslag fra revisor 1 knyttet til å etablere krav til gjennomføring av hver fase og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag mener revisor det er viktig at faseinndelingen etterleves. Dette for å sikre forankring underveis på kritiske tidspunkt samt at sentrale aktiviteter og avklaringer gjennomføres i riktig rekkefølge.

Manglende grad av formelle beslutningspunkter veies delvis opp av en tett dialog med styringsgruppen underveis og en liten organisasjon der det er kort vei mellom administrativ beslutningstaker og utfører.

Forslag fra revisor 2 – Bestilling, mandat og styringsdokument
Prosjektkontoret bør utarbeide en standardmal for prosjektmandat og styringsdokument. Prosjektmandatet bør legges til grunn og eventuelt justeres ved vedtak i kommunestyret. Med bakgrunn i mandatet bør det utarbeides et styringsdokument som prosjektene skal styres etter og som oppdateres underveis i prosjektgjennomføringen. Dette vil kunne sikre god forankring av hva prosjektet skal være for alle interessenter og at prosjektet leverer i henhold til mål og omfang. Klare rammer og mål gjør det også lettere for prosjektleder å styre prosjektet.

Forslag fra revisor 3 – Tydeliggjøre kostnads- og styringsramme
Det bør defineres tydeligere hva som skal omfattes av økonomiske rammer og hvordan rammen skal forholde seg til prisstigning underveis i prosjektgjennomføring og planlegging. Dersom dette ikke tas hensyn til, vil dette bidra til at man undervurderer kostnadene for å gjennomføre prosjektet.

Det bør etableres et skille mellom kostnads- og styringsramme og disse bør oppdateres i forbindelse med overgang til gjennomføringsfasen. Typisk vil usikkerhet være betydelig redusert fra mulighetsstudiet i takt med at løsningen har blitt mer detaljert. Usikkerhetspåslaget bør derfor normalt kunne reduseres. Samtidig vil mange nye problemstillinger normalt dukke opp etter hvert som løsningen detaljeres, noe som kan påvirke styrings- og kostnadsramme i både positiv og negativ retning. For at rammen skal være relevant å styre etter i gjennomføringsfasen og for at de langsiktige økonomiplanene og planlagt likviditetsbehov skal være så presist som mulig bør rammer oppdateres i forbindelse med BP3. Prosjektet bør ikke disponere usikkerhetsavsetningen, denne bør disponeres av prosjekteier.

4 ROLLER OG ANSVAR

4.1 Revisjonskriterier

Underproblemstilling 2	Revisjonskriterier
2. Er det tydelige roller og ansvar?	2.1. Prosjektorganisasjon med styre bør beskrives tilstrekkelig og oppdateres ved endringer 2.2. Det bør lages rollebeskrivelser for prosjektmedlemmer og styre som i tilstrekkelig grad beskriver ansvarsområder 2.3. Sluttbruker bør involveres på en god måte 2.4. Det bør etableres en beskrivelse av fullmakter som på en oversiktlig måte viser hvem som har budsjett og beslutningsmyndighet

Under følger en nærmere beskrivelse av kriteriene til underproblemstilling 2.

Revisjonskriterium 2.1

> *Prosjektorganisasjon med styre bør beskrives tilstrekkelig og oppdateres ved endringer*

Difi beskriver i sin prosjektveiviser formålet med å etablere en prosjektorganisasjon som følger:

> Beskrive organisering, roller, ansvar og kompetanse som er hensiktsmessig for at prosjektet skal nå målene på en effektiv måte.

Videre beskriver Difi:

> Beskriv prosjektledelsens struktur, organisering, ansvar og samhandling. Herunder hvordan dette eventuelt vil endre seg i de ulike fasene av prosjektet.

Revisjonskriterium 2.2

> *Det bør lages rollebeskrivelser for prosjektmedlemmer og styre som i tilstrekkelig grad beskriver ansvarsområder*

Difi sier følgende om etablering av rollebeskrivelser og ansvarsområder:

> For å få eit vel fungerande prosjektleiingsteam er det avgjerande at ein klart har definert alle teammedlemmenes roller. Samtidig er det naudsynt at teamet ein utnemner eig og forstår kva for kompetanse som krevst. Prosjekteigar blir utnemnd av verksemdsleiinga i konseptfasen. Prosjekteigar er hovudansvarleg for å utforme prosjektleiingsteamet (Prosjektstyret, Prosjektleiar, Teamleiarar/Delprosjektleiarar, Prosjektsikring og Prosjektstøtte) og definere rollebeskrivingane.

Ifølge Difi bør følgende aktiviteter sikres i forbindelse med at prosjektorganisasjon etableres:

Definer prosjektets roller med tilhørende ansvar, forventninger, myndighet og handlingsrom.

Beskriv prosjektets behov for nøkkelkompetanse i de ulike fasene i prosjektet, og i hvilket omfang.

Revisjonskriterium 2.3

Sluttbruker bør involveres på en god måte

Difi sier følgende om viktigheten av involvering av sluttbruker:

Uansett hva slags produkt prosjektet skal levere må utformingen av produktet være styrt av det behovet som skal dekkes. Hvem er brukerne? Hvilke tjenester trenger de egentlig? Denne brukerorienteringen er helt nødvendig for å kunne utforme produktene på en god måte.

Kommunens egen prosjektmetode beskriver at tidlig involvering av sluttbruker er viktig:

Vi styrer prosjekter ut fra prinsippet om å redusere risiko og usikkerhet. Ved å involvere brukere tidlig vil vi fjerne risiko tidlig i prosessen og slippe svært dyre endringer sent i prosessen.

Dersom brukerinvolvering kommer for sent i prosessen vil bygget enten ikke være tilpasset forretningsbehovene eller måtte bygges om til en høy kostnad.

Revisjonskriterium 2.4

Det bør etableres en beskrivelse av fullmakter som på en oversiktlig måte viser hvem som har budsjett og beslutningsmyndighet

Difi beskriver ikke krav til fullmaktsgrenser spesifikt, men sier følgende om delegering av myndighet innenfor fastsatte rammer:

Eit prosjekt som fylgjer god praksis har eit prosjektstyre som er ansvarleg for å sikre eit vellukka prosjekt, og har delegert myndigheit frå verksemdsleiinga innanfor fastsette rammer.

Videre at:

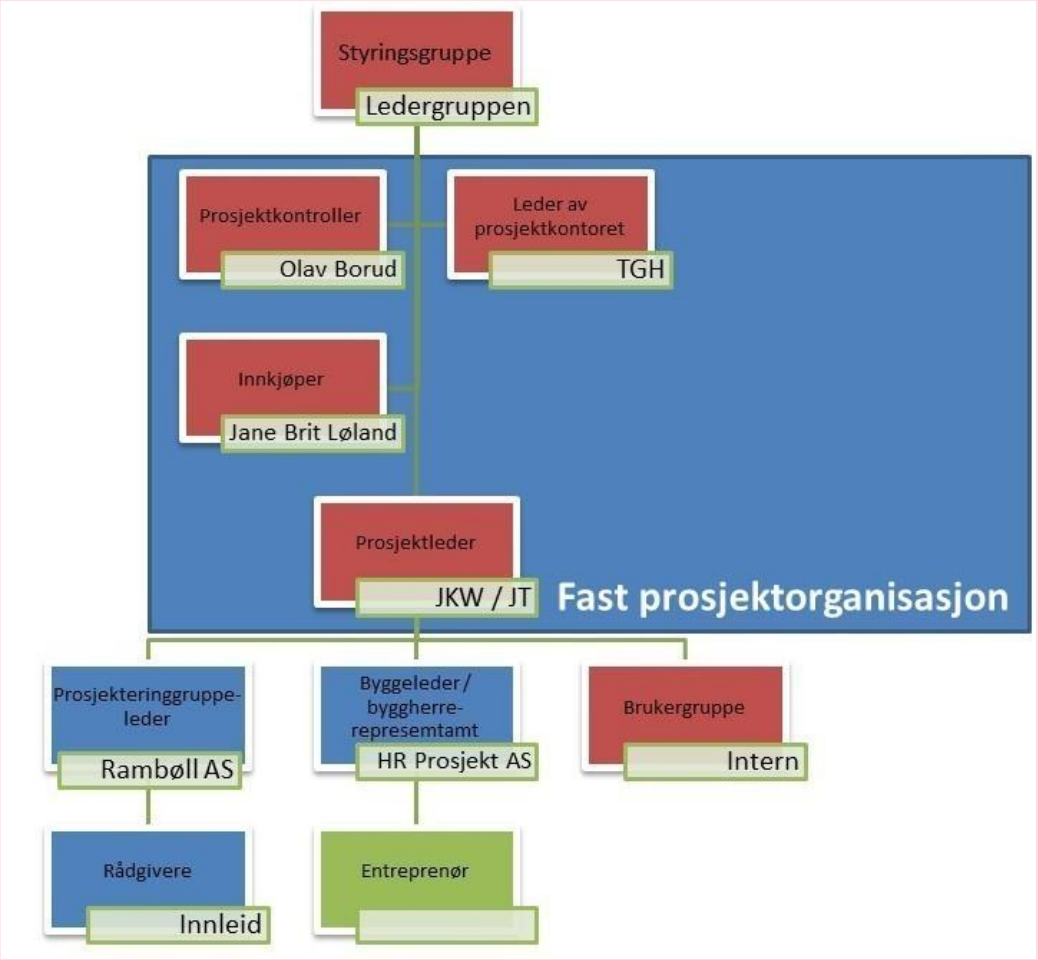
Myndigheit blir delegert gjennom å setje toleransar for fylgjande:

- Tid
- Kost
- Kvalitet
- Omfang
- Uvisse
- Vinst

Kommunen beskriver delegering av fullmakter knyttet til økonomi i sitt økonomireglement. Her beskrives det at kommunestyret bevilger en prosjektramme til prosjektene samt vedtar årlige budsjetter, mens rådmann har myndighet til å disponere midlene innenfor de årlig satte rammene på det nivå investeringsbudsjettet er vedtatt.

4.2 Observasjoner og funn - Etablert internkontroll

Etter at prosjektkontoret ble etablert i februar 2015 har det vært en fast prosjektorganisasjon, med fast innkjøper, to faste prosjektledere, fast prosjektkontroller og en leder for prosjektkontoret. Rådmann med ledergruppe fungerer som styringsgruppe for alle prosjekter i kommunen. Involvering av brukergruppe er lagt under prosjektleder. I tillegg leies det inn prosjekteringsgruppeledere, rådgivere og byggherrerepresentanter basert på gjeldende rammeavtaler.



