

**RRi** ROMERIKE  
REVISJON IKS

# Frokostseminar 6. oktober

Revisjon av investeringsprosjekter i kommunene på Romerike – hva forventer vi og hva finner vi?




# Gjennomførte undersøkelser av investeringsprosjekter

<https://www.romerikerevisjon.no/rapporter?lid=2040139982&Tema=Investeringsprosjekter&Kommune=>


VARSLING

**RRi** ROMERIKE REVISJON IKS

HJEM TJENESTER FAG AKTUELT **RAPPORTER** OM OSS KONTAKT OSS 

## Rapporter

Investeringsprosjekter  Kommune

Investeringsprosjekter 

04.03.2022	<a href="#">Gevinstrealisering i digitaliseringsprosjekter i Lørenskog kommune</a>	→
03.02.2022	<a href="#">Infrastruktur i Fjerdingby sentrum i Rælingen kommune</a>	→
31.05.2021	<a href="#">Sluttfasen i byggeprosjektet Ullensaker svømmehall</a>	→
05.05.2021	<a href="#">Internkontroll i investeringsprosjekter i Lillestrøm kommune</a>	→

# Hendelsesbaserte undersøkelser

- Infrastruktur i Fjerdingby sentrum i Rælingen (FR, 2022)
- Sluttfasen i Ullensaker svømmehall (2021)
- Akershus kunstsenter i Lillestrøm kommune (2020)
- Ombygging av 1. etasje i Skedsmo kommune (FR, 2020)

# Systemrettede undersøkelser (forvaltningsrevisjoner)

- Gevinstrealisering i digitaliseringsprosjekter i Lørenskog (2022)
- Internkontroll i investeringsprosjekter i Lillestrøm (2021)
- Gjennomføring av investeringsprosjekter i Eidsvoll (2019)
- Gjennomgang av investeringsprosjekter tidligfase A-H (2017)
- Internkontroll offentlige anskaffelser i store investeringsprosjekter i Rælingen (2015)

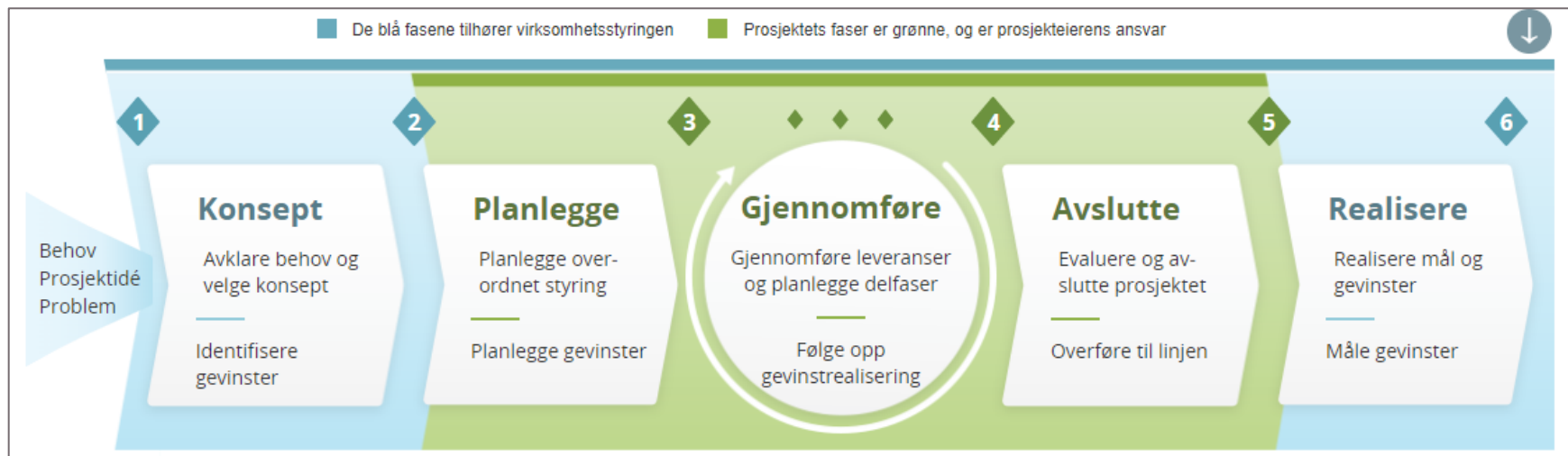
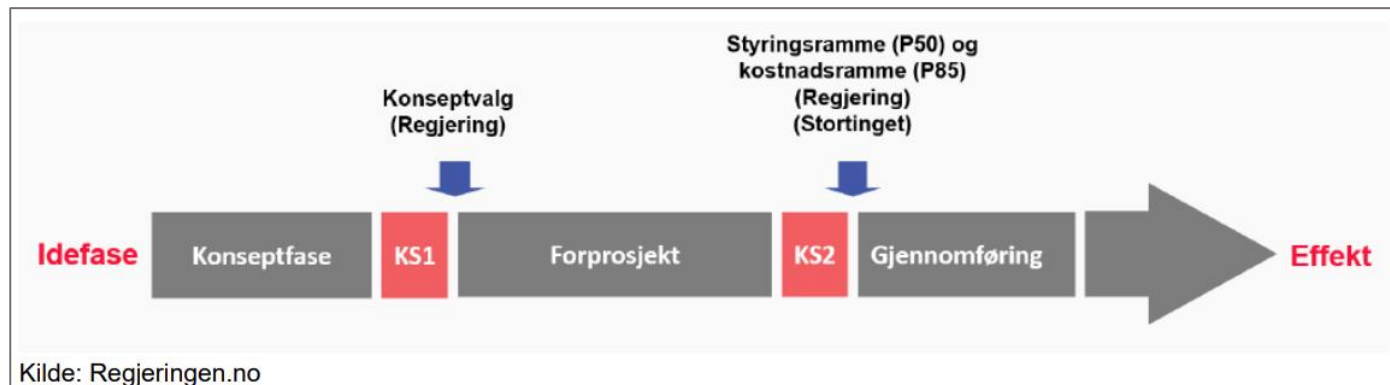
# Hva forventer vi?

