



Foto: Arkitektgruppen Lille Frøen AS

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 4-2024

# **POLITISK INVOLVERING I NYE AURSMOEN BARNEHAGE OG SKOLE**

AURSKOG-HØLAND KOMMUNE

MARS 2024



# INNHold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>1</b>
Anbefalinger	2
Kommunedirektørens høringsuttalelse	2
<b>1 Innledning</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Tidslinje for ny barnehage og skole på Aursmoen	4
1.3 Formål og problemstillinger	4
1.4 Rapportens oppbygging	5
<b>2 Datagrunnlag</b>	<b>6</b>
2.1 Dokumentanalyse	6
2.2 Intervjuer	6
2.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet	6
<b>3 Revisjonskriterier</b>	<b>7</b>
3.1 Kilder til revisjonskriterier	7
3.2 Prosjektmetodikk	7
3.3 Beslutningsgrunnlag	9
<b>4 Etablert prosjektmetodikk</b>	<b>11</b>
4.1 Prosjektmetodikk for investeringsprosjekter	11
4.2 Tidligfasen av investeringsprosjektet	12
4.3 Revisjonens vurderinger og konklusjon	13
<b>5 Beslutningsgrunnlagene</b>	<b>14</b>
5.1 Beslutningsgrunnlaget for mulighetsstudie	14
5.2 Beslutningsgrunnlaget for prosjektering	16
5.3 Beslutningsgrunnlaget for igangsetting av bygging	18
5.4 Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger	19
<b>6 Litteratur og kildeliste</b>	<b>22</b>
<b>VEDLEGG</b>	<b>26</b>
6.1 Kommunedirektørens høringssvar	26
Figur 1: Faseinndeling .....	8
Tabell 1: Utvikling i estimert total prosjektkostnad.....	17

Tabell 2: Informasjonen gitt i saksfremleggene ..... 19

## SAMMENDRAG

Formålet undersøkelsen har vært å belyse hendelsesforløpet i investeringsprosjektet «Ny barnehage og skole på Aursmoen». Undersøkelsen har vurdert om administrasjonens prosjektmetodikk sikret at politikerne var tilstrekkelig involvert, og om saksfremleggene ga gode beslutningsgrunnlag.

Undersøkelsen besvarer følgende problemstillinger:

1. Er det etablert en prosjektmetodikk som sikrer at politikerne var tilstrekkelig involvert i tidligfasen av prosjektet?
2. I hvilken grad har saksfremleggene til politikerne lagt til rette for et godt beslutningsgrunnlag i tidligfasen av prosjektet?

### Hovedfunn

1. Prosjektmetodikk ble sent innført.
2. Kommunestyret fikk aldri fremlagt en sak for å vurdere igangsetting av prosjektet.
3. Investeringsbeløpene fremgår ikke tydelig i sakene.
4. Kostnadene var betydelig underestimerte.

### Prosjektmetodikk ble sent innført

Kommunestyret vedtok at administrasjonen skulle innføre prosjektmetodikk for investeringsprosjekter i mai 2017. Ifølge prosjektmetodikken skulle kommunestyret vedta mulighetsstudie. Da kommunestyret vedtok mulighetsstudie for nye Aursmoen skole i desember 2018, inneholdt saken ingen av de opplysningene metodikken la opp til. Revisjonen mener dette viser at vedtakene om metodikk, ikke var tilstrekkelige implementert i desember 2018.

### Kommunestyret fikk aldri fremlagt en sak for å vurdere igangsetting av prosjektet

Revisjonen mener det ville krevd uvanlig mye av kommunestyrets medlemmer, dersom de skulle forstå at de vedtok en mulighetsstudie for ny skole i 2018. En må lete nøye i nettversjonen av økonomiplanen for å finne: «Det igangsettes mulighetsstudier for ny skole på Aursmoen» og at «Nye Aursmoen skole» er oppført med en utgift på 111 millioner. Kommunedirektøren opplyser i faktahøringen, at 111 millioner kun var et estimat for årene 2021 og 2022. Totalt anslag for prosjektet var vurdert til 320 millioner kroner. Dette beløpet er ikke oppgitt i saken, men oppgis først året etter. Vi får også opplyst at mulighetsstudien kostet ca. 2 millioner. Grunnlaget for denne beslutningen tilfredsstillende etter revisjonens vurdering ingen av kravene til et beslutningsgrunnlag. Revisjonen mener derfor kommunestyret ikke fikk avgjøre om kommunen skulle igangsette arbeidet med skolen.

En så stor økonomisk beslutning har prinsipiell betydning. Det skulle vært presentert tydelig for kommunestyret i selve saksfremlegget og i forslag til vedtak. Betydningen tilsier etter revisjonens

mening, at kommunestyret burde ha fått behandlet dette i egen sak i forkant av økonomiplanen. At det var igangsatt et prosjekt til 320 millioner kan ha lagt føringer for den senere beslutningen om å sette i gang prosjektering av skolen.

I kommunes reglement for saksforberedelse var det i liten grad tatt inn egne bestemmelser om saksbehandlingen. Reglementet angav ikke hvilke saker som skulle fremlegges som egne saker. Det samme gjeldende dagens reglement.

### **Investeringsbeløpene fremgår ikke tydelig i sakene**

Saken der mulighetsstudien ble vedtatt, omtaler bl.a. 2,7 millioner ekstra til private barnehager, men ikke den nye skolen til 320 millioner. Beslutningsgrunnlaget for vedtaket om prosjekteringen i 2020 oppgir heller ikke kostnaden tydelig. Kommunestyret behandlet i samme møte *Budsjett 2021 m/ Økonomiplan 2022-2024*, der vedlagt økonomiplan presenterer kostnaden. Revisjonen mener det er en alvorlig mangel ved de to sakene. Størrelsen på investeringer som foreslås, er en vesentlig del beslutningsgrunnlaget for de folkevalgte.

### **Kostnadene var betydelig underestimert**

Total prosjektkostnad for nye Aursmoen skole ble estimert til 352 millioner i 2020. Frem til 2022 vokste dette estimatet med 149 prosent, til 849 millioner. Dette er en betydelig underestimering som kan ha påvirket kommunestyrets vedtak i 2020.

## **Anbefalinger**

På bakgrunn av undesøkelsen er revisjonens anbefalinger:

Kommunedirektøren bør:

1. vurdere å foreslå bestemmelse i *Reglement for politisk organisering, saksforberedelse og møteregler i folkevalgte organer 2023-2027* om at investeringer over et gitt beløp, skal behandles i egne saker i kommunestyret
2. sikre at kostnaden fremkommer tydelig i investeringssaker
3. gjøre tiltak for å bedre de økonomiske estimatene som legges frem for de folkevalgte i investeringsprosjekter

## **Kommunedirektørens høringsuttalelse**

Et utkast til rapport er forelagt kommunedirektøren til uttalelse. Høringssvaret er mottatt 15.3.2024, og er i sin helhet vedlagt rapporten. I svarbrevet går det frem at kommunedirektøren oppfatter at faktagrunnlaget er i henhold til informasjon i politiske saksdokumenter og informasjon gitt fra administrasjonen. Videre presiserer kommunedirektøren at noe av det faktiske grunnlaget for rapporten har vært vanskelig å verifisere, ettersom revisjonen går tilbake til 2017 og mange ledere og ansatte som jobbet med prosjektet har sluttet.

Administrasjonen tar til etterretning at prosjektmetodikken som ble vedtatt i kommunestyret i mai 2017 ikke ble fulgt i den innledende fasen av prosjektet, og at det burde vært utarbeidet skriftlig dokumentasjon og saksframlegg som politisk beslutningsgrunnlag før oppstart av mulighetsstudien i 2018. Kommunedirektøren trekker også frem at det er etablert en prosjektmetodikk med klare beslutningspunkter som praksis for prosjekter etter 2019, og at beslutningsgrunnlagene som ble lagt fram til politisk behandling i desember 2020 og desember 2022 var gode.