Kilde: Aurskog-Høland kommune. Beskrivelse av prosjektorganisasjonen i kommunen. Hentet fra prosjektkontorets egen presentasjon

Økonomiske fullmakter er beskrevet i økonomireglementet. Her beskrives at kommunestyret selv vedtar investeringsbudsjett og foretar endringer i dette, mens rådmann har myndighet til å disponere

midlene innenfor de årlig satte rammene. Bestemmelsene om rebudsjettering av investeringer omtales i punkt 2.5 i økonomireglementet.

Det er etablert generell myndighetsmatrise som beskriver hvilke roller som beslutter, medvirker og gir innspill til henholdsvis overordnet prosjektstrategi for prosjektet, forretnings- og prosjektstrategi, operativ gjennomføringsplan og oppgaveutførelse.

Etablert prosjektmetodikk beskriver på overordnet nivå når og hvordan brukerinvolvering i prosjektet bør skje.

4.3 Vurdering – Etablert internkontroll

Overordnet prosjektorganisering i Aurskog-Høland fremstår som fornuftig. Økonomiske fullmakter beskrives i økonomireglementet og roller og ansvar i forbindelse med prosjektgjennomføring beskrives på generelt nivå i prosjektmetoden.

Roller og fullmakter innenfor det enkelte prosjekts vedtatte kostnadsramme er ikke omtalt i økonomireglementet. På hvilket nivå kommunestyret vedtar årsbudsjettet har betydning for rådmannens fullmakter. Rådmannen er gitt vide fullmakter da kommunestyret vedtar investeringsbudsjettet på et overordnet nivå (sum helse og rehabilitering, sum oppvekst og utdanning, sum samfunn og utvikling og så videre).

4.4 Observasjoner og funn - Etterlevelse

Styringsgruppen har for alle prosjektene bestått av rådmann og ledergruppen i kommunen. Prosjektkontorets kontroller fungerer som kontroller for alle prosjektene, og det er to prosjektledere ved prosjektkontoret som hver har ansvar for to prosjekter. For å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet har det vært leid inn ressurser, i hovedsak gjennom etablerte rammeavtaler for rådgiver og arkitekt.

Prosjektene kan dokumentere involvering av sluttbruker gjennom notater og møtereferater.

Revisjonen har avdekket noen potensielle forbedringsområder som administrasjonen kan vurdere å ta tak i knyttet til roller og ansvar. Disse gjengis under.

Funn 8 – Beskrivelse av roller og ansvar – Avvik fra kriterium 2.2
Det er manglende dokumentasjon av roller og ansvar i prosjektene. I prosjektstyringsplan for Myrvang datert 10. mai 2016 beskrives rollefordeling mellom prosjektleder og prosjektsjef, men det er ikke beskrevet noe rundt rollen til styringsgruppen eller andre roller i prosjektet. For skole, helsehus og svømmehall beskrives ansvarsområder for styringsgruppen og prosjektgruppen i mandatet, men det er ikke laget ansvarsbeskrivelse på rollenivå.

Funn 9 – Fullmakter til å gjøre valg knyttet til omfang, kvalitet og fremdrift i prosjektene – Avvik fra revisjonskriterium 2.4
Det er uklart hvilken myndighet styringsgruppen har til å foreta beslutninger i prosjektene med tanke på omfang, kvalitet og fremdrift. I mottatt beskrivelse av prosjektmetode beskrives det at politikerne styrer gjennom mandater og at styringsgruppen har myndighet til å ta beslutninger innenfor mandatet. Mottatte mandater er imidlertid ikke tydelige på hvilke krav som gjelder for prosjektene og hvilken frihet administrasjonen har til å gjøre valg knyttet til omfang, kvalitet og fremdrift.

4.5 Vurdering - Etterlevelse

Roller og ansvar kan med fordel tydeliggjøres da de ikke er definert i særlig detalj på prosjektene. Prosjektmandater er ikke tydelige på hvilke krav som stilles til prosjektene og det er dermed ikke tydelig hvilken myndighet prosjektet og administrasjonen har med tanke på å ta beslutninger knyttet til omfang, kvalitet og fremdrift.

Forslag fra revisor 2 – Bestilling, mandat og styringsdokument (gjentakelse fra kapittel 3)
Prosjektkontoret bør utarbeide en standardmal for prosjektmandat og styringsdokument. Prosjektmandatet bør legges til grunn og eventuelt justeres ved vedtak i kommunestyret. Med bakgrunn i mandatet bør det utarbeides et styringsdokument som prosjektene skal styres etter og som oppdateres underveis i prosjektgjennomføringen. Dette vil kunne sikre god forankring av hva prosjektet skal være for alle interessenter og at prosjektet leverer i henhold til mål og omfang. Klare rammer og mål gjør det også lettere for prosjektleder å styre prosjektet.

5 KOSTNADSSTYRING/-OPPFØLGING

5.1 Revisjonskriterier

Underproblemstilling 3	Revisjonskriterier
3. Er det et eget prosjektregnskap?	3.1. Påløpte kostnader/timer i prosjektet bør følges opp og sammenholdes på en oversiktlig måte med måling av framdrift (inntjent verdi i prosjektet) 3.2. Prosjektregnskapsdata bør sammenstilles og rapporteres på en strukturert måte 3.3. Prognostisert sluttkostnad bør oppdateres ved endringer underveis i prosjektet

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av kriteriene til underproblemstilling 3.

Revisjonskriterium 3.1

> *Påløpte kostnader/timer i prosjektet bør følges opp og sammenholdes på en oversiktlig måte med måling av framdrift (inntjent verdi i prosjektet)*

Difi beskriver at en gjennomføringsstrategi for gjennomføringen av et prosjekt bør inneholde:

> Rutiner for oppfølging av påløpte kostnader/timer, hvordan dette skal sammenholdes med måling av framdrift (inntjent verdi i prosjektet) og hvordan slike data skal rapporteres

Revisjonskriterium 3.2

> Prosjektregnskapsdata bør sammenstilles og rapporteres på en strukturert måte

Difi stiller ikke spesifikke krav til rapportering av prosjektregnskapsdata utover at det bør stilles krav til hvordan slike data skal rapporteres, jamfør utdrag gjengitt under kriterium 3.1.

Vedtaket om investeringsbudsjettet i en kommune er at budsjettet samlet sett er i finansiell balanse det enkelte år. Samtidig er det nødvendig å holde styring og kontroll med de enkelte investeringsprosjektene. Det er utarbeidet en veileder (Kommunal- og regionaldepartementet 2011) som gir anvisninger til kommunene om hvordan dette kan gjøres. De fleste investeringsprosjektene går over flere år, og de årlige investeringsbudsjettene/-regnskapene alene gir ikke tilstrekkelig informasjon for å støtte opp om prosjektstyringen. Av denne grunn peker veilederen på at prosjektstyring må baseres på informasjon i tillegg til de obligatoriske budsjett- og regnskapsoppstillingene.

Revisjonskriterium 3.3

> Prognostisert sluttkostnad bør oppdateres ved endringer underveis i prosjektet

Difi beskriver under god praksis for avviksledelse at det bør settes klare toleransegrenser knyttet til kostnad. Ved avvik fra prognoser (utenfor eventuelt etablerte toleransegrenser) bør dette løftes til rett myndighetsnivå.

5.2 Observasjoner og funn - Etablert internkontroll

Det stilles krav til eget prosjektregnskap og årlige budsjetter i kommunen. Prosjektprognoser skal oppdateres ved årlig rullering eller dersom det oppstår behov i løpet av året. I tillegg skal det utarbeides en fireårig økonomiplan der økonomiske rammer for investeringer i perioden legges. Investeringsbudsjettet er i utgangspunktet ettårig. Det stilles i økonomireglementet krav til sluttregnskap for prosjekter med budsjettert totalkostnad over 10 millioner kroner.

Funn 10 Krav til prosjektregnskap – Avvik fra kriterium 3.2
Det er ikke etablert detaljerte krav til prosjektøkonomi. Etablert økonomiregelverk tar i hovedsak for seg regler knyttet til kommuneregnskapet.

5.3 Vurdering – Etablert internkontroll

Økonomireglementet stiller noen overordnede krav til prosjektregnskap. Det stilles imidlertid ikke spesifikke krav til prosjektregnskap.

5.4 Observasjoner og funn - Prosjektgjennomføring

Prosjektkontroller kan dokumentere eget prosjektregnskap for oppfølging av alle prosjektene i egenutviklet Excel-bok. Prosjektregnskapet viser oversikt over alle påløpte kostnader siden prosjektets oppstart og er ført etter felles mal.

Prosjektsjefen opplyser[8] det tas utgangspunkt i standarder på hva prosjektering bør koste. Kontroller rapporterer nå hele tiden i forhold til dette. Kontrollen er bedre enn tidligere, men dette er ikke nedfelt i et prosedyredokument. Rådmannen opplyser at styringsgruppen opplever god rapportering og betryggende kontroll. I dag er det også utviklet en modell der de følger opp konsulentene (de rådgivende ingeniørene) i forhold til forventet timeforbruk og kostnad og en månedsrapport.

Revisjonen har avdekket noen potensielle forbedringsområder som administrasjonen kan vurdere å ta tak i knyttet til bruk av prosjektregnskap. Disse gjengis under.

Funn 11 – Fremdrift mot plan og budsjett – Avvik fra revisjonskriterium 3.1
Prosjektregnskapet viser ikke påløpte kostnader mot plan og fremdrift. Mottatt prosjektregnskap viser påløpte kostnader i prosjektet siden oppstart, men holder ikke disse opp mot plan for fremdrift og leveranser eller budsjett. Etter revisjonens vurdering er dette ikke på plass i dag heller. Det

[8] Tilleggsopplysninger

kommunen har på plass er en kostnads- og fakturakontroll, noe som også er viktig å ha på plass for å sikre økonomien i prosjektene.

Funn 12 – Økonomisk rapportering – Avvik fra revisjonskriterium 3.2
Prosjektkontoret har ikke kunnet dokumentere at det har vært gjennomført fast rapportering på økonomi på prosjektnivå. De kan derfor heller ikke dokumentere om eventuelle avvik fra fremdrift og kost er rapportert fortløpende med tanke på om det bør gjennomføres eventuelle tiltak for å sikre at prosjektet gjennomføres innenfor budsjett og til avtalt tid. Prosjektkontoret har kunnet dokumentere at økonomi delvis har vært gjennomgått i styringsgruppemøter for helsehuset gjennom å vise til presentasjoner som er benyttet i de ukentlige styringsgruppemøtene for helsehus-prosjektet. Økonomi har vært en del av presentasjonen for noen av disse presentasjonene, men ikke etter en fast mal.