- ✓ En vedtatt kostnadsramme i en egen sak til folkevalgte!
  
- ✓ At vedtatte reglement for gjennomføring av et investeringsprosjekt følges
  
- ✓ Et prosjektrammeverk eller en prosjekthåndbok  
Denne eller disse rutinene/retningslinjene/prosedyrene bør følge **grunnleggende internkontrollprinsipper** og være:
  - Dokumenterte – det sitter ikke alltid i hodene
  - Lett tilgjengelig for de som skal bruke det
  - Være tilpasset behovene i kommunen.
  - Et «levende» dokument/sett med dokumenter som brukes som tenkt.

# Hva har aktuelle rammeverk til felles?

1. Rammeverkene gjør rede for **faser og kronologi**, samt hva som er viktig å vurdere i hver enkelt fase.
2. Rammeverkene gir informasjon om **beslutningspunkter/stoppunkter** og hva som skal til før man går videre til neste fase.
3. Rutiner for gjennomføring er **samlet på ett sted**, enten er rutinene beskrevet i dokumentet, eller så henvises det til hvor rutinen som skal benyttes er å finne.
4. Prosjektrammeverkene sier noe om **mandat, roller og ansvar** underveis, både med tanke på gjennomføring og myndighet til å ta beslutninger.

# Eksempler:





# Hva forventer vi i de ulike fasene?

## ➔ Konseptfase

- Gjennomføre behovsanalyse
- Gjennomføre konseptvalgutredning
- Identifisering/definering av gevinster

## ➔ Planleggingsfase

- Beskrivelser av organisering, roller og ansvar
- Risikovurderinger
- Usikkerhetsanalyser og usikkerhetsstrategi
- Gevinstrealiseringsplan og utpeke en gevinstansvarlig

## ➔ Gjennomføringsfase

- Etterlevelse av prosjektrutiner, økonomireglement mm.
- Sikre tilstrekkelig oppfølging av prosjektet

## ➔ Avslutnings- og realiseringsfase

- Sluttrapport
- Måle oppnådde gevinster - og evaluere og dokumentere disse i sluttrapporten

## ➔ Gjennom hele løpet

- Tydelige beslutningspunkt mellom fasene
- Tydelige rutiner og retningslinjer for når og hva det skal rapporteres om til hvem

