



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 1-2021

INTERNKONTROLL I INVESTERINGSPROSJEKTER

LILLESTRØM KOMMUNE

FEBRUAR 2021

INNHold

SAMMENDRAG	IV
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Avgrensning og gjennomføring	2
1.4 Oppbygging av rapporten	2
2 Revisjonskriterier	3
2.1 Internkontroll	3
2.2 Digdir's prosjektmodell for investeringsprosjekter	5
2.2.1 Konseptfasen	5
2.2.2 Planleggingsfasen	6
2.3 Rapportering	8
3 Datakilder og metode	11
3.1 Utvelging av investeringsprosjekter	11
3.2 Datagrunnlag og datainnsamling	11
3.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet	12
4 Internkontroll i investeringsprosjekter	13
4.1 Organisering og ansvar	13
4.2 Prosedyre for prosjektgjennomføring	15
4.2.1 Konseptfasen	15
Brukermedvirkning og behovsanalyse	17
4.2.2 Planleggingsfasen	18
4.2.3 Arkivering og dokumentasjon	19
4.2.4 Kvalitetssikring av arbeidet i tidligfasen	20
4.3 Flytskjema for prosjektgjennomføring	20
4.4 Styringssystemer for byggeprosjekter	23
4.5 Rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse	24
4.6 Rapportering fra administrativ ledelse til folkevalgte organ	26
5 Investeringsprosjekter - praksis	28
5.1 Sagelva og Volla barnehager	28
5.1.1 Bakgrunn og historikk	28

5.1.2	Hendelsesforløp tidligfase	28
5.2	Leirsundveien omsorgsboliger	32
5.2.1	Bakgrunn og historikk	32
5.2.2	Hendelsesforløp i tidligfase	32
5.3	Sørumsand brannstasjon	36
5.3.1	Bakgrunn og historikk	36
5.3.2	Hendelsesforløp i tidligfase	36
5.4	Tertialrapportering i Lillestrøm	38
5.5	Oppsummering av tidligfasen i investeringsprosjektene	40
6	Revisjonens vurdering	44
	LITTERATURLISTE	46
	Lover og forskrifter	46
	Litteratur	46
	Dokumenter fra kommunen	47
	Intervjuføring og e-poster	51
	Nettsider	51
	VEDLEGG 1: STYRINGSSYSTEMER	52
	VEDLEGG 2: STILLINGSBESKRIVELSER	55
	VEDLEGG 3: ORDLISTE	57
	VEDLEGG 4: DOKUMENTASJON I PROSJEKTENE	64
	VEDLEGG 5: NØKKELTALL FOR PROSJEKTENE	71
	VEDLEGG 6: EKSEMPLER PÅ RAPPORTERING	75
	Sagelva og Volla barnehager og Leirsundveien omsorgsboliger	75
	Sørumsand brannstasjon	76
	VEDLEGG 7: KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSUTTALELSE	77
	 LISTE FOR FIGURER	
	Figur 1: Digdirs prosjektmodell for investeringsprosjekter	5
	Figur 2: Byggherreavdelingen	13
	Figur 3: Stillinger i byggherreavdelingen	14
	Figur 4: Udrag fra prosedyren om konseptfasen	15
	Figur 5: Udrag fra prosedyren om planleggingsfasen	19
	Figur 6: Flytskjema med beslutningspunkter	21
	Figur 7: Eksempel på sjekklister for beslutningspunkt 1	23
	Figur 8: Mal for rapportering	25

Figur 9: Foreslåtte budsjettendringer – investeringer	39
Figur 10: Status for investeringer 2020	39
Figur 11: Kommentarer for utvalgte investeringsprosjekter	40

LISTE FOR TABELLER

Tabell 1: Styringsystemer i kommunen og i avdeling byggherre	24
Tabell 2: Hendelsesforløp i Sagelva og Volla barnehager	29
Tabell 3: Hendelsesforløp i Leirsundveien omsorgsboliger	32
Tabell 4: Hendelsesforløp i Sørumsand brannstasjon	36
Tabell 5: Oppsummering av tidligfasen i investeringsprosjektene	41
Tabell 6: Dokumentasjon i Sagelva og Volla barnehager	64
Tabell 7: Dokumentasjon i Leirsundveien omsorgsboliger.....	66
Tabell 8: Dokumentasjon i Sørumsand brannstasjon	68

SAMMENDRAG

Formålet er å undersøke om Lillestrøm kommune har systemer og rutiner som legger til rette for kontroll og styring av investeringsprosjekter.

Konklusjon

1. Kommunen har gode rutiner og systemer for kontroll og styring i tidligfasen av investeringsprosjekter.
2. Rapporteringen til folkevalgte gir noe begrenset informasjon om status, fremdrift og risiko i investeringsprosjektene.

Kommunen har utarbeidet nye rutiner som legger til rette for en god internkontroll i tidligfasen av investeringsprosjekter. Disse rutinene bygger på anerkjent prosjektmetodikk. Kommunen har for eksempel utarbeidet en prosjekthåndbok som beskriver viktige oppgaver, og hvem som er ansvarlig for disse. Investeringsprosjektene bygger også på en inndeling i faser, og hvor det er beslutningspunkter før overgang til neste fase. Kommunen har også tatt i bruk flere fagsystemer som skal legge til rette for at byggherreavdelingen har god kontroll og styring av investeringsprosjektene.

Når det gjelder rapportering følger kommunen sitt eget økonomireglement, men rapporteringene for første og andre tertial viser at disse gir noe begrenset informasjon blant annet når det gjelder status, fremdrift og risiko i investeringsprosjektene. Revisjonen mener derfor at kommunen kan vurdere om rapporteringen bør være mer utfyllende i fremtidige rapporteringer til kommunestyret.

Kommunedirektørens høringsuttalelse

Et utkast til rapport er forelagt kommunedirektøren til uttalelse. Hørings svar er mottatt 5.2.21 og er i sin helhet vedlagt rapporten. I svarbrevet peker kommunedirektøren på at kommunen har jobbet systematisk og godt gjennom hele 2020 med å få på plass gode rutiner og systemer for kontroll og styring av investeringsprosjekter. Det pekes imidlertid på at det er implementering og tett oppfølging av dette arbeidet som er nøkkelen for å lykkes innenfor dette området fremover. Når det gjelder rapportering skriver kommunedirektøren at rapporteringen kan bedres med mer informasjon, blant annet om risiko og fremdrift, og anser det videre som viktig å finne en balanse mellom å informere for lite og for mye.

Jessheim, 15.2.2021



Øyvind Nordbrønd Grøndahl
avdelingsleder forvaltningsrevisjon



Miriam Sethne
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Lillestrøm vedtok i møtet 9.6.2020 (sak 38/20) et forvaltningsrevisjonsprosjekt som undersøker kommunens internkontroll i investeringsprosjekter.

God kontroll og styring av investeringsprosjekter er viktig for å sikre gjennomføring i tråd med vedtatte budsjetter og en effektiv forvaltning av felleskapets ressurser. Tidligere undersøkelser har avdekket flere svakheter i kommunenes investeringsprosjekter. For eksempel trekker en forvaltningsrevisjon av ombyggingen av 1. etasje i rådhuset i Skedsmo kommune frem flere årsaker til at investeringen ble både forsinket og dyrere enn planlagt. Denne undersøkelsen peker blant annet på at kommunen har mangler knyttet til planlegging, organisering og oppfølging av prosjektet (Romerike revisjon IKS 2020).

Videre trekker flere andre undersøkelser frem tidligfasen som avgjørende for om investeringsprosjekter lykkes. For eksempel kan mangler ved beslutningsgrunnlaget¹ for et prosjekt føre til kostnadsoverskridelser i gjennomføringen (Welde m.fl. 2015, 82). Erfaringer fra tidligfasen i investeringsprosjekter kan være nyttig lærdom for kommunen, og står derfor sentralt i denne undersøkelsen. Lillestrøm kommune² har ikke egne erfaringer på tidspunktet for undersøkelsen. Revisjonen ser derfor på utvalgte prosjekter fra de tidligere kommunene.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Lillestrøm kommune har systemer og rutiner som legger til rette for kontroll og styring av investeringsprosjekter.

Undersøkelsen vil besvare følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har Lillestrøm kommune en internkontroll som legger til rette for god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter?
2. I hvilken grad legger kommunens internkontroll til rette for gode rapporteringsrutiner?

Revisjonen vil legge størst vekt på den første problemstillingen. Denne tar for seg kommunens dokumenterte systemer og rutiner for å sikre kontroll i tidligfasen, her definert som fasen frem til

¹ For eksempel manglende eller svakheter knyttet til konseptvalgutredning, kostnadsberegninger og/eller usikkerhetsvurderinger.

² Lillestrøm kommune ble dannet 1. januar 2020 etter sammenslåingen av kommunene Skedsmo, Sørum og Fet.

kontrahering³. Revisjonen vil særlig undersøke i hvilken grad disse rutinene og systemene sikrer et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag knyttet til vedtak om større investeringsprosjekter.

Den andre problemstillingen undersøker i hvilken grad kommunen har systemer og rutiner som sikrer god rapportering. Gode rapporteringsrutiner er en forutsetning for å kunne følge opp investeringsprosjektene i gjennomføringsfasen.

1.3 Avgrensning og gjennomføring

Undersøkelsen tar både for seg kommunens rutiner og praksis i investeringsprosjektene tidligfase, det vil si at den empiriske gjennomgangen er todelt. Den første delen tar for seg kommunens rutiner, altså prosedyrer som kommuneadministrasjonen ønsker å følge. Den andre delen tar for seg kommuneadministrasjonens praksis i tre investeringsprosjekter. Disse er Sagelva og Volla barnehager, Leirsundveien omsorgsboliger og Sørumsand brannstasjon.

1.4 Oppbygging av rapporten

Kapittel 2 beskriver kommunedirektørens plikter til internkontroll, anbefalt prosjektmodell for investeringsprosjekter og forventninger til rapportering. På bakgrunn av dette presenteres revisjonskriterier som ligger til grunn for undersøkelsen. Kapittel 3 beskriver datakilder og metoder i undersøkelsen, herunder kriterier for utvalget av investeringsprosjekter. Empirien er todelt, der én del tar for seg rutiner og den andre delen tar for seg praksis. Det vil si at kapittel 4 beskriver Lillestrøm kommunes rutiner når det gjelder internkontroll og rapportering knyttet til investeringsprosjekter. Deretter følger en gjennomgang av praksis når det gjelder tidligfasen i de tre investeringsprosjektene, Sagelva og Volla barnehager, Leirsundveien omsorgsboliger og Sørumsand brannstasjon, i kapittel 5. Revisjonens vurderinger og anbefalinger presenteres i kapittel 6.

Mer detaljerte beskrivelser av byggherreavdelingens styringssystemer, stillingsbeskrivelser, ordliste og informasjon om investeringsprosjektene følger som vedlegg til rapporten.

³ Kontrahering viser til det å inngå en skriftlig avtale eller kontrakt.

2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er med andre ord den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot og grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter og andre retningslinjer fra nasjonale myndigheter, kommunens egne rutiner og hva som anses som god forvaltningsmessig praksis på området.

I denne undersøkelsen vil revisjonskriteriene bli utledet fra blant annet følgende kilder:

- Lov 22. juni 2018 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 (Digdir) (2020): *Prosjektveiviseren – En felles prosjektmodell for offentlig sektor*.
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2013): *Veileder i internkontroll*.
- Kommunesektorens organisasjon (KS) (2020): *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll*.
- Lillestrøm kommune (2020e): *Økonomireglement – Lillestrøm kommune*. Godkjent 14.5.2020.
- Riksrevisjonen (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*. Dokument 3:5 (2014-2015).
- Welde m.fl. (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag*. Concept-rapport nr. 45.

2.1 Internkontroll

God internkontroll bidrar til god styring i en virksomhet. En velfungerende internkontroll gir rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, for at rapporteringen er pålitelig, og for at lover og regler overholdes (DFØ 2013, jf. COSO 2013). I praksis innebærer dette at internkontrollen, som en del av samlet styring og ledelse, skal legge til rette for at kommunen leverer gode tjenester i henhold til krav fastsatt i lover og forskrifter (Prop. 81 L (2019-2020), 7).

Den nye kommuneloven legger opp til et sterkere krav om egenkontroll enn det som har vært frem til nå. Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven skal også erstatte kommunens plikter til internkontroll i særlovgivningen⁴. Hensikten er å sikre etterlevelse av lover og forskrifter, samt et mer samordnet og forenklet regelverk. § 25-1 fastslår følgende:

⁴ Kommunelovens bestemmelse om internkontroll for kommunene er en tydeliggjøring av tidligere lovverk, og skal erstatte kommunens plikter til internkontroll i særlovgivningen, for eksempel barnevernloven,

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Videre står det at kommunedirektøren skal ivareta følgende oppgaver:

- a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering.
- b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer.
- c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.
- d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig.
- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Kommunesektorens organisasjon (KS) vektlegger at internkontrollen bør bygge på risiko, henge sammen med virksomhetsstyringen og at den bør være tilstrekkelig, formalisert og dokumentert. I praksis kan internkontroll vise til blant annet dokumenter og rutiner som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp for å sikre at kommunen følger ønsket utvikling, overholder lover og regler, sikrer kvalitet og effektivitet i tjenestene og ivaretar omdømme og legitimitet (KS 2020, 55).

Kommunedirektøren skal også sikre en forsvarlig utredning av saker som legges frem for folkevalgte organer (jf. kommuneloven § 13-1). En forsvarlig utredning vil ut ifra allmenne krav bety at saker er godt opplyst, og at konsekvenser⁵ og alternativer er belyst. Krav om tilfredsstillende utredning fremgår også av annet overordnet regelverk, som forvaltningsloven og offentlighetsloven. En forsvarlig utredning samsvarer med ulovfestede prinsipper om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk (Welde m.fl. 2015, 37, Riksrevisjonen 2015, 34).

Kravet om god internkontroll gjelder også i kommunale investeringsprosjekter. En prosjektmodell er en samling minstekrav knyttet til utredning, planlegging og kvalitetssikring. Dette kan være et nyttig verktøy for å sikre en god og effektiv ressursutnyttelse for å dekke samfunnets behov (Welde m.fl. 2015, 4).

Lillestrøm kommune har utarbeidet en prosedyre, med tilhørende flytskjema, som beskriver de ulike fasene og beslutningspunktene⁶ i investeringsprosjektene i kommunen. Denne prosedyren bygger ifølge konstituert kommunalsjef eiendom på prosjektmodellen til Digitaliseringsdirektoratet (Digdir)⁷

folkehelseloven, introduksjonsloven, krisesenterloven, opplæringsloven og sosialtjenesteloven (Prop. 81 L (2019-2020)).

⁵ Herunder økonomiske konsekvenser.

⁶ Se vedlegg 3 for definisjon.

⁷ Opprettet 1.1.2020 gjennom en sammenslåing av Altinn og en del av fagmiljøet for informasjonsforvaltning i Brønnøysundregistrene og avdelinger fra det tidligere Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi).

for gjennomføring av investeringsprosjekter. Videre bygger Digdir's prosjektmodell⁸ på den internasjonalt anerkjente prosjektledelsesmetoden Prince2. Denne prosjektmodellen deler investeringsprosjekter inn i ulike faser, det vil si idéfasen, planleggingsfasen, prosjektgjennomføringsfasen og driftsfasen. Modellen definerer roller, beslutningsunderlag og beslutningspunkter mellom fasene. Revisjonen legger derfor Digdir's prosjektmodell (også kjent som Difi's prosjektmodell eller prosjektveiviser) til grunn når vi videre beskriver revisjonskriteriene.

2.2 Digdir's prosjektmodell for investeringsprosjekter

Digdir's prosjektmodell strekker seg fra fasen hvor en idé oppstår til prosjektet er realisert. Ved avslutningen av en fase er det et beslutningspunkt, det vil si at virksomhetsledelse eller prosjekteier⁹ godkjenner overgang til en ny fase. Denne undersøkelsen legger vekt på tidligfasen, det vil si arbeidet før kontrahering og gjennomføringsfasen starter.

Figur 1: Digdir's prosjektmodell for investeringsprosjekter



Kilde: Digdir 2020

For hver av fasene beskriver Digdir sentrale aktiviteter og forslag til gjennomføring.

2.2.1 Konseptfasen

Den første fasen i denne figuren er konseptfasen¹⁰, der arbeidet skal sikre at et eventuelt investeringsprosjekt vil være riktig ressursbruk for å tilfredsstille et definert behov. Et konsept kan fremstå som en mulig fremgangsmåte for å løse et problem, eller for å skape en endring. Det er derfor viktig å involvere alle typer brukere og interessenter, og å analysere ulike behov, knyttet opp mot

⁸ Tidligere kjent som Difis prosjektmodell eller prosjektveiviser. Digitaliseringsdirektoratet har fått nytt nettsted: www.digdir.no. Nettstedet www.difi.no ble avviklet i desember 2020.

⁹ Se vedlegg 3 for definisjon.

¹⁰ Konseptfasen kommer etter en innledende fase, idéfasen. Denne første fasen har som mål å skaffe et underlag for videre utredning i konseptfasen, og består av følgende tre aktiviteter: registrere og forstå innspill, kategorisere og prioritere oppgavene og utarbeide et mandat for oppstart av konseptfasen. Beslutningspunktet her er oppstart av en konseptfase.

prosjektet. Behovsanalysen¹¹ som legges til grunn bør både vektlegge samfunnets behov og også synliggjøre hvor stort behovet er sammenlignet med andre behov og overordnede politiske mål (Welde m.fl. 2015, 21).

Konseptfasen innebærer altså å utrede alternative konsepter, og velge det beste for å løse de definerte problemene. Digdir anbefaler å utrede minst tre alternative konsepter. I tillegg skal nullalternativet, det vil si dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak, beskrives. Digdir legger også vekt på at de alternative konseptene må ivareta samtlige behov eller ønskede endringer. Det er også viktig å fange opp og nyttiggjøre erfaringer fra tilsvarende prosjekter i denne fasen (Digdir 2020).

En viktig oppgave i konseptfasen er å utarbeide et plandokument som bygger på seks sentrale spørsmål:

- Hva er problemet og hva vil vi oppnå?
- Hvilke konsepter er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser konseptene?
- Hva er de positive og negative virkningene?
- Hvilket konsept anbefales og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Svarene på disse spørsmålene skal gi et beslutningsgrunnlag for videre planlegging. Digdir presiserer at dette arbeidet bør være tilstrekkelig grundig til å kunne fatte gode beslutninger, men ikke mer omfangsrikt enn nødvendig. Utredningsinstruksen¹², samt Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) veileder til denne, gir føringer for hvor omfangsrik og grundig en slik utredning bør være (Digdir 2020). De seks spørsmålene som er listet over samsvarer med de seks sentrale spørsmålene som er minimumskravene i utredningsinstruksen.

Beslutningspunktet er å beslutte oppstart av planleggingsfasen.

2.2.2 Planleggingsfasen

Denne fasen skal legge grunnlaget for en god styring av den videre prosjektgjennomføringen. Det vil si å sikre en god forståelse for hva som er nødvendig arbeid, før en eventuell beslutning om investering. Digdir trekker frem at overgangen fra konseptfasen til planleggingsfasen ofte innebærer en betydelig utskiftning i personell, noe som gjør en kompetanseoverføring viktig. Videre beskriver Digdir følgende sentrale aktiviteter i denne fasen:

¹¹ Se vedlegg 3 for definisjon.

¹² Utredningsinstruksen er et reglement som skal bidra til å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, som for eksempel reformer, regelendringer og investeringer, fremmet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Instruksen er fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten (Regjeringen 2016).

- Etablere en prosjektorganisering, inkludert å avklare viktige roller og ansvar.
- Bestemme prosjektets produkter, det vil si å sikre en felles forståelse for formål og eventuelle føringer for prosjektets løsninger.
- Utarbeide en overordnet plan for prosjektgjennomføringen, herunder å bestemme leveranser for hver av gjennomføringsfasene.
- Utarbeide en gevinstrealiseringsplan, det vil si spesifisere hvilke aktiviteter som må gjennomføres for å sikre og dokumentere at prosjektet når ønskede mål.

Digdir understreker at denne fasen bør være på overordnet nivå for å sikre prosjektets videre handlingsrom. For eksempel bør kravspesifikasjoner i denne fasen være rettet mot behov og eventuelt ønsket funksjonalitet, og ikke mot løsningenes detaljerte innhold og virkemåte. Relevante produkter vil være dokumenter som styringsgruppen¹³ kan benytte som underlag for å godkjenne en prosjektgjennomføring, herunder styringsdokument¹⁴, faseplan for første gjennomføringsfase og gevinstrealiseringsplan.

Beslutningspunktet er å beslutte overgang til en videre gjennomføring av prosjektet.

¹³ Det vil si en gruppe som kan fatte beslutninger og følge opp styringen av et prosjekt.

¹⁴ Styringsdokumentet skal blant annet definere prosjektet, danne grunnlag for riktig prosjektledelse og vurdere om det totalt sett blir vellykket (Digdir 2020).

Ut fra gjennomgangen over legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 1:

Problemstilling 1	Kriterier
<p>I hvilken grad har Lillestrøm kommune en internkontroll som legger til rette for en god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter?</p>	<p>Konseptfase:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Kommunen bør gjennomføre en behovsanalyse. → Kommunen bør gjennomføre en konseptvalgutredning. <p>Planleggingsfase:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Kommunen bør dokumentere beskrivelser av organisering, roller og ansvar. → Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger i planleggingsfasen, for eksempel i form av usikkerhetsanalyser¹⁵ og usikkerhetsstrategi. <p>Mellom faser:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Kommunen bør ha tydelige beslutningspunkter mellom fasene. <p>Uavhengig av faser:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Kommunen bør ha en egen prosedyre eller prosjekthåndbok for gjennomføring av investeringsprosjekter.

2.3 Rapportering

Rapportering i kommuneadministrasjonen skal gi kommunedirektøren oversikt over oppgaver og risiko og mulighet for videre oppfølging. Videre kan kommunedirektørens rapportering til kommunestyret bekrefte at alt som er forventet faktisk gjennomføres (KS 2013, 73-77). Tilstrekkelig informasjon er også viktig for kommunestyret, og nødvendig for å kunne ta det ansvaret de har som øverste organ i kommunen (NOU 2016:4, 311). Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) understreker at hensikten med løpende rapportering underveis i investeringsprosjekter er å informere kommunestyret om utviklingen i inntekter og utbetalinger i henhold til vedtatt budsjett, vesentlige avvik fra årets budsjett samt å foreslå nødvendige tiltak (Kommunal- og regionaldepartementet 2011, 31). Slik informasjon er viktig for at kommunestyret kan behandle og vedta eventuelle endringer¹⁶.

KRD anbefaler også at kommunene utarbeider prosjektreknskap som viser prosjektets kostnadsramme, inntekter og utgifter så langt i prosjektets levetid, og vurderinger av eventuelle

¹⁵ Se vedlegg 3 for definisjon.

¹⁶ Både når det gjelder budsjettendringer og endringer i investeringsprosjektene.

endringer i prognosene. Det er ingen formelle krav til et slikt prosjektrekningskap, men KRD har utarbeidet et forslag til hvordan kommunene kan utforme et slikt prosjektrekningskap (Kommunal- og regionaldepartementet 2011, 13).