5.5 Vurdering

Det føres eget prosjektregnskap etter fast mal. Det kan imidlertid ikke vises til dokumentasjon der påløpte kostnader holdes i opp mot budsjett for året og for prosjektet totalt. Prosjektkontoret kan heller ikke dokumentere fast rapportering på økonomi etter fast mal opp mot fremdrift og gjennomførte aktiviteter.

God likviditetsstyring og planlegging er avhengig av at budsjetter oppdateres fortløpende.

Forslag fra revisor 4 – Fremdrift og økonomi
Prosjektene bør utarbeide en felles mal for oppfølging av fremdrift og økonomi. Denne bør inkludere påløpte kostnader mot budsjett for inneværende år og i forhold til milepæler/leveranser. Oppfølging bør også inneholde en prognose for endelig sluttkostnad for prosjektet totalt og i forhold til budsjett for året.

6 RAPPORTERINGSSTRUKTUR TIL ADMINISTRATIVT NIVÅ OG DE FOLKEVALGTE

6.1 Revisjonskriterier

Underproblemstilling 4	Revisjonskriterier
4. Er det etablert hensiktsmessig rapporteringsstruktur til administrativt nivå og de folkevalgte?	4.1. Det bør etableres en rapporteringskalender som beskriver sentrale tidsfrister for prosjektet 4.2. Rapportering bør skje etter fast mal som dekker relevante rapporteringsområder 4.3. Avvik og beslutninger bør løftes til rett nivå

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av kriteriene til underproblemstilling 4.

Kriterium 4.1

Det bør etableres en rapporteringskalender som beskriver sentrale tidsfrister for prosjektet

Difi anbefaler at det som del av gjennomføringsstrategi for et prosjekt bør utarbeides en kommunikasjonsstrategi som beskriver rapportering til interessenter og mellom ledelsesnivåer:

> Kommunikasjonsstrategi – analyse av interessentene og planer for når og hvordan informasjon skal utveksles, herunder også når og hvordan det skal rapporteres mellom ledelsesnivåer

Kriterium 4.2

Rapportering bør skje etter fast mal som dekker relevante rapporteringsområder

I følge Difi inneholder en kommunikasjonsstrategi:

> … en beskrivelse av midlene for og hyppigheten av kommunikasjonen til parter både innenfor og utenfor prosjektet.

Difi beskriver at det bør rapporteres på usikkerhet og økonomi og at det skal legges en plan for når og hvordan rapportering skal gjøres. Hva det er relevant å rapportere på samt omfanget av denne vil kunne variere fra prosjekt til prosjekt, men en fast mal vil bidra til å sikre at man dekker de avtale og relevante områdene samtidig som rapporteringen blir enklest mulig for mottaker å forholde seg til.

Administrasjonssjefen skal rapportere til kommunestyret gjennom året (forskrift om årsbudsjett 15. desember 2000 nr. 1423 § 10). Det skal dessuten skilles mellom budsjettstyring og prosjektoppfølging av investeringene. I tillegg til årsperspektivet er det nødvendig å holde styring og kontroll med de enkelte investeringsprosjektene og rapportere til de folkevalgte på disse.

Prosjektstyringen må med andre ord baseres på informasjon ut over de obligatoriske budsjett- og regnskapsoppstillingene (KRDs veileder kapittel 3).

Kriterium 4.3

Avvik og beslutninger bør løftes til rett nivå

Difi sier følgende om avvikshåndtering:

> Eit prosjekt har definerte toleransar for kvart prosjektmål som speglar grensene for delegert autoritet. Ved å bruke toleransar muliggjer ein passande eigarstyring då ein definerer ansvar for å styre, leie og levere prosjektet. Ansvar definert på kvart nivå og nivået over blir berre involvert dersom toleransegrensene overskridast. Dette gir effektiv bruk av leiingas tid, då det reduserer leiars tidsbelastning utan å fjerne styringa gjennom å sikre at ein tar avgjerder på rett nivå i organisasjonen.

6.2 Observasjoner eller funn – Etablert internkontroll

Kommunens økonomireglement stiller krav til generell rapportering til kommunestyret to ganger per år i tillegg til årsavslutning. Utgangspunktet for denne rapporteringen skal være gjeldende årsbudsjett, herunder fremdrift på investeringer. I tertialrapporteringen inngår imidlertid ikke økonomi for enkeltprosjekter, men kun regnskap mot budsjett per investeringsområde.

Mottatte beskrivelser av etablert internkontroll beskriver ikke noen krav utover dette til fast rapportering.

6.3 Vurdering – Etablert internkontroll

De folkevalgte styrer gjennom mandater og prosjektene skal rapportere til de folkevalgte ved avvik fra dette. Utover dette rapporteres det overordnet på prosjekter gjennom tertial og årsrapportering. Uklare mandater gjør at det ikke er like klart hvilke avvik og problemstillinger det eventuelt vil være nødvendig å løfte til politisk nivå. Dette kan skape ulike forventninger knyttet til hva som skal rapporteres til hvem og til hvilket nivå eventuelle avvik skal løftes.

Revisjonen viser i denne forbindelse til Kommunal- og regionaldepartementets veileder[9] om budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet. Administrasjonen har ikke etablert et system for rapportering på prosjektnivå, herunder økonomi (hvor mye av budsjettet som er medgått), framdrift, omfang/kvalitet og risiko/usikkerhet.

[9] Veilederen er datert i oktober 2011. Veilederen bygger på rammene og prinsippene i kommunelov og forskrift.

6.4 Observasjoner og funn - Prosjektgjennomføring

Fast prosjektrapportering til de folkevalgte skjer gjennom den generelle rapporteringen som gjøres hvert tertial. I tertialrapporteringen rapporteres det på investeringer aggregert per investeringsområde, men ikke per enkelt prosjekt.

Leder for prosjektkontoret skriver i epost til revisjonen den 13. desember 2016 at det i tillegg er gjennomført løpende orientering til de folkevalgte. Dette er dokumentert gjennom eksempler på presentasjoner som er holdt for formannskapet.

Administrasjonen har ansvar for prosjektgjennomføringen og planlegging og det er ikke lagt opp til politiske beslutningspunkter etter kommunestyrets vedtak knyttet til valg av alternativ fra mulighetsstudie. Prosjektene kan gjennom styringsgruppemøtereferater dokumentere faste ukentlige møter i styringsgruppen. Referat fra styringsgruppemøter dokumenteres sammen med presentasjon for styringsgruppemøtet.

Prosjektleder for skole og svømmehall kan i tillegg dokumentere å ha rapportert til leder for prosjektkontoret etter fast mal som dekker relevante områder som fremdrift, status, prioriterte områder og risiko.

Revisjonen har avdekket noen potensielle forbedringsområder som administrasjonen kan vurdere å ta tak i knyttet til prosjektrapportering. Disse gjengis under.

Funn 13 – Fast rapportering – Avvik fra kriterium 4.2
For Helsehus og Myrvang har ikke prosjektkontoret kunne dokumentere noen formell rapportering eller krav til rapporteringsstruktur utover presentasjoner som har blitt holdt for styringsgruppen for helsehusprosjektet. Prosjektkontoret kan ikke dokumentere fast rapportering på økonomi for noen av prosjektene verken på administrativt eller politisk nivå.

6.5 Vurdering - Gjennomføring

De folkevalgte styrer gjennom mandater og prosjektene skal rapportere til de folkevalgte ved avvik fra dette. Utover dette rapporteres det overordnet på prosjekter gjennom tertial og årsrapportering. Uklare mandater gjør at det ikke er like klart hvilke avvik og problemstillinger det eventuelt vil være nødvendig og løfte til politisk nivå. Ved å etablere klare mandater kan rapportering begrense seg til fast tertialrapportering samt eventuelle avvik fra prosjektets etablerte toleransegrenser.

Rapportering til administrasjonen for Helsehus og Myrvang er uformell og skjer i hovedsak gjennom ukentlige møter i styringsgruppen. Tett dialog og kort avstand mellom prosjektene og styringsgruppen veier i noen grad opp for manglende formell rapportering og er en styrke for prosjektgjennomføringen i Aurskog-Høland. Mangel på formelle krav øker imidlertid risikoen for at sentrale aspekter overses og kan svekke gjennomsiktighet og etterprøvbarhet.

Forslag fra revisor 5 – Krav til rapportering

Det bør vurderes å definere fast mal for prosjektrapportering i kommunen. Denne bør dekke krav til innhold, frekvens og struktur på rapportering. Dette vil kunne bidra til å lette både oppfølging av prosjektene for styringsgruppen samt strukturere arbeidet for prosjektet og sikre at sentrale risikoer og krav følges opp. Revisjonen understreker betydningen av kontroll med hvert enkelt prosjekt (kostnadsramme, regnskap tidligere år, revidert budsjett, regnskap per dato, påløpte kostnader og forventet sluttkostnad). Rapporteringen bør i tillegg fange opp avvik på økonomi, omfang og kvalitet og fremdrift.

7 EFFEKT- OG RESULTATMÅL TIL INVESTERINGENE SOM GJØRES

7.1 Revisjonskriterier

Underproblemstilling 5	Revisjonskriterier
5. Er det stilt krav til at det etableres tydelige effekt- og resultatmål til investeringene som gjøres?	**5.1. Prosjektets leveranser bør defineres tydelig** **5.2. Det bør beskrives på en god måte hvilke kvalitetskriterier og toleransegrenser som gjelder for leveransen** **5.3. Prosjektet leveranser bør kunne knyttes til definerte nyttevirkninger som er målbare (effektmål)**

Revisjonskriterium 5.1

Prosjektets leveranser bør defineres tydelig

Å beskrive prosjektets leveranser er i Difis prosjektveiviser definert som en av hovedaktivitetene i planleggingsfasen. Det er viktig å etablere en tydelig beskrivelse av produktene som prosjektet skal levere:

> I planleggingsfasen er det viktig å gi en grundig beskrivelse av alle prosjektproduktene som skal være levert i løpet av prosjektperioden. Beskrivelsen skal gi en forståelse for hva som er hensikten med å utvikle produktet, samt viktige karakteristika ved produktet.
>
> De konkrete prosjektproduktene som her skal beskrives er de som prosjektet mener er nødvendige og tilstrekkelige for å skape disse ønskede endringene (effektmålet).