Administrasjonen tar også til etterretning at kostnadene må komme tydelig fram i saksframlegg som gjelder investeringer, og vil så langt som mulig beregne totale kostnader i tidligfasen av investeringsprosjektene, slik at dette kommer tydelig fram i forslag til politisk beslutning av investeringsprosjekter.

Administrasjonen vil følge opp revisjonens anbefaling om å foreslå bestemmelser om at investeringer over et gitt beløp skal behandles i egne saker i kommunestyret.

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Kommunestyret vedtok ved behandlingen av *Ny barnehage og skole på Aursmoen*, bl.a. å be kontrollutvalget om å evaluere anskaffelsesprosessen. Kommunestyret angav også temaene som skulle belyses (12.12.2022 i sak 116/22).

Kontrollutvalget vedtok 30.1.2023 (sak 6/23) å be revisjonen med utgangspunkt i kommunestyrets vedtak, legge frem forslag til prosjekt- og fremdriftsplan samt et antatt prosjektbudsjett. [Kontrollutvalget vedtok](#) prosjektplanen i mars (sak 11/23), og vedtok i juni en justert prosjektplan (sak 23/23).

## 1.2 Tidslinje for ny barnehage og skole på Aursmoen

Tidslinjen for de viktige vedtakene i kommunestyret som er relevante for behandlingen av Ny barnehage og skole på Aursmoen er:

- Mai 2017: kommunestyret vedtar å be administrasjon utarbeide og implementere innholdet i prosjektmodellen for gjennomføring av investeringsprosjekter. (sak 25/17).
- Juni 2018: kommunestyret vedtar å innføre prosjektmetodikk (sak 31/18).
- Desember 2018: kommunestyret vedtar å igangsette en mulighetsstudie ved behandling av Økonomiplan 2019-2022 (sak 49/18).
- Desember 2020: kommunestyret vedtar å sette i gang prosjektering av ny skole og barnehage (sak 126/20).
- Desember 2022: kommunestyret vedtar å starte byggingen av Ny barnehage og skole på Aursmoen (sak 116/22).

## 1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å belyse hendelsesforløpet i investeringsprosjektet betegnet «Ny barnehage og skole på Aursmoen».

Undersøkelsen har to problemstillinger:

1. Er det etablert en prosjektmetodikk som sikrer at politikerne var tilstrekkelig involvert i tidligfasen av prosjektet?
2. I hvilken grad har saksfremleggene til politikerne lagt til rette for et godt beslutningsgrunnlag i tidligfasen av prosjektet?

Den første problemstillingen undersøker i hvilken grad kommunen har etablert rutiner og retningslinjer for politisk involvering i tidligfasen av investeringsprosjekter, og om disse samsvarer med anerkjent prosjektmetodikk. Problemstillingen undersøker også kommunens praksis på dette området i tidligfasen av investeringsprosjektet Ny barnehage og skole på Aursmoen.



Den andre problemstillingen undersøker i hvilken grad saksfremleggene har gitt kommunestyret et godt grunnlag for å fatte beslutninger i investeringsprosjektet.

#### **1.4 Rapportens oppbygging**

Kapittel 2 beskriver gjennomføring og bruk av metode. I kapittel 3 gjennomgår vi kriteriene eller kravene vi legger til grunn. Kapittel 4 og 5 gjennomgår funnene og revisjonens vurderinger og konklusjon i de to problemstillingene.

## 2 DATAGRUNNLAG

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og intervjuer.

### 2.1 Dokumentanalyse

Dokumentene som er analysert er knyttet til hendelsesforløpet rundt anskaffelsen, rutiner for rapportering til de folkevalgte og innholdet i saksfremleggene. Revisjonen har gjennomgått sakslisten til kommunestyremøtene fra 2015 og fremover. I alle sakene som vi antok kunne være relevante for undersøkelsen har vi søkt etter stikkordene: «Aursmoen», «Ny skole» og «mulighetsstudie». Der vi har funnet henvisning til saker i andre utvalg, har vi også gjennomgått sakslisten til andre politiske utvalg og søkt på de samme stikkordene.

### 2.2 Intervjuer

Revisjonen har intervjuet kommunalsjef oppvekst og utdanning og prosjektleder strategi og utvikling. Intervjuene ble gjennomført 19.10.2023 og 19.1.24.

Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det vil si at temaene hovedsakelig er bestemt på forhånd, men at rekkefølgen blir bestemt underveis. Intervjuførefatene er verifisert av de som er intervjuet.

### 2.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige.

## 3 REVISJONSKRITERIER

### 3.1 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på området som undersøkes. Revisjonskriteriene er dermed målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot. Revisjonskriterier kan utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området. I denne undersøkelsen vil revisjonskriteriene bli utledet fra følgende kilder:

- Kommunestyret 18.06.2018 sak 31/18 Prosjektmetodikk for investeringsprosjekter i Aurskog-Høland kommune.
- Welde m.fl. (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Concept-rapport nr. 45. NTNU.
- Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) (2023): *Prosjektveiviseren – En felles prosjektmodell for offentlig sektor*.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83.
- *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)*. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) 2018.
- *Veileder til utredningsinstruksen*. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) 2018.

### 3.2 Prosjektmetodikk

Kommunestyret vedtok i juni 2018 å innføre prosjektmetodikk for investeringsprosjekter (sak 31/18).

En prosjektmetodikk er en samling minstekrav til utredning, planlegging og kvalitetssikring (Welde m.fl. 2015, 4). I følge Concept rapport nr. 45 vil bruk av standardisert prosjektmodell i et folkevalgt system sikre at politikerne har reell styring og ansvar. Prince 2 og Prosjektveiviseren er eksempler på anerkjente prosjektmodeller. Prosjektmodellene deler investeringsprosjekter inn i ulike faser, og med beslutningspunkter mellom fasene. Beslutningspunktene vil kunne sikre politisk involvering ved innsyn og trinnvis godkjenning av prosjektet fra begynnelse til slutt.

Prosjektveiviseren er en anbefalt modell for prosjektoppfølgning i offentlig sektor (Digitaliseringsdirektoratet 2023). Modellen definerer krav om roller, beslutningsunderlag og beslutningspunkter mellom fasene. Figuren under illustrerer investeringsprosjektene faser.

**Figur 1: Faseinndeling**

Kilde: Digdir. 2023.

Tidligfasen består av fasene idéfasen, konseptfasen og planleggingsfasen.

Idéfasen har som mål å skaffe et underlag for videre utredning i konseptfasen. Dette innebærer å gi de som skal jobbe videre med konseptfasen et mandat for å sette i gang arbeidet. Beslutningspunktet her er å **beslutte oppstart av konseptfasen**.

Konseptfasen skal sikre at et eventuelt investeringsprosjekt vil være riktig ressursbruk for å tilfredsstille et definert behov. Beslutningspunktet er å **beslutte oppstart av planleggingsfasen**.

Planleggingsfasen skal legge grunnlaget for en god styring av prosjektgjennomføringen. Særlig sentralt er dokumenter som beslutningstaker kan benytte som underlag for å godkjenne en prosjektgjennomføring, herunder blant annet usikkerhetsanalyser og et styringsdokument som skal definere prosjektet og danne grunnlag for riktig prosjektledelse. Beslutningspunktet her er å **beslutte gjennomføring av prosjektet**.