Prosjektrekningskap per mnd/år	Kostnadsrammer		Påløpt		Prognose- endringer
	Opprinnelig	Justert	Regnskap tidligere år	Regnskap hittil i år	
Investeringsprosjekter					
<i>Utgifter</i>					
Bygging av skole A					
Bygging av sykehjem A					
VA-investeringer					
IKT-investeringer					

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet 2011,13

Det er derfor viktig at kommunedirektøren sikrer tilstrekkelig og hensiktsmessig rapportering. Dette gjelder rapportering både innad i kommuneadministrasjonen og til kommunestyret. Dette innebærer også å tilpasse informasjonsmengden til ulike målgrupper. For eksempel kan det være nyttig med detaljert informasjon om en sektor til de ansatte, mens folkevalgte kan ha større nytte av informasjon om samlede resultater (KS 2013, 77).

Økonomireglementet for Lillestrøm kommune fastslår at det etter første¹⁷ og andre¹⁸ tertial skal legges frem en sak om budsjettforbruket så langt i året, samt prognose for resten av året på alle investeringsprosjekter. I tillegg skal det redegjøres for årsaker til avvik i forhold til budsjett og fremdrift, samt en kortfattet statusrapport for større enkeltprosjekter og prosjekter av spesiell interesse¹⁹ (Lillestrøm kommune 2020e, 13).

Økonomireglementet beskriver ikke hvilke krav kommunen stiller til intern rapportering. Likevel skal internkontrollen, som tidligere beskrevet, blant annet bidra til at både intern og ekstern rapportering er pålitelig. Det betyr at informasjonen skal være korrekt, rettidig og i samsvar med krav. En forutsetning for å ivareta dette er at virksomhetsledelsen har fastsatt interne rapporteringskrav for ulike nivåer og enheter. Rapportering kan blant annet gi grunnlag for å oppdage avvik og feil, samt for å iverksette ulike typer kontrolltiltak (DFØ 2013).

¹⁷ 30. april.

¹⁸ 31. august.

¹⁹ Herunder prosjekter finansiert av eiendomsskatt.

Ut fra gjennomgangen over legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 2:

Problemstilling 2	Kriterier
I hvilken grad legger kommunens internkontroll til rette for gode rapporteringsrutiner?	<ul style="list-style-type: none">➔ Kommunen bør følge sine egne rutiner for rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse.➔ Kommunen bør rapportere løpende til kommunestyret om:<ul style="list-style-type: none">• Budsjettforbruket så langt i året.• Prognose for resten av året.• Redegjøre for årsaker til avvik.• Status for større eller spesielle prosjekter.• Status mot totalbudsjett.

3 DATAKILDER OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001- Standard for forvaltningsrevisjon²⁰ som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Under følger en gjennomgang av metodene som er brukt, og en vurdering av undersøkelsens pålitelighet og gyldighet.

3.1 Utvelgning av investeringsprosjekter

Undersøkelsen tar for seg tre utvalgte investeringsprosjekter: Sagelva og Volla barnehager, Leirsundveien omsorgsboliger og Sørumsand brannstasjon. Disse investeringsprosjektene er valgt etter følgende kriterier:

- **Hvor langt i investeringsprosessen prosjektet har kommet:** alle prosjektene har nylig avsluttet tidligfasen, og kommunen har signert kontrakt eller lyst ut anbud rett før eller rett etter sommeren 2020. Hensikten er å undersøke avvik i tidligfasen, og årsaker til avvikene knyttet til prosjektene.
- **Tidligere kommune:** to av de valgte prosjektene er fra tidligere Skedsmo kommune, og ett av prosjektene er fra tidligere Sørumsand kommune. Fet hadde avsluttet alle sine investeringsprosjekter før sammenslåingen. Hensikten er å undersøke eventuelle likhetstrekk eller forskjeller mellom investeringsprosjekter fra ulike kommuner.
- **Typisk prosjekt:** alle prosjekter er totalentrepriser. Totalentreprise viser til prosjekter hvor entreprenøren påtar seg ansvaret for å utføre prosjekteringen og utførelsen av det som kontrakten omfatter (Direktoratet for byggkvalitet 2020). Det vil si at det er entreprenøren som bærer risikoen knyttet til gjennomføringen av avtalte oppgaver. Dette er vanlig en entrepriseform i Lillestrøm kommune, det vil si at investeringsprosjektene fremstår som typiske prosjekter.
- **Investeringskostnad:** de tre investeringsprosjektene er budsjettert med til sammen 581,6 millioner kroner, det vil si at de utgjør en betydelig andel av investeringsprosjektene i Lillestrøm. Når det gjelder omsorgsboligene i Leirsundveien så bevilget Skedsmo kommune 41,6 millioner kroner til dette prosjektet. Dette prosjektet representerer også ett prosjekt hvor det allerede i tidligfasen har vært en betydelig kostnadsøkning, blant annet på grunn av en økning av antall boenheter.

3.2 Datagrunnlag og datainnsamling

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og intervjuer.

²⁰ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

Dokumentanalyse

Revisjonen har analysert dokumenter knyttet til både administrasjonens rutiner og til hver av investeringsprosjektene. Dokumentene omfatter blant annet avtaler, budsjettplaner, fremdriftsplaner, møtereferater, e-poster, politiske beslutningsdokumenter, prosedyrer, rutiner, saksfremlegg, stillingsbeskrivelser og økonomirapporter. Revisjonen har først og fremst undersøkt hvorvidt dokumentasjon foreligger, og ikke kvaliteten på de ulike dokumentene.

Intervjuer

Revisjonen har gjennomført sju intervjuer. Revisjonen har intervjuet konstituert eiendomssjef, rådgiver, controller og fagleder prosjektutvikling i avdeling byggherre²¹. Revisjonen har også intervjuet prosjektlederne for de tre valgte investeringsprosjektene. Intervjuene ble gjennomført i perioden fra 11. august til 23. september 2020.

Revisjonen har gjennomført delvis strukturerte intervjuer. Det vil si at intervjuene har tatt utgangspunkt i intervjuguider, men med mulighet for å tilpasse spørsmålsformuleringene underveis i intervjuet. Intervjuobjektene har kommentert og verifisert intervjureferatene. Revisjonen har også mottatt skriftlige svar på spørsmål sendt på e-post.

3.3 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 og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

²¹ Se vedlegg 3 for definisjon.

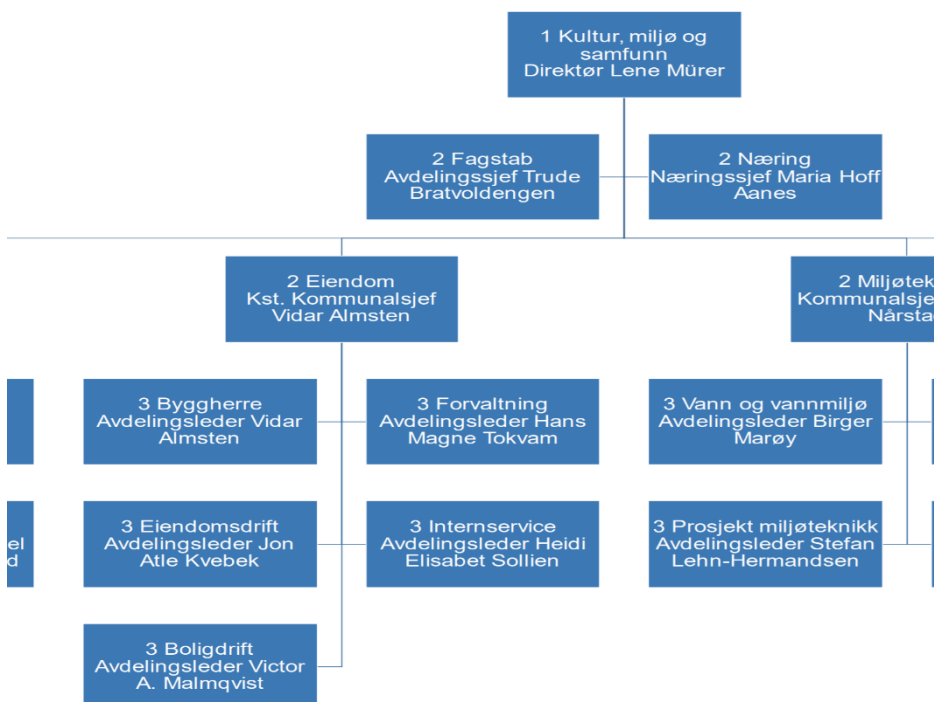
4 INTERNKONTROLL I INVESTERINGSPROSJEKTER

Som en del av sitt internkontrollansvar skal kommunedirektøren sikre tilstrekkelig styring og kontroll i kommunale investeringsprosjekter. Dette kapittelet presenterer rutiner og prosedyrer for gjennomføring av tidligfasen av investeringsprosjekter i Lillestrøm kommune. Dette gjelder også rutiner og prosedyrer for rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse, og fra administrativ ledelse til politisk ledelse. Det vil si at dette kapittelet legger vekt på kommunens system for internkontroll. Revisjonskriteriene om at kommunen bør ha en egen prosedyre for gjennomføring av investeringsprosjekter, samt at den bør følge sine egne rutiner og økonomireglementet for rapportering er særlig relevante. Praksis i tre utvalgte investeringsprosjekter beskrives i det neste kapittelet.

4.1 Organisering og ansvar

Figuren under viser et utdrag fra organisasjonskartet for området kultur, miljø og samfunn i Lillestrøm kommune. Byggherreavdelingen har ansvar for å utrede og gjennomføre større byggeprosjekter, og er én av fem avdelinger i kommunalområdet eiendom.

Figur 2: Byggherreavdelingen



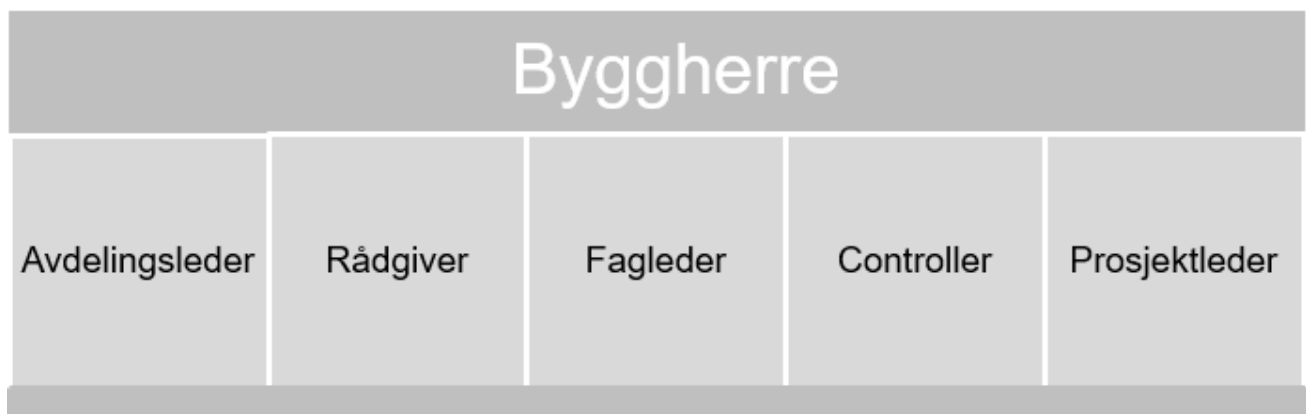
Kilde: Lillestrøm kommune

I henhold til økonomiplanen for 2020 har kommunen et investeringsbudsjett på nesten en milliard kroner (Lillestrøm kommune 2019). Sophie Radich skole, Riddersand skole, Leirsundveien

omsorgsboliger, Sagelva, Volla og Dalen barnehager, Akershus kunstsenter og Sørumsand brannstasjon utgjør de største pågående prosjektene.

Avdelingen består i dag av avdelingsleder, som også for tiden er konstituert kommunalsjef eiendom, fagleder prosjektutvikling, controller og rådgiver. Av disse har konstituert kommunalsjef eiendom og rådgiver erfaring fra tidligere, mens fagleder prosjektutvikling og controller er nye stillinger fra 1.8.2020. Avdelingen har i tillegg én fast ansatt prosjektleder og 18 innleide prosjektledere²².

Figur 3: Stillinger i byggherreavdelingen²³



Kilde: Lillestrøm kommune 2020l, 2020m, 2020n, 2020o, 2020p

Avdelingsleder byggherre²⁴ har ansvar for alle byggeprosjekter som krever byggherrekompetanse. Dette inkluderer blant annet ansvar for anskaffelser, økonomistyring og rapportering, saksforberedning til politiske utvalg, budsjett og personal²⁵ og innovativ videreutvikling av byggherrerollen. Stillingen som avdelingsleder byggherre inngår i ledergruppen til kommunalsjef eiendom.

Rådgiver har blant annet ansvar for å organisere, koordinere og følge opp prosjektporteføljen, med hovedvekt på gjennomføringsfasen. Dette omfatter blant annet oppfølging av avtaler og kontrakter, planlegging av ressurser og fremdrift, etablere og vedlikeholde relevante styrende dokumenter og bistå med relevant rapportering.

Fagleder prosjektutvikling har ansvar for kommunens byggeprosjekter i tidligfase. Støtte til behovsanalyser, gjennomføring av skisseprosjekter og konsept-/mulighetsstudier²⁶, avklare anskaffelsesstrategi i tidligfase, utarbeide relevante saker for politisk behandling samt delta og lede

²² De fleste av disse jobber fulltid som prosjektleder for Lillestrøm.

²³ Vedlegg 2 presenterer stillingsbeskrivelser i byggherreavdelingen.

²⁴ Avdelingsleder har for tiden også stillingen som konstituert kommunalsjef eiendom.

²⁵ Både kommunens egne ansatte og innleid personell.

²⁶ Se vedlegg 3 for definisjon.

ulike arbeidsgrupper er blant sentrale oppgaver som ligger til denne stillingen. Dette er en ny stilling i byggherreavdelingen fra 3. august 2020.

Controller skal kontrollere, bistå og følge opp økonomistyring og rapportering i forbindelse med kommunens byggeprosjekter. Denne stillingen skal også bidra for å redusere risiko²⁷, etablere interne rutiner for rapportering og oppfølging, bistå prosjektleder i utarbeidelse av prosjektbudsjett og økonomirapporter, sikre korrekt gjennomføring av regnskapstransaksjoner for prosjektet med mer. Dette er en ny stilling i byggherreavdelingen fra 3. august 2020.

Prosjektlederne har ansvaret for hovedtyngden av arbeidet i prosjekter fra prosjektering til og med utførelse. Prosjektlederne har dermed ansvar for å gjennomføre nødvendige anskaffelser²⁸, delta og lede arbeidsgrupper med deltakere fra ulike interessegrupper²⁹ og utarbeide relevante saker for politisk behandling.

4.2 Prosedyre for prosjektgjennomføring

Kommunen har startet arbeidet med å utvikle en felles prosedyre for gjennomføring av investeringsprosjekter i Lillestrøm. Denne prosedyren bygger på Digdir-modellen, som igjen bygger på Prince2-metodikken³⁰. Prosedyren deler investeringsprosjektene i følgende fire faser: konsept, prosjektering, gjennomføring og avslutning. Tidligfasen berører altså de to første fasene, konsept og prosjektering.

4.2.1 Konseptfasen

Prosedyren inneholder følgende beskrivelser når det gjelder arbeidet i konseptfasen:

- Nødvendig dokumentasjon
- Hvem prosedyren gjelder for.
- Formål.
- Vesentlige risikoer forbundet med prosedyren.
- Kontrollhandlinger.
- En liste med 16 aktiviteter, og hvem som er ansvarlig for hver av aktivitetene³¹.
- Resultat³².

Figur 4: Utrag fra prosedyren om konseptfasen

²⁷ Knyttet til økonomi, kontrakter/avtaler og annen relevant risiko i prosjekter.

²⁸ Lov 14.6.2016 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).

²⁹ Interne og eksterne.

³⁰ Rutinene i alle de tre tidligere kommunene, det vil si Fet, Skedsmo og Sørum, bygget på denne modellen.

³¹ Inkluderer to beslutningspunkter. Beslutningspunkt 1 (BP1) er at styringsgruppen/prosjekteier godkjenner mandatet og gir aksept for å gå videre med konseptfasen. Beslutningspunkt 2 (BP2) er at styringsgruppen/prosjekteier beslutter valgt konsept og prosjektets rammer (økonomi, fremdrift, kvalitet, omfang, usikkerhet og gevinst), samt gir aksept for å gå videre med skisse-/forprosjektering. Se **Figur Feil! Bare hoveddokumentet.**: Flytskjema med beslutningspunkter.

³² Resultat, det vil si fysisk dokumentasjon/leveranse av arbeidet beskrevet i prosedyren, for eksempel referater, prosjektmandat, plan for måloppnåelse, adresseliste med interessenter, konseptvalgutredningsrapport, rapport fra kvalitetssikring, byggherrens hovedfremdriftsplan og signert beslutningspunkt 1 og 2.

Fase 1: Konseptfase

<p>Nødvendig input/dokumentasjon:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestilling på prosjektet • Prosjektmandat • Investeringsbeslutning (eventuelt prosjektforslag og prosjektbegrunnelse) • Adresseliste med interessenter
<p>Prosedyren gjelder for:</p> <p>Prosjektleder (PL), prosjekteier (PE).</p> <p>Rutinene vil være noe ulike avhengig av om man har mindre prosjekter uten styringsgruppe hvor man rapporterer kun til prosjekteier eller til styringsgruppen for større prosjekter.</p>
<p>Formål:</p> <p>Prosjektet igangsettes på riktige forutsetninger:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organiseres og bemannes med riktige ressurser • Sikre effektiv gjennomføring • Sikre at interne avdelinger er informert om prosjektet og at man innhenter all relevant informasjon • Klargjøre føringer og krav for prosjektet <p>Utrede alternative konsepter og velge det beste. Det vil si det konseptet som er best egnet til å tilfredsstille et definert behov.</p>
<p>Vesentlige risikoer forbundet med prosedyren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prosjektet igangsettes på svikende forutsetninger eller manglende forståelse av bestillingen. • Lillestrøm kommune mister styringen av prosjektet. • Andre berørte seksjoner og avdelinger vet ikke om prosjektet, eller arbeider med samme eiendom uten å være koordinert. • Krav og føringer blir ikke oppfylt og man påføres kostnader og forsinkelser. • De nødvendige vedtak er ikke på plass. • Risikoen for å gå videre med feil konsept.
<p>Kontrollhandlinger:</p> <p>PE og evt. PL går gjennom sjekkliste for beslutningspunkt 1 og 2 og sjekker ut at <u>oppstartsrelaterte</u> punkter er gjennomført.</p>

Beskrivelse av prosessen	Ansvarlig
<ul style="list-style-type: none"> • Opprette prosjektet i Prosjektportalen via Brukerstøtte. Prosjektnavn i Prosjektportalen = [Prosjektnummer fra Visma] – [Prosjektnavn] • Eier = prosjektleder og prosjekteier • Se Mal M-020-Melding om nytt prosjekt 	
<p>2. Bestillingsavklaring med bestiller</p> <p>Avklaringsmøte skal avholdes mellom Eiendomsavdelingen og bestiller for å sikre enhetlig forståelse av mottatt bestilling og ønsket gjennomføring av prosjektet. Punktene nedenfor vil være del av oppstart og avklaring med bestiller.</p>	PL
<p>3. Internt oppstartsmøte</p> <p>Hensikten med møtet er å:</p> <ul style="list-style-type: none"> • overføre prosjektet til byggherre. Her bør økonomi og eiendomsdrift delta. Viktig å avklare prosjektnummer, konto-streng, oversikt over vedtak, hva er pålept så langt etc., • informere de andre avdelingene om prosjektet, omfang og rammebetingelser, • vurdere behov for interne utredninger og avklaringer (tilstandsrapport, leieforhold og lignende på eksisterende bygg og eiendommer), • kommunikasjon/informasjonsinnhenting fra andre avdelinger i kommunen <p>Deltakere: eiendomsdrift (evt. boligdrift), forvaltning, økonomi, innkjøp, miljøteknikk, renhold, digitalisering, (arkiv).</p>	PL
<p>4. Organisering av prosjektet</p> <p>PE og/eller PL vurderer behov for og forventninger til:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Styringsgruppe er avklart (ressurser) og prosjekteier utpekt • Arkitekt og tekniske rådgiver(e) • Brukergrupper • BIM strategi avklares 	PE/PL
<p>5. Interne møter med bestiller og drift skal omhandle:</p>	PL

Kilde: Lillestrøm kommune 2020k

Aktiviteter viser blant annet til det å etablere en prosjektorganisasjon og gjennomføre en konseptvalgutredning (KVU). Det er prosjektleder³³ som har ansvar for disse aktivitetene. Når det gjelder prosjektorganisasjonen skal prosjektleder etablere en organisasjon som gjelder for konseptfasen, og utarbeide en organisasjonsplan. Prosjektleder skal også utarbeide eller oppdatere en adresseliste med interessenter. Det er utarbeidet en egen standard interessentliste som kan brukes som mal.

Når det gjelder konseptutvalgsutredning³⁴ så står det i prosedyren at prosjektleder skal påse at denne gjennomføres i henhold til mandat og frister, og videre at det utarbeides:

- Behovsanalyse.
- Overordnet rom- og funksjonsprogram.
- Kravdokument (samle alle relevante krav i ett dokument, herunder miljøkrav).
- Målanalyse.
- Alternativvurderinger.

³³ Gjelder både prosjektledere som er ansatt i kommunen og innleide prosjektledere.

³⁴ Eventuelt en mulighetsstudie/alternativstudie. En mulighetsstudie er en utredning som bringer frem nye ideer og belyser potensiale for eiendom. Synonymer: konseptvalgutredning, utviklingsvurdering og alternativvurdering.

- Usikkerhetsvurdering for hvert konsept.
- LCC³⁵ og fremdrift for hvert konsept.
- Anbefalt konsept.

Prosedyren angir ikke hvor mange alternative konsepter som administrasjonen skal utrede, eller om administrasjonen skal utrede et nullalternativ. I intervju med revisjonen oppgir konstituert kommunalsjef eiendom at kommunen gjennomfører konseptvalgutredninger for større investeringer, hvor utredningen av et nullalternativ er inkludert. Han legger til at det å gjennomføre slike utredninger har et kostnadselement. Derfor gjennomfører kommunen som regel ikke konseptvalgutredninger når det gjelder små investeringer som ikke berører prinsipielle spørsmål. For eksempel startet kommunen å bygge et tilbygg av et møterom i rådhuset uten en konseptvalgutredning, mens sikring av rådhuset bygger på en konseptvalgutredning. Konstituert kommunalsjef eiendom forklarer at kommunen bruker skjønn for å vurdere om det er behov for en konseptvalgutredning eller ikke, og eventuelt hvilke konsepter som skal utredes. Fagleder legger til at kommunen bruker en kalkyle basert på anslag fra Norsk Prisbok³⁶, og en skjønnsmessig vurdering for å anslå kostnadene til ulike konsepter. Kommunen legger vanligvis til et usikkerhetspåslag som varierer mellom 20 og 40 prosent, avhengig av usikkerheten og kompleksiteten i det enkelte byggeprosjekt.

Brukermedvirkning og behovsanalyse

I henhold til prosedyren for prosjektgjennomføring skal prosjektleder sørge for at brukergruppen blir etablert som del av en oppdatert prosjektorganisasjon, og at en plan for brukermedvirkning etableres i planleggingsfasen. Konstituert kommunalsjef eiendom, fagleder og rådgiver beskriver i intervju med revisjonen kommunens praksis på dette området. De forteller at avdeling byggherre har en dialog med brukerne for å kartlegge behov, og hvilke alternative løsninger som er mulige³⁷. Rådgiver understreker at brukermedvirkning som hovedregel bør forekomme før utlysning av en konkurranse³⁸, og at funksjonsbeskrivelsene ved konkurranseutlysning bør være så gode at det ikke er behov for endringer. De legger til at i praksis forekommer endringer ganske ofte, og at de må godkjennes av enten konstituert kommunalsjef eller byggherreansvarlig dersom de er fordyrende for prosjektet.