# Hva finner vi?

- Manglende behovsanalyser og konseptvalgutredninger
- For dårlig planlegging
- Manglende formalisering av rammene for prosjektoppfølgning f.eks:
  - Beskrivelser av organisering, roller og ansvar
  - Gjennomføring av risikovurderinger
- For dårlig forankring hos de folkevalgte
- For lite/dårlig rapportering underveis, særlig knyttet til fremdrift og økonomi
- Prosjektrutiner/rammeverk og/eller økonomireglement følges ikke

# Beslutningsgrunnlag for folkevalgte

## Svakheter:

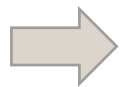
- Nytt saksfremlegg når planfasen er ferdig er ikke alltid utarbeidet
- Saksfremlegget inneholder ikke tilstrekkelige usikkerhetsvurderinger
- Overskridelser blir for seint dekket inn

Kommunens økonomireglement krever at det fremmes ny sak for kommunestyret når et investeringsprosjekt er detaljprosjektet. En slik sak er ikke forelagt kommunestyret for dette prosjektet. Etter revisjonens syn burde kommunen allerede i saksfremlegget i oktober 2018 vært tydelig på at prosjektet skulle gjennomføres med svært korte tidsfrister og avvikende prosjektmetodikk. Risikoen ved dette burde også vært belyst i saksfremlegget. Tydelig informasjon til kommunestyret om den risikoen kommunen tok i dette prosjektet, ville gitt de folkevalgte et bedre grunnlag for å vurdere om prosjektet skulle gjennomføres med de rammer som ble satt.

# For dårlig planlegging og manglende usikkerhetsanalyser

## *Eksempel: Infrastruktur i Fjerdingby sentrum i Rælingen*

- Prosjektet manglet en overordnet plan for prosjektgjennomføring
- Det var ikke gjennomført usikkerhetsanalyser for prosjektet



Førte til usikkerhet knyttet til hva som skulle gjøres. Man manglet også verktøy for å være i forkant av hendelser som dukket opp underveis.



*For de tre investeringsprosjektene vi så nærmere på i Lillestrøm kommune i 2020 var det imidlertid gjennomført eksterne usikkerhetsanalyser.*

# Faseinndeling og beslutningspunkt

- Kommunene har etablert en prosjektmetodikk med faseinndeling
- Etterlevelse av metodikken svikter i en del prosjekt
- Risiko- og usikkerhetsvurderinger er i liten grad skriftliggjort
- Tydelige overganger mellom de ulike fasene

*Kommunen kan ikke dokumentere at den klare faseinndelingen med beslutningspunkt etterleves*

*Prosjektet er gjennomført etter en metodikk som ikke følger normal faseinndeling*

# Rapportering til de folkevalgte underveis og til slutt

## Rapportering til folkevalgte kan være vanskelig å forstå

- Årsbudsjett/kostnadsramme – utfordrende å få til god og forståelig rapportering
- Rapportene inneholder ikke relevant informasjon om fremdrift, kostand og prognose
- For mye og for lite rapportering - like feil begge deler
- Muntlig rapportering – ikke greit og et demokratisk problem
- Sluttrapport mangler eller kommer mange år etter at prosjektet er ferdig

## Feil og mangelfull rapportering

- Folkevalgte får ikke informasjon om negativ utvikling i prosjektet fordi:
  - Kommunen ikke har tilfredsstillende system for å fange opp og rapportere om negativ utvikling
  - Kommunen unnlater å informere om negativ utvikling



# Kommunalteknikk gis ansvar for store investeringsprosjekt

## Eksempler: Bårlidalen renseanlegg og infrastruktur i Fjerdingby



Skandaleprosjekt:  
Renoveringen av  
renseanlegget i  
Bårlidalen tok mye lengre  
tid enn planlagt og  
sluttregningen ble langt  
dyrere enn budsjettert.  
Hittil er regningen  
kommet opp i 290  
millioner kroner, forteller  
rådmann Knut  
Haugestad. Foto: Bjørn  
Hytjanstorp

### Renoveringen ble nesten fire ganger så dyr

Siden 2015 har kommunen brukt 16 millioner kroner på utgifter til advokater, andre rådgivere og øvrig oppfølging av Bårlidalen-prosjektet. Totalt er prislappen nå oppe i 290 millioner kroner.