Overgangen fra en fase til den neste styres gjennom disse beslutningspunktene. Ved hvert beslutningspunkt godkjenner virksomhetsledelsen, som i kommunale prosjekter er kommunestyret, overgang fra en fase til den neste. Det gir kommunestyret innsyn og trinnvis godkjenning gjennom hele prosjektet (Digitaliseringsdirektoratet 2023).

Revisjonen legger følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 1:

Problemstilling 1	
Er det etablert en prosjektmetodikk som sikrer at politikerne var tilstrekkelig involvert i tidligfasen av prosjektet?	<ul style="list-style-type: none"><li>→ Kommunen bør ha en prosjektmetodikk for investeringsprosjekter som bygger på anerkjent prosjektmetodikk.</li><li>→ Kommunen bør følge egen prosjektmetodikk i tidligfasen i investeringsprosjektet.</li></ul>

### 3.3 Beslutningsgrunnlag

Ifølge kommuneloven § 13-1 tredje ledd skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Utredningen skal som et klart utgangspunkt gi et faktisk og rettslig beslutningsgrunnlag til politikken. Forarbeidene til kommuneloven angir ingen nærmere beskrivelse av hva en forsvarlig utredning innebærer.

Krav om at saker skal være tilfredsstillende utredet fremgår også av annet overordnet regelverk, som forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tillegg gjelder ulovfestede prinsipper som forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk (Welde m.fl. 2015).

Regjeringen har vedtatt en utredningsinstruks som gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag i staten.<sup>1</sup> Instruksen er ikke bindende for kommuner, men gir konkrete føringer som også er nyttige og relevante for kommunale beslutninger. Instruksen stiller blant annet krav til hva en utredning skal inneholde, hvor grundig en utredning skal gjøres, hvem som skal involveres og høringer.

En god utredning skal gi den politiske ledelsen et godt beslutningsgrunnlag. Utredningen skal beskrive problemet som skal løses, og formulere mål for hva som ønskes oppnådd. Alternative tiltak skal identifiseres, og forventede virkninger av tiltakene skal vurderes. Utredningen skal munne ut i en begrunnet anbefaling om hvilke(t) tiltak som samlet sett er best for samfunnet (Digitaliseringsdirektoratet 2023).

Formålet med instruksen er blant annet å legge et godt grunnlag for beslutninger gjennom bl.a. å identifisere alternative tiltak.

En utredning skal bl.a. besvare følgende spørsmål:

- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

---

<sup>1</sup> Regjeringen.no

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Revisjonen legger følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 2:

Problemstilling 2	
I hvilken grad har saksfremleggene til politikerne lagt til rette for et godt beslutningsgrunnlag i tidligfasen i prosjektet?	Saksfremleggene til politikerne bør: <ul style="list-style-type: none"><li>➔ Identifisere alternative tiltak.</li><li>➔ Gjøre rede for prinsipielle spørsmål som tiltakene reiser.</li><li>➔ Gjøre rede for positive og negative virkninger av tiltakene.</li><li>➔ Opplyse hvilket tiltak som anbefales, og hvorfor.</li></ul>

## 4 ETABLERT PROSJEKTMETODIKK

Her vil vi undersøke om det er etablert en prosjektmetodikk som sikrer at politikerne er tilstrekkelig involvert i tidligfasen av prosjektet.

Problemstilling 1	
Er det etablert en prosjektmetodikk som sikrer at politikerne var tilstrekkelig involvert i tidligfasen av prosjektet?	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Kommunen bør ha en prosjektmetodikk for investeringsprosjekter som bygger på anerkjent prosjektmetodikk.</li> <li>➔ Kommunen bør følge egen prosjektmetodikk i tidligfasen i investeringsprosjektet.</li> </ul>

### 4.1 Prosjektmetodikk for investeringsprosjekter

Kommunestyret behandlet i mai 2017 en sak fra kontrollutvalget om investeringsprosjekter i tidligfasen (sak 25/17). Kommunestyret vedtok å be administrasjon utarbeide og implementere innholdet i prosjektmodellen for gjennomføring av investeringsprosjekter. Kommunestyret bad også rådmannen om å legge frem en sak som tar sikte på å etablere en felles forståelse mellom administrativt og folkevalgt nivå for rammer til prosjekter og prosjektoppfølgning.<sup>2</sup>

Kommunestyret vedtok i juni 2018 at Prince2 skulle innføres som prosjektmetodikk (sak 31/18). Av [saksfremlegget](#) kommer det frem at i store byggeprosjekter på over 100 millioner vil det "være naturlig at det gis fullmakt til utarbeidelse av mulighetsstudie og politisk valg av løsningsforslag, styringsramme, krav til kvaliteter og fremdrift" (side 4).

Videre står det at kommunestyret vil involveres når det foreligger et prosjektforslag etter pre-prosjekt fasen (side 4). Det står også at bevilgninger til prosjekter kan enten komme i økonomiplanen eller i selvstendige saker som forelegges kommunestyret (side 5). Det står også at kommunestyret kan beslutte at saken skal behandles politisk flere ganger (side 4).

I sakens vedlagte [prosjektforslag](#) er kommunestyrets rolle ikke omtalt.<sup>3</sup>

Etter 2019 gikk kommunen over til å bruke Prosjektveiviseren som prosjektmodell. Prosjektveiviseren er basert på Prince2, og innehar i stor grad samme metodikken. Prosjektleder for strategi og utvikling

<sup>3</sup><https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/File/Details/379189.PDF?fileName=Prosjektforslag&fileSize=805141>

opplyser at siden hun startet januar 2020, har et utvalg av maler og rutiner fra prosjektveiviseren blitt lagt til grunn for prosjektene (intervju 19.10.2023). Revisjonen får opplyst at avdeling strategi og utvikling som har de store prosjektene, følger metodikken i stor grad (intervju 19.1.24).

Revisjonen får ellers opplyst at administrasjonen har startet på en prosjekthåndbok, men at den ikke er ferdigstilt enda (intervju 19.1.24). De mener at avdelingen likevel har strukturert oppfølging av prosjektene. Oppfølgingen skjer dels ved at de bruker malene fra Prosjektveiviseren og dels ved at oppfølgingen er definert i styringsdokumentene for hvert prosjekt.

### **4.2 Tidligfasen av investeringsprosjektet**

For at prosjektmodellene skal føre til politisk involvering, må modellene følges opp av administrasjonen. Vi gjennomgår nedenfor hver av de tre beslutningspunktene i tidligfasen.

#### **Oppstart av konseptfasen**

Kommunestyret vedtok å innføre Prince2 som prosjektmetodikk i juni 2018. Av saksfremlegget kommer det frem at i prosjekter over 100 millioner vil det være naturlig at kommunestyret vedtar fullmakt til utarbeidelse av mulighetsstudie og politisk valg av løsningsforslag, styringsramme, krav til kvaliteter og fremdrift.

Desember 2018 behandlet kommunestyret «Økonomiplan 2019-2022» (sak 49/18). Det er opplyst at kommunestyret ved behandlingen av økonomiplanen vedtok å sette i gang en mulighetsstudie for ny skole på Aursmoen. Denne saken inneholdt nesten ingen relevant informasjon og er ikke et eget økonomisk vedtak av mulighetsstudien.

#### **Oppstart av planleggingsfasen**

Ifølge Prosjektveiviseren skal kommunestyret etter konseptfasen (mulighetsstudien) beslutte oppstart av planleggingsfasen. Kommunestyret skal da beslutte om prosjektforslaget representerer en ønskelig investering som bør detaljeres videre i en planleggingsfase. Beslutningen skal bl.a. inneholde informasjon om alternative investeringer for å sikre at prosjektforslaget representerer et riktig valg å gå videre med, inklusive kvantitative og kvalitative gevinstanalyser og sammenligninger av nytte/kost for hvert alternativ.