I henhold til prosedyren for prosjektgjennomføring skal det gjennomføres en behovsanalyse, og kommunen har utarbeidet en mal for behovsanalyse i sine fagsystemer³⁹. Konstituert kommunalsjef eiendom opplyser i intervju at det i praksis kan være vanskelig å skille ut hva som er behovsanalysen, ettersom den ikke alltid utgjør et eget dokument. For eksempel bruker byggherreavdelingen ofte et rom- og funksjonsprogram for å registrere hva brukerne mener at de trenger, og noen ganger

³⁵ Life Cycle Cost, det vil si livssyklus-kostnader.

³⁶ Et oppslagsverk for den norske byggebransjen.

³⁷ Ifølge fagleder bør det være faste ansatte som har god kjennskap til kommunen og virksomheten som representerer byggherre i denne innledende fasen. Han mener også at det kan være fordelaktig at faste ansatte gjennomfører behovsanalysen.

³⁸ Endringer på senere tidspunkt kan være fordyrende for kommunen, med mindre det dreier seg om mindre endringer som for eksempel belysning og farge på gulv.

³⁹ Prosedyren henviser ikke til denne malen, men den er lagret i Teams/prosjektportalen.

utarbeider brukerne et eget visjonsnotat⁴⁰. Han har erfaring med at brukerne som regel ønsker mye, og at byggherre ofte må skalere ned og tilpasse til hva som er mulig å få til innenfor et gitt budsjett⁴¹.

4.2.2 Planleggingsfasen

Prosedyren inneholder følgende beskrivelser når det gjelder arbeidet i planleggingsfasen:

- Nødvendig input/dokumentasjon før oppgaven påbegynnes.
- Hvem prosedyren gjelder for.
- Formål.
- Vesentlige risikoer forbundet med prosedyren.
- Kontrollhandlinger.
- En liste med 14 aktiviteter, og hvem som er ansvarlig for hver av aktivitetene⁴².
- Resultat⁴³.

⁴⁰ Beskriver brukernes behov og ønsker.

⁴¹ Ifølge konstituert kommunalsjef eiendom følger kommunen nasjonale veiledere og etablerte standarder for minimumskrav til ulike typer bygg.

⁴² Inkluderer ett beslutningspunkt. Beslutningspunkt 3 (BP3) er at styringsgruppen/prosjekteier beslutter å gjennomføre konkurranse på bakgrunn av forprosjektet og dets rammer (økonomi, fremdrift, kvalitet, omfang, usikkerhet og gevinst).

⁴³ Resultat, det vil si fysisk dokumentasjon /leveranse av arbeidet beskrevet i prosedyren, for eksempel skisseprosjekt med rom- og funksjonsprogram, forprosjektrapport/tekniske beskrivelser (funksjonsbeskrivelse), gjennomføringsstrategi, oppdatert interessentanalyse og tilhørende kommunikasjonsplan, AMU-vedtak, godkjent styringsdokument, usikkerhetsanalyse, konkurransegrunnlag (dersom totalentreprise eller samspill evt. offentlig privat samarbeid (OPS), byggherrens hovedfremdriftsplan (prosjektplan).

Figur 5: Utdrag fra prosedyren om planleggingsfasen

Lillestrøm kommune		Lillestrøm kommune											
Prosedyre		Prosedyre											
<h3>Fase 2: Planleggingsfase</h3>													
<p>Nødvendig input/dokumentasjon før oppgaven påbegynnes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Plan for måloppnåelse (som senere vil inngå i styringsdokumentet) KVU-rapport (evt. mulighetsstudie/alternativanalyse) med anbefalt konsept Rapport fra tredjepartskontroll/ekstern kvalitetssikring Adresseliste med interessenter Byggherrens hovedfremdriftsplan 													
<p>Prosedyren gjelder for: Prosjektleder (PL)</p>													
<p>Formål: Sikre at virksomheten har en god forståelse for arbeidet som kreves for å gjennomføre prosjektet, for en forpliktet seg til en betydelig investering.</p>													
<p>Vesentlige risikoer forbundet med prosedyren:</p> <ul style="list-style-type: none"> Risiko iht. bruk av feil rådgivere med tanke på prosjektets omfang og kompleksitet. Risiko for valg av feil gjennomføringsstrategi og entreprisemodell. 													
<p>Kontrollhandlinger:</p> <ul style="list-style-type: none"> Etablere/opdatere styringsdokument, prosjektbegrunnelse samt plan for neste fase / detaljprosjektet (gjennomføringsfasen) må være godkjent av styringsgruppen/prosjekteier. Godkjenningsrutiner ved hver faseavslutning. 													
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Beskrivelse av prosessen</th> <th>Ansvarlig</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <p>1. Etablere skisse- og forprosjekt</p> <ul style="list-style-type: none"> Fastsatte gjennomføringsstrategi. Avklare prosjektets grensesnitt/avgrensninger. Gjennomføre en enkel interessentanalyse (både interne og eksterne) i Prosjektportalen eller i ønsket dokument. Etablere kommunikasjonsplan basert på eksempelvis. XXXXX Sørge for involvering og håndtering av krav/ønsker fra interne interessenter. Sørge for at forundersøkelser blir gjennomført. Følge opp reguleringsprosessen. Etablere gjennomføringsstrategi. Etablere miljøoppfølgingsplan (MOP). Avklare økonomiske rammer og etablere system for budsjettoppfølging/kontroll. Etablere styringsdokument, se mal XXXX. </td> <td>PL</td> </tr> <tr> <td> <p>2. Oppdatere prosjektorganisasjon</p> <ul style="list-style-type: none"> Vurdere om det er behov for flere ressurser, ved prosjektering skal KP engasjeres. Gjennomføre nødvendige avrop iht. anskaffelsesstrategi på dette prosjektet (ta kontakt med Innkjøpsavdelingen). Etablere kontakt med de som skal drifte byggverket. Sørge for at brukergruppen blir etablert og at plan for brukermedvirkning etableres. Oppdatere organisasjonsplanen. </td> <td>PL</td> </tr> <tr> <td> <p>3. Rom- og funksjonsprogram</p> <p>Påse at rom- og funksjonsprogram fra skisseprosjektet bygges videre på, evt. utarbeide dette dersom det ikke er utført i konseptfasen.</p> </td> <td>PL</td> </tr> <tr> <td> <p>4. Gjennomføre skisseprosjekt</p> <ul style="list-style-type: none"> Påse at skisseprosjektet utarbeides iht. til fastsatte rammer og frister. Sikre at innholdet i skisseprosjektet er forstått av brukerne. Vurdere/undersøke om skisseprosjektet skal legges frem for politisk behandling. Vurdere om det skal sendes inn søknad om rammetilatelse i denne </td> <td>PL</td> </tr> </tbody> </table>	Beskrivelse av prosessen	Ansvarlig	<p>1. Etablere skisse- og forprosjekt</p> <ul style="list-style-type: none"> Fastsatte gjennomføringsstrategi. Avklare prosjektets grensesnitt/avgrensninger. Gjennomføre en enkel interessentanalyse (både interne og eksterne) i Prosjektportalen eller i ønsket dokument. Etablere kommunikasjonsplan basert på eksempelvis. XXXXX Sørge for involvering og håndtering av krav/ønsker fra interne interessenter. Sørge for at forundersøkelser blir gjennomført. Følge opp reguleringsprosessen. Etablere gjennomføringsstrategi. Etablere miljøoppfølgingsplan (MOP). Avklare økonomiske rammer og etablere system for budsjettoppfølging/kontroll. Etablere styringsdokument, se mal XXXX. 	PL	<p>2. Oppdatere prosjektorganisasjon</p> <ul style="list-style-type: none"> Vurdere om det er behov for flere ressurser, ved prosjektering skal KP engasjeres. Gjennomføre nødvendige avrop iht. anskaffelsesstrategi på dette prosjektet (ta kontakt med Innkjøpsavdelingen). Etablere kontakt med de som skal drifte byggverket. Sørge for at brukergruppen blir etablert og at plan for brukermedvirkning etableres. Oppdatere organisasjonsplanen. 	PL	<p>3. Rom- og funksjonsprogram</p> <p>Påse at rom- og funksjonsprogram fra skisseprosjektet bygges videre på, evt. utarbeide dette dersom det ikke er utført i konseptfasen.</p>	PL	<p>4. Gjennomføre skisseprosjekt</p> <ul style="list-style-type: none"> Påse at skisseprosjektet utarbeides iht. til fastsatte rammer og frister. Sikre at innholdet i skisseprosjektet er forstått av brukerne. Vurdere/undersøke om skisseprosjektet skal legges frem for politisk behandling. Vurdere om det skal sendes inn søknad om rammetilatelse i denne 	PL	
Beskrivelse av prosessen	Ansvarlig												
<p>1. Etablere skisse- og forprosjekt</p> <ul style="list-style-type: none"> Fastsatte gjennomføringsstrategi. Avklare prosjektets grensesnitt/avgrensninger. Gjennomføre en enkel interessentanalyse (både interne og eksterne) i Prosjektportalen eller i ønsket dokument. Etablere kommunikasjonsplan basert på eksempelvis. XXXXX Sørge for involvering og håndtering av krav/ønsker fra interne interessenter. Sørge for at forundersøkelser blir gjennomført. Følge opp reguleringsprosessen. Etablere gjennomføringsstrategi. Etablere miljøoppfølgingsplan (MOP). Avklare økonomiske rammer og etablere system for budsjettoppfølging/kontroll. Etablere styringsdokument, se mal XXXX. 	PL												
<p>2. Oppdatere prosjektorganisasjon</p> <ul style="list-style-type: none"> Vurdere om det er behov for flere ressurser, ved prosjektering skal KP engasjeres. Gjennomføre nødvendige avrop iht. anskaffelsesstrategi på dette prosjektet (ta kontakt med Innkjøpsavdelingen). Etablere kontakt med de som skal drifte byggverket. Sørge for at brukergruppen blir etablert og at plan for brukermedvirkning etableres. Oppdatere organisasjonsplanen. 	PL												
<p>3. Rom- og funksjonsprogram</p> <p>Påse at rom- og funksjonsprogram fra skisseprosjektet bygges videre på, evt. utarbeide dette dersom det ikke er utført i konseptfasen.</p>	PL												
<p>4. Gjennomføre skisseprosjekt</p> <ul style="list-style-type: none"> Påse at skisseprosjektet utarbeides iht. til fastsatte rammer og frister. Sikre at innholdet i skisseprosjektet er forstått av brukerne. Vurdere/undersøke om skisseprosjektet skal legges frem for politisk behandling. Vurdere om det skal sendes inn søknad om rammetilatelse i denne 	PL												

Kilde: Lillestrøm kommune 2020k

I denne fasen skal prosjektleder blant annet etablere, gjennomføre, kvalitetssikre og slutføre skisseprosjekt og forprosjekt. Usikkerhetsanalyse, byggherrens hovedfremdriftsplan og konkurransegrunnlag inngår også som en del av forprosjektet. Videre skal prosjektleder gjennomføre konkurranse og evaluere tilbydere og sikre politisk behandling. Den politiske behandlingen i kommunestyremøtet skal sikre vedtak for gjennomføring av byggeprosjektet i henhold til kontrakten.

Konstituert kommunalsjef eiendom forteller i intervju at prosedyren kan brukes til alle typer byggeprosjekter⁴⁴. Han legger til at selv om den er ferdig når det gjelder planleggingsfasen og konseptfasen, så vil avdelingen fortsatt jobbe med videreutvikling for at den blir enda bedre.

4.2.3 Arkivering og dokumentasjon

Prosedyre for prosjektgjennomføring beskriver ikke hvilke rutiner kommunen har for arkivering, eller retningslinjer for hva som er arkiverdig. Konstituert kommunalsjef eiendom og rådgiver forteller i intervju med revisjonen at byggherreavdelingen har hatt møter med representanter fra

⁴⁴ Prosjektlederne kan tilpasse oppgavene etter det enkelte prosjekt, men skal som et minimum følge de ulike fasene.

dokumentsenteret⁴⁵ i kommunen angående *hva, hvor og når* dokumenter skal arkiveres. Etter denne gjennomgangen er det avklart at dokumenter som inneholder vedtak og/eller underskrifter skal arkiveres fortløpende⁴⁶, mens øvrige dokumenter arkiveres etter ferdigstilling av prosjekt⁴⁷.

Konstituert kommunalsjef forteller at prosjektledere i de tidligere kommunene⁴⁸ har hatt ulik praksis for arkivering, der for eksempel viktige beslutninger har blitt lagret ulike steder i prosjektmapper. Det nye systemet legger opp til en mer ensartet praksis fremover.

4.2.4 Kvalitetssikring av arbeidet i tidligfasen

I henhold til prosedyren for prosjektgjennomføring skal prosjektleder sørge for at konseptvalgutredningen⁴⁹ kvalitetssikres eller kontrolleres av en tredjepart, og på en måte som er tilstrekkelig for prosjektets omfang og kompleksitet. Prosjektleder skal også sørge for at det utarbeides en plan for måloppnåelse⁵⁰, kvalitetsplan og prosjektplan/byggherrens hovedfremdriftsplan.

Rådgiver oppgir i intervju at byggherreavdelingen hittil ikke har opprettet egne rutiner knyttet til overgangen fra tidligfasen til gjennomføringsfasen, utover det som kommer frem av disse sjekklister ved faseavslutning. Han legger til at han ønsker å etablere slike rutiner for å sikre at produktet etter tidlige faser har riktig kvalitet, før investeringsprosjektet går videre til gjennomføringsfase.

4.3 Flytskjema for prosjektgjennomføring

Kommunen har utarbeidet et flytskjema som presenterer sentrale aktiviteter for byggherreavdelingen i hver av de fire fasene. Dette flytskjemaet beskriver også hvordan byggherre skal sikre forankring hos kommunestyret, styringsgruppe/prosjekteier og bestiller/oppdragsgiver. Skjemaet angir beslutningspunkter før overgang til neste fase, til sammen fire beslutningspunkter hos styringsgruppen og to beslutningspunkter hos kommunestyret. For eksempel skal kommunestyret fatte vedtak etter en konseptutvalgsutredning, etter gjennomført konkurranse og ved prinsipielle spørsmål⁵¹.

⁴⁵ Arkivenhet.

⁴⁶ Arkivsystemet P360.

⁴⁷ Opplasting av øvrige dokumenter inn i arkivsystemet bør skje så raskt som mulig etter at prosjektet er avsluttet og overlevert til bruker.

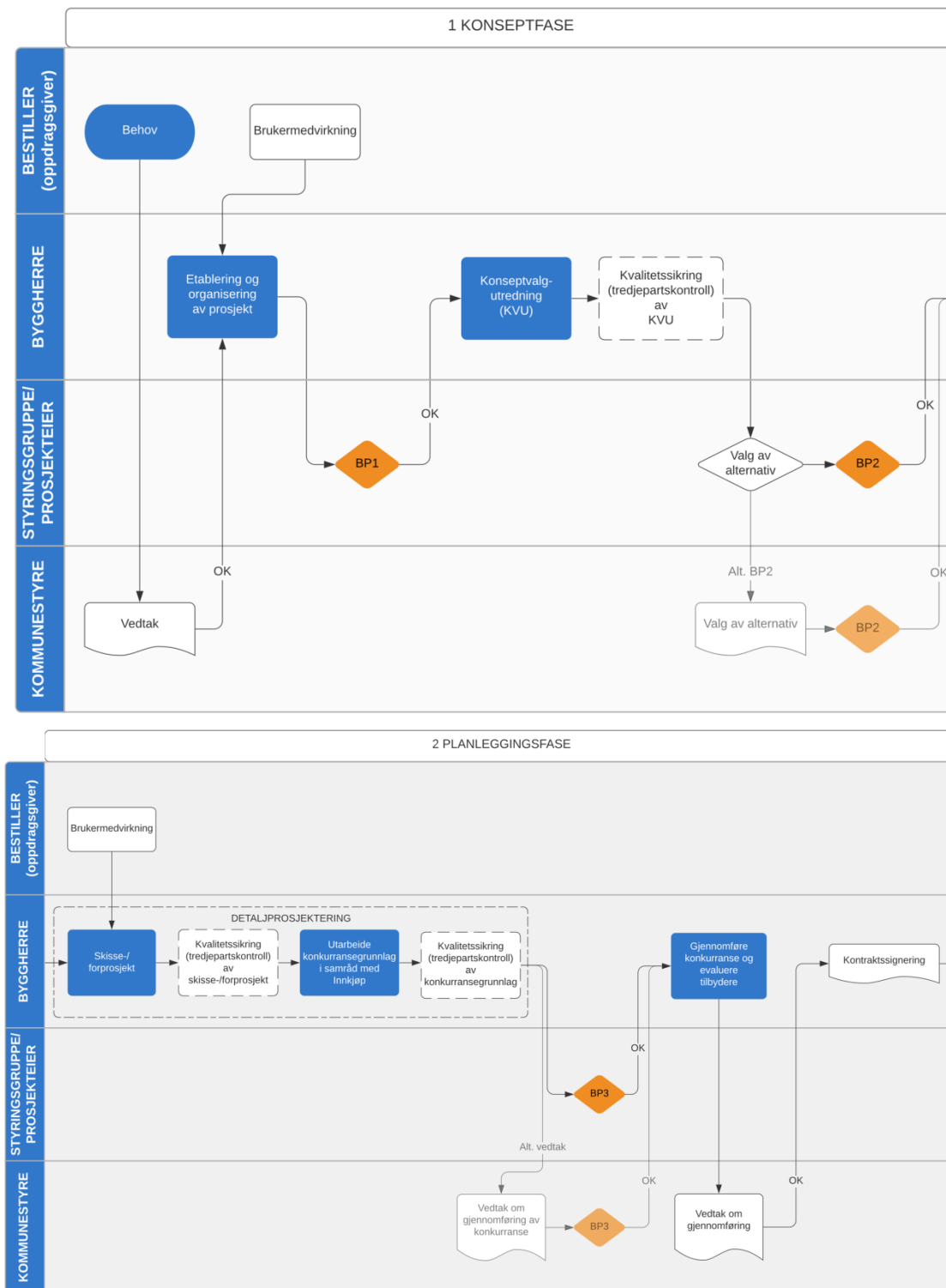
⁴⁸ Fet, Skedsmo og Sørum.

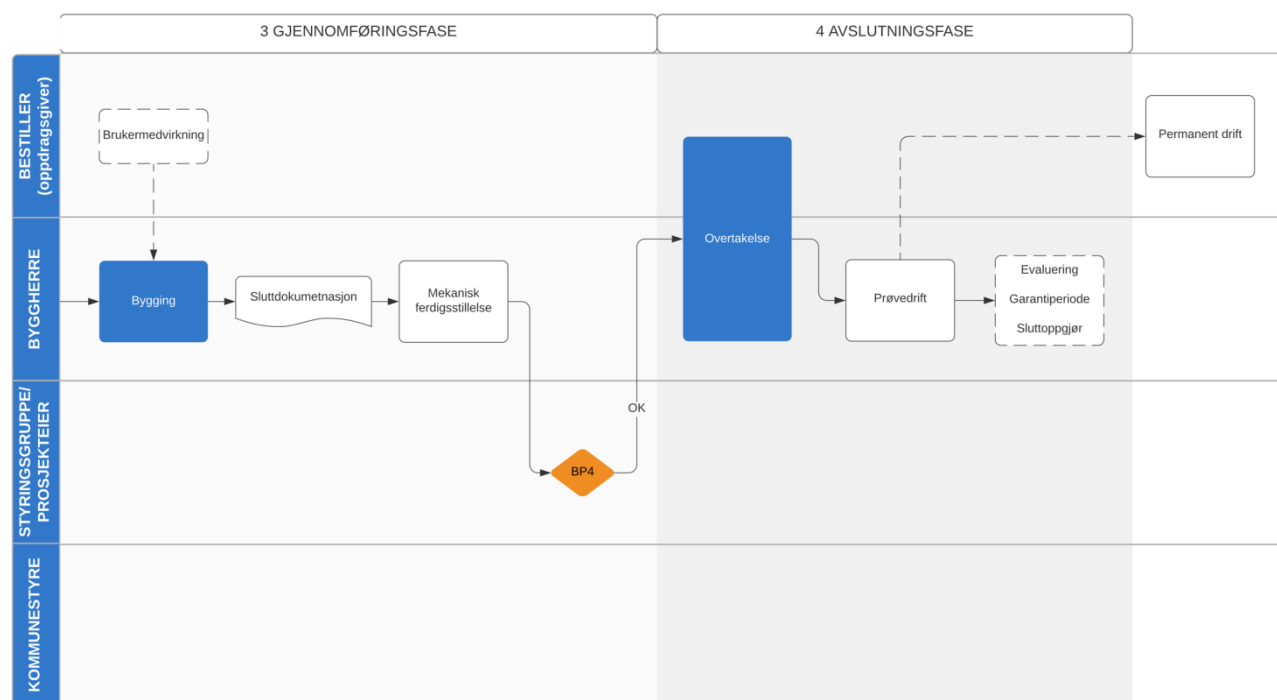
⁴⁹ Eventuelt mulighetsstudien eller alternativstudien.

⁵⁰ Dersom hensiktsmessig, også kalt gevinstrealiseringsplan.

⁵¹ For eksempel beslutninger som påvirker prosjektets omfang og kostnad.

Figur 6: Flytskjema med beslutningspunkter





Kilde: Lillestrøm kommune 2020h

Kommunen har også laget sjekklister for hvert av beslutningspunktene. Disse sjekklisene består av en liste med oppgaver, og hvor det skal krysses av for at disse er utført. Styringsgruppen og/eller prosjekteier er ansvarlig for gjennomgang og signering av skjemaet⁵².

⁵² Styringsgruppe i store prosjekter og/eller prosjekteier i mindre prosjekter.

Figur 7: Eksempel på sjekkliste for beslutningspunkt 1



Dok.nr.:	Sjekkliste:	
S-002	Beslutningspunkt BP1	
BP1:	Beslutte utredning av et behov og oppstart av konseptfasen	
Ledelsesprodukt inn:	Prosjektmandat, referat fra møte med bestiller, referat fra internmøte med drift	
Ansvarlig for gjennomgang og signering:	Styringsgruppe i store prosjekter og/eller prosjekteier i mindre prosjekter	
Nr.	Aktivetsbeskrivelse	Uført
1	Er prosjektet klart definert i prosjektmandatet?	<input type="checkbox"/>
2	Er prosjektet realistisk og gjennomførbart?	<input type="checkbox"/>
3	Er prosjekteier/styringsgruppe etablert?	<input type="checkbox"/>
4	Er nøkkelressurser allokert?	<input type="checkbox"/>
5	Godkjennes oppstart konseptfasen?	<input type="checkbox"/>

Godkjent dato

Sign.

Kilde: Lillestrøm kommune 2020i

4.4 Styringssystemer for byggeprosjekter

Byggherreavdelingen bruker både styringssystemer som er felles for kommunen og egne systemer for gjennomføring av byggeprosjekter. Disse systemene skal blant annet ivareta rapportering til kommunedirektøren på områder som berører økonomi, fremdrift og usikkerhet. De skal også legge til rette for en god oppfølging av prosjektene, blant annet ved bruk av like maler, og en ensartet praksis for rapportering⁵³.