Revisjonskriterium 5.2

Det bør beskrives på en god måte hvilke kvalitetskriterier og toleransegrenser som gjelder for leveransen

For at prosjektleder skal kunne styre prosjektet i riktig retning og gjøre prioriteringer underveis er det viktig å definere hvilke kvaliteter prosjektet skal styres mot og toleransegrenser for disse. Difi beskriver følgende sentrale oppgave:

> Beskrive hvem som vil bruke produktet/leveransen og hvilke kvalitetskriterier og -toleranser det skal tilfredsstille.

Revisjonskriterium 5.3

Prosjektleveranser bør kunne knyttes til definerte nyttevirkninger som er målbare (effektmål)

Effektmålene beskriver hvorfor prosjektet er etablert, og beskriver ofte en ønsket fremtidig situasjon som skal oppnås ved å gjennomføre prosjektet. Effektmålene bør ligge til grunn for etablering av en gevinstrealiseringsplan.

Difi beskriver effektmål som ønskede endringer som følger av prosjektet. Videre at:

> Det er viktig at Prosjektforslaget er kortfattet og presist, gjenspeiler Prosjektmandatet og at prosjektmålene er spesifikke, målbare, akseptable, realistiske og tidsbestemte (SMART).

For at prosjektet skal kunne oppnå dette definerer Difi blant annet tre sentrale oppgaver for prosjektet i planleggingsfasen:

1. Beskrive formål og mål for prosjektet
2. Utarbeide en oversikt over sentrale gevinster som skal følges opp og kvantitativt måles - informasjon om måltall, målemetoder, tidspunkt for måling og gjennomføringsansvar
3. Beskrive eller illustrere hvordan hvert produkt er relatert til identifiserte nyttevirkninger og hvordan disse måles

7.2 Observasjoner og funn - Etablert internkontroll

Revisjonen har avdekket noen potensielle forbedringsområder som administrasjonen kan vurdere å ta tak i knyttet til krav til målstyring. Disse gjengis under.

Funn 14 – Krav til effekt og resultatmål – Avvik fra kriterium 5.1, 5.2 og 5.3
Prosjektkontoret kan ikke dokumentere at det er formulert eller beskrevet noen krav eller retningslinjer for målstyring i prosjektene.

7.3 Vurdering – Etablert internkontroll

Mottatt beskrivelse av etablert prosjektmetode omtaler ikke konkrete krav til målstyring i prosjektene og praksis er også ulik for de ulike prosjektene. Mål er viktige for å sikre riktig retning for prosjektet samt å gi prosjektleder noe å styre etter. Det bidrar også til at prosjektets interessenter omforenes om hva prosjektet skal være, hva som kan forventes fra endelig leveranse og legger grunnlaget for en gevinstrealiseringsplan. Prioritering av mål og krav for prosjektet med toleransegrenser gir prosjektleder noe å styre etter når krevende valg eventuelt må tas i prosjektgjennomføring og planlegging.

Forslag fra revisor 6 – Standard målhierarki
Som del av et standardoppsett for prosjektmandat/styringsdokument bør det etableres krav til målhierarki med effekt- og resultatmål. Målene bør være spesifikke, målbare, akseptable, realistiske og tidsbestemte.

Effektmålene bør formuleres slik at man i ettertid kan vurdere om man ved gjennomføringen av prosjektet har oppnådd de effektene man ønsket og som var grunnlaget for at prosjektet ble iverksatt i utgangspunktet. Effektmålene vil legge grunnlaget for en gevinstrealiseringsplan.

Resultatmål for prosjektet er knyttet til prosjektleders gjennomføring på tid, kost og kvalitet. Prosjektleder bør gis en prioritering mellom tid, kost og kvalitet, eventuelt også med toleransegrenser/kuttlister for hver parameter.

7.4 Observasjoner og funn - Etterlevelse

Politisk bestilling av et prosjekt er knyttet til et kommunestyrevedtak om gjennomføring av prosjektet innenfor en gitt økonomisk ramme og viser ikke til noen mål for prosjektet. For helsehus og Myrvang har prosjektleder laget et prosjektmandat med noen definerte mål for prosjektet. Målene for helsehus er delvis basert på og viser til vedtak i kommunestyret.
I mottatt beskrivelse av kommunens prosjektrammeverk er det også beskrevet hovedformål for skole og svømmehall.

Revisjonen har avdekket noen potensielle forbedringsområder som administrasjonen kan vurdere å ta tak i knyttet til målstyring i prosjektene. Disse gjengis under.

Funn 15 – Uklart målbilde – Avvik fra kriterium 5.1, 5.2 og 5.3
Prosjektkontoret kan ikke vise til en samlet målbeskrivelse for hvert enkelt prosjekt og målene som er definert er i varierende grad målbare. Det er normalt i statlige og kommunale prosjekter å stille krav til et målhierarki med tre nivåer. Et strategisk nivå som beskriver hvilket eller hvilke overordnede kommunemål prosjektet bygger opp under (kommunemål), et på prosjektnivå (effektmål) og et nivå som går på gjennomføring (resultatmål).

Mens kommunemålet kan være overordnet og kun bidra til å sikre strategisk forankring bør målene på de to andre nivåene være konkrete og målbare.

Effektmålene beskriver hva man ønsker å oppnå med prosjektet, nytteeffekten(e).

Resultatmål for prosjektet er knyttet til prosjektleders gjennomføring på tid, kost og kvalitet.

7.5 Vurdering – Etterlevelse

Det er definert overordnede mål for prosjektene. Disse er i varierende grad spesifikke og målbare, og de er ikke tidsbestemte. Målbeskrivelser, inkludert resultatmål, er ikke samlet i et mandat eller styringsdokument, noe som gjør det mer krevende å få fullstendig oversikt.

Bruk av standardoppsett/mal for prosjektmandat og styringsdokument vil gjøre det enklere å samle beskrivelser av mål og krav til prosjektet på et sted samt etablere en struktur og veiledning i utforming av prosjektmålene. Det vil kunne bidra til økt forankring av hva prosjektet skal levere og legge grunnlaget for en gevinstrealiseringsplan.

Forslag fra revisor 2 – Bestilling, mandat og styringsdokument (gjentatt kap 3 og 4)
Prosjektkontoret bør utarbeide en standardmal for prosjektmandat og styringsdokument. Prosjektmandatet bør legges til grunn og eventuelt justeres ved vedtak i kommunestyret. Med

bakgrunn i mandatet bør det utarbeides et styringsdokument som prosjektene skal styres etter og som oppdateres underveis i prosjektgjennomføringen. Dette vil kunne bidra sikre god forankring av hva prosjektet skal være for alle interessenter og at prosjektet leverer i henhold til mål og omfang. Klare rammer og mål gjør det også lettere for prosjektleder å styre prosjektet.

8 USIKKERHETSVURDERINGER

8.1 Revisjonskriterier

Underproblemstilling 6	Revisjonskriterier
6. Er det stilt krav til usikkerhetsvurderinger?	6.1. Det bør utarbeides en usikkerhetsstrategi som på en tydelig måte definerer hvordan usikkerhetselementer løpende skal identifiseres, håndteres og rapporteres 6.2. Det bør gjennomføres usikkerhetsanalyse etter anerkjent metode. Denne bør benyttes for å sette kostnads- og styringsramme for prosjektet 6.3. Det bør defineres hensiktsmessige toleransegrenser for usikkerhet 6.4. Det bør etableres et hensiktsmessig rammeverk og metode for usikkerhetshåndtering og oppfølging

Revisjonskriterium 6.1

> *Det bør utarbeides en usikkerhetsstrategi som på en tydelig måte definerer hvordan usikkerhetselementer løpende skal identifiseres, håndteres og rapporteres*

Difi beskriver at det som del av prosjektplanlegging bør etableres en usikkerhetsstrategi. Denne skal beskrive:

> … hvordan usikkerhetselementer skal løpende identifiseres, håndteres, rapporteres

Revisjonskriterium 6.2

> *Det bør gjennomføres usikkerhetsanalyse etter anerkjent metode. Denne bør benyttes for å sette kostnads- og styringsramme for prosjektet*

Difi anbefaler gjennomføring av usikkerhetsanalyser, men omtaler ikke fastsettelse av økonomiske rammer basert på vurdering av økonomisk usikkerhet. En viktig del av et godt gjennomført forprosjekt er imidlertid å sikre realistiske budsjetter og rammer for tids- og kostnadseffektiv gjennomføring av prosjektet. Vurdering av usikkerhet er sentralt for å kunne få gode og realistiske estimater.

Statlig praksis, og ledende kommunal praksis, tilsier at endelig styrings- og kostnadsramme settes basert på en vurdering av usikkerhet. Normalt settes styringsramme lik P50[10] og kostnadsramme lik P85[11]. Mens prosjektet disponerer P50 disponerer kommunestyret usikkerhetsavsetningen som er differansen mellom P50 og P85.

Revisjonskriterium 6.3

> *Det bør defineres hensiktsmessige toleransegrenser for usikkerhet*

Difi beskriver i prosjektveilederen usikkerhetsstrategien som følger:

> Usikkerhetsstrategien beskriver hensikten med usikkerhetsstyring, prosedyrene som vil bli brukt, roller og ansvar, usikkerhetstoleransene, tidspunkter for usikkerhetsanalyser, verktøy og teknikker, og krav til rapportering.

Revisjonskriterium 6.4

> *Det bør etableres et hensiktsmessig rammeverk og metode for usikkerhetshåndtering og oppfølging*

Difi anbefaler at det defineres roller og ansvar samt verktøy, teknikker, prosedyrer og krav til rapportering på usikkerhet.

8.2 Observasjoner og funn – Etablert internkontroll

Prosjektkontoret har benyttet seg av en ekstern leverandør til å bistå med metode for gjennomføring av kvalitativ usikkerhetsanalyse for Helsehuset og Bjørkelangen skole.

Revisjonen har avdekket noen potensielle forbedringsområder som administrasjonen kan vurdere å ta tak i knyttet til usikkerhetsvurderinger i prosjektene. Disse gjengis under.

Funn 16 – Formelle krav til usikkerhetsstyring – Avvik fra kriterium 6.1-6.4
Prosjektkontoret har ikke etablert en egen usikkerhetsstrategi eller metode for beregning og oppfølging av usikkerhet. Det er ikke stilt formaliserte krav til gjennomføring av usikkerhetsvurderinger.