Administrasjonen etablerte styringsdokumenter for prosjektet i januar 2020.

Desember 2020 fikk kommunestyret saken «Ny skole og barnehage nord i kommunen» (sak 126/20) til behandling. I denne saken vedtok kommunestyret å igangsette prosjektering av ny skole og barnehage. Saken inneholder opplysningene som metodikken skisserer, med unntak av en klar kostnad for alternativene.

Administrasjonen inviterte så entreprenører til konkurranse om prosjektering (planlegging) i juni 2021. Det er lagt inn i kontrakten at det skulle et politisk vedtak til før de igangsatte eventuell bygging.



### **Oppstart av gjennomføringsfasen**

Ifølge metodikken er neste beslutningspunkt at kommunestyret beslutter gjennomføring av prosjektet. Desember 2022 besluttet kommunestyret å starte byggingen av Ny barnehage og skole på Aursmoen (sak 116/22). Saken inneholder de relevante opplysningene metodikken skisserer.

Etter vedtaket i desember 2022 gikk administrasjonen i dialog med entreprenøren for å få prosjektet innenfor de rammene kommunestyret hadde vedtatt. Kontrakten om totalentreprisen for byggingen ble inngått 31.01.2023 (intervju 19.1.24).

### **4.3 Revisjonens vurderinger og konklusjon**

Kommunestyret vedtok i mai 2017 at administrasjonen skulle implementere innholdet i prosjektmodellen for gjennomføring av investeringsprosjekter. Kommunestyret vedtok i juni 2018 at kommunens prosjektmetodikk skulle være Prince2. Etter 2019 ble Prosjektveiviseren tatt i bruk som prosjektmodell. Etter revisjonens vurdering har kommunen hatt prosjektmodeller som bygger på anerkjent metodikk, og som har klare beslutningspunkter, etter 2019.

Ifølge prosjektmetodikken skulle kommunestyret vedta utarbeidelse av en mulighetsstudie. Undersøkelsen viser at mulighetsstudien som ble lagt frem i desember 2018 ikke inneholdt noen av de opplysningene metodikken la opp til. Etter revisjonens vurdering viser dette at kommunen ikke fulgte prosjektmetodikken, slik kommunestyret vedtok i juni.

Ved de to neste beslutningspunktene for kommunestyret (oppstart av planleggingsfasen og oppstart av gjennomføringen), ble det etter revisjonens vurdering fremlagt saker for kommunestyret stort sett i tråd med Prosjektveiviseren.

Revisjonens konklusjon er at kommunen nå har etablert en prosjektmetodikk. Det at kommunen ikke fulgte prosjektmetodikken i begynnelsen, gjorde at politikerne ikke var tilstrekkelig involvert i starten av tidligfasen av prosjektet.

## 5 BESLUTNINGSGRUNNLAGENE

Her vil vi undersøke i hvilken grad saksfremleggene til politikerne har lagt til rette for et godt beslutningsgrunnlag i tidligfasen av prosjektet.

Problemstilling 2	
I hvilken grad har saksfremleggene til politikerne lagt til rette for et godt beslutningsgrunnlag i tidligfasen i prosjektet?	Saksfremleggene til politikerne bør: <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Identifisere alternative tiltak.</li> <li>➔ Gjøre rede for prinsipielle spørsmål som tiltakene reiser.</li> <li>➔ Gjøre rede for positive og negative virkninger ved tiltakene.</li> <li>➔ Opplyse hvilket tiltak som anbefales, og hvorfor.</li> </ul>

Revisjonen har søkt gjennom alle saker som har vært behandlet i kommunestyret fra 2014 og fremover. Ny skole nevnes første gang i sak til kommunestyret i oktober 2016 (sak 65/16).<sup>4</sup> I saksdokumentet står det: «Det vil også være behov for å vurdere tiltak knyttet til Aursmoen barnehage» (side 31). «Det er behov for økt kapasitet på Aursmoen skole enten ved å gjøre grep med eksisterende bygningsmasse eller bygge nye bygg/tilbygg» (side 32). Verken her, eller i de to påfølgende økonomiplanene (Økonomiplan 2017-2020 sak 69/16 side 25 og sak 63/17 side 23), er det innstilt til et vedtak knyttet til Aursmoen skole eller barnehage.

Kommunestyret skal ifølge anerkjent prosjektmetodikk få et beslutningsgrunnlag for å vurdere å vedta igangsetting av:

- Mulighetsstudie
- Prosjektering
- Bygging

### 5.1 Beslutningsgrunnlaget for mulighetsstudie

Kommunestyret besluttet 17.12.2018 å igangsette en mulighetsstudie ved behandling av [Økonomiplan 2019-2022](#) (sak 49/18). Det er i senere saker opplyst at det var i denne saken mulighetsstudien ble vedtatt (bl.a. sak 126/20 side 10 og sak 116/22 side 2). Revisjonen finner heller ingen andre aktuelle saker for dette vedtaket.

#### Identifisere alternative tiltak

Revisjonen finner ingenting nevnt i beslutningsgrunnlaget.

#### Gjøre rede for prinsipielle spørsmål

<sup>4</sup> Kommunestyret 31.10.2016 sak 65/16 2. gangs behandling planprogram kommuneplan 2018-2028.

Revisjonen finner ingenting nevnt i beslutningsgrunnlaget.

### **Gjøre rede for positive og negative virkninger ved tiltakene**

Revisjonen finner ingenting nevnt i beslutningsgrunnlaget, bortsett fra skolen og en kostnad. Verken saksfremlegg eller innstilling nevner den. Samtidig har innstillingen bl.a. et punkt om 2,7 millioner kroner ekstra til private barnehager. I nettversjonen som det er lenke til i kommunedirektørens saksfremlegg, under *samfunn og utvikling*, under *investeringer*, er «Nye Aursmoen skole» oppført med en utgift i 2021 og 2022 på til sammen 111 millioner kroner.<sup>5</sup> *Investeringsbudsjettet* viser at de samlede investeringene i kommunen var på 140 millioner kroner i 2019.

Revisjonen får i ettertid opplyst at det ikke var noe eget økonomisk vedtak av mulighetsstudien i denne økonomiplanen (Faktahøring 12.2.2024). De 111 millioner kroner var et første estimat for kostnader til oppstart av bygging av ny skole i 2021 og 2022. Anslaget i økonomiplanen var ikke fullstendig, fordi resterende kostnader til byggeprosjektet var tidfestet i 2023 og videre, og økonomiplanperioden gikk kun til 2022. Totalt anslag for prosjektet var vurdert til 320 millioner kroner. Revisjonen kan ikke finne dette opplyst i saken til kommunestyret. I økonomiplanen året etter er derimot total prosjektkostnad på 320 millioner kroner presentert for Nye Aursmoen skole (Økonomiplan 2020 – 2023 side 103). Vi får også opplyst at kostnadene til mulighetsstudien var på ca. 2 millioner (epost 28.2.2024). Dette er ikke opplyst i saken.

### **Opplyser hvilket tiltak som anbefales, og hvorfor**

Revisjonen finner ett tiltak nevnt i beslutningsgrunnlaget, men dette er ikke oppgitt som en anbefaling. Det er med to setninger nevnt at skolene ikke vil ha nok kapasitet i 2023.

Som sagt nevner hverken saksfremlegget, vedlagt økonomiplan, innstillingen eller kommunestyrets vedtak «mulighetsstudie», «ny skole» eller «Aursmoen skolen» (sak 49/18).