⁵³ Rådgiver opplyser i et dokument mottatt 3.7.2020 og intervju med revisjonen 19.8.2020 at prosjektlederne hadde ulik praksis for rapportering og bruk av styringssystemene tidlig etter kommunesammenslåingen.

Byggherreavdelingen benytter følgende styringssystemer⁵⁴:

Tabell 1: Styringssystemer i kommunen og i avdeling byggherre

Styringssystemer i kommunen	
Risk Manager	Kommunens felles internkontrollsystem
Framsikt	System for analyse, planlegging, budsjettering, rapportering og virksomhetsstyring
Facilit	System for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling
Public 360	Arkivsystem
Visma Enterprise	Økonomisystem

Styringssystemer i avdeling byggherre	
Prosjektportalen	System for prosjekt- og porteføljestyring
Teams	System for prosjektstyring og samhandling
Interaxo	Webhotell for kommunikasjon med eksterne leverandører

Byggherreavdelingen⁵⁵ bruker hovedsakelig Prosjektportalen og Teams som arbeidsverktøy⁵⁶. Disse systemene bygger på en inndeling i ulike faser⁵⁷, og inneholder de samme filene knyttet til hvert enkelt prosjekt. Webhotellet Interaxo brukes hovedsakelig til kommunikasjon med leverandører i gjennomføringsfasen, for eksempel når det gjelder endringsmeldinger. En mer detaljert beskrivelse av disse styringssystemene presenteres i vedlegg 1.

4.5 Rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse

I henhold til prosedyre for prosjektgjennomføring skal prosjektleder, som en del av forprosjektet, sørge for at det er enighet om hvordan det skal rapporteres⁵⁸. Prosjektleder skal også sikre rapportering i henhold til fremdriftsplan, leveranseplan og budsjett i gjennomføringsfasen, samt sluttrapportering i avslutningsfasen.

⁵⁴ Vedlegg 1 presenterer en kortfattet beskrivelse av de ulike systemene.

⁵⁵ Både kommunens ansatte og innleide prosjektledere.


⁵⁶ Prosjektportalen tilgjengelig for kommunens ansatte og innleide prosjektledere ved at det gis eksplisitt tilgang til det enkelte prosjekt. Teams er tilgjengelig for prosjektdeltakere ved at det opprettes ett team for hvert prosjekt.

⁵⁷ Konseptfase, planleggingsfase, gjennomføringsfase og avslutningsfase.

⁵⁸ Både når det gjelder tid og innhold.

Byggherreavdelingen har utarbeidet en mal for møtereferater. Disse malene legger til rette for at møtene holder en fast struktur, og med en rapportering på angitte områder.

Figur 8: Mal for rapportering

 **Møtereferat**


Prosjekt:			
Møtetype:	Byggemøte/byggherremøte	Møtenr.:	
Dato, tid:		Sted:	
Referent:		Mob. tlf.:	
Neste møte:		Sted, neste møte:	

Deltakere

Funksjon	Navn	Til stede	E-post	Mobil
		X	@lillestrom.kommune.no	

Saker

Nr.	Innhold	Ansvar	Frist
00	Formaliteter Hensikten med dette møtet...		
01	Kommentarer fra forrige møtereferat		
02	Offentlig kommunikasjon <u>Offentlig myndigheter</u> (fylkeskommunen, kommunale instanser, Arbeidstilsynet, Vegvesenet, Hafslund, mv.) <u>Naboer</u>		
03	SHA, HMS og ytre miljø <u>Vernerunde:</u> <u>SJA:</u> <u>Antall RUH i forrige periode:</u> <u>Bemanning på byggeplass:</u>		
04	Fremdrift <u>Uttørr av entreprenør siden forrige møte:</u> <u>Kritiske fremdriftsaktiviteter:</u>		

 **Møtereferat**

Nr.	Innhold	Ansvar	Frist
	<u>Status ift. hovedfremdriftsplan:</u>		
05	Endringsmeldinger		
06	Avklaringer/ beslutninger		
07	Kvalitetssikring		
08	Økonomi		
09	FDVU		
10	Annet		

Kilde: Lillestrøm kommune 2020j

Rådgiver forklarer i intervju med revisjonen at prosjektleder rapporterer på områdene som står i møtereferatet til byggherreansvarlig en gang i måneden⁵⁹. Controller deltar også i disse møtene. I tillegg har avdelingen oppfølgingsmøter annenhver uke, det vil si møter der fagleder rapporterer status på prosjektporteføljen til konstituert kommunalsjef eiendom. Disse oppfølgingsmøtene har en løsere rapportering⁶⁰, og controller kan velge om han vil være med i disse møtene.

⁵⁹ Disse møtene foregår i midten av måneden ettersom entreprenør og prosjektleder har møter i begynnelsen av hver måned.

⁶⁰ Det vil si mulighet for å ta opp andre saker.

Konstituert kommunalsjef eiendom legger til at praksisen for intern rapportering varierer mellom de ulike prosjektene⁶¹. For eksempel har noen av de store prosjektene⁶² egne styringsgrupper, og noen prosjekter involverer også kommunalsjef eiendom og/eller kommunalsjef for det aktuelle tjenesteområdet. Konstituert kommunalsjef eiendom forteller også at møtefrekvensen varierer etter hvor stort trykk det er i prosjektet.

Konstituert kommunalsjef eiendom forteller videre at han deltar på ledermøter med direktør for kultur, miljø og samfunn omtrent hver uke, og at sistnevnte rapporterer videre til kommunedirektøren ukentlig. Han mener at direktør for kultur, miljø og samfunn følger opp byggeprosjektene tett. Han legger til at avdelingen forsøker å rapportere når de ser at utfordringer kan oppstå og ikke vente til etter de har oppstått. Selv rapporterer han ved milepæler, avvik og bekymringer. Ettersom prosjektene har ulik risiko, vil det derfor variere hvor ofte han rapporterer om hvert prosjekt.

Ifølge konstituert kommunalsjef eiendom har kommunen et etterslep når det gjelder å utarbeide sluttrapporter knyttet til allerede gjennomførte byggeprosjekter. Han forklarer at avdelingen vurderer hvilke prosjekter som det skal utarbeides sluttrapport til. Foreløpig er dette en skjønnsmessig vurdering, men i praksis er det som regel aktuelt for investeringsprosjekter som overstiger 20 millioner kroner. Konstituert eiendomssjef legger til at han ikke har vært involvert i prosessen med å utarbeide krav knyttet til rapportering fra avdelingen i økonomireglementet.

4.6 Rapportering fra administrativ ledelse til folkevalgte organ

I henhold til kommunens økonomireglement skal det rapporteres om investeringer til kommunestyret hvert tertial. Rapporteringene etter første (30. april) og andre tertial (31. august) skal bestå av budsjettforbruk så langt i året, samt prognose for resten av året på alle investeringsprosjekter⁶³. Videre skal eventuelle avvik knyttet til budsjett og fremdrift forklares, og det skal legges frem en kortfattet statusrapport for større enkeltprosjekter og prosjekt av spesiell interesse⁶⁴ (Lillestrøm kommune 2020e).

Konstituert kommunalsjef eiendom forteller i intervju med revisjonen at byggherreavdelingen ikke har noen faste krav for når saker skal til politisk behandling, eller hva som skal med i rapporteringen til politikere, utover bestemmelsene i økonomireglementet. Behovet for ytterligere rapportering vil i utgangspunktet derfor være basert på skjønnsmessige vurderinger. Konstituert kommunalsjef eiendom forklarer at kommunen for tiden har om lag 50 investeringsprosjekter⁶⁵, og det vil være lite hensiktsmessig å gå til politikere hver gang det gjelder mindre avklaringer⁶⁶. Han mener at i praksis så vil dette avhenge av om det er prinsipielle spørsmål, om prosjektet er innenfor budsjett og om

⁶¹ For eksempel varierer omfanget av rapporteringene etter hvor mye som faktisk har skjedd siden forrige rapportering.

⁶² For eksempel Sagelva og Volla barnehager, Sophie Radich skole og Leirsundveien omsorgsboliger.

⁶³ Dette er faste rapporteringspunkter i henhold til økonomireglementet.

⁶⁴ Blant annet prosjekter finansiert av eiendomsskatt.

⁶⁵ Ifølge konstituert eiendomssjef hadde kommunen en liste på nær 150 prosjekter, men flere av disse var dubletter eller avsluttede prosjekter. Etter å ha fjernet disse er det om lag 50 prosjekter som gjenstår.

⁶⁶ For eksempel mindre anskaffelser til prosjekter som ligger innenfor budsjett.

pengene brukes i henhold til tidligere vedtak. Han legger til at administrasjonen vurderer å fastsette et minimumsbeløp for når saker skal til politisk behandling.

Konstituert kommunalsjef eiendom legger til at rapportering til de folkevalgte om byggesaker som hovedregel kommer fra byggherreavdelingen⁶⁷. Han forteller videre at administrasjonen følger en praksis der alle saksfremlegg går innom den avdelingen som er ansvarlig for den aktuelle brukergruppen, og deretter til godkjenning hos kommunedirektøren før de går til politisk behandling.

⁶⁷ I noen tilfeller rapporterer andre enheter i tidligfase, for eksempel når det gjelder rapportering om legevakt fra helse og mestring. Etter etablering av et byggeprosjekt er det alltid eiendom som ivaretar rapportering til folkevalgte.

5 INVESTERINGSPROSJEKTER - PRAKSIS

Dette kapitlet beskriver administrasjonens praksis i tre utvalgte investeringsprosjekter: Sagelva og Volla barnehager, Leirsundveien omsorgsboliger og Sørumsand brannstasjon. Mye av arbeidet i tidligfasen i disse investeringsprosjektene foregikk i de tidligere kommunene Skedsmo⁶⁸ og Sørum⁶⁹. For hvert av prosjektene presenteres en kortkortfattet bakgrunn og historikk, samt hendelsesforløp i tidligfasen. Revisjonen har videre gått gjennom relevant dokumentasjon i hvert av prosjektene. Revisjonen har først og fremst undersøkt hvorvidt dette foreligger, og ikke kvaliteten på de ulike dokumentene. Kapitlet viser også eksempler på administrasjonens rapportering til kommunestyret gjennom tertialrapporteringen for 2020.

Revisjonskriteriene om at kommunen bør gjennomføre en behovsanalyse, en konseptvalgutredning og en usikkerhetsanalyse, at den kan dokumentere beskrivelser av organisering, roller og ansvar og at den har tydelige beslutningspunkter mellom fasene, er særlig relevante for å undersøke kommunenes praksis når det gjelder internkontroll. I tillegg er kriteriene om at kommunen følger sine egne rutiner og økonomireglementet relevante for å undersøke kommunens praksis når det gjelder rapportering. Dette kapitlet avslutter med å oppsummere kommunenes⁷⁰ praksis i tidligfasen, vurdert opp mot hvert av disse kriteriene. En mer detaljert gjennomgang av utvalgte områder presenteres i vedlegg til rapporten. Dette gjelder dokumentasjonen i prosjektene i vedlegg 4, økonomisk rapportering i vedlegg 5 og eksempler på tertialrapportering for Skedsmo og Sørum i vedlegg 6.

5.1 Sagelva og Volla barnehager

5.1.1 Bakgrunn og historikk

Økonomiplanen for Skedsmo 2018-2021 beskriver at kommunen skal bygge to nye barnehager, Sagelva og Volla. Hver av barnehagene skal ha plass til 183 barn og 50 ansatte. Kommunen ønsker at barnehagene skal være funksjonelle og moderne barnehager, og at de er tilrettelagt for nærmiljøets og lokalsamfunnets behov (Skedsmo kommune BHG 2018a). Videre har kommunen slått sammen disse investeringsprosjektene, blant annet på grunn av muligheter for økonomiske og tidsmessige besparelser ved å bygge to like barnehager.

5.1.2 Hendelsesforløp tidligfase

Tabellen under presenterer hovedtrekk av hendelsesforløpet i tidligfasen til Sagelva og Volla barnehager. Vedlegg 4 presenterer dokumentasjon eller opplysninger knyttet til dette prosjektet for hvert av de relevante revisjonskriteriene⁷¹.

⁶⁸ Gjelder Sagelva og Volla barnehager og Leirsundveien omsorgsboliger.

⁶⁹ Gjelder Sørumsand brannstasjon.

⁷⁰ Det vil si praksis i Skedsmo, Sørum og Lillestrøm.

⁷¹ Det vil si forventninger til kommunen når det gjelder praksis i investeringsprosjektene.

Tabell 2: Hendelsesforløp - Sagelva og Volla barnehager

Hendelsesforløp: Sagelva og Volla barnehager	
Fase 1 Konseptfase	
28. februar 2018 BP1 - Beslutte oppstart av en konseptfase	Bevilgning til prosjektering av nye barnehager - Volla og Sagelva Vedtak i kommunestyret - 28.2.2018, sak PS 18/16: Til utredning av løsningsalternativer og teknisk prosjektering av to barnehager bevilges kr. 9 mill som finansieres ved låneopptak.
Våren 2018	Administrasjonen arbeider med ulike skisser for Sagelva og Volla barnehager (Lillestrøm kommune BHG 2020c).
Oktober 2018	Investeringsprosjektene for Sagelva og Volla barnehager blir utvidet til to team med ulike prosjektledere som skal jobbe med hver sin barnehage (Lillestrøm kommune BHG 2020c).
November 2018	For Sagelva barnehage blir det etablert et prosjektmandat ⁷² samt en styringsgruppe ⁷³ . Prosjektmandatet presenterer blant annet et organisasjonskart, og beskriver ansvarsforhold. Prosjektmandatet mangler forslag til gjennomføringsplan med milepeler og beslutningspunkter, men beskriver kritiske suksessfaktorer og en plan for usikkerhetsanalyse.
Desember 2018	Overlevering av skisse og forenklet forprosjekt for Sagelva barnehage til bruker, prosjekteier og styringsgruppen (Skedsmo kommune BHG 2018c). Samlet tilbakemelding er positiv, og utdanningssektoren (bruker) ønsker å benytte tilnærmet samme løsning for Volla barnehage (Skedsmo kommune BHG 2018b) ⁷⁴ .
Januar 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Styringsgruppen beslutter å slå sammen prosjektene for Sagelva og Volla barnehage med én felles prosjektleder. • Oppstart regulering av Sagelva barnehage.

⁷² Se vedlegg 3 for definisjon.

⁷³ En styringsgruppe er beslutningsorientert, og kan ha ulike oppgaver. For eksempel kan styringsgruppen vedta et prosjektmandat, og ha ansvar for at prosjektet styres etter dette. Det er derfor viktig at medlemmene i styringsgruppen har nødvendige fullmakter for å ivareta disse oppgavene (Prosjektbloggen 2020). Denne styringsgruppen bestod av deltakere fra utdanningssektoren (bruker), eiendomsavdelingen (prosjekteier), drift, park og idrett, arbeidsmiljøutvalget, og en tillitsvalgt.

⁷⁴ Tomten til Sagelva barnehage måtte reguleres, mens den for Volla var ferdig regulert. Kommunen ønsket å gå ut med en felles konkurranse for de to barnehagene, ettersom dette ville være kostnadsbesparende. Dermed ønsket kommunen å vente med å gå videre med Volla barnehage til reguleringsplanen for Sagelva barnehage var ferdig behandlet.

BP2 - Beslutte oppstart av planleggingsfasen	(Skedsmo kommune BHG 2019a).
Fase 2 Planleggingsfase	
Februar 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Brukermøter for å avklare innvendige løsninger i Sagelva og Volla barnehagene⁷⁵ (Skedsmo kommune BHG 2019b). • Lager overordnet fremdriftsplan for barnehagene (Skedsmo kommune BHG 2019j). • Avklarer anskaffelsesstrategi. • Anskaffer prosjekteringsgruppe⁷⁶ og starter arbeidet med en prosjektbeskrivelse. (Skedsmo kommune BHG 2019a, og intervju med prosjektleder 23.9.2020a).
Mars 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Oppstart av prosjektering for ytelses- og funksjonsspesifikasjon⁷⁷. (Lillestrøm kommune BHG 2020c).
April 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Avslutter prosjekteringen for ytelses- og funksjonsspesifikasjon med kostnad (Skedsmo kommune BHG 2019c). • Anskaffelse og oppstart av ekstern usikkerhetsanalyse (E-post: Barnehageprosjektene - Styringsgruppe - Status 17.4.2019).
Mai 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Bearbeider krav- og funksjonsspesifikasjon (Lillestrøm kommune BHG 2020c). • Usikkerhetsanalysen blir gjennomført (Skedsmo kommune BHG 2019d). • Det blir holdt ett markedsdialogsmøte med aktuelle entreprenører. (Skedsmo kommune BHG 2019e).
Juni-juli 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Bearbeider og forankrer krav og funksjonsspesifikasjonen hos bestiller og driftspersonell (Lillestrøm kommune BHG 2020c). • Starter og følger opp anskaffelse av en totalentreprenør⁷⁸ for byggestart september 2019 (Skedsmo kommune BHG 2018f, og Skedsmo kommune BHG kommune 2019f). • Fremlegg av anskaffelsen⁷⁹ til Sagelva og Volla barnehager til bruker og rådmann. Rådmann beslutter å utsette anskaffelsen til reguleringsplanen⁸⁰ er førstegangsbehandlet hos politikerne (Lillestrøm kommune BHG 2020c).

⁷⁵ Innganger, avdelinger, fellesareal med mer.

⁷⁶ Prosjekteringsgruppen består av representanter fra Norconsult som kommunen har en rammeavtale med, og har som hovedoppgave å lage en funksjonsspesifikasjon samt kostnadsberegne barnehageprosjektet. Se vedlegg 3 for definisjon.

⁷⁷ Teknisk beskrivelse, del II av konkurransegrunnlaget.

⁷⁸ En totalentreprenør for begge barnehagene.

⁷⁹ Revisjonen har ikke mottatt dette fremlegget.

⁸⁰ Se vedlegg 3 for definisjon.

August 2019	Arbeidet med reguleringsplan på Sagelva fortsetter. Ifølge prosjektleder var det mye usikkerhet knyttet til utfallet av reguleringsprosessen, blant annet fordi kommunen ønsker å bygge nær Sagelva (intervju med prosjektleder 23.09.2020a).
November 2019	Presentasjon av barnehageprosjektene Sagelva og Volla for hovedutvalget for miljø og sikkerhet (HUMS) før prosjektet kommer opp til politisk behandling (Skedsmo kommune BHG 2019i).
Desember 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Oppstart av forberedelsen for anskaffelsen for Sagelva og Volla barnehager. Ifølge fremdriften for barnehageprosjektene i presentasjonen for hovedutvalget for miljø og sikkerhet (HUMS), skal konkurransen kunngjøres straks etter slutten av januar 2020 (Skedsmo kommune BHG 2019i). • Utarbeider rammesøknad for Volla barnehage. (Lillestrøm kommune BHG 2020c).
Januar 2020	Reguleringsplanen for Sagelva barnehage blir lagt frem for førstegangsbehandling i hovedutvalget for miljø og sikkerhet (HUMS) for reguleringsplan (Skedsmo kommune BHG 2019i).
Mars 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Utarbeider rammesøknad for Sagelva barnehage (Lillestrøm kommune BHG 2020c). • 14 entreprenører blir pre-kvalifisert fra konkurransen 27.3.2020 (Lillestrøm kommune BHG 2020b).
April 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyse av detaljregulering⁸¹ for Fjellhammerveien 13, nye Sagelva barnehage (Lillestrøm kommune BHG 2020a) • Avklarer saksgang med politikere⁸² slik at prosjektet skal kunne signere kontrakt med totalentreprenør i slutten av juni 2020 (Lillestrøm kommune BHG 2020c).
Juni 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluerer tilbud: syv entreprenører leverte fullstendige tilbud 29.5.2020. • Avklaringsmøter og dialog med tre av de beste tilbudene. Kontrakt og signering for byggearbeidene til Sagelva og Volla barnehager. • Saksfremlegg til politikere for økt budsjett⁸³ (unntatt offentlighet) (Lillestrøm kommune BHG 2020mul0b).
17. juni 2020	Vedtak i kommunestyret 17.6.2020:

⁸¹ Se vedlegg 3 for definisjon.

⁸² Formannskap, hovedutvalg og kommunestyre.

⁸³ Tilbudene fra entreprenørene lå høyere enn tidligere budsjetttrammen.

BP3 - Beslutte overgang til gjennomføringsfasene:	<p>Sak 76/20: Anbudskonkurransen for Sagelva og Volla barnehager.</p> <p>Sak 89/20: Detaljregulering for Sagelva barnehage – Andregangsbehandling I medhold av §12-12, 1. ledd i plan- og bygningsloven, vedtar Lillestrøm kommune detaljreguleringsplan for Sagelva barnehage, som vist på reguleringsplankart⁸⁴ datert 25.06.2019, og bestemmelser datert 25.06.2019, sist revidert 17.04.2020.</p>
--	--

5.2 Leirsundveien omsorgsboliger

5.2.1 Bakgrunn og historikk

Skedsmo kommune vedtok 9.12.2015 å etablere åtte til ti omsorgsboliger for personer med avhengighetsproblematikk. Etter vurderinger av alternative plasseringer, ble det besluttet 16.12.2016 at Leirsundveien vil være den mest egnede plasseringen. Tomten på Leirsundveien er utsatt for støy, og bygging forutsetter støyreducerende tiltak. Mangel på andre egnede tomter gjør at denne plasseringen likevel var mest aktuell. Den nye reguleringsplanen av tomten gir rom for etablering av 16 boenheter, fellesarealer og bemanningsbase. Kommunens behov for hardbruksboliger⁸⁵ førte til at prosjektet senere ble utvidet med flere enheter og investeringsramme (Lillestrøm kommune LOB 2020e).

5.2.2 Hendelsesforløp i tidligfase

Tabellen under presenterer hovedtrekk av hendelsesforløpet i tidligfasen til Leirsundveien omsorgsboliger. Vedlegg 4 presenterer dokumentasjon eller opplysninger knyttet til dette prosjektet for hvert av de relevante revisjonskriteriene⁸⁶.

Tabell 3: Hendelsesforløp - Leirsundveien omsorgsboliger

Hendelsesforløp i Leirsundveien omsorgsboliger	
Fase 1 Konseptfase	
2011	Boligsosial handlingsplan 2011-2015 vedtatt av kommunestyret i Skedsmo kommune 8.6.2011. Etablering av hardbrukshus inngikk i denne planen.

⁸⁴ Reguleringsplankartet ligger i vedlegg 1 til sak 89/20 på

opengov.360online.com/Meetings/LILLESTROMKOM/Meetings/Details/200539?agendaltemId=201627

⁸⁵ Forsterkede boliger til personer med liten boevne.

⁸⁶ Det vil si forventninger til kommunen når det gjelder praksis i investeringsprosjektene.