25. Januar 2010: «Kloakkstanken skal fjernes,» skrev EUB I saken kom det fram at arbeidet skulle være ferdig innen tre-fire år, og man regnet med en investering på opp mot 80 millioner kroner.

10. desember 2019: Snart ti er gått. Kommunen har vært gjennom en rekke rettssaker. Med andre er det inngått forlik. Skandaleprosjektet har tatt mye lengre tid enn antatt – og er blitt langt dyrere enn først stipulert.

Kommunen hadde en prosjekthåndbok for byggeprosjekter som lå til eiendomsenheten. Siden infrastrukturprosjektet ble lagt til kommunalteknikk ble ikke denne prosjekthåndboken benyttet.

Kommunen oppgir at årsaken til at prosjekthåndboken eller tilsvarende prosedyrer ikke ble lagt til grunn var at kommunen undervurderte kompleksiteten i prosjektet. Kommunalteknikk hadde ikke tilsvarende prosedyrer og arbeidet var mer preget av drift, mindre kompliserte prosjekter, og bruk av maskinavtalen med eksterne var oppgitt som den vanlige fremgangsmåten.

# Uklar rolle- og ansvarsdeling

*Eksempel: investeringsprosjektet Ullensaker svømmehall*

- Organisert som et KF
- Samme personer inn og ut av ulike roller
- Formelle kommunikasjonslinjer ble ikke fulgt
- Mistillit mellom byggherre og byggeleder

 Store samarbeidsproblemer i den kritiske slutfasen i prosjektet

Så langt revisjonen kan vurdere var prosjektet organisert og planlagt etter anbefalte standarder, prosjekthåndbøker og avtaler, som burde medvirke til gode prosesser i alle faser av prosjektet. Når problemene i slutfasen likevel oppsto så ble det vanskelig å ta seg inn igjen, og konfliktnivået eskalerte. Revisjonen vil presisere at ryddig og åpen kommunikasjon, i samsvar med de rollene som de ulike aktører er gitt i byggeprosjektet, kunne bidratt til å motvirke misforståelser og antakelser der aktørene tillegger hverandre oppfatninger de ikke nødvendigvis har. Slutfasen i dette prosjektet er kanskje først og fremst et eksempel på at dette sviktet.



# Manglende fokus på gevinstrealisering

## *Eksempel: Gevinstrealisering i digitaliseringsprosjekter i Lørenskog*

- Fått på plass metode- og malverk (PIL) der gevinster kan defineres og planlegges, men dette er i liten grad tatt i bruk
- Ingen av de ni digitaliseringsprosjektene hadde en ferdig utarbeidet gevinstrealiseringsplan
- Gevinster måles i for liten grad
  - Økonomiske gevinster er i stor grad basert på estimerer, dvs. lite dokumentasjon av realiserte eller faktiske gevinster
  - Lite måling av ikke-økonomiske gevinster som f eks økt kvalitet, bedre brukeropplevelse ol.
- De tre sluttrapportene vi fant manglet evaluering av gevinstrealisering
- I kun fire av ni digitaliseringsprosjekt var det definert en gevinstansvarlig

På grunn av mangler i prosjektdokumentasjonen knyttet til estimering, planlegging og måling av gevinster er det vanskelig for revisjonen å konkludere i spørsmålet om i hvilken grad gevinstene realiseres.

# Oppsummering

- Ikke ha dårlig tid
- Sørg for rett kompetanse og nødvendig kapasitet
- God forankring hos de folkevalgte, og forklar usikkerhet i prosjektet
- Følg egnen retningslinjer, prosjektmetodikk, PA-bok og inngåtte avtaler



# Ofte brukte kilder til kriterier i våre undersøkelser

- Lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- NOU 2016:4: Ny kommunelov
- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Prop. 81 L (2019-2020) Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen

- COSO (2013): Internkontroll – et integrert rammeverk.
- Digitaliseringsdirektoratet (Difi) (2020): Prosjektveiviseren – En felles prosjektmodell for offentlig sektor.
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2020): Veileder i internkontroll.
- KS (2020): Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll
- NTNU 2015. Concept-rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag.
- Riksrevisjonen (2015) Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Dokument 3:5 (2014-2015).
- Aktuell kommunes økonomireglement