Under overskriften *utviklingstrekk*, står det: «Det igangsettes mulighetsstudier for ny skole på Aursmoen». Under *beskrivelse av virksomheten* står det: «Prosjektkontoret er ansvarlig for alle store byggeprosjekter, slik som bl.a. «mulighetsstudie nye Aursmoen skole». Lenger nede står det: «I 2018 ble det satt av midler til mulighetsstudie for ny Aursmoen skole. Arbeidet med mulighetsstudien vil fortsette utover i 2019 ...».

I denne saken kan revisjonen etter nøye gjennomgang, ikke finne annen omtale av mulighetsstudie eller av ny skole, utover det som er gjengitt ovenfor.

I Aurskog Høland kommunes [Reglement for kommunestyret, for valgperioden 2019-2023](#), var lovteksten i kommuneloven § 13-1 gjengitt. Det var i liten grad tatt inn egne bestemmelser om

---

<sup>5</sup> [https://pub.framsikt.net/2019/aurskog-holand/bm-2019-%C3%B8konomiplan\\_2019-2022/#/](https://pub.framsikt.net/2019/aurskog-holand/bm-2019-%C3%B8konomiplan_2019-2022/#/)

saksbehandlingen (sak 92/20, punkt B 1).<sup>6</sup> Gjeldende reglement inneholder også få egne bestemmelser om saksbehandlingen (sak nr. 66/23, punkt 1.1.1).<sup>7</sup> Det stod og står, ikke noe om hvilke saker som skal fremlegges som egne saker.

## 5.2 Beslutningsgrunnlaget for prosjektering

Kommunestyret besluttet 14.12.2020 å sette i gang prosjektering av ny skole og barnehage ved behandling av *Ny skole og barnehage nord i kommunen* (sak 126/20).

### Identifisere alternative tiltak

I *saksfremstillingen* opplyses at det ble utredet fire alternativer (side 2):

- Opprettholde ungdomstrinnet på Aursmoen, samlokalisere barnetrinnet på Haneborg med barnetrinnet på Aursmoen og Bjørkelangen
- Ny felles ungdomsskole 6-parallell for Bjørkelangen og Aursmoen, barnetrinn på Aursmoen, Bjørkelangen og Haneborg
- Ny felles ungdomsskole 9-parallell for hele kommunen, barnetrinn på Aursmoen, Bjørkelangen, Haneborg og Bråte opprettholdes.
- Ny 1-10 skole på Aursmoen

Det står at analysen ble supplert med flere alternativer (side 3):

- Dagens skoler (0 alternativ)
- Legge ned Haneborg
- En ny ungdomsskole
- To ungdomsskoler
- Dagens barnehager på Aursmoen (0 alternativ)
- Slå sammen Aursmoen og Flatbyjordet barnehage

### Gjøre rede for prinsipielle spørsmål

Saksdokumentet lister opp relevante bestemmelser (side 4) og faktorer som kan ha betydning for valg av skolestruktur, skolestørrelse og skoletyper (side 7), bl.a. Rekruttering, Fag- og profesjonsutvikling, elevmiljø, økonomi og miljømessige konsekvenser.

### Gjøre rede for positive og negative virkninger ved tiltakene

Konsekvensen av de fire første alternativene er presentert (side 2). De fire supplerte alternativene for skole er sammenlignet på egenskapene Økonomi, Skolekvalitet og Folkehelse. De to supplerende alternativene for barnehage er sammenlignet på Økonomi, Barnehagekvalitet og Kommersielle

---

<sup>6</sup><https://www.aurskog-holand.kommune.no/globalassets/bilder-og-dokumenter/politikk-og-planer/reglement/reglement-kommunestyret.pdf>

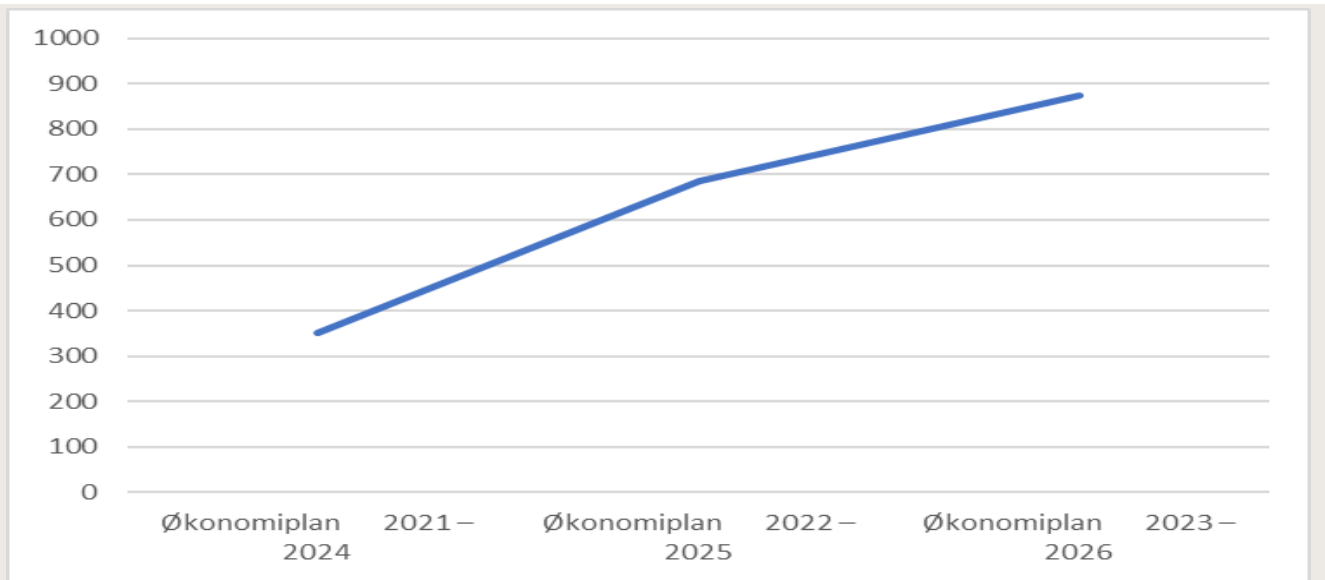
<sup>7</sup><https://www.aurskog-holand.kommune.no/globalassets/bilder-og-dokumenter/politikk-og-planer/reglement/reglement-for-politisk-organisering-2023.pdf>

hensyn. For hver av disse egenskapene er det gitt en vurdering fra - - til ++ på de fire alternativene. Det gis en omfattende presentasjon av samlede driftsutgifter ved alternativ null (side 6).

Beregnet kostnad for alternativene fremkommer ikke tydelig i saksdokumentet. I en omfattende tabell med 96 ruter står det bl.a. «Sum løsnings» for «Tiltak 2: En ungdomsskole» 134 336 042.- og for «Tiltak 3: To ungdomsskoler» 141 899 547.- (side 4).

I desembermøtet 2020 behandlet kommunestyret også *Budsjett 2021 m/ Økonomiplan 2022-2024* (14.12.2020 sak 128/20). Hverken *saksfremlegget* eller *vedtaket* nevner ny skole. I vedlagt økonomiplan står det *sammendrag budsjett*: «Total prosjektkost for Nye Aursmoen skole er estimert til 320 millioner kroner». Det er ikke nevnt investeringer i barnehage. I økonomiplanens *vedlegg 4-investeringer* viser investeringsoversikten 309 millioner kroner til Nye Aursmoen skole og 43 millioner kroner til Ny Aursmoen barnehage (sum 2021-2024). Året før kan en også finne estimatet på 320 millioner kroner i *økonomiplanen*, der det under *sammendrag budsjett*, står som kommentar til investeringene: «Total prosjektkost for Nye Aursmoen skole er estimert til 320 mill kr.» (side 103). Revisjonen får i ettertid opplyst at det reviderte kostnadsanslag var på totalt 352 millioner kroner for prosjektet, fordelt på barnehage med 43 millioner og skole med 309 millioner kroner (Faktahøring 12.2.2024). Frem til *Økonomiplan 2023 – 2026* vokste dette beløpet med 141 prosent, til 849 millioner. Dette er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 1: Utvikling i estimert total prosjektkostnad



Kilder: sak 128/20 Vedlegg 4- Investeringer, sak 115/ 21 vedlegg 5 Investeringer og sak 118/22 side 10.