2012-2016	Gjennomføring av mulighetsstudier som blant annet undersøkte ulike løsninger for finansiering og plassering av boligene (Lillestrøm kommune LOB 2020e).
2013	Budsjett 2013/Handlingsplan 2013 – 2016: Låneopptak: Skedsmo kommune opptar lån på kr 10 mill. til å finansiere utredning av prosjekt knyttet til bygging av omsorgsboliger på Husebyjordet på Skedsmokorset (Kommunestyremøte 5.12.2012 sak PS 12/149, 25i, 2012/3121).
2014 BP1 - Beslutte oppstart av en konseptfase	I forbindelse med behandling av årsberetning og handlingsplan for 2014-2017 fattet kommunestyret følgende vedtak: Rådmannen bes å utrede plassering og finansiering av hardbrukshus, herunder forskjellige fysiske og finansielle løsninger i april 2014 (Kommunestyremøte 11.12.13 sak PS 13/127 2013/2676).
2016	Budsjett 2016/Handlingsplan 2016 – 2019: Vedtak i kommunestyret - 9.12.2015. Drift: Etablering robustboliger (S6-30) 2016: 0 kr, 2017: 0 kr, 2018: 7,5 mill. kr, 2019: 7,5 mill. kr. Investeringer: Bygging av robustboliger, 10 enheter (S6-9 SA) 2016: 0,5 mill. kr, 2017: 40 mill. kr, 2018: 0 kr, 2019: 0 kr.
2017	Årsmelding 2017: Hardbruksboliger: Arkitektfirmaet Tegn3 fikk oppdraget med å utarbeide en plan for området Leirsundveien/Svennebyveien ⁸⁷ på Skedsmokorset, og planen ble deretter sendt til plan- og reguleringsavdelingen i Skedsmo kommune til behandling. I denne planen inngikk bygging av 16 nye omsorgsboliger og et administrasjonsbygg. Planen ville bli lagt frem for teknisk hovedutvalg første halvår 2018 ⁸⁸ . Det var bevilget 41,6 mill. kr til prosjektet (Lillestrøm kommune LOB 2020b).
Mars 2018	Det blir holdt oppstartsmøte for prosjektgruppen, og prosjektgruppen oppfatter bestillingen av følgende prosjekt slik: «Total gjennomføring av prosjektet nye Leirsundveien Omsorgsboliger (Ramme 50-60 mill. kr) gjennom alle prosjektfaser i perioden fra første kvartal 2018 til andre kvartal 2020». Ifølge møtereferatet vil prosjektmandatet bli benyttet som styringsdokument for prosjektet (Skedsmo kommune LOB 2018a).

⁸⁷ Ny lokalisering for hardbruksboliger.

⁸⁸ Revisjonen er ikke kjent med at dette ble gjort, men teknisk utvalg behandlet detaljreguleringsplan 27.2.2019, PS 19/18 (16/13933).

	Prosjektmandat for prosjekt «Leirsundveien Omsorgsboliger» Skisse- og forprosjekt blir utarbeidet (Skedsmo Kommune LOB 2018b).
Juni-september 2018 BP2 – Beslutte oppstart av planleggingsfasen	Skisseprosjekt er gjennomført og lagt frem i styringsgruppen ⁸⁹ . Styringsgruppen/prosjekteiere godkjenner oppstart av forprosjektet.
Juni-september 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Møter med brukere, IKT, renhold, tillitsvalgt og verneombud for å avdekke behov og forankre løsninger. • Gjennomføring av analyser knyttet til velferdsteknologi (Skedsmo kommune LOB 2018f). • Arbeid med reguleringsplanen (Lillestrøm kommune LOB 2020e). • Møte med Husbanken 22.08.2018 (Skedsmo kommune LOB 2018e).
November 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Møte med brukerrådet for psykisk helse og rus 2.11.2018. Gjennomgang av skisseprosjektet. Prosjektet får innspill fra brukerrådet bl.a. om vinduer og støy. Brukerrepresentantene er tydelige på at det er viktig å ha vinduer som kan åpnes, og at man isolerer mot støy mellom boligene (Skedsmo kommune LOB 2018g). • Forenklet hovedplan av fremdrift utarbeidet 26.11.2018 (Skedsmo kommune LOB 2018h).
Fase 2 Planleggingsfase	
Desember 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Forprosjekt fullføres. • Kvalitetssikring av rådgivere i HR Prosjekt AS. (Lillestrøm kommune LOB 2020e).
Oktober 2018-januar 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Valg av entreprisestrategi. Det blir besluttet at prosjektet skal ha tre delprosjekter, hver gjennomført som totalentreprise: rive eksisterende boliger, midlertidige boliger og nye omsorgsboliger (Lillestrøm kommune LOB 2020a). • Utlysning av konkurranse for å rive eksisterende boliger (Lillestrøm kommune LOB 2020e). • HRP gjennomfører usikkerhetsanalyse av prosjektets kalkyle (Skedsmo kommune LOB 2019a).

⁸⁹ Styringsgruppen består av eiendomssjef, avdelingsleder i byggherren, brukerrepresentanter og seksjonsleder for boligdrift.

Våren 2019	<ul style="list-style-type: none"> Husbanken oppretter tilgang slik at prosjektet kan søke om investeringstilskudd (Skedsmo kommune LOB 2019b). Førstegangsbehandling og offentlig høring av reguleringsplanen. Etter oppdrag fra styringsgruppen vurderer prosjektleder alternative måter å gjennomføre prosjektet på for å gjennomføre prosjektet innenfor vedtatte rammer. Styringsgruppen slutter seg til prosjektleders anbefaling om å gjennomføre hele prosjektet og øke budsjettet. <p>(Lillestrøm kommune LOB 2020e og intervju med prosjektleder 23.9.2020b).</p>
April 2019	Innsigelse på reguleringsplanen fra Fylkesmannen i Oslo og Viken til planavdelingen knyttet til støy (Lillestrøm kommune LOB 2020c).
Sommer 2019	Prosjektleder utreder støyreducerende tiltak. Arbeid med reguleringsplanen fra juni til høst 2019 (intervju med prosjektleder 23.9.2020b).
November 2019	<ul style="list-style-type: none"> Dialog med Fylkesmannen i Oslo og Viken for å finne tilfredsstillende løsninger for å redusere støy (intervju med prosjektleder 23.9.2020b). Fylkesmannen i Oslo og Viken trekker sin innsigelse, og reguleringsplanen går videre til andregangs behandling (Lillestrøm kommune LOB 2020c).
Desember 2019	<p>Ettersom kommunen gjennomfører støyreducerende tiltak, kan reguleringsplan gå videre til andregangs behandling for endelig vedtak (Lillestrøm kommune LOB 2020c). Prosjekteier i Skedsmo kommune mener at det er god sannsynlighet for at reguleringsplanen vil bli godkjent, og fortsetter prosessen med finansiering.</p> <ul style="list-style-type: none"> Prosjekteier spiller inn et økt budsjett som en del av kommunens budsjett for 2020 og økonomiplan for 2020-2023. Kommunestyret vedtar dette oppjusterte budsjettet 17.12.2019 (sak 41/19). <p>Prosjektleder opplyser i e-post til revisjonen 1.11.2020 at det opprinnelige budsjettet, P85 76 millioner kroner inkludert mva., bygget på budsjettet som var oppgitt i forprosjektet, og ble videre justert opp av prosjektleder til nytt budsjett P85 111,6 mill. kr inkludert mva.</p> <p>(Lillestrøm kommune LOB 2020e).</p>
Januar/februar 2020	<ul style="list-style-type: none"> Klargjøring av reguleringsplanen for andregangs behandling, men denne blir ytterligere utsatt på grunn av Covid-19 pandemien (intervju med prosjektleder 23.9.2020b). Styringsgruppen godkjenner utlysning av anskaffelse av nye omsorgsboliger og midlertidige boliger i møte 27.2.2020 (Lillestrøm kommune LOB 2020e, og Lillestrøm kommune LOB 2020b).

<p>22. april 2020</p> <p>BP3 - Beslutte overgang til gjennomføringsfasene</p>	<p>Detaljreguleringsplan for institusjonsnære omsorgsboliger Vedtak i kommunestyret - 22.4.2020, sak 31/20: Detaljreguleringsplan for institusjonsnære omsorgsboliger Leirsundveien/Svennebyveien, og offentlig eller privat tjenesteyting i Leirsundveien 4 ble vedtatt.</p>
--	--

5.3 Sørumsand brannstasjon

5.3.1 Bakgrunn og historikk

Hensikten med dette investeringsprosjektet er å bygge en fulltids brannstasjon for Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS (NRBR), og som er stor nok til å dekke Fetsund, Aurskog-Høland og Sørumsand. Brannstasjonen skal huse om lag tolv brannkonstabler og 20 feiere, og bygget skal være omtrent 3900 kvadratmeter. Brannstasjonen skal også være et moderne, miljøvennlig og praktisk bygg (Lillestrøm kommune 2019).

5.3.2 Hendelsesforløp i tidligfase

Tabellen under presenterer hovedtrekk av hendelsesforløpet i tidligfasen til Sørumsand brannstasjon. Vedlegg 4 presenterer dokumentasjon eller opplysninger knyttet til dette prosjektet for hvert av de relevante revisjonskriteriene⁹⁰.

Tabell 4: Hendelsesforløp - Sørumsand brannstasjon

Hendelsesforløp i Sørumsand brannstasjon	
Fase 1 Konseptfase	
<p>2017</p> <p>BP2 - Beslutte oppstart av planleggingsfasen⁹¹</p>	<p>Kommunestyret i Sørumsand vedtar dette investeringsprosjektet første gang 13. desember 2017 (sak 204/17), som en del av økonomiplan 2018-2021 og årsbudsjett 2018. I investeringsbudsjettet står det: Brannstasjon Sørumsand – 100 mill. kr⁹² (Sørumsand kommune 2017, 37).</p> <p>Konstituert kommunalsjef eiendom opplyser i e-post til revisjonen mottatt 30.10.2020 at administrasjonen på dette tidspunktet forsøker å være tydelig ovenfor politikerne på at 100 millioner kroner er en antatt kostnad, og at man må komme tilbake til beløp senere.</p>

⁹⁰ Det vil si forventninger til kommunen når det gjelder praksis i investeringsprosjektene.

⁹¹ **BP1 - Beslutte oppstart av konseptfasen:** Ingen dokumentasjon på BP1 av prosjekt Sørumsand brannstasjon.

⁹² Prosjektleder opplyser i e-post til revisjonen at dette beløpet var «en gjetning».

Mai 2018	Bestilling av oppdrag til prosjektleder, innleid fra Stema Rådgivning AS (intervju med prosjektleder 23.9.2020c).
Juli-august 2018	Utarbeider et utkast for fremdriftsplan til prosjektering av Sørumsand brannstasjon (Sørum kommune 2018a).
August 2018	Det blir etablert en behovsutredning av NRBR (brukere). Rapporten brukes til å holde oversikt over brukernes behov, og følges på en systematisk måte (Sørum kommune 2019b).
August 2018	Oppstart av møter med NRBR. Ifølge prosjektleder har NRBR hatt en betydelig medvirkning i prosjektets tidlige fase (intervju med prosjektleder 23.9.2020c)
21. august 2018	NRBR Brannstasjon Øst utarbeider en idéplan ⁹³ (Sørum kommune 2018b).
12. september 2018	Befaring fra Arendal brannstasjon for å få innspill til detaljplanlegging av Sørum brannstasjon (Sørum kommune 2018b).
Fase 2 Planleggingsfase	
Januar 2019	Ferdig utarbeidelse av første budsjettutkast (Sørum kommune 2018a).
10. oktober 2019	Førstegangsbehandling av reguleringsplan for brannstasjon og næringsområde på Lystad. Miljø- og samfunnsutviklingsutvalget har behandlet saken i møte 10.10.2019 sak 68/19: Sørum kommune legger forslag til regulering av brannstasjon og næringsområde på Lystad ut til offentlig ettersyn.
November.2019	Skisseprosjekt med arkitekt (ARK) tegninger gjennomføres (Sørum kommune 2018a).
April-desember 2019	Prosjektering med rådgivere fra arkitekt (ARK) tekniske fag gjennomføres. Ifølge prosjektleder har representanter fra NRBR, Norconsult, Erichsen & Horgen og Cowi gitt støtte i prosjekteringen. Representanter fra NRBR har deltatt på alle prosjekteringsmøter samt møter med arkitekter og konsulenter (intervju prosjektleder 23.9.2020c).
Desember 2019	Ferdig utarbeidelse av skisseprosjekt ⁹⁴ (Sørum kommune 2018a).

⁹³ Idéplanen beskriver NRBRs behov, og skal være innspill til brannstasjonen. Dette berører blant annet spesifikasjoner for at brannstasjonen skal være fremtidsrettet og i henhold til nye krav (Sørum kommune 2018b).

⁹⁴ Revisjonen har ikke fått informasjon om når skisseprosjektet startet.

August 2019	NRBR (brukere) utarbeider en behovsutredning, og den viser ansvarsområder mellom rådgivende ingeniører (Sørum kommune 2019b).
15. august 2019	Geoteknisk vurdering for detalj- og reguleringsplan for næringsområde Lystad samt ny brannstasjon utarbeides av Cowi (Sørum kommune 2019a).
26. september 2019	Norconsult utarbeider en usikkerhetsanalyse (Sørum kommune 2019c).
24. februar 2020	Støyutredning av Lystad næringsområde utarbeides av Cowi (Lillestrøm kommune 2020a).
24. april 2020	Lillestrøm kommune inngår et samarbeid med Erichsen & Horgen for å utarbeide en prosjektbeskrivelse med tegning og kravspesifikasjon med teknisk beskrivelse. Anskaffet etter avtaler med Sørum kommune (Lillestrøm Kommune 2020b).
16. juni 2020	Vedtak i kommunestyret – 16.6.2020, sak 86/20: Lillestrøm kommune vedtar områdereguleringsplan for brannstasjon og næringsområde på Lystad, som vist på reguleringsplankart datert 20.2.2020, med tilhørende bestemmelser datert 4.5.2020.
20. juni 2020	Konkurransesgrunnlag del II utarbeides (Lillestrøm kommune 2020d, og intervju med prosjektleder 23.9.2020c). ⁹⁵

5.4 Tertialrapportering i Lillestrøm

Bildene under viser utdrag av hvordan administrasjonen har rapportert til kommunestyret om investeringer i andre tertialrapport for 2020⁹⁶ (Lillestrøm kommune 2020f). Disse utdragene er valgt for å vise rapportering om foreslåtte budsjettendringer, status og statustekst for de tre investeringsprosjektene.

⁹⁵ Prosjektet har ikke kommet frem til beslutningspunkt 3 på skrivende tidspunkt.

⁹⁶ Rapporteringen i første tertialrapport følger tilsvarende struktur.

Figur 9: Foreslåtte budsjettendringer – investeringer

Foreslåtte budsjettendringer – investeringer	DEBET	KREDIT
	Økn.utgift / Red.inntekt	Red.utgift / Økt.inntekt
<i>Alle tall i hele 1000</i>		
Forslag til endring i bevilgning (inkl. mva)		
Idrettsanlegg Skedsmokorset regulering	625	
Sagelva barnehage		-12 000
Sophie Radich skole		-145 000
Sørum brannstasjon		-34 000
Volla barnehage		-21 000
Blaker kirkegård		-20 000
Leirsundveien robustboliger		-43 000
Ombygging Rådhuset		-20 000
IT investeringer		-1 000
Finansiering		
Endring momskompensasjon	59 075	
Økt overføring fra driftsregnskapet		-500
Redusert opptak av lån	236 800	
Sum endringer som foreslås	296 500	-296 500

Kilde: Lillestrøm kommune 2020f, 10

Figur 10: Status for investeringer 2020

4.5 2020 Status investeringer (2B)

Beløp i 1000

	Regnskap 2020	Rev. bud. 2020	Oppr. Årsprognose bud. 2020	Årsprognose	Avvik prognose	Ønsket bud.endr.
					i kr	
	136	0	0	0	0	0
ADMINISTRASJON OG LEDELSE	2 138	46 382	35 300	25 382	21 000	-21 000
OPPVEKST	147 633	542 396	471 249	364 396	178 000	-178 000
HELSE OG MESTRING	63 654	207 563	80 875	164 563	43 000	-43 000
KULTUR, MILJØ OG SAMFUNN	289 403	739 363	381 960	685 988	53 375	-53 375
Sum 2B	502 964	1 535 704	969 384	1 240 329	295 375	-295 375

Kilde: Lillestrøm kommune 2020f, 13

Figur 11: Kommentarer for utvalgte investeringsprosjekter

7.1 Statustekst investeringer

Investeringsprosjektene er kommentert per hovedprosjekt i tabellen over.

Enkelte store investeringsprosjekter foreslås nedjustert inneværende år med til sammen 296 mill. kroner grunnet tidsforskyvning. Midlene vil bli innarbeidet i kommunedirektørens forslag til budsjett for 2021. Dette gjelder:

- Sørumsand brannstasjon - 34 mill. kroner
- Volla barnehage - 21 mill. kroner
- Sagelva barnehage - 12 mill. kroner
- Sophie Radich skole - 145 mill. kroner
- Blaker kirkegård - 20 mill. kroner
- Leirsundveien robustboliger - 43 mill. kroner
- Ombygging rådhuset - 20 mill. kroner
- IT-investeringer - 1 mill. kroner

Det foreslås en justering av budsjett for prosjekt Idrettsanlegg Skedsmokorset regulering under hovedprosjektet Idrett. Kommunestyret i Skedsmo kommune vedtok 30.10.19 i sak 19/126 å bevilge 3 mill. kroner til formålet, og bevilgningen skulle dekkes av kommunens disposisjonsfond. Beløpet er ikke innarbeidet i Lillestrøm kommunes budsjett, og i 2020 er det anslått et behov på 0,625 mill. kroner. Resterende midler vil bli innarbeidet i budsjett for 2021.

Kilde: Lillestrøm kommune 2020f, 44

Disse bildene viser at administrasjonen hovedsakelig rapporterer økonomiske nøkkeltall for foreslåtte budsjettendringer, status investeringer og statustekst for investeringsprosjekter⁹⁷. Denne rapporteringen er per hovedprosjekt, og den gir ingen særskilt informasjon⁹⁸ om større og/eller spesielle prosjekter. Rapporteringen viser heller ikke hvordan investeringsprosjektene ligger an mot totalbudsjettet.

5.5 Oppsummering av tidligfasen i investeringsprosjektene

Tabellen nedenfor oppsummerer det viktigste fra faktagrunnlaget gjengitt over knyttet til revisjonens kriterier for de to problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen.

⁹⁷ Status investeringer viser til tallverdier, og statustekst er administrasjonens kommentarer eller forklaringer.

⁹⁸ For eksempel administrasjonens egen risikovurdering.

Tabell 5: Oppsummering av tidligfasen i investeringsprosjektene⁹⁹

	Sagelva og Volla barnehager	Leirsundveien omsorgsboliger	Sørumsand brannstasjon
Kriterium	Datagrunnlag		
I hvilken grad har Lillestrøm kommune en internkontroll som legger til rette for en god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter?			
Konseptfase			
Kommunen bør gjennomføre en behovsanalyse	Ingen egen behovsanalyse, men brukermedvirkning.	Ingen egen behovsanalyse, men brukermedvirkning.	Behovsutredning, idéplan og brukermedvirkning.
Kommunen bør gjennomføre en konseptvalgutredning.	Vurdert ulike skisser på alternative typer barnehager.	Gjennomført flere mulighetsstudier på fire alternative plasseringer av robustboliger.	Ingen konseptvalgutredning.
Planleggingsfase			
Kommunen bør dokumentere beskrivelser av organisering, roller og ansvar.	Prosjektmandat for Sagelva som presenterer organisasjonskart og beskriver ansvarsforhold.	Prosjektmandat beskriver behov, mål og forventninger til resultater, angir plan for arbeidet med roller og ansvar.	Plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) ¹⁰⁰ .
Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger i planleggingsfasen, for eksempel i form av usikkerhetsanalyser og usikkerhetsstrategi.	Ekstern usikkerhetsanalyse.	Risiko- og sårbarhetsvurdering for detaljregulering, byggherre, sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) og ekstern usikkerhetsanalyse.	Ekstern usikkerhetsanalyse.
Mellom faser			
Kommunen bør ha tydelige beslutningspunkter mellom de ulike fasene.	Oppstart av konseptfasen: Vedtatt av kommunestyret. Oppstart av planleggingsfasen: Besluttet av styringsgruppen.	Oppstart av konseptfasen: Vedtatt av kommunestyret. Oppstart av planleggingsfasen: Besluttet av styringsgruppen/prosjekter ¹⁰¹ .	Oppstart av konseptfasen: Ingen dokumentasjon. Oppstart av planleggingsfasen: Vedtatt av kommunestyret i Sørum 13. desember 2017 som en del av økonomiplan

⁹⁹ Se vedlegg 4 for ytterligere begrunnelse/kommentar.¹⁰⁰ Se vedlegg 3 for definisjon.¹⁰¹ Noen uklarheter i denne prosessen ifølgje prosjektleder.

	Oppstart av gjennomføringsfase: vedtatt av kommunestyret.	Oppstart av gjennomføringsfase: vedtatt av kommunestyret.	2018-2021 og årsbudsjett 2018. Oppstart av gjennomføringsfasen: Vedtatt av kommunestyret.
I hvilken grad legger kommunens internkontroll til rette for gode rapporteringsrutiner?			
Kommunen bør følge sine egne rutiner for rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse.	Månedlig rapportering fra oppstart, samt møter og e-poster for avklaringer med konstituert kommunalsjef eiendom.	Rapportering i prosjektportalen (Skedsmo) og statusmøter med konstituert kommunalsjef eiendom (Lillestrøm).	Regelmessig/hyppig (hver/hver annen uke) fra prosjektleder til leder, samt månedsrapporter.
Kommunen bør følge økonomireglementets bestemmelser når det gjelder rapportering til kommunestyret.	Tertialrapportering.	Tertialrapportering og rapportering ved budsjettbehandling.	Tertialrapportering samt månedsrapportering åtte til ni ganger i året.

Tabellen viser at byggherreavdelingen kan dokumentere mye av arbeidet i tidligfasen i de tre investeringsprosjektene. Dette gjelder for eksempel beskrivelser av organisering, roller og ansvar og usikkerhetsanalyser. Byggherreavdelingen viser videre til brukermedvirkning i alle prosjektene, selv om det bare ble gjennomført en behovsanalyse for Sørumsand brannstasjon.

Videre viser byggherreavdelingen til skisseanalyser for to av prosjektene, Sagelva og Volla barnehager og Leirsundveien omsorgsboliger. Disse prosjektene har også hatt egne styringsgrupper. Det har ikke vært gjennomført noen konseptvalgutredninger for Sørumsand brannstasjon.

Når det gjelder beslutningspunkter så har kommunestyret i Skedsmo vedtatt oppstart av konseptfasen og kommunestyret i Lillestrøm har vedtatt oppstart av gjennomføringsfasen. Prosjektene styringsgrupper har vedtatt oppstart av planleggingsfasen. For Sørumsand brannstasjon har ikke revisjonen mottatt dokumentasjon for oppstart av konseptfasen, mens kommunestyret i Sørum har vedtatt oppstart av planleggingsfasen og kommunestyret i Lillestrøm har vedtatt oppstart av gjennomføringsfasen.

Når det gjelder rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse så opplyser samtlige som revisjonen har intervjuet om en regelmessig rapportering, og minst hver måned. Når det gjelder rapportering til de folkevalgte så viser byggherreavdelingen til rapportering i henhold til

økonomireglementet, blant annet i form av tertialrapportering. Kapittel 5.4 og vedlegg 6¹⁰² viser at det er store forskjeller mellom innholdet når det gjelder rapporteringen til kommunestyret. For eksempel består rapporteringen i Lillestrøm og Skedsmo hovedsakelig av utvalgte økonomiske nøkkeltall, eventuelt sammen med en kommentar. Rapporteringen i Sørum er mer detaljert. Denne rapporteringen omfatter blant annet en kommentar knyttet til hvert av områdene finansiering, økonomi, fremdrift, omfang/kvalitet og risiko, samt en risikovurdering for områdene økonomi, fremdrift og kvalitet, i tillegg til økonomiske nøkkeltall.