Funn 17 – Ikke skilt mellom kostnads- og styringsramme – Avvik fra kriterium 6.2

[10] P50: ramme det antas at prosjektet kan gjennomføres innenfor med 50 % sannsynlighet. Inneholder avsetning for forventede tillegg utover grunnkalkyle
[11] P85: ramme det antas at prosjektet kan gjennomføres innenfor med 85 % sannsynlighet. Inneholder avsetning for usikkerhet utover forventede tillegg

Det er ikke skilt mellom, eller definert styrings- og kostnadsramme. I rapportering til styringsgruppen oppgis det for helsehuset at forventet gevinst er økonomisk ramme minus beregnet prosjektkostnad med usikkerhetsavsetning. Normalt skal en usikkerhetsavsetning dekke mer enn forventede tillegg. Det er ikke helt klar hva prosjektet her mener med økonomisk gevinst, men dersom man sikter til forventet forskjell mellom økonomisk ramme og forventet kostnad beregnes dette som forskjell mellom forventet prosjektkostnad (styringsramme P50) og økonomisk ramme (kostnadsramme P85). (Se forklaring lenger ned).

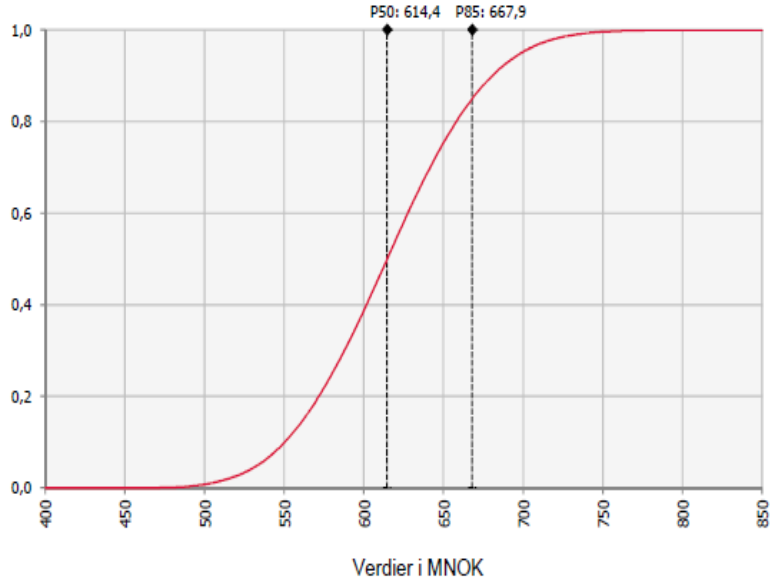
8.3 Vurdering – Etablert internkontroll

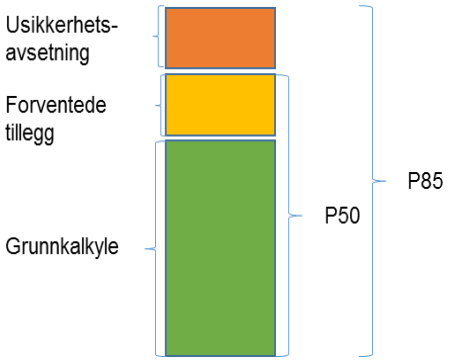
Det er ikke dokumentert noen formelle krav usikkerhetsstyring, men det er dokumentert gjennomført kvalitative usikkerhetsvurderinger i prosjektene med unntak av for Myrvang-prosjektet. Etablering av krav og metode for usikkerhetsstyring og oppfølging er viktig for å sikre at sentrale usikkerhetsmomenter avdekkes og for å sikre enhetlig og oversiktlig oppfølging og rapportering på usikkerhet.

Det er ikke gjort egne kvantitative usikkerhetsanalyser for å kartlegge usikkerhet i kalkyler og det er ikke skilt mellom styringsramme og kostnadsramme. En omforent definisjon av hva som ligger i økonomiske rammer er viktig for at både politikere som bestiller prosjektet og prosjektleder har samme forståelse for hva som ligger i den økonomiske rammen for prosjektet samt hvordan man skal forholde seg til denne etter hvert som prosjektet modnes.

Forslag fra revisor 7 – Skille mellom kostnads- og styringsramme
Det bør skilles i prosjektstyringen mellom kostnads- og styringsramme og det bør beskrives tydelig hva som menes og omfattes av de økonomiske rammene som omtales. Det bør defineres hva de ulike rammene består av samt hvor mye usikkerhet de er ment å dekke. Normalt settes styringsramme lik forventet kostnad eller P50[12] for prosjektet, mens kostnadsramme settes lik P85[13]. P50 inneholder en avsetning for forventede tillegg utover grunnkalkylen[14], mens P85 inneholder en ekstra avsetning for usikkerhet. Rammer bør justeres i forbindelse med beslutningspunkt 3 i overgangen til gjennomføringsfasen da mye vil ha endret seg siden opprinnelig ramme for prosjektet ble satt. Prosjektet bør ikke disponere usikkerhetsavsetningen (P85).

[12] P50: ramme det antas at prosjektet kan gjennomføres innenfor med 50 % sannsynlighet. Inneholder avsetning for forventede tillegg utover grunnkalkyle
[13] P85: ramme det antas at prosjektet kan gjennomføres innenfor med 85 % sannsynlighet. Inneholder avsetning for usikkerhet utover forventede tillegg
[14] Grunnkalkyle: Grunnkalkylen er summen av sannsynlig kostnad for alle spesifiserte, konkrete kalkyleelementer (kostnadsposter) på analysetidspunktet.





Figur 1: Eksempel på en S-kurve fra en kvantitativ usikkerhetsanalyse for et investeringsprosjekt i en stor norsk kommune. S-kurven representerer en kumulativ sannsynlighetsfordeling av mulige utfall for investeringskostnaden i prosjektet. Prosjektet gis normalt anledning til å disponere P50, som er det man forventer prosjektet skal koste (50 % sannsynlig at prosjektet kan realiseres innenfor denne rammen), mens prosjekteier holder av en usikkerhetsreserve (P50-P85) i tilfelle prosjektet blir dyrere enn forventet.

Figur 2: Sammenheng mellom grunnkalkyle, forventede tillegg, usikkerhetsavsetning, P50 og P85

Forslag fra revisor 8 – Krav til usikkerhetsstyring
Det bør etableres krav til usikkerhetsstyring som beskriver hva slags usikkerhetsanalyser som skal gjennomføres, når og hvordan de skal følges opp.

8.4 Observasjoner og funn – Etterlevelse

Det er gjennomført kvalitativ usikkerhetsanalyse for Helsehus og skoleprosjektet. Usikkerhetsanalysen er utarbeidet på bakgrunn av en usikkerhets-workshop som ble ledet og utført av HR-prosjekt med deltakelse fra kommunen. Basert på identifiserte risikoer og muligheter er det etablert en prioritert tiltaksliste.

Prosjektleder for svømmehall og skole har også etablert usikkerhetsmatrise for milepæler som det har vært rapportert på ukentlig til prosjektsjef.

Prosjektsjef opplyser[15] at prosjektkontoret har en praktisk tilnærming til usikkerhetsanalyser og at bruk P50 og P85 ikke er tatt i bruk av kapasitetsmessige hensyn. Det legges opp til at bevilgningen er kostnadsrammen. I utførelsesfasen legges det nå opp til et beslutningshierarki der en pott av

[15] Tilleggsopplysninger

rammen fordeles mellom byggeleder, prosjektleder og leder av prosjektkontoret med ukentlig rapportering til styringsgruppen.

Revisjonen har avdekket noen potensielle forbedringsområder som administrasjonen kan vurdere å ta tak i knyttet til gjennomføring av usikkerhetsanalyser. Disse gjengis under.

Funn 18 – Kvantitativ usikkerhetsanalyse – Avvik fra kriterium 6.2
Det er ikke dokumentert egne kvantitative usikkerhetsanalyser for prosjektene. Utarbeidede kalkyler er basert på erfaringstall og prosentvis tillegg for usikkerhet. Det er ikke gjennomført noen usikkerhetsgjennomgang med ulike fagområder for å identifisere og vurdere omfang av usikkerheter knyttet til kalkylene.

8.5 Vurdering - Etterlevelse

Det er ikke vedtatt noen strategi for usikkerhetsstyring, men det er dokumentert gjennomført kvalitative usikkerhetsvurderinger i prosjektene med unntak av for Myrvang-prosjektet. Prosjektleder for Skole og svømmehall har også formelt fulgt opp usikkerhet/risiko knyttet til fremdrift i prosjektene gjennom fast rapportering.

Det er ikke gjort egne kvantitative usikkerhetsanalyser for å kartlegge usikkerhet i kalkyler og det er ikke skilt mellom styringsramme og kostnadsramme. En omforent definisjon av hva som ligger i økonomiske rammer er viktig for at både politikere som bestiller prosjektet og prosjektleder har samme forståelse for hva som ligger i den økonomiske rammen for prosjektet samt hvordan man skal forholde seg til denne etter hvert som prosjektet modnes.

9 STØTTEVERKTØY

9.1 Revisjonskriterier

Underproblemstilling 7	Revisjonskriterier
7. Er det etablert hensiktsmessig støtteverktøy for gjennomføring og dokumentasjon av prosjektplanleggingen?	7.1. Det bør eksistere et eget prosjektarkiv der all dokumentasjon knyttet til prosjektet lagres på en systematisk måte 7.2. Det bør eksistere rutiner, retningslinjer og krav for lagring og oppdatering av relevant prosjektdokumentasjon 7.3. Prosjektet bør benytte planleggingsverktøy knyttet til fremdrift og økonomi som er tilpasset prosjektets kompleksitet

Revisjonskriterium 7.1

> *Det bør eksistere et eget prosjektarkiv der all dokumentasjon knyttet til prosjektet lagres på en systematisk måte*

Det er få konkrete krav til bruk av støtteverktøy og arkivering i Difis prosjektveiviser. Generelt beskrives imidlertid følgende:

> I løpet av et prosjekt, utarbeides det store mengder dokumentasjon. Det dreier seg blant annet om styringsdokumentasjonen, notater, power-point-presentasjoner, rapporter, analyser og andre dokumenter som er med å understøtte prosjektets fremdrift og måloppnåelse.
>
> Prosjektleder må sikre god versjonshåndtering av prosjektdokumentasjonen underveis i prosjektet. Når prosjektet skal avsluttes, må han sikre at dokumentasjonen avsluttes og arkiveres på hensiktsmessig måte. Det er svært viktig med tanke på erfaringsoverføring at det er enkelt å finne frem til prosjektdokumentasjon fra tidligere gjennomførte prosjekter.

Uten et prosjektarkiv vil det være krevende å sikre at relevant dokumentasjon arkiveres på en hensiktsmessig måte.

Kommunen må dessuten følge lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv. Dette omfatter også arkivverdige dokumenter i investeringsprosjekter.