### Opplyser hvilket tiltak som anbefales, og hvorfor

Kommunedirektørens anbefaling med begrunnelse kommer frem i innstillingen:

1. Haneborg skole legges ned fra skolestart 2021 og elevene overflyttes til Aursmoen skole og Bjørkelangen skole

2. Det settes i gang prosjektering av ny skole og barnehage på Aursmoen
3. Flatbyjordet barnehage innlemmes i nye Aursmoen barnehage når bygget er ferdigstilt. Det utarbeides en barnehage- og skolebruksplan som fremlegges for politisk beslutning, senest innen november 2021

### 5.3 Beslutningsgrunnlaget for igangsetting av bygging

Kommunestyret besluttet 12.12.2022 å starte byggingen av [Ny barnehage og skole på Aursmoen](#) (sak 116/22).

#### Identifisere alternative tiltak

Beslutningsgrunnlaget presenterer flere alternativer (side 4 – 10). Prosjektet deles bl.a. opp i flere deler: skole, barnehage, flerbrukshall, svømmehall og utenomhusområde, med prisestimer. Det presenteres også hva som kan tas ut av prosjektet. I vedlagt notat til saken gis også tre og en halv side med presentasjon av kostnadene for de ulike delene i prosjektet.

#### Gjøre rede for prinsipielle spørsmål som tiltakene reiser

Saksdokumentet lister opp relevante bestemmelser (side 4) og faktorer som kan ha betydning for valg av skolestruktur, skolestørrelse og skoletyper (side 7), bl.a. rekruttering, fag- og profesjonsutvikling, elevmiljø, økonomi og miljømessige konsekvenser.

#### Gjøre rede for positive og negative virkninger ved tiltakene

Saken gjør rede for positive og negative virkninger av de foreslåtte alternativene.

I denne saken (side 2) og i en sak i september (sak 73/22 side 3) står det at prosjektet i [Økonomiplan 2022 – 2025](#) fikk oppjustert budsjettet *I økonomiplan 2022 – 2025, er kostnadsanslaget totalt 685 millioner kroner<sup>8</sup>. Dette er fordelt på 41 millioner til Ny Aursmoen barnehage, 381 millioner til Nye Aursmoen skole og 263 millioner til Endringer fra vedtatte prosjekter<sup>9</sup>.*

Revisjonen får opplyst at «Endring fra vedtatte prosjekter» ble lagt som egen post i investeringsbudsjettet for å ikke synliggjøre total budsjetttramme for prosjektet før anbudskonkurranse skulle gjennomføres (Faktahøring 12.2.2024). Vi får opplyst at dette ble avtalt mellom kommunedirektør og ordfører, og muntlig kommunisert til politikken før vedtak av økonomiplanen.

---

<sup>8</sup> Oppvekst og utdanning, Investeringsbudsjett.

<sup>9</sup> Kommunedirektøren opplyser at «Endring fra vedtatte prosjekter» ble lagt som egen post i investeringsbudsjettet for å ikke synliggjøre total budsjetttramme for prosjektet før anbudskonkurransen skulle gjennomføres, men ble muntlig kommunisert til politikken før vedtak av økonomiplanen.

Vi får også opplyst at økningen i kostnadsanslagene gjennom prosjekteringsfasen knyttes i hovedsak til markedsmessige forhold som effekter av koronaepidemien, og senere også krigen i Ukraina, som bidro til store endringer i prisene i markedet.

### Opplyser hvilket tiltak som anbefales, og hvorfor

Anbefalingen kommer frem i konklusjonen og i forslag til vedtak. Kommunedirektøren innstiller på:

1. Prosjekt Nye Aursmoen barnehage og skole går over i fase 2 med følgende endringer:
  - a. Opsjon svømmebasseng utløses ikke
  - b. Kostnader til utomhus arealer reduseres
  - c. Arealer til ressursavdeling og voksenopplæring tas ut og totalt areal reduseres
2. Prosjektets totale investeringsramme vedtas med 849 millioner kroner og opprettholdes i økonomiplanen 2023-26
3. Prosjektet fremmer revidert løsningsforslag til ny politisk behandling før overgang til totalentreprise.

### Oppsummering av de tre saksfremleggene

Tabell 2: Informasjonen gitt i saksfremleggene

Saksfremlegg	Alternative tiltak	Prinsipielle spørsmål	Positive og negative virkninger	Anbefalte tiltak	Kommentar
Mulighetsstudie	Nei	Nei	Nei	Ja	
Prosjektering	Ja	Ja	Ja	Ja	Underestimerte kostnader
Bygging	Ja	Ja	Ja	Ja	

## 5.4 Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger

Revisjonen legger til grunn at saksfremleggene til politikerne skal identifiserer alternative tiltak, gjør rede for prinsipielle spørsmål, gjør rede for positive og negative virkninger og opplyser hvilket tiltak som anbefales og hvorfor.

Undersøkelsen omfatter beslutningsgrunnlagene for mulighetsstudien, prosjekteringen og igangsettingen av nye Aursmoen barnehage og skole.

### Beslutningsgrunnlaget for mulighetsstudien

Undersøkelsen viser at en må lete grundig i nettversjonen av økonomiplanen (2019-2022) for å finne: «Det igangsettes mulighetsstudier for ny skole på Aursmoen» og at «Nye Aursmoen skole» er oppført med en utgift på 111 millioner.

Kommunedirektøren opplyser i faktahøringen, at de 111 millionene kroner kun var et estimat for kostnader i årene 2021 og 2022. Totalt anslag for prosjektet var vurdert til 320 millioner kroner. Revisjonen kan ikke se at det totale anslaget var opplyst i saken og revisjonen mener derfor at kommunestyret aldri fikk en sak om igangsetting av en mulighetsstudie. Etter revisjonens vurdering tilfredsstillende ikke saksfremlegget for oppstart av prosjektet noen av kravene til et godt beslutningsgrunnlag. Revisjonen mener det ville krevd uvanlig mye av kommunestyrets medlemmer, dersom de skulle forstå at de vedtok en mulighetsstudie i 2018. Kommunestyret fikk ikke avgjøre om kommunen skulle igangsette arbeidet med skolen.

Kommuneloven sier at "Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet" (§ 13-1, sjette ledd). Saksfremlegget omtaler bl.a. 2,7 millioner ekstra til private barnehager, men ikke dette byggeprosjektet til 320 millioner. Det samlede investeringsbudsjettet var på 140 millioner i 2019. Revisjonen mener en investering til 320 millioner kroner har prinsipiell betydning.

En så stor økonomisk beslutning burde vært presentert for kommunestyret i selve saksfremlegget og i forslag til vedtak. Viktigheten tilsier etter revisjonens vurdering, at kommunestyret burde ha fått behandlet dette i egen sak i forkant av økonomiplanen. Som nevnt stod og står det ikke i kommunens reglement noe om hvilke saker som skal fremlegges som egne saker.

At det var igangsatt et prosjekt til 320 millioner kan ha lagt føringer for den senere beslutningen om å sette i gang prosjektering av skolen.. Det er generelt vanskelig å stanse et prosjekt som det allerede er investert store beløp på.