¹⁰² Vedlegg 6 viser eksempler på administrasjonens rapportering til kommunestyret for de tre investeringsprosjektene. Disse eksemplene ligger som vedlegg til rapporten ettersom undersøkelsen legger vekt på om dokumentasjon foreligger, og ikke kvaliteten på de ulike dokumentene.

6 REVISJONENS VURDERING

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Lillestrøm kommune har systemer og rutiner som legger til rette for kontroll og styring av investeringsprosjekter. Undersøkelsen tar utgangspunkt i anerkjent prosjektmetodikk, det vil si sammenfallende forventninger til hvordan investeringsprosjektene bør styres og gjennomføres på tvers av ulike prosjektmodeller. Videre bygger undersøkelsen på informasjon fra kommunens dokumenter og intervjuer med nøkkelpersoner. Revisjonen har undersøkt rutiner og systemer knyttet til tidligfasen, og videre praksis ved å se nærmere på tre investeringsprosjekter. Samtlige prosjekter har nylig startet arbeidet med gjennomføringsfasen. Det vil si at det meste av arbeidet i tidligfasen har blitt gjort i de tidligere kommunene Skedsmo og Sørumsand. Arbeidet i tidligfasen har stor betydning for gjennomføringen av investeringsprosjekter. Erfaringer fra tidligfasen i disse investeringsprosjektene er derfor relevante for gjennomføring av investeringsprosjekter i nye Lillestrøm kommune.

Revisjonen har undersøkt om kommunen har en internkontroll som legger til rette for god praksis i tidligfasen. Revisjonen legger til grunn at kommunen har utarbeidet egne prosedyrer eller en prosjekthåndbok for investeringsprosjekter, samt at den kan dokumentere gjennomført behovsanalyse, konseptvalgutredning, organisasjonsbeskrivelser, risikovurderinger og tydelige beslutningspunkter mellom fasene.

Etter revisjonens vurdering har kommunen fått på plass et godt system for internkontroll. Undersøkelsen viser at byggherreavdelingen blant annet har utarbeidet et flytskjema, samt nye prosedyrer og maler. Flytskjemaet, prosedyrene og malene bygger på anerkjent prosjektmetodikk, blant annet ved at de tar utgangspunkt i en faseinndeling av investeringsprosjektene. For hver av fasene er det tilknyttet faste oppgaver. Det er også definert beslutningspunkter som skal markere overgangen fra en fase til den neste. I tillegg har avdelingen tatt i bruk flere fagsystemer. Disse fagsystemene skal blant annet legge til rette for en mer ensartet praksis, enklere kommunikasjon og bedre sporbarhet enn det som har vært i de tidligere kommunene. Undersøkelsen viser også at byggherreavdelingen har blitt styrket med flere faste stillinger.

Etter revisjonens vurdering har også gjennomføringen av tidligfasen i de tre investeringsprosjektene i det alt vesentlige fulgt anerkjente metoder for prosjektgjennomføring. Kommunene har skilt arbeidet mellom en konseptfase og planleggingsfase. Samtidig har arbeidet i hver av fasene variert mellom de tre prosjektene. Når det gjelder konseptfasen har det for eksempel vært gjennomført en behovsanalyse for Sørumsand brannstasjon, mens dette mangler for Sagelva og Volla barnehager og Leirsundveien omsorgsboliger. Likevel viser samtlige prosjekter til en betydelig brukermedvirkning. Videre har det vært gjennomført ulike skisser knyttet til alternative typer barnehager, og flere mulighetsstudier knyttet til alternative plasseringer av omsorgsboligene, men ingen tilsvarende skisser eller studier for brannstasjonen. Når det gjelder planleggingsfasen så er det utarbeidet beskrivelser av organisering, roller og ansvar, samt gjennomført risikoanalyser i alle prosjektene.

Undersøkelsen viser også at det hovedsakelig har blitt fattet en beslutning, enten av kommunestyret eller av styringsgruppen, før overgang til neste fase. Ett unntak gjelder for Sørumsand brannstasjon, hvor det mangler dokumentasjon for et slikt vedtak før oppstart av konseptfasen. Revisjonen oppfatter

det som at dokumentasjonen kan ha vært utfordrende for administrasjonen å finne frem til, blant annet fordi en del sentral kommunikasjon og beslutninger synes å ha skjedd på e-post. Revisjonen mener det er positivt at kommunen har tatt i bruk fagsystemer for å ivareta dette fremover.

Videre har revisjonen undersøkt om kommunens internkontroll legger til rette for gode rapporteringsrutiner. Revisjonen legger til grunn at kommunen følger sine egne rutiner for rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse, og at den følger økonomireglementets bestemmelser når det gjelder rapportering til kommunestyret.

Undersøkelsen viser at når det gjelder intern rapportering så har byggherreavdelingen etablert nye rutiner som legger til rette for en tett oppfølging av investeringsprosjektene. Byggherreavdelingen har blant annet etablert faste rapporteringsmøter, hovedsakelig månedsrapporteringer og mellomrapporteringer. Disse møtene har faste rapporteringspunkter, og avdelingen har utarbeidet maler for å skrive referater etter disse møtene.

Når det gjelder rapportering til de folkevalgte så viser kommunen til sitt eget økonomireglement og faste beslutningspunkter i byggherreavdelingens flytskjema. Undersøkelsen viser at administrasjonen har fulgt sine egne rapporteringsrutiner. Samtidig viser rapporteringene for første og andre tertial at disse gir noe begrenset informasjon om status, fremdrift og risiko i investeringsprosjektene. Revisjonen mener derfor at kommunen kan vurdere om rapporteringen bør være mer utfyllende i fremtidige rapporteringer til kommunestyret.

LITTERATURLISTE

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov 27. juni 2006 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Instruks om utredning av statlige tiltak av 19. februar 2016 nr. 184 (utredningsinstruksen).

Litteratur

Austeng, Kjell, Olav Torp, Jon Terje Midtbø, Vidar Helland, Ingemund Jordanger (2005): *Metoder for usikkerhetsanalyser*. NTNU. Concept rapport nr. 12.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2013): *Internkontroll – et integrert rammeverk*.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2013): *Veileder i internkontroll*.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2018): *Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak*.

Klakegg, Ole Jonny (2003): *Felles begrepsapparat for kvalitetssikring av kostnadsoverslag versjon vii*. NTNU. Finansdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): *Ny kommunelov*. NOU 2016:4.

Kommunal- og regionaldepartementet (2011): *Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet*. Veileder.

Kommunesektorens organisasjon (KS) (2020): *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll*. En praktisk veileder.

Næss, Petter (2004): *Bedre behovsanalyser; Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter*.

Prop. 46 L (2017-2018): *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 81 L (2019-2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Riksrevisjonen (2015): *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*. Dokument 3:5 (2014-2015).

Romerike revisjon IKS (2020): *Ombygging av 1. etasje rådhuset*. Skedsmo kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 3-2020.

Welde, Morten, Aksdal, Jostein og Grindvoll, Inger Lise Tyholt (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. NTNU. Concept rapport nr. 45.

Dokumenter fra kommunen

Lillestrøm kommune (2020e): *Økonomireglement – Lillestrøm kommune*. Godkjent 14.5.2020.

Lillestrøm kommune (2020f): *2. tertialrapport 2020*.

Lillestrøm kommune (2020g): *1. tertialrapport 2020*.

Lillestrøm kommune (2020h): *Flytskjema med beslutningspunkter*.

Lillestrøm kommune (2020i): *Sjekkliste beslutningspunkt BP1. Dok. Nr. S-002*.

Lillestrøm kommune (2020j): *Mal for møtereferat*.

Lillestrøm kommune (2020k): *Prosedyre for prosjektgjennomføring - utkast*.

Lillestrøm kommune (2020l): *Stillingsbeskrivelse avdelingsleder byggherre*.

Lillestrøm kommune (2020m): *Stillingsbeskrivelse fagleder prosjektutvikling*.

Lillestrøm kommune (2020n): *Stillingsbeskrivelse prosjektcontroller*.

Lillestrøm kommune (2020o): *Stillingsbeskrivelse prosjektleder*.

Lillestrøm kommune (2020p): *Stillingsbeskrivelse rådgiver*.

Lillestrøm kommune (2020q): *Styringssystem for byggeprosjekter i Lillestrøm kommune*.

Lillestrøm kommune (2019): *Kommuneplanens handlingsdel. Økonomiplan 2020-2023. Årsbudsjett 2020. Rådmannens forslag*. 21.10.2019.

Sagelva og Volla barnehager:

Økonomiplan for Skedsmo 2018-2021.

Lillestrøm kommune (2020f): *2. tertialrapport 2020*.

Lillestrøm kommune (2020g): *1. tertialrapport 2020.*

Skedsmo kommune (2019a): *2. tertialrapport 2019.*

Skedsmo kommune (2019b): *1. tertialrapport 2019.*

Skedsmo kommune (2019c): *Saksfremlegg Økonomirapport 2. tertial 2019.*

Skedsmo kommune (2018a): *2. tertialrapport 2018.*

Skedsmo kommune (2018b): *1. tertialrapport 2018.*

Skedsmo kommune BHG (2018a): *Prosjektmandat for prosjekt 2083 Nye Sagelva barnehage. 26.10.2018.*

Skedsmo kommune BHG (2018b): *Barnehageprosjektene – Styringsgruppemøte 15.11.2018.*

Skedsmo kommune BHG (2018c): *Forenklet forprosjekt med skisseforslag Nye Sagelva barnehage 28.12.2018.*

Skedsmo kommune BHG (2019a): *Barnehageprosjektene – Styringsgruppemøte 29.1.2019.*

Skedsmo kommune BHG (2019b): *Barnehageprosjektene – Brukermøte 14.2.2019.*

Skedsmo kommune BHG (2019c): *Funksjonsbeskrivelse – Arbeidsdokument 23.4.2019.*

Skedsmo kommune BHG (2019d): *Usikkerhetsanalyse Nybygg av barnehager på Sagelva og Volla - Horgen Consulting 9.5.2019.*

Skedsmo kommune BHG (2019e): *Barnehageprosjektene Markedsdialog 1 20.5.2019.*

Skedsmo kommune BHG (2019f): *Barnehageprosjektene - Beslutning i styringsgruppen – Fremdrift 3.6.2019.*

Skedsmo kommune BHG (2019g): *Barnehageprosjektene – Styringsgruppemøte 5.6.2019.*

Skedsmo kommune BHG (2019h): *Barnehageprosjektene – Styringsgruppemøte 14.8.2019.*

Skedsmo kommune BHG (2019i): *Nye Sagelva og Volla barnehager. Presentasjon av Sagelva barnehage i hovedutvalget for miljø og samfunn (HUMS) 27.11.2019.*

Skedsmo kommune BHG (2019j): *Barnehageprosjektene fremdrift generell 2019.*

Lillestrøm kommune BHG (2020a): *Risiko- og sårbarhetsanalyse for detaljregulering av nye Sagelva barnehage – Norconsult 16.4.2020.*

Lillestrøm kommune BHG (2020b): *Barnehageprosjektene internt møte 1.6.2020.*

Lillestrøm kommune BHG (2020c): *Dokument fra prosjektleder til revisjonen, mottatt 31.8.2020.*

Leirsundveien omsorgsboliger:

Tertialrapport investeringer Skedsmo kommune 2018-2019

Lillestrøm kommune (2020f): *2. tertialrapport 2020.*

Lillestrøm kommune (2020g): *1. tertialrapport 2020.*

Skedsmo LOB kommune (2010a): *Boligsosial handlingsplan 2011-2015.*

Skedsmo kommune LOB (2016a): *Foreløpig mulighetsstudie robustboliger 2016.*

Skedsmo kommune LOB (2017a): *Risiko- og sårbarhetsanalyse for byggherre 1.1.2017.*

Skedsmo kommune LOB (2018a): *Oppstartsmøte skisseprosjekt - Leirsundveien Omsorgsboliger 28.2.2018.*

Skedsmo kommune LOB (2018b): *Prosjektmandat - Leirsundveien omsorgsboliger 5.3.2018.*

Skedsmo kommune LOB (2018c): *Risiko- og sårbarhetsanalyse Detaljreguleringsplan 14.6.2018.*

Skedsmo kommune LOB (2018d): *Forberedelse til Husbanken møte for Leirsundveien omsorgsboliger 12.7.2018.*

Skedsmo kommune LOB (2018e): *Møtereferat for Leirsundomsorgsboliger med Husbanken Skedsmo Kommune 22.8.2018.*

Skedsmo kommune LOB (2018f): *Styringsmøtereferat Leirsundveien omsorgsboliger 26.9.2018.*

Skedsmo kommune LOB (2018g): *Møte med brukerrådet for Leirsundveien omsorgsboliger 2.11.2018.*

Skedsmo kommune LOB (2018h): *Forenklet fremdrift utarbeidet 26.11.2018.*

Skedsmo kommune LOB (2018i): *Prosjektstatusrapporter fra prosjektleder 2018-2020.*

Skedsmo kommune LOB (2019a): *Rapport usikkerhetsanalyse Leirsundveien omsorgsboliger utarbeidet av HRP - 29.1.2019.*

Skedsmo kommune LOB (2019b): *Styringsmøtereferat Leirsundveien omsorgsboliger 11.2.2018.*

Lillestrøm kommune LOB (2020a): *Leirsundveien omsorgsboliger - Kontraktstrategi 28.1.2020.*

Lillestrøm kommune LOB (2020b): *Leirsundveien omsorgsboliger - Avklaringsmøte anskaffelser. Møtereferat 27.2.2020.*

Lillestrøm kommune LOB (2020c): *Rapportering fra administrativ ledelse til politikken (RAP) Leirsundveien Omsorgsboliger mottatt 1.9.2020.*

Lillestrøm kommune LOB (2020d): *Kart av prosjektorganisering av detaljprosjekt og byggefase, mottatt 5.11.2020.*

Lillestrøm kommune LOB (2020e): *Dokument fra prosjektleder til revisjonen, mottatt 1.9.2020.*

Sørumsand brannstasjon:

Lillestrøm kommune (2020f): *2. tertialrapport 2020.*

Lillestrøm kommune (2020g): *1. tertialrapport 2020.*

Sørum kommune (2017): *Kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan 2018-2021 og årsbudsjett 2018. Rådmannens forslag 31. oktober 2017.*

Sørum kommune (2018a): *Ny brannstasjon Sørumsand. Fremdrift januar 2020 (Sist oppdatert januar 2020).*

Sørum kommune (2018b): *Ideplan NRBR Brannstasjon Øst 2018.*

Sørum kommune (2019a): *Geoteknisk vurdering for detalj- og reguleringsplan for næringsområde Lystad samt ny brannstasjon. Utarbeidet av Cowi 15.8.2019.*

Sørum kommune (2019b): *Behovsutredning brukere 26.8.2019.*

Sørum kommune (2019c): *Ny Brannstasjon Sørumsand. Kostnadskalkyle, usikkerhetsanalyse Norconsult 26.9.2019.*

Sørum kommune (2019d): *Prosjektrapport september 2018. Regnskap per 30.9.2019.*

Lillestrøm kommune (2020a): *Lillestrøm kommune Lystad Næringsområde støyutredning. Sist oppdatert 24.2.2020.*

Lillestrøm kommune (2020b): *Ny brannstasjon Sørumsand - Kravspesifikasjon med teknisk beskrivelse 24.4.2020.*

Lillestrøm kommune (2020c): *SHA-plan for ny brannstasjon Sørumsand, for anbudsforespørsel. Revidert dato 26.5.2020.*

Lillestrøm kommune (2020d): *Konkurransesgrunnlag del 2 ny brannstasjon Sørumsand totalentreprise 8407, 20.06.2020.*

Intervjureferat og e-poster

Intervju med prosjektleder 23.9.2020a – Sagelva og Volla barnehager.

Intervju med prosjektleder 23.9.2020b – Leirsundveien omsorgsboliger.

Intervju med prosjektleder 23.9.2020c – Sørumsand Brannstasjon.

E-poster fra og med 2018 videresendt fra prosjektleder for Sagelva og Volla barnehager til revisjonen.

E-post: Barnehageprosjektene - Styringsgruppe - Status 17.4.2019.

E-poster fra prosjektleder for Leirsund omsorgsboliger, mottatt 12.10.2020 og 1.11.2020.

Nettsider

Digitaliseringsdirektoratet prosjektveiviseren (2020): www.prosjektveiviseren.no - Mandat for konseptfasen. Publisert: 20. mai 2019, Sist endret: 17. oktober 2019.

Digitaliseringsdirektoratet prosjektveiviseren (2020): www.prosjektveiviseren.no – Hva er Prosjektveiviser. Publisert: Publisert: 9. okt 2019, Sist endret: 28. sep 2020.

Direktoratet for byggkvalitet: <https://dibk.no/saksbehandling/kommunalt-tilsyn/temaveiledninger/tilsyn/del-3--vedlegg/vedlegg-3.2/3.2.5.-entrepriseformer/> [20.8.2020].

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2020): <https://www.anskaffelser.no/hva-skall-du-kjope/it/systemanskaffelser/avklare-behov/behovsanalyse> [8.12.2020].

Fagsider om bygningsforvaltning (2020): www.byggordboka.no [24.04.2018] av MIM.

Prosjekt Norge - Norsk senter for prosjektrettet virksomhet (2020): www.prosjektnorge.no - Lean prosjektering: En enkel oversikt 8.8.2018.

Prosjekt Norge – Norsk senter for prosjektrettet virksomhet 2020. www-v1-prosjektnorge.no – [Veileder](#) – Tidligfase i byggeprosjekter 26.1.2016.

Prosjektbloggen: <https://www.prosjektbloggen.no/hva-er-forskjellen-p%C3%A5-en-styringsgruppe-og-en-referansegruppe> [3.12.2020].

VEDLEGG 1: STYRINGSSYSTEMER

Styringssystem i byggherreavdelingen	Forklaring
Prosjektportalen	<p>Det er vedtatt at den nye Prosjektportalen som nå er lansert skal være det overordnede og førende systemet for rapportering til overordnet nivå. Det rapporteres her på bl.a økonomi, fremdrift og usikkerhet. Prosjektportalen har en litt forenklet fasefremstilling av hvor du er i et prosjektløp, og beskriver fire faser: Konsept, prosjektering, gjennomføring og avslutning. For å gjøre det enklere å kjenne seg igjen når det benyttes flere ulike systemer er alle systemer som håndterer dokumenter bygget opp rundt de samme fire fasene. Prosjektportalen er primært et arbeidsverktøy som brukes av prosjektleder (PL) til rapportering til prosjekteier (PE) og videre oppover i organisasjonen (Lillestrøm kommune 2020q).</p>
Teams	<p>Samhandlingssystem som skal benyttes til den daglige samhandlingen mellom prosjektdeltakerne og byggherre. Det etableres ett Team for hvert byggeprosjekt, og alle dokumenter som er tilgjengelige i Prosjektportalen er også tilgjengelige i Teams. Det er mulig å invitere eksterne prosjektdeltakere inn i et team (Lillestrøm kommune 2020q).</p>
Interaxo	<p>Webhotell for kommunikasjon med eksterne leverandører¹⁰³. Webhotellet har mange av de samme funksjonene som Teams, men det er enklere å styre for eksempel tilganger og endringsmeldinger. For eksempel kan entreprenører legge inn varsel om endring slik at avdelingsleder enkelt kan behandle denne. Systemet brukes hovedsakelig i gjennomføringsfasen. Det er tre typer</p>

¹⁰³ Ifølge rådgiver er et av de viktigste formålene med et prosjekthotell å kunne håndtere kommunikasjon mellom entreprenør og byggherre i henhold til de krav som stilles i byggherreforskriften, og i den aktuelle norsk standard (NS). Slik kommunikasjon kan være krav om endringer fra entreprenør, varsler og avklaringer/beslutninger. Prosjekthotellet skal også sikre riktig kvalitet på denne kommunikasjonen, samt at kommunen eier alle vesentlige dokumentene knyttet til sine byggeprosjekter. Oppbyggingen og interne strukturer (regler) i prosjekthotellet sikrer gjensidig sikkerhet, slik at både byggherren og entreprenøren stoler på systemet.

	<p>dokumentmapper i Interaxo: aktiv mappe, flytmappe og normalmappe. En aktiv mappe er en mappe som tar i bruk metaddata for dokumentsortering og gjenfinning. Flytmappe er en mappe hvor det er mulig å definere en dokumentflyt mellom partene. Dette gjør bl.a. håndtering av endringsmeldinger enkelt og sikkert, og erstatter bruk av e-post til slike meldinger. En normalmappe er en ordinær mappe som bygger på samme prinsipper som en «utforsker». Konstituert kommunalsjef eiendom legger til at kommunen snart skal gjennomføre en anbudskonkurranse for å anskaffe et webhotell¹⁰⁴ (Lillestrøm kommune 2020q).</p>
Styringssystem i kommunen	Forklaring
Risk Manager	<p>Kommunens internkontrollsystem. Systemet har en egen modul for etablering og revidering av prosedyrer og maler. Alle dokumenter som skal være en del av malbiblioteket i Prosjektportalen, opprettes og revideres i Risk Manager. Rådgiver forteller at alle dokumentene i Risk Manager skal revideres og oppdateres årlig. Denne årlige gjennomgangen kommer i tillegg til justeringer som gjøres fortløpende når det er behov for dette. Det etableres automatisk opplasting av nye og reviderte versjoner inn i malbiblioteket. Rådgiver legger til at gamle/utgåtte versjoner forblir i Risk Managers malbiblioteket. På den måten er det mulig å hente informasjon om hvilken rutine som har vært gjeldende til enhver tid (Lillestrøm kommune 2020q).</p>
Public 360	<p>Kommunens arkivsystem, og all arkivverdig informasjon skal lagres i dette systemet. Rådgiver opplyser at byggherreavdelingen i samråd med dokumentsenteret har etablert en egen oversikt over hvilke dokumenter som skal arkiveres fortløpende, det vil si vedtak og signerte dokumenter. All prosjektdokumentasjon arkiveres samlet når prosjektet avsluttes (Lillestrøm kommune 2020q).</p>
Visma Enterprise	<p>Kommunens økonomisystem og fakturahåndteringssystem (Lillestrøm kommune 2020q).</p>

¹⁰⁴ Kommunen benytter Interaxo som en midlertidig løsning, og skal gjennomføre en anbudskonkurranse for anskaffelse en varig løsning.

Framsikt	Verktøy for analyse, planlegging, budsjettering, rapportering og virksomhetsstyring. Ifølge rådgiver bruker kommunen dette systemet blant annet til budsjettering og økonomirapportering (Lillestrøm kommune 2020q).
Facilit	Kommunens FDVU ¹⁰⁵ -system. Ifølge rådgiver kan systemet benyttes til å etablere og føre prosjektregnskap/byggeregnskap. Det er inngått avtale med systemleverandørene om integrasjon mellom Facilit og Visma Enterprise, men denne integrasjonen er ennå ikke etablert. FDVU-dokumentasjon er tilgjengelig for kommunens driftsavdelinger (Lillestrøm kommune 2020q).

¹⁰⁵ Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling.