Revisjonskriterium 7.2

> *Det bør eksistere rutiner, retningslinjer og krav for lagring og oppdatering av relevant prosjektdokumentasjon*

Det stilles i Difis prosjektveiviser krav til god versjonshåndtering og prosjektdokumentasjon underveis i prosjektet. Dette er vanskelig å få til på en god måte uten at det eksisterer rutiner, retningslinjer og krav til hva som skal lagres og oppdateres, samt hvor og hvordan dette skal gjøres. For at dokumentasjon skal ha verdi må det sikres troverdighet og tilgjengelighet for det som dokumenteres.

Revisjonskriterium 7.3

> *Prosjektet bør benytte planleggingsverktøy knyttet til fremdrift og økonomi som er tilpasset prosjektets kompleksitet*

Difi sier følgende om bruk av verktøy i for praktisk prosjektstyring:

> Det finnes ulike verktøyløsninger for praktisk prosjektstyring hvor blant annet Prosjektveiviserens faser, aktiviteter og dokumentmaler er bygget inn i løsningen. Et slikt verktøy vil være til stor nytte ved prosjektenes daglige bruk av Prosjektveiviseren. Dersom virksomheten ikke har et slikt verktøy som allerede er godt innarbeidet i organisasjonen anbefales å vurdere ulike tilgjengelige tilbud som finnes

Difi viser til et knippe eksempler på løsninger som kan være aktuelle å benytte seg av.

9.2 Observasjoner og funn – Etablert internkontroll

Kommunen har et arkivsystem for lagring av dokumentasjon kalt 360[16], men det er ikke stilt krav til hvordan prosjektdokumentasjon skal arkiveres og oppdateres.

Revisjonen har avdekket noen potensielle forbedringsområder som administrasjonen kan vurdere å ta tak i knyttet til retningslinjer og krav til dokumentasjon i prosjektplanleggingen. Disse gjengis under.

Funn 19 – Retningslinjer og struktur for dokumentasjon – Avvik fra kriterium 7.2
Prosjektkontoret har ikke etablert egne retningslinjer for hvordan og hva slags dokumentasjon som skal arkiveres for prosjektene. I intervjuer opplyses det at noe lagres i arkivsystem, noe lagres på server etter prosjektleders egen mappestruktur, mens noe finnes i leverandørenes prosjekthotell. Det er ikke noen fast struktur og hver prosjektleder arkiverer derfor dokumentasjon knyttet til prosjektgjennomføring etter egne vurderinger og rutiner. Det beskrives i intervjuer at det er opp til prosjektleder å arkivere og systematisere dokumentasjon i forbindelse med prosjektene. Prosjektkontoret bekrefter skriftlig i tilbakemelding på funn knyttet til retningslinjer og struktur for dokumentasjon at det er et forbedringspotensial på området og at arbeidet med dette er påbegynt.

[16] Public 360^0 er en standardløsning for saksbehandling, arkiv- og dokumenthåndtering. Løsningen er sømløst integrert med Microsoft Office og Outlook og legger til rette for en effektiv digital forvaltning (tieto).

9.3 Vurdering – Etablert internkontroll

Det er ikke stilt krav til struktur med tanke på hvilken eller hvordan prosjektdokumentasjon skal lagres og systematiseres. Manglende struktur og krav til dokumentasjon kan gjøre det krevende å finne tilbake i ettertid. Dette gjør at prosjektene og kommunen vil være sårbare dersom det på et senere tidspunkt skulle oppstå uenighet eller tvist om hva som har vært avtalt og planlagt. Det kan også være krevende å ha oversikt over hva som til enhver tid er de gjeldende kravene og rammebetingelsene for prosjektene.

Forslag fra revisor 9 – Standard mappestruktur og krav til dokumentasjon
Kommunen bør vurdere å lage en sjekkliste og mappestruktur for dokumentasjon i prosjekter. Det bør etableres en fast struktur og rutine for dokumentasjon samt stilles krav til hva som skal dokumenteres og hvordan i de ulike fasene. Dokumenter bør dateres og merkes med versjonsnummer og forfatter som minimum.

9.4 Observasjoner og funn - Etterlevelse

Prosjektene har benyttet seg av ulike verktøy i prosjektplanleggingen i tidligfasen. Prosjektkontroller har benyttet en egen Excel-modell for oppfølging av økonomi i prosjektene. For kalkyler har prosjektene brukt Bygganalyse som ekstern rådgiver, men også laget egne kalkyler basert på Holte-nøkkel. HR Prosjekt har bidratt som rådgiver og med verktøy for gjennomføring av kvalitativ usikkerhetsanalyse basert på HR-prosjekts egen mal.

Revisjonen har avdekket noen potensielle forbedringsområder som administrasjonen kan vurdere å ta tak i knyttet til fortløpende dokumentasjon i prosjektplanleggingen. Disse gjengis under.

Funn 20 – Versjonskontroll, datering og signering – Avvik fra kriterium 7.1 og 7.2
Flere dokumenter er verken signert, datert eller merket med versjonsnummer. Det er ikke noen formalisert versjonskontroll der det etableres et revisjonsspor for styrende dokumenter, med beskrivelse av versjonsnummer og dato, hvem som har utarbeidet dokumentet, hvem som eventuelt har kontrollert det og hvem som har godkjent det. Mange av dokumentene prosjektet har vist til er Word-dokumenter som er redigerbare og usignerte. Uten formelle rutiner for arkivering av dokumentasjon kan det derfor være vanskelig å vise til nødvendig historikk. Dette kan bli et problem for kommunen dersom det på et senere tidspunkt skulle oppstå tvist om forhold som ligger tilbake i tid. For noen dokumenter er det imidlertid opprettet saks- og arkivnummer, for eksempel for prosjektmandat for Helsehus.

9.5 Vurdering - Etterlevelse

Det har i forbindelse med denne revisjonen vært tidkrevende å få tak i all dokumentasjon og prosjektkontoret opplyser i intervjuer at det ikke er stilt noen krav til struktur med tanke på hvordan prosjektdokumentasjon skal lagres og systematiseres. Manglende struktur og krav til dokumentasjon kan gjøre det krevende å finne tilbake i ettertid. Dette gjør at prosjektene og kommunen vil være sårbare dersom det på et senere tidspunkt skulle oppstå uenighet eller tvist om

hva som har vært avtalt og planlagt. Det kan også være krevende å ha oversikt over hva som til enhver tid er de gjeldende kravene og rammebetingelsene for prosjektene.

Forslag fra revisor 10 – Bruk av standardmaler

Det er ikke etablert felles malverk for standard/obligatoriske dokumenter. Bruk av standardmaler kan bidra til å veilede i forhold til hva som skal dokumenteres, hvilke krav som stilles til dokumentasjonen samt god håndtering av versjonskontroll. Det finnes flere standardmaler tilgjengelig eksempelvis på Difi og prosjektveiviserens hjemmeside.

10 VURDERING, KONKLUSJON OG ANBEFALING

10.1 Oppsummering og vurdering

Er internkontrollen tilfredsstillende for gjennomføring av planleggingsfasen i investeringsprosjekter (problemstilling 1)?
Aurskog-Hølands overordnede tilnærming til gjennomføring og organisering av planleggingsfasen i investeringsprosjekter vurderes som fornuftig og i tråd med ledende praksis. Krav til internkontroll og gjennomføring består imidlertid kun av en overordnet tilnærming og prosjektfaseinndeling og det eksisterer få standardiserte prosesser, metoder eller krav til styring og gjennomføring av prosjekter i kommunen.

Kommunen gjennomfører flere store byggeprosjekter nå, aktiviteten i kommunen knyttet til utbygging er av den grunn høyere enn i en normal situasjon. Prosjektkontoret er opprettet i februar 2015 da flere av prosjektene allerede var igangsatt og de har jobbet med å utarbeide metode og retningslinjer parallelt med prosjektplanleggingen. En relativt liten prosjektportefølje samt kort vei mellom prosjektene og beslutningstaker veier til en viss grad opp for manglende formaliserte krav til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter i kommunen, men det er behov for å få på plass et felles rammeverk for prosjektstyring som i større grad formaliserer krav og gir veiledning for hvordan prosjekter skal planlegges i kommunen.

Etterleves interkontrollen i praksis etter kommunens metodikk og retningslinjer for prosjekter i planleggingsfasen (problemstilling 2)?
Internkontroll i prosjekter i Aurskog-Høland er lite formalisert, men løpende prosess og kommunikasjon mellom prosjektkontoret og styringsgruppen vurderes som god. Det har vært faste ukentlige statusmøter der utfordringer og problemstillinger drøftes fortløpende. Møtene er dokumentert gjennom prosjektpresentasjoner og møtereferater som oppsummer temaer og vedtak i møtene. For de prosjektene som prosjektkontoret har i sin portefølje er det tett dialog mellom prosjektkontoret og styringsgruppen. Prosjektporteføljen er relativt liten. Dette veier i stor grad opp for manglende formalitet i rapportering og i noen grad opp for lite formaliserte faseoverganger.

Administrasjonen gis ansvar for å gjennomføre og ta beslutninger i prosjektene basert på vedtak etter mulighetsstudie i kommunestyret. Uklare mandater og manglende bruk av styringsdokumenter bidrar til at det fremstår som noe uklart hva rammer og krav for de ulike prosjektene er, samt hvilke fullmakter administrasjonen har til å ta beslutninger med tanke på omfang, kvalitet og fremdrift.

Tilgjengeliggjøring av dokumentasjon i forbindelse med gjennomføringen av denne revisjonen har vært tidkrevende og prosjektkontoret bekrefter at det ikke er etablert retningslinjer eller krav til dokumentasjon i prosjektet. Noe prosjektdokumentasjon lagres i kommunens arkivsystem, noe på server eller lokalt hos prosjektleder mens annen dokumentasjon finnes på prosjekthotell etablert av rådgivere. Manglende grad av formaliserte krav til dokumentasjon bidrar til økt nøkkelpersonrisiko da det ikke vil være lett for andre enn de som har jobbet med dokumentene å finne frem til rett versjon. Dersom det skulle oppstå uenigheter internt eller eksternt om forhold knyttet til prosjektet har prosjektet også et dårlig utgangspunkt dersom de ikke kan dokumentere forholdet.

Forslag fra revisor knyttet til etablert internkontroll og etterlevelse
Det er fornuftig at en kommune som Aurskog-Høland baserer seg på et allerede utviklet rammeverk. Det vil ikke være hensiktsmessig at Aurskog-Høland skal utvikle et eget omfattende rammeverk samt bred kompetanse og kapasitet knyttet til prosjektstyring og gjennomføring. Prosjektene i dagens portefølje er imidlertid av en betydelig størrelse. Nettopp derfor er det viktig at man har en felles struktur og metode på plass som sikrer tilstrekkelig kontroll og veiledning i gjennomføringen og det eksisterer allerede standardiserte prosesser og malverk som kommunen med fordel kan benytte seg av i større grad. Prosjektkontoret er i gang med å utvikle struktur og metode basert på erfaringer som er gjort de siste to årene der de har gjort seg opp mange fornuftige tanker rundt prosjektstyring i kommunen.