### **Beslutningsgrunnlaget for vedtaket om prosjekteringen**

Kommunestyret vedtok prosjektering i desember 2020. Saksfremlegget oppgir alternative tiltak, redegjør for prinsipielle spørsmål, positive og negative virkninger og hvorfor tiltaket anbefales. Etter revisjonens vurdering tilfredsstillende saksfremlegget i stor grad kriteriene for et godt beslutningsgrunnlag.

Derimot oppgis heller ikke her kostnaden tydelig i saksdokumentet. Kommunestyret behandlet i samme møte *Budsjett 2021 m/ Økonomiplan 2022-2024*, der vedlagt økonomiplan presenterer kostnaden. Dette estimatet er også nevnt i økonomiplanen året før. Kostnadene var altså beregnet, men ble ikke presentert tydelig i saken der kommunestyret vedtok prosjekteringen. Revisjonen mener det er en vesentlig mangel at saken ikke har tydelig informasjon om størrelsen på investeringen som ble foreslått.



Total prosjektkostnad for nye Aursmoen skole ble estimert til 422 millioner.<sup>10</sup> Frem til *økonomiplan 2023 – 2026* vokste dette estimatet med 185 prosent, til 849 millioner. Dette er en betydelig underestimering som kan ha påvirket kommunestyrets vedtak.

### **Beslutningsgrunnlaget for igangsetting av byggingen**

Kommunestyret vedtok å igangsette prosjektet i desember 2022. Beslutningsgrunnlaget tilfredsstillte kriteriene for et godt beslutningsgrunnlag. Saken oppgir alternative tiltak, redegjør for prinsipielle spørsmål, positive og negative virkninger, hvorfor tiltaket anbefales og kostnader. Etter revisjonens vurdering tilfredsstillte saksfremlegget kriteriene til et godt beslutningsgrunnlag.

Revisjonens konklusjon er at det første beslutningsgrunnlaget var svært mangelfullt, mens de to neste var gode.

På bakgrunn av undersøkelsen er revisjonens anbefalinger:

Kommunedirektøren bør:

1. vurdere å foreslå bestemmelse i *Reglement for politisk organisering, saksforberedelse og møteregler i folkevalgte organer 2023-2027* om at investeringer over et gitt beløp, skal behandles i egne saker i kommunestyret
2. sikre at kostnaden fremkommer tydelig i investeringssaker
3. gjøre tiltak for å bedre de økonomiske estimatene som legges frem for de folkevalgte i investeringsprosjekter

---

<sup>10</sup> 381 millioner kroner til skole og 41 millioner kroner til barnehage.

## 6 LITTERATUR OG KILDELISTE

### Lov

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven> [11.09.2023]

### Politiske saker

Kommunestyret 19.06.23 sak nr. 66/23 *Politisk reglement for Aurskog-Høland kommune 2023-2027*. Hentet fra

<https://www.aurskog-holand.kommune.no/globalassets/bilder-og-dokumenter/politikk-og-planer/reglement/reglement-for-politisk-organisering-2023.pdf> [18.01.2024]

Kontrollutvalget 12.06.2023 sak 23/23 *Revidering av prosjektplan for forvaltningsrevisjon innen anskaffelse av nye aursmoen barnehage og Skole*. Hentet fra

<https://opengov.360online.com/Meetings/Vikus/File/Details/288972.PDF?fileName=Revidering%20av%20prosjektplan%20for%20forvaltningsrevisjon%20innen%20anskaffelse%20av%20nye%20Aursmoen%20barnehage%20og%20skole&fileSize=85040> [01.09.2023]

Kontrollutvalget 20.03.2023 sak 11/23 *Prosjektplan for forvaltningsrevisjon innen anskaffelse av nye Aursmoen barnehage og skole*. Hentet fra

<https://opengov.360online.com/Meetings/Vikus/File/Details/284877.PDF?fileName=Vedtak%20%0A%20%20%20%20%2C%2020032023%2C%20Sak%2011%2F23%2C%20Prosjektplan%20for%20forvaltningsrevisjon%20innen%20anskaffelse%20av%20nye%20Aursmoen%20barnehage%20og%20skole&fileSize=69808> [01.09.2023]

Kontrollutvalget 30.01.23 sak 6/23 *Oversendelse av sak - Evaluering av anskaffelsesprosessen knyttet til nye Aursmoen skole og barnehage*. Hentet fra

<https://opengov.360online.com/Meetings/Vikus/File/Details/282248.PDF?fileName=Vedtak%20%0A%20%20%20%20%2C%2030012023%2C%20Sak%206%2F23%2C%20Oversendelse%20av%20sak%20-%20Evaluering%20av%20anskaffelsesprosessen%20knyttet%20til%20nye%20Aursmoen%20skole%20og%20barnehage&fileSize=196864> [01.09.2023]

Kommunestyret 12.12.2022 sak 116/22 *Ny barnehage og skole på Aursmoen*. Hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/537106?agendaltemId=208790> [25.01.2024]

Kommunestyret 12.12.2022 sak 118/22 *Budsjett 2023 og økonomiplan 2023 – 2026*. Hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/537106?agendaltemId=208793> [11.09.2023]

Kommunestyret 12.09.2022 sak 73/22 *Status i forprosjekt ny barnehage og skole på Aurskog*. Hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/537103?agendaltemId=208274> [11.09.2023]

Kommunestyret 13.12.2021 sak 115/ 21 *Budsjett 2022 og økonomiplan 2022 – 2025*. Hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/469861?agendaltemId=207547> [11.09.2023]

Kommunestyret 14.12.2020 sak 126/20 *Ny skole og barnehage nord i kommunen*. Hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/417907?agendaltemId=205891> [11.09.2023]

Kommunestyret 19.10.2020 sak nr. 92/20 *Reglement for kommunestyret*. Hentet fra <https://www.aurskog-holand.kommune.no/globalassets/bilder-og-dokumenter/politikk-og-planer/reglement/reglement-kommunestyret.pdf> [18.01.2024]

Kommunestyret 14.12.2020 sak 128/20 *Budsjett 2021 m/ økonomiplan 2022-2024*. Vedlegg. Hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/417907?agendaltemId=205893> [11.09.2023]

Kommunestyret 14.12.2020 sak 128/20 *Budsjett 2021 m/ Økonomiplan 2022-2024*. Vedlegg. Hentet fra [https://pub.framsikt.net/2020/nyeaurskog-holand/bm-2020-%C3%B8p\\_20-23/#/budsa/orgstructuremain/4?scrollto=grid1&search=Aursmoen](https://pub.framsikt.net/2020/nyeaurskog-holand/bm-2020-%C3%B8p_20-23/#/budsa/orgstructuremain/4?scrollto=grid1&search=Aursmoen)

Kommunestyret 14.12.2020 sak 128/ 20 *Økonomiplan 2021 – 2024*. Hentet fra [https://pub.framsikt.net/2021/nyeaurskog-holand/bm-2021-op\\_2020-2023\\_kommunedirektorensforslag\\_/#/generic/summary/appdx/?scrollto=t-22&search=Aursmoen](https://pub.framsikt.net/2021/nyeaurskog-holand/bm-2021-op_2020-2023_kommunedirektorensforslag_/#/generic/summary/appdx/?scrollto=t-22&search=Aursmoen)

Kommunestyret 16.12.2019 sak 38/19 *Økonomiplan 2020-2023 med budsjett for 2020*. Hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/379076?agendaltemId=204621> [11.09.2023]

Kommunestyret 17.12.2018 sak 49/18 *Økonomiplan 2019-2022*. Hentet fra <https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/292101?agendaltemId=203590> [11.09.2023]

Nettversjonen av *Økonomiplan 2019-2022*. Hentet fra [https://pub.framsikt.net/2019/aurskog-holand/bm-2019-%C3%B8konomiplan\\_2019-2022/#/](https://pub.framsikt.net/2019/aurskog-holand/bm-2019-%C3%B8konomiplan_2019-2022/#/) [25.01.2024]

Kommunestyret 17.12.2018 sak 49/18 *Økonomiplan 2019-2022*. Vedlegg. Hentet fra [https://pub.framsikt.net/2019/aurskog-holand/bm-2019-%C3%B8konomiplan\\_2019-2022/#/budsa/orgstructuremain/2?scrollto=t-4&search=aursmoen](https://pub.framsikt.net/2019/aurskog-holand/bm-2019-%C3%B8konomiplan_2019-2022/#/budsa/orgstructuremain/2?scrollto=t-4&search=aursmoen) [11.09.2023]

Kommunestyret 17.12.2018 sak 50/18 2. gangs behandling kommuneplan for Aurskog-Høland kommune 2018-2028. Hentet fra

<https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/292101?agendaltemId=203591>

[11.09.2023]

Kommunestyret 18.06.2018 sak 31/18 Prosjektmetodikk for investeringsprosjekter i Aurskog-Høland kommune. Hentet fra

<https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/292098?agendaltemId=203280>

[16.01.2024]

Kommunestyret 18.12.2017 sak 63/17 Økonomiplan 2018-2021. Hentet fra

<https://www.aurskog-holand.kommune.no/globalassets/bilder-og-dokumenter/politikk-og-planer/okonomiplaner/okonomiplan-2018-2021/okonomiplan-vedtatt-i-kstyre-18-12-2017.pdf>

[11.09.2023]

Kommunestyret 15.05.2017 sak 25/17 Sak fra Kontrollutvalget til kommunestyret - Forvaltningsrevisjonsrapport - gjennomgang av investeringsprosjekter i tidligfasen. Hentet fra

<https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/250312?agendaltemId=202012>

[16.01.2024]

Kommunestyret 31.10.2016 sak 65/16 2. gangs behandling planprogram kommuneplan 2018-2028. Hentet fra

<https://opengov.360online.com/Meetings/ahk/Meetings/Details/210774?agendaltemId=201337>

[11.09.2023]

Kommunestyret 19.12.2016 sak 69/16 Økonomiplan 2017- 2020 med budsjett for 2017. Hentet fra

<https://www.aurskog-holand.kommune.no/globalassets/bilder-og-dokumenter/politikk-og-planer/okonomiplaner/okonomiplan-2017-2020/hoveddokument-okonomiplan-2017-2020-vedtatt.pdf>

[11.09.2023]

### **Annet**

Epost 28.2.2024 fra kommunedirektør.

Epost 12.2.2024 fra kommunedirektør.

Intervju 19.10.2023 med kommunalsjef oppvekst og utdanning Laila Durrani og prosjektleder strategi og utvikling Ane K Haugen.

Intervju 19.01.2024 med prosjektleder strategi og utvikling Ane K Haugen.

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) (2024): *Prosjektveiviseren*. Hentet fra

<https://prosjektveiviseren.digdir.no/> [16.01.2024]

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2018): *Veileder til utredningsinstruksen*. Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen> [25.01.2024]

Regjeringen.no 19.02.2016 *Utredningsinstruksen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/> [11.09.2023]

Riksrevisjonen (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*. Dokument 3:5 (2014-2015). Hentet fra <https://kudos.dfo.no/dokument/10418/riksrevisjonens-undersokelse-av-kommunenes-laneopptak-og-gjeldsbelastning> [25.01.2024]

Welde m.fl. (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Concept-rapport nr. 45. NTNU. Hentet fra <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2434616?show=full> [25.01.2024]

# VEDLEGG

## 6.1 Kommunedirektørens hørings svar



Aurskog-Høland  
kommune

### Stab Strategi og utvikling

ROMERIKE REVISJON IKS  
Ringveien 4  
2050 JESSHEIM

Unntatt offentlighet iht  
Offl § 5

Deres ref.:  
2023/74

Vår ref. (saksnr.):  
23/02121-8

Saksbehandler:  
Ane Kirstine Matheson Haugen

Dato: 15.03.2024

#### Foreleggelse av forvaltningsrevisjon om politisk involvering i nye Aursmoen barnehage og skole

Forvaltningsrapporten «Politisk involvering i nye Aursmoen barnehage og skole» er mottatt og gjennomgått.

Faktagrunnlaget i rapporten oppfattes å være i henhold til informasjon i politiske saksdokumenter og informasjon gitt fra administrasjonen gjennom intervjuer og skriftlige tilbakemeldinger.

Det må presiseres at noe av det faktiske grunnlaget for revisjonen har vært vanskelig å verifisere. Revisjonen går tilbake til 2017, og mange ledere og ansatte som jobbet med det innledende prosjektet er ikke lenger er ansatt i Aurskog-Høland kommune. Det har derfor vært vanskelig å finne dokumentasjon og grunnlag for hva som faktisk var gjort av administrative vurderinger før oppstart av mulighetsstudien i 2018.

Revisjonen legger til grunn at saksframlegg til politikerne skal identifisere alternative tiltak, gjøre rede for prinsipielle spørsmål, gjøre rede for positive og negative virkninger, opplyse om hvilke tiltak som anbefales og hvorfor.

Administrasjonen tar til etterretning at prosjektmetodikken vedtatt i kommunestyret i mai 2017 ikke ble fulgt i den innledende fasen av prosjektet, og det burde vært utarbeidet skriftlig dokumentasjon og saksframlegg som politisk beslutningsgrunnlag før oppstart av mulighetsstudien i 2018. Som revisjonen konkluderer er det etablert prosjektmetodikk med klare beslutningspunkter som praksis for prosjekter etter 2019, og beslutningsgrunnlagene som ble lagt fram til politisk behandling i desember 2020 og desember 2022 var gode.

Revisjonen peker på at investeringskostnadene i prosjektet ikke kom tydelig frem i tidlig fase av prosjektet, at kostnadene vokste med 185 prosent fra budsjett 2021 til økonomiplan 2023-2026. Dette vurderes å være en betydelig underestimering som kan ha påvirket kommunestyrets vedtak.

Grunnlaget for budsjettering av prosjektet i 2021 mangler dokumentasjon, og det er uklart hva som var lagt inn i forutsetningene for budsjett. Prosjektet startet spesifisering av byggene i 2021, og kostnads kalkyler ble utarbeidet med utgangspunkt i bla. Norsk Prisbok og Holteportalen. Som følge av koronaepidemien og krigsutbrudd i Ukraina endret kostnadene i

byggemarkedet seg drastisk i perioden, og totalkostnaden for prosjektet ble påvirket av det. Endringene i totalkostnad for prosjektet kan knyttes til endringer i størrelsen på prosjektet i forhold til opprinnelig budsjettet, og markedsmessige endringer som ga stor prisvekst. Størrelsen på prosjektet kunne vært bedre beregnet og dokumentert i tidligfase, men de store kostnadsendringene som kom som følge av koronaepidemien i 2020 og krigen som brøt ut i Ukraina i 2022, var vanskelig å forutse.

Administrasjonen tar til etterretning at kostnadene må komme tydelig fram i saksframlegg som gjelder investeringer, og vil så langt som mulig beregne totale kostnader i tidligfasen av investeringsprosjektene, slik at dette kommer tydelig fram i forslag til politisk beslutning av investeringsprosjekter.

Administrasjonen vil følge opp revisjonens anbefaling om å foreslå bestemmelser om at investeringer over et gitt beløp skal behandles i egne saker i kommunestyret.

Med vennlig hilsen

Gry Røste  
Kommunedirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk uten underskrift.