VEDLEGG 2: STILLINGSBESKRIVELSER

Stilling	Arbeidsoppgaver
Byggherre	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvar for alle byggeprosjekter som krever byggherrekompetanse • Lede egne ansatte samt innleid personell • Avdelingslederen har ansvar for anskaffelser av bygg- og anleggskontrakter • Budsjett- og personalansvar for avdelingen • Ansvar for innovativ videreutvikling av byggherrerollen • Utvikle bygningsmassen i tråd med kommunens bærekraftmål. • Økonomistyring og rapportering • Ansvar for kostnadseffektiv drift • Saksforberedning av saker til politiske utvalg • Stillingen inngår i kommunalsjefens ledergruppe • Stillingen rapporterer til kommunalsjef eiendom • Bidra til godt partssamarbeid med arbeidstakerorganisasjonene
Rådgiver	<ul style="list-style-type: none"> • Organisere, koordinere og følge opp prosjektporteføljen med hovedvekt på gjennomføringsfasen • Skaffe nødvendige ressurser til prosjekter med interne eller innleide ressurser • Følge opp avtaler/kontrakter • Bidra til etablering og vedlikehold av kravspesifikasjoner • Ressursplanlegging • Fremdriftsplanlegging • Etablering og vedlikehold av relevante styrende dokumenter for avdelingen • Bistå prosjektledere med relevant rapportering
Fagleder	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvarlig for kommunens byggeprosjekter i tidlig fase • Bidra inn i behovsanalyser knyttet til kommunens formålsbygg • Gjennomføring av skisseprosjekter og konsept/mulighetsstudier • Ansvarlig for å gjennomføre regulering/detaljregulering av kommunale bygg • Ansvarlig for å avklare kommunens anskaffelsesstrategi i tidlig fase i prosjekter • Ansvarlig for å oppdatere kommunens investeringsplaner • Utarbeide relevante saker for politisk behandling • Gjennomføre nødvendige anskaffelser iht. Lov om offentlige anskaffelse • Delta og lede arbeidsgrupper med deltagere fra ulike interessegrupper (interne og eksterne) for å sikre gode premisser for utbyggingsprosjektene
Prosjektcontroller	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrollere, bistå og følge opp økonomistyring og rapportering i forbindelse med kommunens byggeprosjekter • Bidra til å redusere risiko knyttet til økonomi, kontrakter/avtaler og annen relevant risiko i prosjekter • Etablere interne rutiner for rapportering og oppfølging • Bistå prosjektleder i utarbeidelse av prosjektbudsjett • Bistå prosjektleder i utarbeidelse av økonomirapporter

	<ul style="list-style-type: none"> • Bistå i forbindelse med anskaffelser/kontraktinngåelse • Sikre korrekt gjennomføring av regnskapstransaksjoner for prosjektet • Opplæring av prosjekteiere, prosjektledere og prosjektøkonomer innen prosjektøkonomi • Være avdelingens bindeledd mot økonomiavdelingen i forbindelse med byggeprosjekter
Prosjektleder	<ul style="list-style-type: none"> • Prosjektleder/byggherre for de prosjekter avdelingen har ansvar for • Hovedtyngden av arbeidet i prosjekter vil være fra prosjektering til og med utførelse • Gjennomføre nødvendige anskaffelser iht. Lov om offentlige anskaffelser • Delta og lede arbeidsgrupper med deltagere fra ulike interessegrupper (interne og eksterne) for å sikre gode premisser for utbyggingsprosjektene • Utarbeide relevante saker for politisk behandling

VEDLEGG 3: ORDLISTE

Begrep	Forklaring
Behovsanalyse	<p>En behovsanalyse er et utgangspunkt for å analysere omfanget av en anskaffelse, det vil si en vurdering av forventede gevinster av et prosjekt opp mot definerte målsettinger og behov. En aktuell fremgangsmåte kan være å starte med definerte behov, deretter gjennomføre markedsundersøkelser og samtaler med leverandører for å kartlegge aktuelle fremgangsmåter, og til slutt teste om foreslått løsning kan være et alternativ. I praksis bør det gjennomføres minst tre slike runder for å finne nok alternativer (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2020).</p>
Beslutningspunkt	<p>Overgangen fra en fase til den neste styres gjennom beslutningspunkter. Det gir virksomhetsledelsen en nyttig mekanisme for innsyn og trinnvis godkjenning gjennom hele prosjektets livsløp.</p> <p>BP1 - Beslutte oppstart av en konseptfase BP2 - Beslutte oppstart av planleggingsfasen BP3 - Beslutte overgang til gjennomføringsfasene BP4 - Beslutte overgang til avslutningsfasen BP5 - Beslutte avslutning av prosjektet BP6 - Beslutte videre tiltak for økt gevinstrealisering (Prosjektveiviseren 2019).</p>
Byggherre	<p>En byggherre kan være en enkeltperson, et foretak, en organisasjon eller lignende.</p> <p>Byggherren har i utgangspunktet ansvaret overfor kommunen for at byggearbeidet utføres i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og arealplaner. Ansvaret for søknader, prosjektering, utførelse og kontroll av tiltaket skal overføres til ansvarlige firma som har særlig kompetanse på de enkelte elementene i byggeprosjektet. Byggherren eller hans ansvarlige samarbeidspartnere har blant annet ansvar for at bygget tilfredsstillende krav til energiforbruk, lydisolasjon, inneklime, personsikkerhet, miljø og brukbarhet, og funksjonen innebærer også ansvar for at byggearbeidene foregår på en sikkerhetsmessig og miljømessig forsvarlig måte (Byggordboka 2018).</p>

Detaljregulering	<p>Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel, og eventuelt andre krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan. Reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige. (Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven 2017).</p>
Mulighetsstudie	<p>Mulighetsstudie er en strukturert prosess der man først åpner opp for å identifisere alle muligheter som kan dekke det identifiserte behov, før man snevrer inn til et håndterbart antall løsningsmuligheter,</p> <p>En mulighetsstudie bør, på en objektiv tilnærming, søke å belyse alle måter som kan løse virksomhetens identifiserte behov(Prosjekt Norge 2016).</p>

Prosjekteier

Prosjekteieren er personen som blir utpekt som overordnet ansvarlig for at prosjektet når sine mål.

Prosjekteieren oppnevnes av virksomhetsledelsen¹⁰⁶. I praksis er det ofte en avdelingsdirektør i avdelingen som har relevant fagansvar, som blir prosjekteier.

Prosjekteieren skal sikre at prosjektet opprettholder vektleggingen av gevinstarbeidet, at ansvar og myndighet er klarlagt, og at prosjektet styres etter «beste praksis». Prosjekteier utnevner og er leder av prosjektstyret, representerer oppdragsgiver og er ansvarlig for prosjektbegrunnelsen. Prosjekteier skal følge opp prosjektets fremdrift og resultater, støtte prosjektleder og prosjektteamet i deres gjennomføring av prosjektet, samt bidra til å sikre hensiktsmessig overføring av prosjektet til drift og forvaltning i linjeorganisasjonen. Prosjekteieren er den viktigste beslutningstakeren og skal ha et aktivt forhold til prosjektmodellen. Et vellykket prosjekt krever profesjonell prosjekteierstyring, hvor prosjekteier følger fremdriften i prosjektet tett, og er ansvarlig for å fatte beslutninger knyttet til beslutningspunktene i prosjektet.

Prosjekteierens gode samspill med prosjektlederen vil være en viktig suksessfaktor for prosjektet. Prosjekteieren må derfor bidra til en tett og god dialog rundt utfordringer knyttet til for eksempel ressurstilgang, interessenter, håndtering av usikkerheter og kvalitetsutfordringer, samt oppståtte avvik i fremdrift, kostnader, omfang, etc. (Prosjektveiviseren 2019).

¹⁰⁶ Dette skal skje senest ved BP2, og prosjekteier får dermed mandat og myndighet til å iverksette og styre prosjektet frem til BP5.

Prosjekteringsgruppe	<p>En prosjekteringsgruppe er et tverrfaglig team bestående av spesialister som gir faglige innspill innenfor de feltene som må undersøkes for å kunne bygge i henhold til definerte mål og programkrav. I et komplekst bygg kan det være 15-20 spesialister innom prosjektet i løpet av den tiden prosjekteringsgruppen er involvert. Noen rådgivere utgjør som regel en kjernegruppe: Arkitekt, Bygg-, VVS-, og elektroingeniør (Prosjekt Norge 2018).</p>
Prosjektmandat	<p>Et mandat for konseptfasen som etableres av den organisasjonsenheten som eier og iverksetter en konseptfase. Det gir de som skal gjennomføre utredningsarbeidet/konseptfasen et mandat til å sette i gang sitt arbeide, herunder føringer og rammer for arbeidet. Mandatet for konseptfasen vil være grunnlaget for utvikling av prosjektforslaget. Mandatet for konseptfasen bør inneholde:</p> <ul style="list-style-type: none">• Bakgrunn - hvilken situasjon ligger til grunn for dette forslaget til en ny konseptfase?• Hensikten med et eventuelt prosjekt – hvilket problem eller behov som skal dekkes og hvilke endringer prosjektet skal skape• Føringer for et eventuelt nytt prosjekt – Avhengigheter mot andre prosjekter eller virksomheter? Er det aktuelt å gjøre noen form for anskaffelser i prosjektet? IT-politiske føringer? Føringer knyttet til virksomhetsarkitektur?• Erfaringer og annen nyttig informasjon• Beskrivelse av konseptfasen – organisering og ansvar, resultater, kostnader, tidsramme, ressursbehov, samt forslag til tilnærming i et eventuelt nytt prosjekt• Gjennomgang av BP1 sjekklister <p>(Prosjektveiviseren 2019).</p>

Reguleringsplan

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet en reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser. Gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, krever som hovedregel en reguleringsplan. (Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven 2015).

Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA)

En SHA-plan er en unik sikkerhets-, helse- og arbeidsmiljøplan for et spesifikt bygge- eller anleggsprosjekt.

Arbeidet med SHA-planen må starte tidlig i planprosessen til et bygge- eller anleggsprosjekt. Under plan- og prosjekteringsarbeidet skal byggherren fortløpende gjennomføre risikovurderinger for å avdekke og fjerne flest mulig risikoforhold som senere i byggeprosessen kan føre til ulykker.

Ved at byggherren beskriver risikoforholdene i planfasen, og tar dette med inn i spesifikasjonene for anbudet, vil entreprenøren i anbudet kunne kalkulere inn de forebyggende tiltak som er ment å redusere risiko. Deretter utarbeider byggherren, ved SHA-koordinator¹⁰⁷, SHA-planen for det aktuelle bygge- eller anleggsprosjektet.

Planen skal bygge på gjennomførte risikovurderinger og vurderinger av hva som er nødvendig for å forebygge skade på liv og helse.

SHA-planen skal inneholde:

- Beskrivelse av bygge- og anleggsplassens organisering, roller, ansvarsfordeling og entreprisform
- Framdriftsplan for anlegget som viser når og hvor de ulike arbeidsoperasjoner skal finne sted
- Beskrivelser av de spesifikke tiltakene knyttet til arbeid som kan innebære fare for liv og helse
- Rutiner for avviksbehandling

(Byggherreforskriften 2016).

¹⁰⁷ Byggherre peker ut hvem som skal være SHA-koordinator.

Usikkerhetsanalyse

Usikkerhetsanalyse er definert som en systematisk fremgangsmåte for å identifisere, beskrive og beregne usikkerhet (Felles begrepsapparat, 2003). En usikkerhetsanalyse av et prosjekt settes gjerne i gang med bakgrunn i et eller flere av følgende tre formål:

- Å være en del av beslutningsgrunnlaget i de beslutningspunktene som avgjør om et prosjekt skal gå over til senere faser. Typisk her er beslutninger om hvorvidt valgt konsept skal videreføres i et forprosjekt, og om forslagene fra forprosjektet skal gjennomføres. Det bør innføres en klar standard for hva og hvordan beslutningsgrunnlaget skal være for hvert beslutningspunkt.
- Få fram mulige forhold i prosjektets framtid som krever forhåndstiltak for å avverge eller begrense, eller som krever oppbygging av beredskap.
- Være til støtte i styringen av prosjektet ved at bevisstheten om risiko og muligheter økes hos aktørene, og at man får tydeliggjort hvor det er viktigst å konsentrere oppmerksomheten. Det må her poengteres viktigheten av en kontinuerlig oppdatering av usikkerhetsbildet.

(Metoder for usikkerhetsanalyser 2005).

VEDLEGG 4: DOKUMENTASJON I PROSJEKTENE

Konstituert kommunalsjef eiendom og prosjektledere har oversendt revisjonen etterspurt dokumentasjon knyttet til investeringsprosjektene. Tabellene under presenterer relevante kriterier¹⁰⁸ som ligger til grunn i denne forvaltningsrevisjonen. Til hvert kriterium henviser vi til dokumentasjon eller opplysninger knyttet til prosjektene Sagelva og Volla barnehager, Leirsundveien omsorgsboliger og Sørumsand brannstasjon.

Tabell 6: Dokumentasjon i Sagelva og Volla barnehager

Dokumentasjon: Sagelva og Volla barnehager	
Revisjonskriterium	Kommentar/begrunnelse
I hvilken grad har Lillestrøm kommune en internkontroll som legger til rette for en god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter?	
Konseptfase	
Kommunen bør gjennomføre en behovsanalyse	Prosjektleder kjenner ikke til at det foreligger en dokumentert behovsanalyse, men viser til flere møter med brukerne for brukermedvirkning (intervju med prosjektleder 23.9.2020a).
Kommunen bør gjennomføre en konseptvalgutredning.	Prosjektleder opplyser at det ble vurdert ulike skisser på typer barnehager våren 2018 (Lillestrøm kommune BHG 2020c). Det foreligger ingen dokumentasjon på konseptvalgutredning på dette opplyste tidspunktet.
Planleggingsfase	
Kommunen bør dokumentere beskrivelser av organisering, roller og ansvar.	Kommunen utarbeidet et prosjektmandat ¹⁰⁹ for Sagelva barnehage oktober 2018. Prosjektmandatet presenterer blant annet et organisasjonskart, og beskriver ansvarsforhold (Skedsmo kommune BHG 2018a). Ingen tilsvarende dokumentasjon for Volla barnehage.
Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger i planleggingsfasen, for eksempel i form av usikkerhetsanalyser og usikkerhetsstrategi.	En ekstern usikkerhetsanalyse av prosjektet ble bestilt i april 2019. Denne usikkerhetsanalysen estimerte om lag 10 mill. kroner høyere kostnader enn det prosjekteringsgruppen hadde kalkulert i sin grunnkalkyle (Skedsmo kommune BHG 2019d).

¹⁰⁸ Det vil si forventninger til kommunen når det gjelder praksis i investeringsprosjektene.

¹⁰⁹ Prosjektmandatet beskriver målsettinger, rammebetingelser (for eksempel knyttet til prosjektorganisering, gjennomføring og økonomiske rammer), rapportering, sluttprodukt, anskaffelse og avtaler.

Dokumentasjon: Sagelva og Volla barnehager

Mellom faser

<p>Kommunen bør ha tydelige beslutningspunkter mellom de ulike fasene.</p>	<p>BP1 - Beslutte oppstart av konseptfasen: Vedtak i kommunestyret – 28.2.2018, sak PS 18/16 Til utredning av løsningsalternativer og teknisk prosjektering av to barnehager bevilges kr. 9 mill. som finansieres ved låneopptak.</p> <p>BP2 - Beslutte oppstart av planleggingsfasen: Styringsgruppen besluttet å slå sammen prosjektene for Sagelva og Volla barnehage med en felles prosjektleder (Skedsmo kommune BHG 2019a).</p> <p>BP3 - Beslutte overgang til gjennomføringsfasene: Sak 76/20: Anbudskonkurransen for Sagelva og Volla barnehager.</p>
--	--

I hvilken grad legger kommunens internkontroll til rette for gode rapporteringsrutiner?

<p>Kommunen bør følge sine egne rutiner for rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse.</p>	<p>Ifølge prosjektleder har det vært månedlig rapportering for begge prosjektene fra oppstart oktober 2018, og månedsrapportene ble arkivert i SharePoint frem til utgangen av 2019. Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på månedlig rapportering.</p> <p>Fra august 2019 har prosjektleder hatt regelmessige rapporteringsmøter med konstituert kommunalsjef eiendom. Han har også hatt andre møter med konstituert kommunalsjef eiendom for avklaringer knyttet til gjennomføring og prioriteringer¹¹⁰ (intervju med prosjektleder 23.9.2020a). I tillegg har det vært rapportering i form av e-poster (e-poster fra og med 2018 videresendt fra prosjektleder til revisjonen, samt e-post mottatt 1.11.2020 fra prosjektleder til revisjonen). Revisjonen har kun mottatt dokumentasjon på rapportering i form av e-poster.</p>
<p>Kommunen bør følge økonomireglementets bestemmelser når det gjelder rapportering til kommunestyret.</p>	<p>Skedsmo kommunes tertialrapporter for 2018 og 2019 og Lillestrøm kommunes tertialrapporter for 2020 viser at prosjektet har rapportert til kommunestyret hvert tertial om status for økonomi, fremdrift og usikkerhet (e-post fra prosjektleder, mottatt 1.11.2020, Skedsmo kommune 2019a, Skedsmo kommune 2019b, Skedsmo kommune 2018a, Skedsmo kommune 2018b, Lillestrøm kommune 2020f og Lillestrøm kommune 2020g).</p> <p>Ifølge prosjektleder var politikerne lite involvert frem til november 2019. Han mener at konstituert kommunalsjef eiendom har rapportert jevnlig til politikerne etter dette (intervju med prosjektleder 23.9.2020a).</p> <p>Vedlegg 5 viser et eksempel på administrasjonens rapportering til kommunestyret.</p>

¹¹⁰ Økonomi, kvalitet eller fremdrift.

Tabell 7: Dokumentasjon i Leirsundveien omsorgsboliger

Dokumentasjon: Leirsundveien omsorgsboliger	
Revisjonskriterium	Kommentar/begrunnelse
I hvilken grad har Lillestrøm kommune en internkontroll som legger til rette for en god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter?	
Konseptfase	
Kommunen bør gjennomføre en behovsanalyse	Det ble ikke utarbeidet noen egen behovsanalyse, men prosjektmandatet beskriver brukernes behov. Prosjektleder viser også til flere brukermøter i tidligfasen for å ivareta brukernes behov (Skedsmo kommune LOB 2018b, Lillestrøm kommune LOB 2020e og intervju med prosjektleder 23.9.2020b).
Kommunen bør gjennomføre en konseptvalgutredning.	<p>Det ble gjennomført flere mulighetsstudier i perioden 2012-2016 på fire alternative plasseringer av robustboliger i Skedsmo kommune. Disse mulighetsstudiene ble blant annet gjennomført av Asplan Viak¹¹¹ (Lillestrøm kommune LOB 2020e, og Skedsmo kommune LOB 2016a).</p> <p>Prosjektleder opplyser i e-post mottatt 1.11.2020 at årsaken til at det ble gjennomført flere mulighetsstudier på forskjellige tomter var utfordringer med å finne egnede tomter¹¹².</p>
Planleggingsfase	
Kommunen bør dokumentere beskrivelser av organisering, roller og ansvar.	<p>Prosjektmandatet ble laget ved oppstart av skisseprosjektet. Dokumentet beskriver behov, mål og forventninger til resultater, samt en plan for arbeidet med roller og ansvar. Prosjektmandatet er forankret i tidlige styringsgruppemøter og blir benyttet som styringsdokument for prosjektet gjennom skisse- og forprosjekt (Skedsmo kommune LOB 2018b).</p> <p>Kart av prosjektorganisering av detaljprosjekt og byggefase foreligger (Lillestrøm kommune LOB 2020d).</p>
Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger i planleggingsfasen, for eksempel i form av usikkerhetsanalyser og usikkerhetsstrategi.	<p>Risiko- og sårbarhetsanalyse for detaljregulering Leirsundveien/Svennebyveien (Skedsmo kommune LOB 2018c).</p> <p>Risiko- og sårbarhetsanalyse for gjennomføringen av prosjektet utarbeidet av HR prosjekt AS (Skedsmo kommune 2017a).</p> <p>Som en del av forprosjektet er det gjennomført en risikovurdering knyttet til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) og laget en handlingsplan (Lillestrøm</p>

¹¹¹ Revisjonen har ikke mottatt disse rapportene, men prosjektleder opplyser at de kan fremskaffes etter forespørsel.

¹¹² Utfordringer blant annet knyttet til grunnforhold.

Dokumentasjon: Leirsundveien omsorgsboliger

kommune LOB 2020e).

Usikkerhetsanalyse av skisseprosjektet knyttet til nye Leirsundveien omsorgsboliger i Leirsundveien 7-23 (Skedsmo kommune LOB 2019a).

Mellom faser

Kommunen bør ha tydelige beslutningspunkter mellom de ulike fasene.

BP1 - Beslutte oppstart av konseptfasen:

I forbindelse med behandling av årsberetning og handlingsplan for 2014-2017 fattet kommunestyret følgende vedtak:

Rådmannen bes å utrede plassering og finansiering av hardbrukshus, herunder forskjellige fysiske og finansielle løsninger i april 2014 (Kommunestyremøte 11.12.13 sak PS 13/127 2013/2676).

BP2 - Beslutte oppstart av planleggingsfasen:

Skisseprosjekt gjennomført og lagt frem i styringsgruppa. Prosjektet fikk godkjent oppstart for et forprosjekt av styringsgruppen/prosjekteiere (Skedsmo kommune LOB 2018f).

BP3 - Beslutte overgang til gjennomføringsfasene:**Detaljreguleringsplan for institusjonsnære omsorgsboliger**

Vedtatt i kommunestyret - 22.4.2020, sak 31/20:

Detaljreguleringsplan for institusjonsnære omsorgsboliger Leirsundveien/Svennebyveien, og offentlig eller privat tjenesteyting i Leirsundveien 4 ble vedtatt.

En noe uklar prosess knyttet til beslutningspunkt 2¹¹³:

- Forprosjektet ble presentert av daværende prosjektleder til styringsgruppa i februar 2019. Styringsgruppen godkjente ikke videre gjennomføring da kalkyle for forprosjektet lå høyere enn vedtatt budsjett.
- Forprosjektet med nytt budsjett ble godkjent¹¹⁴ som en del av kommunens budsjett for 2020 i kommunestyremøte 17.12.2019 sak 41/19, det vil si prosjektmandatets beslutningspunkt 3¹¹⁵.
- Ingen investeringsvedtak ble gjort før valg av tomt. Det ble senere ikke oppdatert med nytt vedtak i den tomten som ble valgt, da omfanget ble endret fra 8-10 boliger til 16 boliger, pluss administrasjonsbase. Ifølge Lillestrøm kommunes nåværende flytskjema for prosjektgjennomføring er dette beslutningspunkt 2¹¹⁶. Vedtak om gjennomføring av prosjektet ble

¹¹³ Beslutte oppstart av planleggingsfasen.

¹¹⁴ Forutsatt godkjent reguleringsplan.

¹¹⁵ Beslutte overgang til gjennomføringsfasen.

¹¹⁶ Det vil si etter valg av alternativ og før oppstart politisk vedtak om å sende ut på konkurranse.

Dokumentasjon: Leirsundveien omsorgsboliger

sendt til politisk behandling **etter** å ha fått priser fra tilbyderne i konkurransen¹¹⁷.
(E-poster fra prosjektleder, mottatt 12.10.2020 og 1.11.2020).

I hvilken grad legger kommunens internkontroll til rette for gode rapporteringsrutiner?

Kommunen bør følge sine egne rutiner for rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse.

Ifølge prosjektleder foregikk rapportering fra prosjektledelse til administrativ ledelse i Skedsmo kommune i perioden fra skisseprosjektet startet i 2018 til januar 2020 i prosjektportalen til Skedsmo¹¹⁸. Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på denne rapporteringen.

I perioden fra januar 2020 til august 2020, har rapportering foregått i statusmøter med konstituert kommunalsjef eiendom og i form av statusrapporter (intervju med prosjektleder 23.9.2020b, og Skedsmo kommune LOB 2018i).