I tillegg til å jobbe videre med egne skisserte forbedringsforslag, bør prosjektkontoret vurdere å etablere standardmaler for prosjektmandater og styringsdokumenter samt etablere felles retningslinjer og krav knyttet til fortløpende dokumentasjon. Det er revisors vurdering at dersom disse tingene kommer på plass vil kommunen være på god vei til å ha et godt grunnlag for gjennomføring av tidligfaseplanlegging i prosjekter.

10.2 Samlet vurdering og konklusjon

Oppsummert vurderer revisjonen det positivt at kommunen legger til grunn en anerkjent prosjektmodell (Difi) når investeringsprosjekter skal gjennomføres. Kommunen har i liten utstrekning utviklet Difi-rammeverket til en modell tilpasset Aurskog-Høland, men det er igangsatt et arbeid på området. På tidspunktet for denne revisjonen består kommunens modell av en presentasjon, men det er i liten grad etablert innhold i modellen. Revisjonen mener at det mangler en beskrivelse av hvilke krav som gjelder for styring av prosjekter i kommunen.

Rådmannen har ansvar for betryggende kontroll (kommuneloven § 23, annet ledd). Revisjonen vurderer kommunens internkontroll på området slik at den ikke gir tilstrekkelig støtte til den enkelte prosjektleder når prosjekter gjennomføres. Dette øker risikoen for at prosjektene ikke gjennomføres på en betryggende måte. En beskrivelse av hvilke krav som gjelder for prosjektstyring og dokumentasjon i kommunen er således ikke på plass.

Uklare mandater gjør at det ikke er klart beskrevet hva de folkevalgte har ansvar for, og hva som er delegert til rådmannen. Prosjektrapportering på det enkelte prosjekt med tanke på framdrift og kostnad, er ikke på plass. Revisjonen understreker at klare styrings- og rapporteringslinjer er svært viktig gjennom hele prosjektløpet.

På denne bakgrunn konkluderer revisjonen på problemstillingene som følger:

Problemstillingene	Konklusjonene
Problemstilling 1 Er internkontrollen tilfredsstillende for gjennomføring av planleggingsfasen i investeringsprosjekter?	Det er etablerte en modell på et overordnet nivå. Overordnet tilnærming virker fornuftig og i tråd med ledende praksis. Det gjenstår å få på plass innholdet i systemet før en tilfredsstillende internkontroll er etablert.
Problemstilling 2 Etterleves internkontrollen i praksis etter kommunens metodikk og retningslinjer for prosjekter i planleggingsfasen?	Prosjektene som er kontrollert følger i noen grad anerkjent praksis og metode for prosjektgjennomføring i tidligfase, slik kommunen har bestemt. Det er for flere prosjekter svikt i deler av gjennomføringen. Dette krever etter revisjonens vurdering at kommunen får på plass en mer fullstendig internkontroll på området og at denne implementeres og etterleves.

10.3 Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Administrasjon bør utarbeide og implementere innholdet i prosjektmodellen for gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder
    a. utarbeide en beskrivelse av hvilke krav som gjelder for styring av prosjekter i kommunen, herunder standard styringsdokument og tilfredsstillende malverk
    b. tydeliggjøre bestillinger og standardisere mandater
    c. etablere retningslinjer for dokumentasjon, arkivering og bruk av standardmaler
2. Administrativt og folkevalgt nivå bør etablere en felles forståelse for rammene til prosjektene og prosjektoppfølgingen, herunder
    a. avklare styringslinjer, fullmakter, kommunikasjon og rapportering
    b. tydeliggjøre og forankre forståelse for forskjell mellom styringsramme og kostnadsramme, hva disse omfatter, samt hvordan prosjektene skal forholde seg til usikkerhet.

DOKUMENTASJONSLISTE OG OVERSIKT OVER INTERVJUER

Dokumentasjon

Generelt
Kontrollutvalget.pdf [beskrivelse av prosjektmetode]
Forslag til ny prosjektmetodikk.pptx
Usikkerhetsworkshop usikkerhet og tiltak Aurskog Høland kommune.pdf
SWOT ANALYSE prosjektgjennomføring.docx
Diverse presentasjoner til formannskapet
Tertialrapporter 2015
Økonomiplan 2015-2018
Økonomiplan 2016-2019
Referater fra styringsgruppemøter (utvalg)
1602318 Usikkerhetsworkshop Aurskog Høland kommune tidligversjon.xlsx
Aurskog-Hølands økonomireglement
Bjørkelangen skole
130506-kommunestyret-sakspapirer.pdf
130624-kommunestyret-moteprotokoll politisk bestilling.pdf
Mandat for rom og skisseprogram, bygging av ny skole 27.08.2014.docx
130318-kommunestyret-moteprotokoll Bjørkelangen skole og Helsehus.pdf
130506-kommunestyret-moteprotokoll Bjørkelangen skole (Bla entrepriseform).pdf
Ukerapporter (utvalg)
Kalkylegjennomgang Bjørkelangen skole 24.11.2015.xlsx
Økonomioppfølging Bjørkelangen skole.xlsx
Myrvang
151210 Myrvang boliger Rom- og funksjonsprogram til styringsgruppen.pdf
1600701 Myrvang forporsjektbeskrivelse.pdf
Diskusjonsnotat entrepriseform 090316 Myrvang.pdf
Myrvang skisseprosjekt 160316.pdf
Prosjektmandat Myrvang revidert 290216.docx
PROSJEKTSTYRINGSPLAN FOR MYRVANG 100516.docx
Kalkyler økonomi (div excelbøker)
Diskusjonsnotat BP3 170816 Myrvang.pdf
Helsehus
VS Evaluering av tilbud for helsehuset.msg [kommunikasjon rundt kvalitetssikring av tilbudsunderlag]
eksport budsjett realistisk helsehus 14122015.xls
Justert kalkyle helsehus 14122015.xls

Utvalg av presentasjoner i ledermøter (styringsgruppen)
Notater fra brukermedvirkning (utvalg)
protokoll-kommunestyret-2014-12-15.pdf
Vedlegg til sak i kommunestyret 15 12 14 77 14.pdf
protokoll-kommunestyret-2014-11-3.pdf
140922-kommunestyret-sakspapirer.pdf
140922-kommunestyret-moteprotokoll.pdf
130318-kommunestyret-sakspapirer_samhandlingsprosjektet 11_13.pdf
Økonomioppfølging Helsehus.xlsx
Appendiks til mandat prosjektstyringsplan AHH 130716.docx
Prosjektmandat Helsehus revidert 130716.docx
Prosjektmandat Helsehus.docx
Svømmehall
16-00808-1 Mandat for prosjekt bygging av svømmeanlegg i Bjørkelangen 223074_1_1.PDF
Mandat for anskaffelse av svømmeanlegg på Bjørkelangen (1).PDF
Mandat for anskaffelse av svømmeanlegg på Bjørkelangen vedtak endring ramme.PDF
Ukentlige rapporter (utvalg)
kalkyle svømmehall.pdf
Økonomioppfølging Svømmebasseng.xlsx

Intervjuer

Navn, stilling	Dato
Olav Borud, prosjektkontroller	1.12.2016
Jens Kristian Waaler, prosjektleder for Bjørkelangen skole og svømmehall.	1.12.2016
Johan Tørnby, prosjektleder for Helsehus og Myrvang	1.12.2016
Jane Brit Løland, innkjøpsansvarlig for alle prosjektene	1.12.2016
Thomas Grønnerød-Hemmingby, leder prosjektkontoret	8.12.2016

VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

Aurskog-Høland kommune
Kommuneadvokaten

den romslige kommunen

Romerike revisjon IKS
Ringveien 4
2050 JESSHEIM

Saksbehandler: Thomas Grønnerød-Hemmingby Vår dato: 17.03.2017 Deres dato: Vår ref: 15/04846-5 Deres ref:

Tilsvar til foreleggelse av forvaltningsrevisjonsrapport "Gjennomføring av investeringsprosjekter i tidligfasen".

Rådmannen har gått gjennom utkast til rapport og vil komme med følgende bemerkninger til revisjonsrapporten.

Det bemerkes innledningsvis at selskapet revisjonen hyret inn for å gjennomføre datainnsamling har hatt en begrenset dialog med administrasjonen og at verken politikere eller administrativ toppledelse i kommunen har blitt kontaktet. Rapporten har fokus på formalisert rapportering og styringssystemer og vil dermed ikke fange opp den tette og løpende dialog som har vært mellom prosjektorganisasjon og administrativ toppledelse.

Historikk om prosjektene og tidlige valg

Rapporten omhandler tidligfasen av større investeringsprosjekter. Prosjektene ble besluttet og satt i gang i perioden 2013 – 2016 etter at kommunen i en lengre periode ikke hadde gjennomført større investeringsprosjekter innen eiendom. For å gjennomføre prosjektene har Rådmannen tildelt prosjektkontoret oppgaven med å finne og implementere en prosjektmodell, samt realisere de aktuelle prosjektene. Det var et stort press for å gjennomføre prosjektene så raskt som mulig og det ble valgt å utsette formalisering og dokumentasjon av prosjektmetodikk da dette arbeidet med organisasjonens begrensede ressurser ville ha medført en prosjektutsettelse det ikke var politisk eller administrativt rom for.

Valget har medført at prosjektkontoret har utviklet metodeverktøy og dokumentmaler ved behov, mens prosjektene har blitt gjennomført. Eksisterende maler har blitt videreutviklet basert på tilegnet kunnskap og behov i prosjektene.
Det har blitt gjennomført en løpende evaluering av hvordan prosjekter gjennomføres i kommunen av prosjektkontoret og det er arbeidet med å få på plass en mer detaljert prosjektmetodikk for større investeringsprosjekter.

Revisjonens anbefaling

Revisjonen kommer med følgende anbefaling:

1. Administrasjon bør utarbeide og implementere innholdet i prosjektmodellen for gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder
    a. utarbeide en beskrivelse av hvilke krav som gjelder for styring av prosjekter i kommunen
    b. tydeliggjøre bestillinger og standardisere mandater
    c. etablere retningslinjer for dokumentasjon, arkivering og bruk av standardmaler

d. få på plass et tilfredsstillende malverk, herunder standard styringsdokument

2. Administrativt og folkevalgt nivå bør etablere en felles forståelse for rammene til prosjektene og prosjektoppfølgingen, herunder
   a. avklare styringslinjer, fullmakter, kommunikasjon og rapportering
   b. tydeliggjøre og forankre forståelse for forskjell mellom styringsramme og kostnadsramme, hva disse omfatter, samt hvordan prosjektene skal forholde seg til usikkerhet.

Rådmannen er i hovedsak enig i anbefalingene til revisjonen. Anbefalingene samsvarer også i stor grad med resultatet av administrasjonens egen evaluering av tidligfasen gjennomført sommeren 2016. Mange av forholdene er på plass, men andre krever en formalisering i form av beskrevne rutiner. Den kodifiserte prosjektmetodikk inneholder forslag til leveranser i de enkelte prosjekttrinnene, mer finmasket ansvarsmatrise, verktøysbeskrivelser og dokumentmaler. Det er meningen at prosjektmetodikken skal tilpasses det enkelte prosjekt ut fra størrelse og kompleksitet.

Det må også foretas en konkret vurdering av i hvilken grad økte krav til dokumentasjon og standardisert rapportering kommer i konflikt med effektivitetshensyn og dreier fokus bort fra andre aktiviteter. I organisasjoner med et stort prosjektvolum er behovet større for standardisert kommunikasjon da porteføljestyringsmodeller gir administrativ toppledelse mulighet til å prioritere fokus på de prosjekter som trenger ledelsesoppfølgning. Det må hensyntas at Aurskog-Høland kommune er en liten kommune, med relativt få administrativt ansatte og at prosjektkontoret kun har 2,5 årsverk. Organisasjonen begrensede størrelse gir kort vei mellom ansatte og administrativ toppledelse. Økt fokus på dokumentasjon og formell rapportering er ressurskrevende og vil medføre redusert tid til andre arbeidsoppgaver. Modellen som har blitt benyttet i Aurskog-Høland kommune har gitt en tettere kobling mellom prosjektet og administrativ toppledelse. Denne modellen gir bedre forankring av prosjektene og prosjektenes mål, toppledelsen har et stort eierskap til prosjektene og har fått en større detaljkunnskap om strategisk viktige prosjekter og beslutninger i disse.

Kommunen må evaluere hva som er korrekt balanse mellom dokumentasjon og prioritering av andre viktige oppgaver for å sikre gode prosjekter.

Prosjektøkonomi – tildeling av mandat

Anbefalingen i punkt 2 b forutsetter at det settes styringsramme og kostnadsramme tidlig i prosjektet. For at dette skal kunne gjennomføres må prosjektenes økonomiske mandat behandles på en annen måte enn det som har vært tilfellet i dag.

Modellen som foreslås er å beregne både kostnad ved P50 og P85. Vi har dårlige erfaringer med å få beregnet P50 kostnader og P85 kostnader vil ha like stor usikkerhet knyttet til seg. Vi har benyttet forskjellige metoder gjennom Holteprosjekt, rådgiverne selv og eksterne selskaper som spesialiserer seg på kalkyleutarbeidelse. Egenutviklede kalkyler basert på Holteprosjekt med skjematiske tillegg for risikoavsetninger har vist seg å være mest presis i våre prosjekter.

I følge Jon Lerheim, professor II ved BI og nestor innen prosjektstyring, vil usikkerheten knyttet til sluttkostnad være -30% til + 40% når man skal basere seg på P80 ved avslutning av konseptvalgsfasen (mulighetsstudie). For skolen ville usikkerheten i ved tildeling av mandat da være at skolen kom til å ha en prosjektkostnad på mellom 212 millioner og 424 millioner eks mva. Administrasjonen skulle tildeles et styringsmål på NOK 303 millioner eks mva og kommunestyret ha en styringsreserve på NOK 121 millioner.

For de prosjektene ville tallene vært basert på kalkyler:

Prosjekt	P50	P85
Skole	303 millioner	424 millioner
Svømmeanlegg	65 millioner	92 millioner
Helsehus	186 millioner	260 millioner

Myrvang	66 millioner	93 millioner
Løken barnehage[1]	19,5 millioner	25,5 millioner

Hovedutfordringen ligger i å identifisere korrekt P50-nivå. Ved en god identifisering av P50 og P85 kostnader vil modellen med deling mellom kostnads- og styringsramme ha stor verdi. Det må presiseres at med et stort antall prosjekter bør totalkostnaden for prosjektene ligge nærme akkumulert P50. Som et tillegg bør det i forbindelse med realiseringsfasen settes av nødvendige rammer for uforutsette kostnader i prosjektet. Lereim har satt dette til 10 % av prosjektkostnad og dette bør da legges på toppen av samlede beregnede kostnader for byggherrekostnader og entreprisekostnader. Dette skal dekke både forventede og uforventede tillegg.

Et av hovedpunktene i prosjektkontorets egenevaluering var behovet for klarere økonomiske mandater fra politikerne. Alle tildelinger skal ha en fast mal der det ikke er tvil om det tildeles en netto eller bruttoramme, verken i forhold til MVA eller om det er mandat basert på kommunalegenfinansiering. Det er ønskelig at styringsrammen settes til P50 og inkluderer både byggherrekostnader og entreprisekostnader. I bakgrunnsdokumentasjonen for mandatet bør det være beskrevet grensesnittet for hva som er inkludert i prosjektet og hva som ikke er inkludert i prosjektet.

Styringsgruppens fullmakter til å gjøre valg om kvalitet, fremdrift og økonomi

Rådmannen kan foreta valg vedrørende kvalitet, fremdrift og økonomi i prosjektene innenfor rammene av politiske vedtak.

Avvik om internkontrollsystem knyttet til fremdrift, økonomi og kvalitet

Avvik beskrevet i rapporten om manglende internkontroll vedrørende fremdrift, økonomi og kvalitet er etter rådmannens vurdering upresist. Prosjektorganisasjonen inklusive styringsgruppen har hatt en tydelig felles forståelse av krav til fremdrift, økonomi og kvalitet. Temaene har blitt diskutert fortløpende i prosjekt og styringsgruppe. I fremtidig prosjektmetodikk vil disse temaene være formalisert i mandatet for prosjektene.

Modellen med tett dialog har medført at beslutningspunkter ikke har vært dokumentert tilfredsstillende, men det er administrasjonens vurdering at det ikke har vært noen form for usikkerhet knyttet til hvorvidt prosjektene har utført beslutninger knyttet til de enkelte beslutningspunktene. Dokumentasjonen av beslutningspunktene vil forbedres fremover.

I forbindelse med vurdering av innhold i prosjektene har modellen med alternativene fortsett, endre og kill blitt benyttet i alle prosjektene. Det har ikke blitt utarbeidet diskusjonsnotater i forbindelse med alle prosjekter, men dette er ment å bli implementert i prosjektmetodikken.

Manglende formell struktur på rapportering har blitt avhjulpet gjennom tett og løpende dialog mellom prosjektorganisasjon, administrativ ledelse og politikere. Revisjonen har vektlagt dokumentert dialog, ikke annen kommunikasjon. Ukentlige prosjektmøter og ukentlige styringsgruppemøter med muntlig gjennomgang og diskusjoner knyttet til kvaliteter, fremdrift og økonomi oppfyller ikke revisjonens dokumentasjonskrav, men det betyr ikke at innhold og rammer for disse temaene ikke har vært satt og kjent i prosjektorganisasjonen.

Ytterligere kvalitetssikring av prosjektinnhold

I byggeprosjekter gjennomføres tredjepartskontroll av prosjektering og byggeaktiviteter under utførelsesfasen.

Ekstern kvalitetssikring av innhold i prosjekter må vurderes opp mot hvem som benyttes som rådgivere i prosjektene. Kommunen har rammeavtaler med landsledende rådgivningsmiljøer som har dokumentert gode rutiner for internkontroll i anbudsfasen for rammeavtalene. I de gjennomførte prosjektene har det

[1] Her ble P50 beregnet etter skissefasen og P80 er -20/+30%.

på beslutningstidspunktet blitt vurdert at det ikke var nødvendig med ytterligere ekstern kvalitetssikring. Effektivitetshensyn og tidsaspektet var sentrale i denne sammenheng.

Økonomisk rapportering

Prosjektene har både hatt en fast rapportering vedrørende økonomi i forbindelse med års- og tertialrapportering i tillegg til en løpende rapportering overfor leder av prosjektkontoret og styringsgruppe. For gjennomføringsfasen er det direkte sammenheng mellom avtalt betaling og fremdriftsplan nedfelt i en betalingsplan.

Prosjektkontoret benytter rapporteringsverktøy som angir forbrukte ressurser, fremtidige forpliktelser og en risikovektet forventet sluttkostnad for prosjektet.

I tidligfasen har det blitt foretatt en konkret vurdering av kostnader i de enkelte trinnene av tidligfase sammenholdt en skjematisk vurdering av samlede prosjekteringskostnader sett i lys av prosjektets art, størrelse og kompleksitet. Prosjekteringskostnadene vil kunne variere fra 8-25 %.

Det er administrasjonens vurdering at det er betryggede kontroll med økonomi.

Mål for prosjektene

Det er satt overordnede mål for prosjektene knyttet opp mot sentrale mål på kommuneplan. Målene er satt av prosjektleder, prosjektsjef og styringsgruppe i fellesskap. Målene er kommunisert internt i prosjektene og overfor politikere.

Effektmål er hovedsakelig overført til tjenesteutøverne og driftsorganisasjonen da de har kontroll over måloppnåelse.

Som beskrevet ovenfor er det administrasjonens oppfattelse at det er kjente resultatmål for tid, kost og kvalitet i alle prosjektene.

Usikkerhet

Det har blitt gjennomført kvalitative usikkerhetsanalyser for alle prosjekter når de skal over i gjennomføringsfasen. Usikkerhetsområder har blitt prioritert ut fra produktet av innvirkning og hendelsesfrekvens og det er sett på og implementert tiltak for å motvirke frekvens eller begrense effekt av hendelser.

Når det gjelder kvantitative analyser kommer dette til uttrykk i forbindelse med forventet sluttkostnad for prosjektet i økonomirapporteringen. Det er estimert kostnader og sannsynlighet for konkrete usikkerhetspunkter og som så er lagt til grunn ved beregning av forventet sluttkostnad.

Med hilsen
for Aurskog-Høland kommune
Kommuneadvokaten

Siri Hovde
rådmann

Thomas Grønnerød-Hemmingby
leder av prosjektkontoret

Dokumentet er godkjent elektronisk uten underskrift