Prosjektleder mener at det har vært mye kommunikasjon på e-post i dette prosjektet, og legger til at viktige beslutninger og strategier hovedsakelig står i møtereferater, men at enkelte kan være på e-post (intervju med prosjektleder 23.9.2020b). Revisjonen har ikke fått oversendt dokumentasjon på rapporteringen i form av e-poster.

Kommunen bør følge økonomireglementets bestemmelser når det gjelder rapportering til kommunestyret.

Rapportering fra ledelse til politikken har skjedd i tertialrapporter (Skedsmo kommune 2019a, Skedsmo kommune 2019b, Skedsmo kommune 2018a, Skedsmo kommune 2018b, Lillestrøm kommune 2020f og Lillestrøm kommune 2020g).

Administrativ ledelse har også rapport ved budsjettbehandlinger for tidligere faser (Lillestrøm kommune LOB 2020b).

Vedlegg 5 viser et eksempel på administrasjonens rapportering til kommunestyret.

Tabell 8: Dokumentasjon i Sørumsand brannstasjon**Dokumentasjon: Sørumsand brannstasjon**

Revisjonskriterium	Kommentar/begrunnelse
I hvilken grad har Lillestrøm kommune en internkontroll som legger til rette for en god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter?	

¹¹⁷ Prosjektleder forklarer i en e-post mottatt 1.11.2020 at denne rekkefølgen var avklart med prosjekteier i et møte 27.2.2020. Begrunnelsen var et ønske om å legge frem et mest mulig riktig budsjett, det vil si som bygger på reelle tilbud, for kommunestyret. Kontrakten med entreprenør var med forbehold om finansiering.

¹¹⁸ Prosjektportalen til Skedsmo ble lagt ned januar 2020.

Dokumentasjon: Sørumsand brannstasjon

Konseptfase

Kommunen bør gjennomføre en behovsanalyse	Byggherren i Lillestrøm kommune og prosjekteringsgruppen ¹¹⁹ har hatt jevnlige møter med brukerne, NRBR, for å få informasjon om brukernes ønsker og behov ¹²⁰ . Videre har brukerne utarbeidet en idéplan og en behovsutredning ¹²¹ (Sørum kommune 2018b, 2019b).
Kommunen bør gjennomføre en konseptvalgutredning.	Ifølge prosjektleder har administrasjonen ikke utarbeidet noen konseptvalgutredninger (intervju med prosjektleder 23.9.2020c).

Planleggingsfase

Kommunen bør dokumentere beskrivelser av organisering, roller og ansvar.	Byggherren i Lillestrøm kommune viser til en plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA)-organisering. Denne planen viser hvem som er byggherre, byggherrens representant/prosjektleder, SHA-koordinator utførelse (KU), SHA-koordinator for prosjekteringsfasen (KP) og entrepriseform (Lillestrøm kommune 2020c).
Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger i planleggingsfasen, for eksempel i form av usikkerhetsanalyser og usikkerhetsstrategi.	Norconsult har kvalitetssikret og utarbeidet en usikkerhetsanalyse av kostnadskalkylen til prosjektet. Denne kalkylen bygde delvis på tidligere kostnadsdata. Norconsults beregninger av basiskalkylen og anslåtte usikkerhetspåslag ¹²² , viste til at kostnadene burde være innenfor budsjettrammen på 224 millioner kroner (Sørum kommune 2019c).

Mellom faser

Kommunen bør ha tydelige beslutningspunkter mellom de ulike fasene.	<p>BP1 - Beslutte oppstart av konseptfasen: Ingen dokumentasjon på BP1.</p> <p>BP2 - Beslutte oppstart av planleggingsfasen: Ifølge prosjektleder har administrasjonen ikke utarbeidet noen konseptvalgutredninger (intervju med prosjektleder 23.9.2020c), men kommunestyret i Sørum vedtok¹²³ dette investeringsprosjektet første gang 13. desember 2017 (sak 204/17), som en del av økonomiplan 2018-2021 og årsbudsjett 2018.</p> <p>BP3 - Beslutte overgang til gjennomføringsfasene: Ifølge prosjektleder, planlegger kommunen å utlyse prosjektet på Doffin¹²⁴ så snart rapporten med prosjektbeskrivelse og tegninger er ferdigstilt i samarbeid med Erichsen & Horgen (Lillestrøm kommune 2020b).</p>
---	---

¹¹⁹ Gruppe som jobber med å beskrive, tegne og beregne arbeidet.

¹²⁰ For eksempel tegninger og løsninger.

¹²¹ Beskriver blant annet brukerstyr, materialer og inventar.

¹²² Både P50 og P85-verdi.

¹²³ Kommunen vedtok dette investeringsprosjektet uten en konseptutredning og prosjektets rammer (økonomi, fremdrift, kvalitet, omfang, usikkerhet og gevinst).

¹²⁴ Den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser.

Dokumentasjon: Sørumsand brannstasjon

I hvilken grad legger kommunens internkontroll til rette for gode rapporteringsrutiner?

<p>Kommunen bør følge sine egne rutiner for rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse.</p>	<p>Ifølge prosjektleder har han hatt en god dialog med konstituert kommunalsjef eiendom i perioden fra 2018 til 2020, og han stort sett har rapportert annen hver uke om fremdrift og kalkyler. Prosjektleder legger til at han også rapporterte til nærmeste leder i Sørum kommune annen hver uke. Det ble ikke skrevet referater fra disse møtene, men prosjektleder sendte en månedsrapport til leder i forkant av møtene (intervju med prosjektleder 23.9.2020c). Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på rapportering i form av månedsrapport.</p>
<p>Kommunen bør følge økonomireglementets bestemmelser når det gjelder rapportering til kommunestyret.</p>	<p>Konstituert kommunalsjef eiendom opplyser at det ble utarbeidet månedsrapporter åtte til ni ganger i året, og at disse ble lagt frem for formannskapet som referatsaker med muntlig orientering av kommunalsjef i møtene. Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på denne rapporteringen i form av månedsrapporter.</p> <p>I Lillestrøm har det hittil blitt lagt frem informasjon om dette investeringsprosjektet i tertialrapporten for første og andre tertial (Lillestrøm kommune 2020f, Lillestrøm kommune (2020g).</p> <p>Vedlegg 5 viser et eksempel på administrasjonens rapportering til kommunestyret.</p>

VEDLEGG 5: NØKKELTALL FOR PROSJEKTENE

Sagelva barnehage			
Kilde	Budsjett (Revidert)	Avvik prognose	Kommentar ¹²⁵
1.Tertialrapport 2018 Skedsmo	4.500.000		Til prosjektering.
2.Tertialrapport 2018 Skedsmo	4.500.000		Til prosjektering. Arbeidet er startet opp.
1.Tertialrapport 2019 Skedsmo	4.279.000		I prosjekteringsfase. Anbud ut på Doffin i uke 23/2019.
2.Tertialrapport 2019 Skedsmo	4.279.000		Ikke lyst ut på Doffin. Se utfyllende kommentar i saksframlegget ¹²⁶ .
1.Tertialrapport 2020 Lillestrøm	92.250.000	-60.000.000 Fire store investeringsprosjekter foreslås nedjustert inneværende år med til sammen 400 mill. kr, grunnet tidsforskyvning. Midlene vil bli overført til 2021.	Foregår anbudskonkurranse med tilbudsfrist ultimo mai måned. Noe usikkerhet knyttet til hvordan markedet vil prise prosjektet, ellers iht. plan.
2.Tertialrapport 2020 Lillestrøm	32.250.000	-12.000.000 Enkelte store investeringsprosjekter foreslås nedjustert inneværende år med til sammen 296 mill. kroner grunnet tidsforskyvning. Midlene vil bli innarbeidet i kommunedirektørens forslag til budsjett for 2021.	Gjennomføringen har kommet godt i gang. Fortsatt noe usikkerhet rundt grunnforhold og bæresystem, som avklares innen kort tid.

¹²⁵ Disse kommentarene viser til hvilken informasjon kommunestyret har fått fra administrasjonen. Revisjonen har ikke undersøkt disse opplysningene utover det som fremgår av saksdokumentene til kommunestyret.

¹²⁶ Saksframlegget orienterer om status i prosjektet, blant annet forsinkelse på grunn av utfordringer med regulering av tomten på Slora og reviderte prognoser som viser at barnehagene vil bli dyrere enn først antatt. Videre kommer det frem at kommunen ikke har mottatt tilbud fra entreprenør, men at forprosjekt og detaljprosjektering har gjort kostnadsbildet tydeligere (Skedsmo kommune 2019c).

Volla barnehage			
Kilde	Budsjett (Revidert)	Avvik prognose	Kommentar ¹²⁷
1.Tertialrapport 2018 Skedsmo	4.500.000		Til prosjektering.
2.Tertialrapport 2018 Skedsmo	4.500.000		Til prosjektering. Arbeidet er startet opp.
1.Tertialrapport 2019 Skedsmo	96.559.000		I prosjekteringsfase. Anbud ut på Doffin i uke 23/2019.
2.Tertialrapport 2019 Skedsmo	96.559.000		Ikke lyst ut på Doffin. Se utfyllende kommentar i saksframlegget ¹²⁸ .
1.Tertialrapport 2020 Lillestrøm	121.199.000	-60.000.000 Fire store investeringsprosjekter foreslås nedjustert inneværende år med til sammen 400 mill. kr, grunnet tidsforskyvning. Midlene vil bli overført til 2021.	Foregår anbudskonkurranse med tilbudsfrist ultimo mai måned. Noe usikkerhet knyttet til hvordan markedet vil prise prosjektet, ellers iht. plan.
2.Tertialrapport 2020 Lillestrøm	61.199.000	-21.000.000 Enkelte store investeringsprosjekter foreslås nedjustert inneværende år med til sammen 296 mill. kroner grunnet tidsforskyvning. Midlene vil bli innarbeidet i kommunedirektørens forslag til budsjett for 2021	Gjennomføringen har kommet godt i gang. Fortsatt noe usikkerhet rundt grunnforhold og bæresystem, som avklares innen kort tid.

¹²⁷ Disse kommentarene viser til hvilken informasjon kommunestyret har fått fra administrasjonen. Revisjonen har ikke undersøkt disse opplysningene utover det som fremgår av saksdokumentene til kommunestyret.

¹²⁸ Saksframlegget orienterer om status i prosjektet, blant annet forsinkelse på grunn av utfordringer med regulering av tomten på Slora og reviderte prognoser som viser at barnehagene vil bli dyrere enn først antatt. Videre kommer det frem at kommunen ikke har mottatt tilbud fra entreprenør, men at forprosjekt og detaljprosjektering har gjort kostnadsbildet tydeligere (Skedsmo kommune 2019c).

Leirsundveien omsorgsboliger

Kilde	Budsjett (Revidert)	Avvik prognose	Kommentar ¹²⁹
1.Tertialrapport 2020 Lillestrøm	65.868.000	0	<p>Reguleringsplan er vedtatt 22.4.20, og dette åpner for videre fremdrift i prosjektet. Grunnet bl.a. senere vedtatt reguleringsplan enn antatt har prosjektet blitt betydelig forsinket i forhold til opprinnelig plan. Fremdriftsplan er nå revidert, med ny ferdigstillelse dato.</p> <p>Anskaffelse midlertidige boliger er sendt ut iht. plan 29.4, og anskaffelse nye boliger sendes ut 8.mai.</p> <p>Økonomisk er det ennå en del usikkerheter knyttet til anskaffelsene, markedet og prisnivå på tilbudene som kommer inn. Det er også noe usikkerhet knyttet til tidspunkt for oppstart prosjekt nye boliger ettersom prosjektet er avhengig av endelig vedtak på gjennomføringen av prosjektet etter at tilbudene er kommet inn og før kontraktsignering på nye boliger. Det er har påløpt noe mer kostnader for oppfølging og kvalitetssikring av anskaffelsene, totalt sett er prosjektet iht. vedtatt budsjett.</p>
2.Tertialrapport 2020 Lillestrøm	65.868.000	-43.000.000 Enkelte store investeringsprosjekter foreslås nedjustert innværende år med til sammen 296 mill. kroner grunnet tidsforskyvning. Midlene vil bli innarbeidet i kommunedirektørens forslag til budsjett for 2021.	Prosjektet er nå i gjennomføringsfasen, kontraktsavklaringsmøte var i uke 37, ingen avvik kjent hittil.

¹²⁹ Disse kommentarene viser til hvilken informasjon kommunestyret har fått fra administrasjonen. Revisjonen har ikke undersøkt disse opplysningene utover det som fremgår av saksdokumentene til kommunestyret.

Sørumsand brannstasjon

Kilde	Budsjett (Revidert)	Avvik prognose	Kommentar ¹³⁰
1.Tertialrapport 2020 Lillestrøm	117.529.000	-80.000.000 Fire store investeringsprosjekter foreslås nedjustert inneværende år med til sammen 400 mill. kr, grunnet tidsforskyvning. Midlene vil bli overført til 2021.	2. gangs behandling forventes før sommeren 2020. Utsendelse av konkurransen er planlagt i direkte forlengelse av dette, med evaluering og tildeling av oppdrag september/oktober 2020.
2.Tertialrapport 2020 Lillestrøm	37.529.000	-34.000.000 Enkelte store investeringsprosjekter foreslås nedjustert inneværende år med til sammen 296 mill. kroner grunnet tidsforskyvning. Midlene vil bli innarbeidet i kommunedirektørens forslag til budsjett for 2021.	Prosjektet er i ferd med å bli lyst ut på Doffin. Kostnader er iht. plan. I 2020 påløper kun kostnader for arkitekt (ARK) og prosjektleder (PL). Prosjektoppstart for gjennomføring forventes jan/feb2021. Byggetid er estimert til 15 måneder.

¹³⁰ Disse kommentarene viser til hvilken informasjon kommunestyret har fått fra administrasjonen. Revisjonen har ikke undersøkt disse opplysningene utover det som fremgår av saksdokumentene til kommunestyret.

VEDLEGG 6: EKSEMPLER PÅ RAPPORTERING

Sagelva og Volla barnehager og Leirsundveien omsorgsboliger

Nr	Prosjektnavn	Budsj år	Tidligere budsjett	Budsjett 2019	Sum budsjett for prosjektet	Utbeholdt pr. august 2019	Totalt forbruk for prosjektet	Rest for prosjektet	Kommentar
1089	HÅRDRUMSBOLIGER	2015	7 385 000	34 276 000	41 661 000	-2 174 790	7 344 748	34 316 252	Det er i regnskapet for 2019 tilbakeført en del utgifter som feilaktig ble regnskapsført på prosjektet i 2018, slik at regnskapet i 2019 kommer ut med et «underforbruk». Det er iverksatt regulering av tomt i Leirsundveien og det forventes 2. gangs behandling av reguleringsplan høst 2019. Tomten gir rom for flere boenheter enn de 8-10 som opprinnelig var planlagt. Ved en full utbygging må investeringsrammen økes. Ikke lyst ut på Doffin. Se for øvrig utfyllende kommentar i saksframlegget.
2083	UTBYGGING VOLLA BARNEHAGE	2018	181 000	96 559 000	96 750 000	3 302 361	4 794 992	91 955 008	
2084	UTBYGGING SAGELVA BARNEHAGE	2018	221 000	4 279 000	4 500 000	2 787 757	4 154 874	345 186	
									Samme som over.

Rapportering 2. tertial 2019 (Skedsmo kommune 2019a)¹³¹.

¹³¹ Saksfremlegget gir ytterligere informasjon om status i prosjektet, blant annet forsinkelse på grunn av utfordringer med regulering av tomten på Slora og reviderte prognoser som viser at barnehagene vil bli dyrere enn først antatt (Skedsmo kommune 2019c).

Sørumsand brannstasjon

28016 Brannstasjon		22.10.2019													
Politisk vedtak: Kommunestyret 06.09.2017 - sak 135/17 Fra formannskapetets møte 06.09.2017: <ul style="list-style-type: none"> 135/17 Ny brannstasjon øst for Glomma. Oppstartsak 		Kort beskrivelse av prosjektet Det skal etableres ny brannstasjon med beliggenhet mellom Pålsetunet i Fetsund og Bløker bo- og omsorgssenter i Sørum basert på utrykningstid.													
Behandlet av <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>Møtedato</td> <td>Saker</td> </tr> <tr> <td>29.08.2017</td> <td>52/17</td> </tr> <tr> <td>31.08.2017</td> <td>70/17</td> </tr> <tr> <td>06.09.2017</td> <td>135/17</td> </tr> </table>		Møtedato	Saker	29.08.2017	52/17	31.08.2017	70/17	06.09.2017	135/17	Kort status for pågående arbeid Detaljprosjektering og reguleringsarbeid pågår. Grunnundersøkelser og arkeologiske undersøkelser er gjennomført uten store overraskelser.					
Møtedato	Saker														
29.08.2017	52/17														
31.08.2017	70/17														
06.09.2017	135/17														
Vedtatt Sørum kommune starter arbeid med regulering, prosjektering og bygging av ny heltils brannstasjon øst for Glomma. Brannstasjonen skal leies ut til Nedre Romerike brann- og redningsvesen (NRBR). Regulering, prosjektering og bygging skal gjennomføres i dialog med NRBR. Videre arbeid med ny brannstasjon organiseres som et prosjekt med oppstart umiddelbart.		Forventet sluttikkostnad D = B + C kr 39 000 000													
Budsjett <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>A</td> <td>B</td> <td>C</td> <td>D = B + C</td> <td>E = A - D</td> </tr> <tr> <td>kr 39 000 000</td> <td>kr 4 414 462</td> <td>kr 34 585 538</td> <td>kr 39 000 000</td> <td>kr -</td> </tr> </table>		A	B	C	D = B + C	E = A - D	kr 39 000 000	kr 4 414 462	kr 34 585 538	kr 39 000 000	kr -	Overforbruk/ underforbruk		Økonomi risiko	
A	B	C	D = B + C	E = A - D											
kr 39 000 000	kr 4 414 462	kr 34 585 538	kr 39 000 000	kr -											
FINANSIERING: Rammen for prosjektet ble vedtatt i kommunepålegg med økonomiplan 2019-2022 vedtatt av kommunestyret 12.12.2018. Rammen er fordelt med 15MNOK i 2018 og 24 MNOK i 2019. Det ligger ytterligere 61 MNOK i 2020 for Lillestrøm kommune. Den totale rammen for prosjektet er stipulert til 100MNOK.		Økonomi risiko		Fremdrift risiko											
ØKONOMI: Prosjektkostnader som påløper prosjektet 2019 vil i utgangspunktet være prosjektkostnader og prosjekteringsgruppe. Byggestart er ikke før 2020. Signert leieavtale mellom Kommunen og NRBR foreligger. Kalkylen er til revisjon, men det ligger an til en betydelig økning i rammen på kr 100 mill. PL kommer tilbake med egen politisk sak vedrørende revidert kalkyle.		Økonomi risiko		Fremdrift risiko											
FREMDRIFT: Reguleringsplan er ute på høring, antatt 7 ukers høringstid. Det planlegges med politisk behandling av budsjett 12.12.2019. Prosjektgrunnlaget skal etter planen være ferdig prosjektert 02.12.2019. Konkurransesammenheng skal utlyses på Doffin 15.01.2020, forutsatt at øvrige milepæler i fremdriften går som forventet.		Økonomi risiko		Fremdrift risiko											
OMFANG/ KVALITET: Prosjektet inkluderer tilrettelegging for et nytt næringsområde i tillegg til ny brannstasjon på Lystadmoen. Prosjektering pågår, og er basert på brannvesenets, NRBR, interesser.		Økonomi risiko		Fremdrift risiko											
RISIKO: Areal som er tiltenkt disponert er i privat eie. Kommunen har vært i dialog med grunneier. Plassering og omfang av næringsarealene er ikke besluttet fra kommunen sin side. Statens vegvesen må godkjenne nytt kryss som skal prosjekteres. Prosjektets omfang i forhold til avtale med NRBR og prosjektets økonomiske ramme.		Økonomi risiko		Fremdrift risiko											

Prosjektrapport september 2019, regnskap per 31.9.2019 (Sørum kommune 2019c, 12).

VEDLEGG 7: KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSUTTALELSE



ROMERIKE REVISJON IKS
Ringvegen 4
2050 JESSHEIM

Miriam Sethne

Unntatt offentlighet ihht §
Offl. § 5

Dato: 05.02.2021
Vår ref: 20/64105-3
Deres ref:
Saksbeh.: Vidar Almsten
Telefon:

Tilbakemelding på utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om internkontroll i investeringsprosjekter

Det vises til utkast til forvaltningsrevisjonsrapport «Internkontroll i investeringsprosjekter» januar 2021.

God internkontroll i investeringsprosjekter er av største betydning for Lillestrøm kommune. Det er store kostnader knyttet til gjennomføringen av kommunens egne byggeprosjekter, og forsvarlig bruk av skattebetalemes penger er også innenfor dette området svært viktig. Kommunen er avhengig av høy tillit både hos de folkevalgte og hos innbyggere. God internkontroll i investeringsprosjekter bidrar til å sikre dette.

Kommunedirektøren er fornøyd med at revisjonen bekrefter at kommunen har gode rutiner og systemer for kontroll og styring i tidligfasen av investeringsprosjekter. Det har vært jobbet systematisk og godt med dette i hele 2020. I tillegg viser gjennomgangen at prosjektene som er undersøkt i det store og hele har hatt en god internkontroll.

Kommunedirektøren vil allikevel påpeke at selv om systemet for god internkontroll er på plass, er det implementeringen og tett oppfølging av systemet som vil være nøkkelen for å lykkes innenfor dette området fremover. Jobben er derfor ikke ferdig, men nettopp startet.

Revisjonsrapporten konkluderer med at rapporteringen til folkevalgte gir noe begrenset informasjon om status, fremdrift og risiko i investeringsprosjektene. Kommunens nye prosedyre for prosjektgjennomføring tilsier at kommunestyret vil bli involvert i en rekke beslutningspunkter underveis i planleggingen og gjennomføringen av byggeprosjekter. Dette vil bidra positivt til økt informasjonsflyt, involvering og sikre politisk eierskap i det enkelte prosjekt.

En regelmessig og systematisk rapportering på prosjektstatus er viktig, og forsøkt ivaretatt gjennom tertialrapporteringen i vår rapportløsning fra Framsikt. I lys av tilbakemeldingen fra revisjonen ser vi at denne rapporteringen kan forbedres med mer informasjon, blant annet om risiko og fremdrift. Kommunen har en betydelig mengde prosjekter noe som gjør det upraktisk og uoversiktlig å rapportere for ofte på for mange prosjekter. Kommunedirektøren ser samtidig at rapportering på hovedprosjektnivå kan redusere verdien i rapporteringen dersom for mange mindre prosjekter grupperes innenfor samme hovedprosjekt. Kommunedirektøren anser det viktig å finne en balanse mellom å informere for lite og for mye informasjon.

Kommunedirektøren vil på bakgrunn av dette gjennomgå bruken av prosjektrapportering i Framsikt, og søke å finne et riktig nivå som gir god informasjon om det vesentligste innenfor prosjektporteføljen til

Kontaktinformasjon: <https://www.lillestrom.kommune.no/>
Postadresse: Postboks 313, 2001 Lillestrøm
E-post: postmottak@lillestrom.kommune.no
Sentralbord: 66 93 80 00
Org.nr.: 820 710 592

Besøksadresse:
Telefon:

kommunen. Ut over dette så har de folkevalgte til enhver tid anledning til å stille spørsmål om enkeltsaker som administrasjonen gjerne svarer ut.

Med hilsen

Trine Myrvold Wikstrøm
Kommunedirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk.