



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR 11 – 2024

# **INTERNKONTROLL I INVESTERINGSPROSJEKTER TIDLIGFASEN**

ULLENSAKER KOMMUNE

DESEMBER 2024



# INNHold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>I</b>
Revisjonens konklusjoner	ii
Kommunedirektørens uttalelse til rapporten	iii
<b>1 Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Oppbygging av rapporten	2
<b>2 Metode og datagrunnlag</b>	<b>3</b>
2.1 Dokumentanalyse	3
2.2 Skriftlige spørsmål og intervjuer	3
2.3 Valg av investeringsprosjekter	4
2.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet	5
<b>3 Utlede Revisjonskriterier</b>	<b>6</b>
<b>4 internkontroll i tidligfasen</b>	<b>7</b>
4.1 Kommunens prosjektmodell	7
4.1.1 Prosjektmodell	7
4.1.2 Renseanleggprosjekt	13
4.1.3 Skoleprosjektene	14
4.2 Prosjektorganisasjon	15
4.2.1 Overordnet organisering	15
4.2.2 Prosjektorganisering i kommunens prosjektmodell	16
4.2.3 Renseanleggprosjekt	17
4.2.4 Skoleprosjektene	18
4.3 Behov og konsepter	21
4.3.1 Renseanleggprosjektet	21
4.3.2 Skoleprosjektene	27
4.4 Kostnadsestimat og usikkerhet	33
4.4.1 Renseanleggprosjekt	33
4.4.2 Skoleprosjektene	34
<b>5 Rapporteringsrutiner</b>	<b>35</b>
5.1.1 Krav om rapportering i økonomireglementet	35

5.1.2	Krav til rapportering i kommunens prosjektmodell	35
5.1.3	Renseanleggprosjekt	36
5.1.4	Skoleprosjektene	38
6	Revisjonens konklusjoner og vurderinger	40
	Referanser	43
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektør	47
	Vedlegg 2 – Revisjonskriterier	48
	Vedlegg 3 – Eksempler på rapportering fra renseanleggprosjektet	65
	Vedlegg 4 – Eksempler på rapportering fra skoleprosjektene	68

## Tabelloversikt

Tabell 1	Oversikt over overordnet mappestruktur og antall filer fra kommunen ...	3
Tabell 2	Oversikt over intervjuer og skriftlige spørsmål i prosjektet. ....	4
Tabell 3	Sentrale områder i tidligere prosjekthåndbok (2016) og nytt prosjektsystem/håndbok .....	8
Tabell 4	Oversikt over sentrale hendelser og forhold i renseanleggprosjektet ..	21
Tabell 5	Beregninger lagt fram for de folkevalgte: .....	25
Tabell 6	Oversikt over sentrale hendelser i skoleprosjektene .....	27
Tabell 7	Anbefalt prioritering av investeringsprosjekter i Ullensaker kommune .	29
Tabell 8	Anbefalt styrings- og kostnadsramme for prosjektet .....	33
Tabell 9	Kommunens toleransegrenser ved rapportering i Framsikt.....	36
Tabell 10	Sammenhengen mellom minimumskravene til utredningsinstruksen, de åtte arbeidsfasene i en samfunnsøkonomisk analyse og de ulike kapitlene i en konseptvalgutredning.....	55
Tabell 11	Rapportering om renseanleggprosjektet.....	65

## Figuroversikt

Figur 1	Involvering av administrasjonen og politisk nivå i større investeringsprosjekter .....	11
Figur 2	Forenklet organisasjonskart, med illustrasjon av tilknytning til de utvalgte prosjektene .....	15
Figur 3	Eksempel på prosjektorganisering i kommunens prosjektsystem.....	16
Figur 4	Organisasjonskart for renseanleggprosjektet .....	17
Figur 5	Organisasjonskartet til skoleprosjektene .....	19
Figur 6	Antall møter per år for ulike grupper i skoleprosjektene .....	20
Figur 7	Illustrasjon av alternativene som ble utredet av Aquateam COWI i 2014, skisseprosjektet for Kløfta renseanlegg i 2016 og kommunedirektørens saksframlegg (2016).....	24
Figur 8	Overordnet oversikt over alternativene i konseptvalgutredningen .....	31
Figur 9	Anbefalt styrings- og kostnadsramme for prosjektet (s-kurve).....	33

Figur 10 Samsvar mellom problem, behov, mål og effekt.....	52
Figur 11 Seks sentrale spørsmål som bør besvares i en konseptfase.....	55
Figur 12 Kostnads- og styringsramme i statlige investeringsprosjekter .....	57

## SAMMENDRAG

Revisjonen har gjennomført en forvaltningsrevisjon om internkontroll i investeringsprosjekter, med vekt på tidligfasen av prosjektene.

**Formål og problemstillinger:** Formålet med undersøkelsen er å undersøke om Ullensaker kommune har systemer og rutiner som legger til rette for kontroll og styring i tidligfasen av investeringsprosjekter. Undersøkelsen har to problemstillinger:

1. Har Ullensaker kommune en internkontroll som legger til rette for god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter?
2. Legger kommunens internkontroll til rette for gode rapporteringsrutiner?

### Hovedfunn

1. Kommunens prosjektmodell utgjør et godt rammeverk for gjennomføring av investeringsprosjekter.
2. Tidligfasen i de undersøkte prosjektene følger i all hovedsak etablert prosjektmetodikk.
3. Kommunens internkontroll legger i all hovedsak til rette for gode rapporteringsrutiner i tidligfasen.

**Analyserte prosjekter:** Revisjonen har gjennomgått to spesifikke investeringsprosjekter: Utvidelse av Gardermoen renseanlegg (renseanleggprosjektet) og en portefølje med skoleprosjekter (skoleprosjektene)

### Hovedfunn:

Prosjektmodell: Ullensaker kommunes prosjektmodell er under utvikling, og bygger på prinsipper fra prosjektveiviseren og statens prosjektmodell<sup>1</sup>. Revisjonen mener at kommunens prosjektmodell utgjør et godt rammeverk for gjennomføring av investeringsprosjekter i Ullensaker kommune.

Faseinndeling og beslutningspunkter: Kommunens prosjektmodell har en klar faseinndeling med beslutningspunkter som sikrer at nødvendige beslutninger fattes på rett nivå før prosjektene går videre til neste fase.

---

<sup>1</sup> Statens prosjektmodell er statens valgte modell for styring av store investeringsprosjekter. Les mer om modellen i vedlegg 2 revisjonskriteriene.

Prosjektorganisasjon: Kommunen har etablert prosjektorganisasjoner med klart definerte roller og ansvar i begge de utvalgte prosjektene. Dette inkluderer etablering av styringsgrupper med prosjekteier og prosjektledelse.

Behov og konsepter: Kommunens prosjektmodell er klar på at både behov og konsepter skal utredes i tidligfasen. For store prosjekter skal det også gjennomføres både en konseptvalgutredning og en ekstern kvalitetssikring (KS1) av konseptvalgutredningen, før den behandles på politisk nivå. Dette er i tråd med beste praksis.

Når det gjelder renseanleggprosjektet ble tidligfasen i hovedsak gjennomført før dagens prosjektmodell ble innført. Kommunen utredet ulike alternativer i 2014 og valgte først å oppgradere Kløfta renseanlegg, men endret i 2016 beslutningen til å oppgradere Gardermoen renseanlegg og legge ned Kløfta renseanlegg. Dette alternativet hadde høyere investeringskostnader, men ble blant annet valgt for å styrke det interne fagmiljøet. Revisjonen påpeker at kostnader og effekter for innbyggerne i liten grad ble vurdert i kommunedirektørens saksframlegg fra 2016, og at en konseptvalgutredning i tråd med dagen prosjektmodell kunne gitt et bedre beslutningsgrunnlag ved å belyse samfunnsøkonomisk kostnader og nytte for innbyggerne.

Når det gjelder skoleprosjektene har kommunen god oversikt over både behovene og mulige konsepter for å løse behovene i skoleprosjektene gjennom en skolebruksplan (2021) og en konseptvalgutredning (2023). Prosjektet har høy kompleksitet, og revisjonen har i den forbindelse identifisert noen mulige forbedringspunkter i konseptvalgutredningen knyttet til grovsiling av konsepter og samfunnsøkonomiske analyse.

Kostnadsestimat og usikkerhet: Kommunen følger også beste praksis når det gjelder å utarbeide kostnadsestimater med usikkerhetsavsetning (P50 og P85) for prosjektene. Dette bidrar til bedre økonomisk styring og kontroll i prosjektene.

Rapportering: Kommunens internkontroll legger i all hovedsak til rette for gode rapporteringsrutiner i tidligfasen.

### **Revisjonens konklusjoner**

Når det gjelder problemstilling 1 er revisjonens konklusjon at kommunen i stor grad har en internkontroll som legger til rette for god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter.

Når det gjelder problemstilling 2 er revisjonens konklusjon at kommunens internkontroll i all hovedsak legger til rette for gode rapporteringsrutiner i tidligfasen. Revisjonen legger vekt på at rutine for administrativ rapporteringen til porteføljestyret legger opp til månedlig rapportering på framdrift, risiko

og økonomi. Samtidig kan rapporteringen til kommunestyret være mer utfyllende om blant annet status i forhold til styringsramme (P50) og kostnadsramme (P85) for prosjektene.<sup>2</sup>

Revisjonen konkluderer samlet med at kommunen i stor grad har systemer og rutiner som legger til rette for kontroll og styring i tidligfasen av investeringsprosjekter.

### **Kommunedirektørens uttalelse til rapporten**

Et utkast til rapport er forelagt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er mottatt 5.12.2024, og er i sin helhet vedlagt rapporten. I brevet står det at kommunedirektøren oppfatter rapporten som en grundig gjennomgang av internkontrollen av Gardermoen renseanlegg og porteføljen av skoleprosjekter. Ifølge kommunedirektøren er det gledelig å se at rapporten konkluderer med at kommunen i all hovedsak har et godt rammeverk med etablert prosjektmetodikk og bruk av beste praksis som følges i tidligfasen av prosjektene.

Revisjonen har også mottatt enkelte kommentarer til fremstillingen av fakta. Kommentarene er innarbeidet i rapporten.

---

<sup>2</sup> Gjelder rapportering i gjennomføringsfasen.

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Ullensaker kommune bestilte i møte 25.1.2024 (sak 1/24) en prosjektplan for en forvaltningsrevisjon av overordnet internkontroll i investeringsprosjekter. Prosjektplanen ble vedtatt 7.3.2024 (sak 8/24).

Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, revidert 3.11.2022, beskriver overordnet internkontroll i investeringsprosjekter som en mulig undersøkelse. Planen viser blant annet til at kommunen skal investere betydelige beløp, blant annet innen teknisk infrastruktur. I budsjettet for 2024 trekker kommunedirektøren frem byggeprosjekter innen alle sektorer blant kommunens definerte satsingsområder.

Tidligere forvaltningsrevisjoner gjennomført av Romerike revisjon IKS viser også at flere kommuner ikke har gjennomført tidligfasen godt nok. Undersøkelsene peker blant annet på mangler knyttet til planlegging, organisering, beslutningsgrunnlag og/eller tydelig faseinndeling. Noen av undersøkelsene trekker også frem disse

manglene som mulige årsaker til at prosjektene har blitt både forsinket og dyrere enn planlagt. Kommunens rutiner og praksis i tidligfasen står derfor sentralt i denne undersøkelsen. Målet er å identifisere eventuelle forbedringspotensialer for å sikre effektiv og forsvarlig bruk av kommunens midler.

## 1.2 Formål og problemstillinger

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

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

1. Har Ullensaker kommune en internkontroll som legger til rette for god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter?

Problemstilling 1 undersøker kommunens internkontrollrutiner når det gjelder tidligfasen av investeringsprosjekter. Revisjonen legger i denne undersøkelsen til grunn at en hensiktsmessig prosjektmodell bidrar til god internkontroll i store investeringsprosjekter. Problemstillingen belyser blant annet følgende områder.

- Prosjektmodell
- Prosjektorganisasjon med klart definerte roller og ansvar
- Faseinndeling med beslutningspunkter

- Utredning av behov og ulike konsepter
- Komplette kostnadsestimat, med usikkerhetsavsetning.

### 2. Legger kommunens internkontroll til rette for gode rapporteringsrutiner?

Problemstilling 2 undersøker administrasjonens rutiner og praksis for rapportering i tidligfasen av investeringsprosjektene. Problemstillingen omfatter både rapportering internt i administrasjonen og rapportering til kommunestyret.

For å besvare problemstillingene belyser revisjonen både kommunens prosjektmodell og bruk av prosjektmodellen i to utvalgte prosjekter – nytt renseanlegg på Gardermoen (renseanleggprosjektet) og en portefølje for skoleprosjekter organisert som er prosjekt (skoleprosjektene).

## 1.3 Oppbygging av rapporten

Kapittel 3 om revisjonskriterier viser revisjonskriteriene som er utledet. Selve revisjonskriteriene framgår av vedlegg 2. Kapittel 2 beskriver datakilder og metoder i undersøkelsen. Faktagrunnlaget som revisjonens vurderinger bygger på, beskrives i kapittel 4 og 5. Revisjonens vurderinger og konklusjon presenteres i kapittel 5.

## 2 METODE OG DATAGRUNNLAG

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

Prosjektet er gjennomført av Viken kommunerevisjon IKS, på oppdrag fra RRI. Viken Kommunerevisjon har hatt prosjektledelsen, mens RRI har hatt oppdragsansvaret. Både prosjektleder (VKR) og oppdragsansvarlig (RRI) er vurdert å være uavhengige og objektive i prosjektet.

### 2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gått gjennom kommunens rutiner på området (prosjektmodell) og tilgjengelig prosjektdokumentasjon. Revisjonen har mottatt til sammen 330 filer, fordelt på om lag 86 mapper og undermapper, som svar på dokumentbestillingen. Tabellen nedenfor gir en oversikt over det øverste mappenivået og antall filer i undermappene.

**Tabell 1 Oversikt over overordnet mappestruktur og antall filer fra kommunen**

Mappenavn	Antall filer
00 Informasjon om prosjektrevisjonen	4
01 Økonomireglement	2
02 PA-håndbok - eldre (ligger på TQM)	1
03 Redesign - overordnet og tidligfase	32
04 PA-håndbok - ny (forenklet utgave av redesign)	1
05 Månedsrapportering	1
06 Politisk behandling	2
07 Renseanlegg på Gardermoen	86
08 Skoleprosjekter	196
09 Rapportering til politisk	5
Totalt	330

### 2.2 Skriftlige spørsmål og intervjuer

Revisjonen har sendt skriftlige spørsmål til utvalgte personer i sentrale roller i begge prosjektene. Skriftlige spørsmål er sendt til prosjekteier, prosjektansvarlig og prosjektleder i renseanleggprosjektet

og til prosjekteier og prosjektleder i skoleprosjektene. De skriftlige spørsmålene dekker samtlige områder i undersøkelsen. Revisjonen har i tillegg gjennomført ett intervju med prosjekteier for begge prosjektene 17. oktober 2024. Prosjekteier har også rollen som kommunaldirektør for plan, kultur og teknisk (PKT).

Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvilke personer/roller, som har fått skriftlige spørsmål og hvilke som er intervjuet i prosjektet.

**Tabell 2 Oversikt over intervjuer og skriftlige spørsmål i prosjektet.**

Prosjekt	Rolle	Skriftlige spørsmål	Intervju
Renseanleggprosjekt	Prosjekteier	X	X
Renseanleggprosjekt	Prosjektansvarlig	X	
Renseanleggprosjekt	Prosjektleder (innleid konsulent)	X	
Renseanleggprosjekt	Prosjekteier	X	X
Skoleprosjekt	Prosjektleder (innleid konsulent)	X	
Renseanleggprosjekt	Enhetsleder Prosjekt kommunalteknikk (leder for Vann og avløp fra juni 2024)	X	
Renseanleggprosjekt og skoleprosjektene	Leder for prosjektkontoret	X	

## 2.3 Valg av investeringsprosjekter

For å belyse om kommunens praksis er i tråd med egne rutiner og beste praksis har revisjonen valgt to investeringsprosjekter – utvidelse av Gardermoen rensesanlegg og skoleprosjektene

Valg av investeringsprosjekt var tema på oppstartsmøtet 14. juni 2024. I oppstartsmøtet kom det fram at rensesanleggprosjekt er et stort og komplekst prosjekt med høy vesentlighet, som det kan være nyttig for kommunen at revisjonen gjennomgår. Prosjektet er ikke gjennomført som en samarbeidsløsning med andre kommuner, men i egenregi. Skoleprosjektene består av en portefølje med skoleprosjekter, som fortsatt er i konseptfasen.

## 2.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet

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

### 3 UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER

Tekstboksene nedenfor viser revisjonskriteriene revisjonen har utledet for problemstilling 1 og 2. Se vedlegg 2 for nærmere beskrivelse av kriteriegrunnet.

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
1. Har Ullensaker kommune en internkontroll som legger til rette for god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter?	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Kommunen bør utarbeide en prosjektmodell for investeringer.</li> <li>→ Kommunen bør etablere prosjektorganisasjoner med klart definerte roller og ansvar</li> <li>→ Kommunen bør ha en klar faseinndeling med tydelige beslutningspunkter</li> <li>→ Kommunen bør både utrede behovet og ulike konsepter for dekke behovet.</li> <li>→ Kommunen bør avslutningsvis i tidligfasen utarbeide et komplett kostnadsestimat, hvor usikkerhet er hensyntatt.</li> </ul>

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
2. Legger kommunens internkontroll til rette for gode rapporteringsrutiner?	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Kommunen bør ha systemer og rutiner som legger til rette for god rapportering både administrativt og til politisk nivå.</li> </ul>

## 4 INTERNKONTROLL I TIDLIGFASEN

### 4.1 Kommunens prosjektmodell

#### 4.1.1 Prosjektmodell

Ullensaker kommunes prosjektmodell er et nytt prosjektsystem (redesign) som er utviklet i perioden 2021 - 2024. Det nye prosjektsystemet bygger dels på en tidligere prosjekthåndbok (2016). Det nye prosjektsystemet er et sett med rutiner, dokumenter og maler som i større grad er tilpasset kvalitetssystemet EQS, sammenlignet med den tidligere prosjekthåndboka. Det nye systemet er ikke endelig godkjent eller vedtatt per oktober 2024, men er gradvis tatt i bruk i kommunen. Den tidligere prosjekthåndboken fra 2016 ble sist godkjent administrativt 12. januar 2018.

Den tidligere håndboken deler investeringsprosjekter inn i to hoveddeler: prosessbeskrivelse for investeringsprosjekter og prosjektadministrative rutiner. Det nye prosjektsystemet består av en mer overordnet håndbok og flere maler, rutiner og prosedyrer som gjelder for tidligfasen.

Prosjekteier forklarer i intervju at Ullensaker kommune følger en standardisert måte å jobbe med investeringsprosjekter på, som er basert på prosjektveiviseren og statens prosjektmodell. Disse modellene representerer beste praksis i større investeringsprosjekter. Prinsippene har blitt tilpasset for å møte kommunens behov. Dette gjelder både tidligere prosjekthåndbok og nytt prosjektsystem (redesign). Prosjekteier utdyper at det er mange likehetstrekk mellom de to prosjekthåndbøkene, og de må uansett tilpasses hvert enkelt prosjekt.

Administrasjonen har ikke utarbeidet et investeringsreglement med overordnede føringer, som er vedtatt av kommunestyret. Dette er heller ikke obligatorisk<sup>3</sup> (NTNU 2015, 38), men flere kommuner har utarbeidet et investeringsreglement med overordnede krav og føringer i tillegg til økonomireglementet. Dette gjelder [eksempelvis Drammen kommune](#).

Prosjekteier viser til kommunens økonomireglement som har noen overordnede bestemmelser om investeringsprosjekter, og som viser til gjeldende kvalitetssystem for investeringsprosjekter. Prosjekteier mener at det kan være fornuftig at kommunestyret vedtar prinsipper for et overordnet investeringsreglement som vil være utfyllende til økonomireglementet for å sikre politisk forankring av prosjektmodellen.

Prosjekteier forklarer likevel at politikken alltid får en egen oppstartssak, hvor mandat og milepæler mv. for det enkelte prosjekt fastsettes. Prosjekteier utdyper at i praksis blir politisk forankring av

---

<sup>3</sup> Kommuneloven fastsetter hvilke styringsdokumenter som er obligatoriske. Dette gjelder blant annet økonomi- og finansreglement, men ikke investeringsreglement (se kommuneloven § 14-2).

prosjektmodellen dermed håndtert gjennom oppstartssakene til prosjektene, som legges fram for politisk nivå til beslutning.

Tabellen nedenfor viser hvordan utvalgte områder for undersøkelsen er omtalt både i den tidligere prosjekthåndboka (2016) og i nytt prosjektsystem (redesign).

**Tabell 3 Sentrale områder i tidligere prosjekthåndbok (2016) og nytt prosjektsystem/håndbok**

Område	Tidligere prosjekthåndbok (2016)	Ny prosjekthåndbok/system (2021 – 2024)
<b>Utrede behovet og konsepter</b>	Behov eller problemer skal utredes i behov- og utredningsfasen. Mulige leveranser er konseptvalgutredning og mulighetsstudier.	Behovet skal beskrives. Eksempler på leveranser er volumstudie <sup>4</sup> , mulighetsstudie og skisseprosjekt. Arbeidet skal gi grunnlag for å gå videre til forprosjektfasen med et prioritert konsept.  Konseptvalgutredning omtales ikke i håndboka, men det omtales i overordnet styringsdokumentet. Ifølge styringsdokumentet skal det gjennomføres både en konseptvalgutredning og en KS1 (kvalitetssikring 1) av konseptvalgutredningen for store prosjekter (VIP). Det går også fram at politiske nivå skal behandle den kvalitetssikrede konseptvalgutredningen.
Ekstern kvalitetssikring (KS1)	Det er ikke krav eller forventninger i prosjekthåndboka til ekstern kvalitetssikring av valg av konsepter (KS1)	Det er ikke krav eller forventninger i prosjekthåndboka til ekstern kvalitetssikring av valg av konsepter (KS1), men det framgår av det overordnede styringsdokumentet at politisk nivå skal få en kvalitetssikret konseptvalgutredning til behandling for VIP prosjekter.  KS1 skal finne sted ved avslutningen av utredningen, i overgangen mellom utredning og forprosjekt.
Prosjektorganisasjoner med klart definerte roller og ansvar	Det skal opprettes en prosjektorganisasjon med prosjekteier,	Det skal etableres en prosjektorganisasjon med prosjekteier, prosjektansvarlig og prosjektleder.

<sup>4</sup> En volumstudie utforsker og visualiserer ulike muligheter for byggets form, størrelse og plassering på tomten. Det omtales blant annet her: [085-2022-vedlegg---konseptrapport-steg-1\\_v1.1.pdf](#)

	prosjektansvarlig og en prosjektleder	
Klar faseinndeling med tydelige beslutningspunkter	<p>Tidligfasen består av behovsfasen (BP0), utredningsfasen (BP1) og planleggingsfasen (BP2). Hver fase har egne beslutningspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- BP0 behov for utredning</li> <li>- BP1 planlegge og beslutte konsept</li> <li>- BP2 endelig ramme for kostnad, tid og kvalitet</li> </ul>	<p>Tidligfasen består av fasene behov/ide (BP1), konsept (BP2) og planlegging (BP3). Prosjektmodellen følger prosjektveiviseren.</p> <p>I styringsdokumentet er tidligfasen strukturert på følgende måte: Idéfase (BP0), KVU (BP1), KS1, forprosjekt, KS2, beslutte og bevilge (BP3).</p>
Kommunestyrets involvering	<p>Beslutning om utredning (BP0) skal i hovedsak gjøres politisk. Administrasjonen beslutter innenfor fullmakter.</p> <p>Det framgår også at formannskap eller kommunedirektøren beslutter konsept (BP1). Kommunestyret involveres ved budsjettendringer. Det vises også til oppdragsavtalen for det enkelte prosjekt.</p> <p>Videre framgår det at formannskap eller kommunedirektøren beslutter endelig ramme (BP2).</p>	<p>Behov for politisk oppstartsak skal framkomme av en plan for involvering av politikken (BP1 behov). Det framgår også at alle investeringer med prosjektramme over 30 mill. kroner skal fremmes til politisk behandling før oppstart. I oppstartsaken avklares politiske føringer og prioriteringer for prosjektet. For eksempel gjelder dette kostnader, fremdrift, kvalitet og miljø.</p> <p>Det framgår ikke om det med politisk behandling menes behandling i kommunestyret, eller om det er tilstrekkelig med behandling i formannskap eller et hovedutvalg. Det framgår av styringsdokumentet at politisk involvering skal skje ved oppstart av prosjektene gjennom et mandat hvor videre involvering for det konkrete prosjekt fastsettes og at resultatene fra utredningsarbeidet/konseptvalgutredningen alltid skal legges fram for politisk behandling. Ifølge styringsdokumentet vil dette sikre at prosjektene gjennomføres i tråd med politiske føringer.</p>
Komplett kostnadsestimat, hvor usikkerhet er hensyntatt.	<p>En kostnadsoverslag/kostnadskalkyle framgår som en mulig leveranse i utredningsfasen (BP1). Kostnadsrammen er også en av beslutningene som skal</p>	<p>I forprosjektfasen (planlegging) skal det utarbeides en kalkyle for prosjektet.</p>

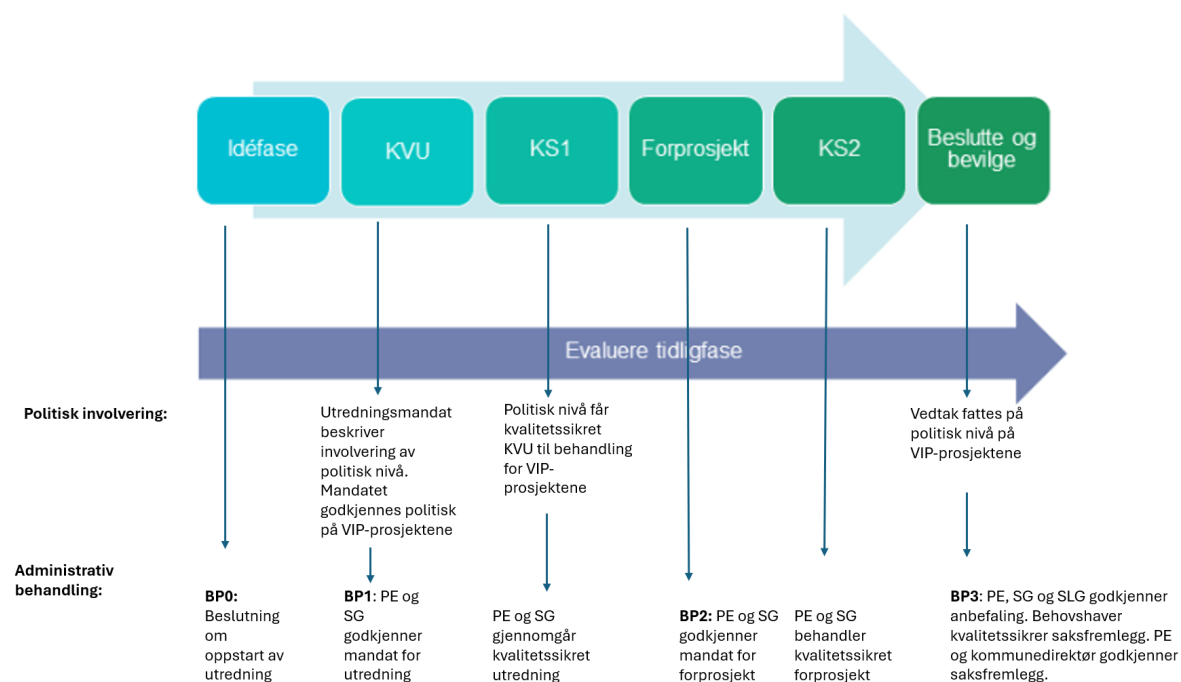
	<p>fattes ved valg av konsept (BP1). Endelig kostnadsramme skal besluttes ved BP2.</p> <p>Det er imidlertid ikke krav eller forventninger i prosjekthåndboka til ekstern kvalitetssikring av endelig kostnadsestimat (KS2 i statens prosjektmodell) før endelig investeringsbeslutning. Det er ikke krav om at det skal utarbeides en styringsramme (P50) og en kostnadsramme (P85)</p>	<p>Porteføljestyret/styringsgruppe<sup>5</sup> avgjør om det skal utarbeides en full usikkerhetsanalyse hvor P50 og P85 fastsettes. Kalkylen danner grunnlag for beslutning i BP3 planlegging. Det framgår også at porteføljestyret disponerer midler opp til P85, mens prosjektleder disponerer P50.</p>
Styringsdokument	<p>Styringsdokumentet er en mulig leveranse i planleggingsfasen (BP1). Styringsdokument kan være et godt verktøy i gjennomføringsfasen.</p>	<p>I forbindelse med beslutning om overgang til gjennomføringsfasen (BP3) skal prosjektleder utarbeide styringsdokument med prosjektplan. Styringsdokument kan også utarbeides for en hel portefølje av prosjekter.</p>
Rapportering til kommunestyret	<p>Rapporteringen til politisk nivå gjennom tertialrapporter skal følge samme mal og oppsett som den administrative månedsrapporteringen. Prosjektene skal rapportere administrativt om blant annet kostnader hver måned. Når det gjelder tertialrapporteringen og årsrapport skal samme mal og oppsett benyttes som for månedsrapporteringen. Kommunaldirektør skal også ta stilling til hvilke prosjekter som skal fremlegges til</p>	<p>Det omtales ikke hvordan den løpende rapporteringen til kommunestyret bør være. Administrativt skal det rapporteres månedlig på økonomi, fremdrift og risiko i Framsikt og til porteføljestyret. Rapporteringen til porteføljestyret er basert på parametere parameterne fremdrift, risiko og Økonomi, kategorisert med grønn, gul og rød farge. Se kapittel 5.1.2 for mer informasjon.</p>

<sup>5</sup> Porteføljestyret/styringsgruppe består av aktuelle kommunaldirektører og stabssjef, enhetsleder prosjektenhet og aktuelle enhetsledere

politisk behandling med en egen statusgjennomgang.

Figuren nedenfor viser prosessen for såkalte VIP- prosjekter. Dette er prosjekter med stor politisk interesse og /eller stort investeringsbeløp. Figuren viser blant annet at beslutningen om oppstart av utredninger er en administrativ beslutning (BP0). Den politiske involveringen skal beskrives i utredningsmandatet, som også vedtas politisk. Videre skal politisk nivå få en kvalitetssikret konseptvalgutredning til behandling (KS1). Til slutt i tidligfasen fattes også endelige investeringsbeslutning på politisk nivå etter en ekstern kvalitetssikring av forprosjektet (KS2).

**Figur 1 Involvering av administrasjonen og politisk nivå i større investeringsprosjekter <sup>6</sup>**



Kilde: Overordnet styringsdokument (tilpasset av revisjonen)

I styringsdokumentet for det nye prosjektsystemet (redesign) går det videre fram at et hovedformål utredning/konseptvalgutredning er å sikre at det riktige alternativet blir valgt når det gjelder kost / nytte for identifiserte behov, mål og krav. Videre går det fram at en konseptvalgutredning har seks hovedkapitler:

1. Problem og/eller behovsanalyse
2. Strategikapital som definerer mål for prosjektet

<sup>6</sup> Figuren er hentet fra overordnet styringsdokumentet for det nye prosjektsystemet, men er tilpasset av revisjonen

3. Overordnede krav
4. Mulighetsstudie
5. Alternativanalyse
6. Føringer for forprosjektfasen

Det går også fram av styringsdokumentet at KVVU-fasen avsluttes ved at utredningsleder ferdigstiller KVVU-/utredningsrapport slik at det er klart for intern kvalitetssikring (KS1). Resultat av konseptvalgutredning/utredningsfasen skal dermed være at det riktige alternativet velges når det gjelder kost/nytte gjennom alternativ-analyser.

Både leder for prosjektkontoret og enhetsleder prosjekt kommunalteknikk forklarer, i svar på skriftlige spørsmål, at den tidligere prosjekthåndboka ikke var tilstrekkelig detaljert for tidligfasen. Enhetsleder prosjekt kommunalteknikk opplyser også at erfaringene fra renseanleggprosjektet er benyttet i utviklingen av den nye modellen. I det nye systemet er blant annet lagt større vekt på å belyse mulige konsepter, og utelukke de som ikke er gjennomførbare.

Enhetsleder prosjekt kommunalteknikk utdyper at etter den nye prosjektmodellen, skal de gjenstående konseptene vektas etter hvordan de tilfredsstillor krav i bestillingen. Dette bidrar til at det brukes mindre tid på løsninger som ikke tilfredsstillor kravene, er for kostbare eller har for stor risiko. Forprosjektfasen legger også større vekt på å redusere usikkerhet og risiko i det valgte konseptet. Dette sørger for bedre forutsigbarhet, og gir bedre sikkerhet for gjennomføringsfasen. Det er også lagt inn krav eller forventning om en usikkerhetsanalyse (P50 og P85) i det nye systemet, med vurdering av kostnader og risiko. Dette bidrar til at kommunestyret nå får et godt grunnlag for å fatte vedtak om rett bevilgning før gjennomføring.

Prosjektansvarlig for renseanleggprosjekt erfarer at den tidligere prosjekthåndboka (2016) hadde tilfredsstillende beskrivelser av faser, forløp og ansvarsbeskrivelser, men mindre av «verktøy» i form av maler og sjekklister. Dette er bedre ivaretatt det nye systemet (redesign), som har et særskilt fokus på kvalitetssikring av tidligfase.

Enhetsleder prosjekt kommunalteknikk forklarer videre at kommunen fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder å praktisere det nye systemet. Ved å benytte systemet får kommunen imidlertid stadig mer erfaring med å jobbe grundigere og mer strukturert i tidligfasen. Disse erfaringene må kommunen løpende bruke til å sikre kontinuerlig forbedring av systemet.

#### 4.1.2 Renseanleggprosjekt

Tekstboksen nedenfor gir en kort beskrivelse av renseanleggprosjektet. Se mer informasjon om prosjektet i kapittel 4.3.1.

##### Beskrivelse av renseanleggprosjektet

Renseanleggprosjekt eller UGRA-prosjektet (Utvidelse av Gardermoen Renseanlegg) er et infrastrukturprosjekt i Ullensaker kommune som innebærer en betydelig utvidelse og oppgradering av Gardermoen avløpsrenseanlegg. Hensikten er å øke kapasiteten på avløpsrenseanlegget for å møte fremtidig befolkningsvekst og behov. Prosjektet dimensjoneres for forventet tilknytning i år 2050. Det bygges et nytt renseanlegg ved siden av det eksisterende. Det nye hovedbygget vil ha ca. 4200 m<sup>2</sup> grunnflate med flere etasjer. Prosjektet innebærer en kapasitetsøkning av avløpsrenseprosessen på 120 prosent. Det skal oppfylle skjerpede krav til rensing, med fjerning av totalfosfor tilsvarende 98 prosent. Hovedprosjektet, som er selve renseanlegget, har et estimat på ca. 800 millioner kroner. Investeringen er en forutsetning for at kommunen skal kunne ivareta utslippstillatelse fra Statsforvalteren (Ullensaker kommune 2021a).

Prosjekteier forklarer at renseanleggsprosjektet er i en gjennomføringsfase og nærmer seg slutfase. Prosjektet har håndtert usikkerheter godt og har hatt en god styring og framdrift gjennom fasene. Prosjekteier forklarer også at prosjektmetodikken som er i bruk, inkludert rutiner og styringsdokumenter, fungerer bra og gir en faglig riktig tilnærming for prosjektet. Prosjekteier erfarer derfor at faseinndelingen og beslutningspunktene i renseanleggprosjektet oppleves som avklart og ryddig.

Enhetsleder prosjekt kommunalteknikk opplyser at det i tidligere prosjekter har vært en utfordring at kommunestyret bevilger midler før administrasjonen har tilstrekkelig kjennskap til detaljer og kontroll på kostnadene. I renseanleggprosjekt er det imidlertid gjennomført en usikkerhetsanalyse, som fastsetter styringsramme (P50) og kostnadsramme (P85) for prosjektet. Her har kommunestyret besluttet at prosjektet får bevilget midler inntil kostnadsrammen (P85). Kostnadsrammen var dermed godt avklart i god tid før byggestart. Se også kapittel 4.5 for mer informasjon om kostnadsestimatet og usikkerhet i prosjektet.

Prosjektansvarlig viser til at kommunestyret er blitt involvert og har fattet beslutning under tidligfasen av prosjektet, knyttet til beslutningspunkter fra beslutningspunkt 01 til beslutningspunkt 03. Vedtak om iverksettelse av gjennomføringsfasen med en økonomisk ramme ble formelt fattet 23.06.2020 og i etterkant har også blitt gitt orienteringer til politisk nivå om status i prosjektet. Prosjektansvarlig mener at det har vært tydelig definert hvordan kommunestyret skal involveres i prosjektet.

### 4.1.3 Skoleprosjektene

Tekstboksen nedenfor gir en kort beskrivelse av skoleprosjektene. Se mer informasjon om prosjektene i kapittel 4.3.2

#### Beskrivelse av skoleprosjektene

**Skoleprosjektene:** Prosjektet gjelder oppfølging av skolebehovsplan for de skoler som tilhører Jessheim sentrum (sone C). Status per 2024 er at det blant annet er utarbeidet en skolebehovsplan, som har pekt på behov tjenestene har fremover. Det er også utarbeidet en konseptutvalgsutredning (KVU) og flere mulighetsstudier og foreløpig besluttet videre utredning av en ungdomsskole i Jessheim.

Skoleprosjektene er fortsatt tidlig i tidligfasen. Leder for prosjektkontoret opplyser at administrasjonen har tatt utgangspunkt i den nye prosjektmodellen. Her er arbeidet med tidligfasen tydeliggjort med prosesser, maler og sjekklister. Leder for prosjektkontoret forklarer også at metodikken har fungert godt så langt.

Prosjektleder for skoleprosjektene legger til at de største utfordringene er knyttet til omfanget av problemstillingene fordi det er mange skoler, både 1-7 trinn og 8-10 trinn, og at det er stor grad av avhengighet mellom de ulike skoleprosjektene.

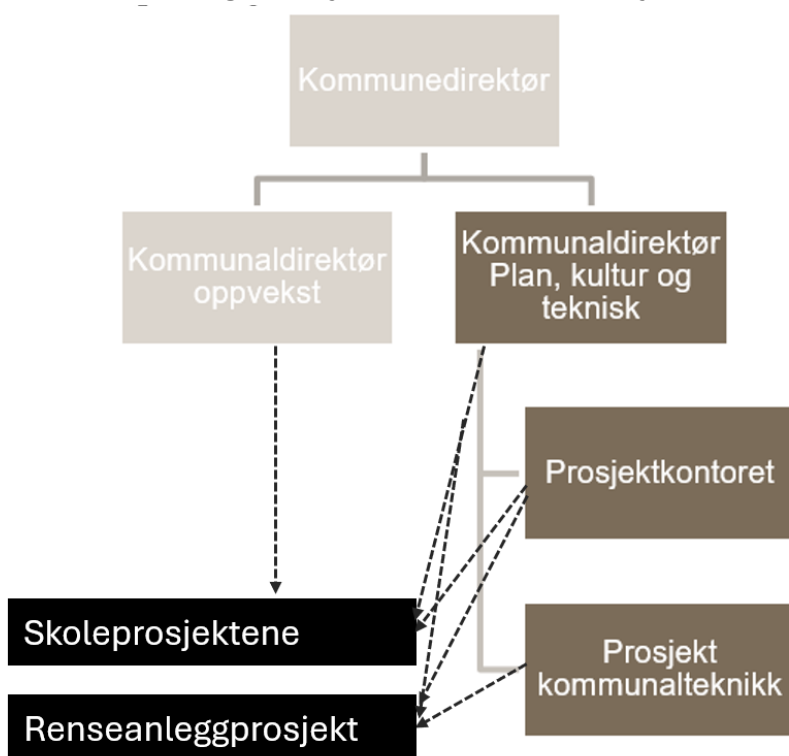
## 4.2 Prosjektorganisasjon

I dette delkapittelet beskrives først kort overordnet administrativ organisering. Deretter beskrives organiseringen av de to utvalgte prosjektene – renseanleggprosjektet og skoleprosjektene.

### 4.2.1 Overordnet organisering

Figuren nedenfor viser en forenklet versjon av kommunens [organisasjonskart](#) per april 2024. Figuren viser kun enhetene på overordnet nivå, som berøres av denne forvaltningsrevisjonen. Linjene i figuren illustrerer hvilke enheter som har en tilknytning til de to utvalgte prosjektene.

**Figur 2 Forenklet organisasjonskart, med illustrasjon av tilknytning til de utvalgte prosjektene**



Kilde: Figuren er basert på Ullensaker kommunes [organisasjonskart](#) (tilpasset av revisjonen)

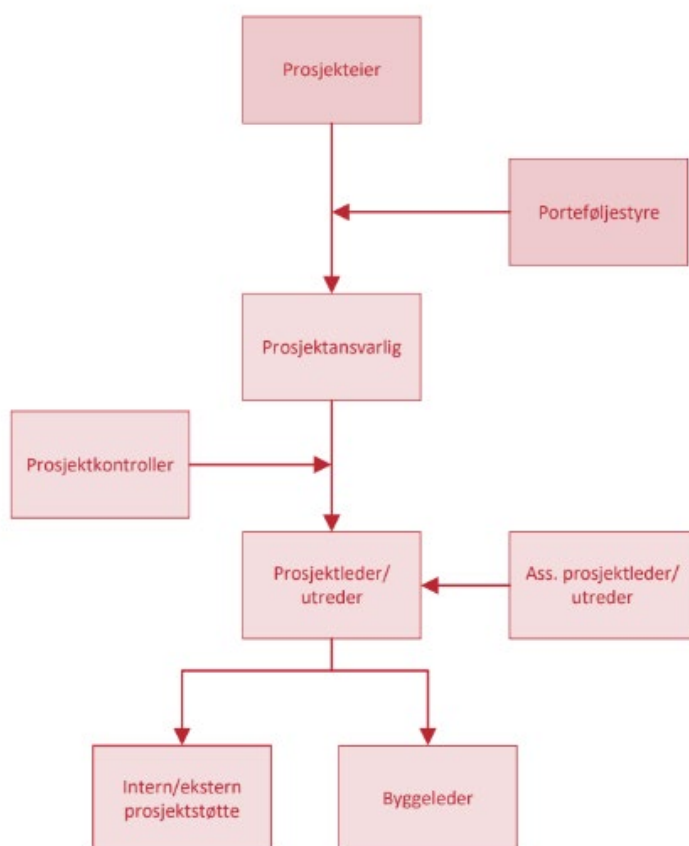
Prosjektkontoret har ansvar for å planlegge og gjennomføre investeringsprosjektene, i hovedsak formålsbygg. Prosjekt kommunalteknikk<sup>7</sup> har ansvar for investeringsprosjekter knyttet til vann, avløp og vei.

<sup>7</sup> Enheten heter Plan og prosjekt kommunalteknikk

#### 4.2.2 Prosjektorganisering i kommunens prosjektmodell

I kommunens nye prosjekthåndbok gis følgende eksempel på prosjektorganisering for investeringsprosjekter:

**Figur 3 Eksempel på prosjektorganisering i kommunens prosjektsystem**



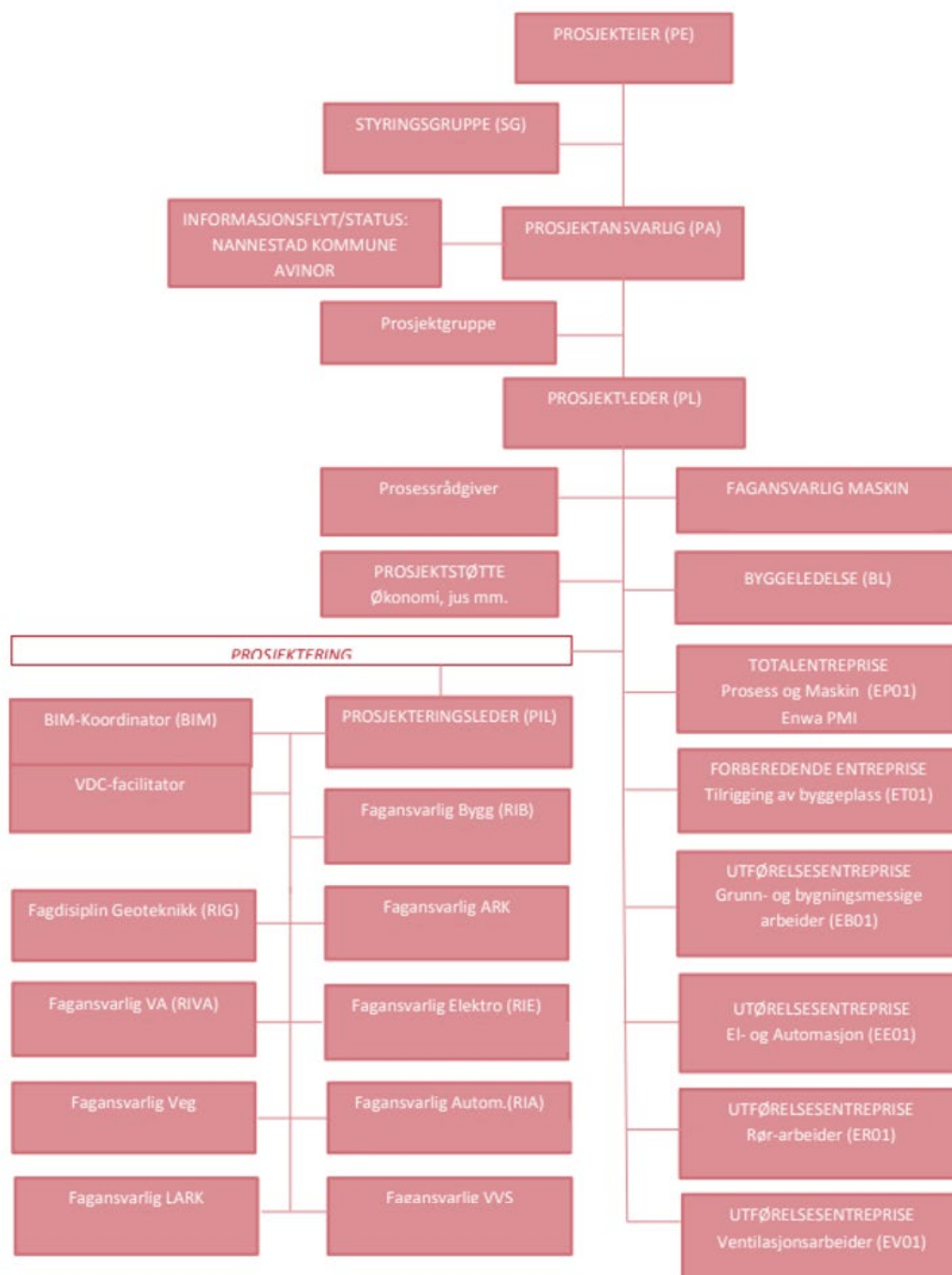
Kilde: Ny prosjekthåndbok (redesign)

Det går også fram av prosjekthåndboken at prosjekteier har ansvar for oppfølging av behov og prosjektets suksess i forhold til mål. Prosjektansvarlig er prosjektets bindeledd til prosjekteier og skal bidra til avklaringer i linjeledelsen. Prosjektleder har blant annet ansvar for generell prosjektledelse, kostnads- og fremdrift, kvalitet og usikkerhet.

### 4.2.3 Renseanleggprosjekt

Figuren nedenfor illustrerer organiseringen av renseanleggprosjektet, slik det framgår av styringsdokumentet (Ullensaker kommune 2020).

**Figur 4 Organisasjonskart for renseanleggprosjektet**



Kilde: Styringsdokumentet for renseanleggprosjektet

Ifølge styringsdokumentet skal prosjekteier (PE) og styringsgruppen (SG) blant annet godkjenne prosjektets styringsdokumentasjon, godkjenne endringer som ikke ligger innenfor prosjektansvarliges mandat, påse at nødvendige beslutninger fattes av styringsgruppen, godkjenne bruk av investeringsmidler opp til vedtatt prosjektramme P85 og sikre at prosjektet bemannes og planlegges slik at effektmål og resultatmål er realiserbare innenfor avtalte ramme.

Når det gjelder prosjektansvarlig (PA) er vedkommende blant annet ansvarlig for å rapportere til prosjekteier og styringsgruppen, ha kontakt med myndigheter og eksterne interessenter og godkjenne fakturaer i kommunens regnskapssystem etter innstilling fra prosjektleder. Prosjektansvarlig er også ansvarlig for å organisere prosjektet og sikre nødvendig kompetanse og ressursbehov, samt å overlevere prosjektet til prosjekteier og kunde ved avslutning.

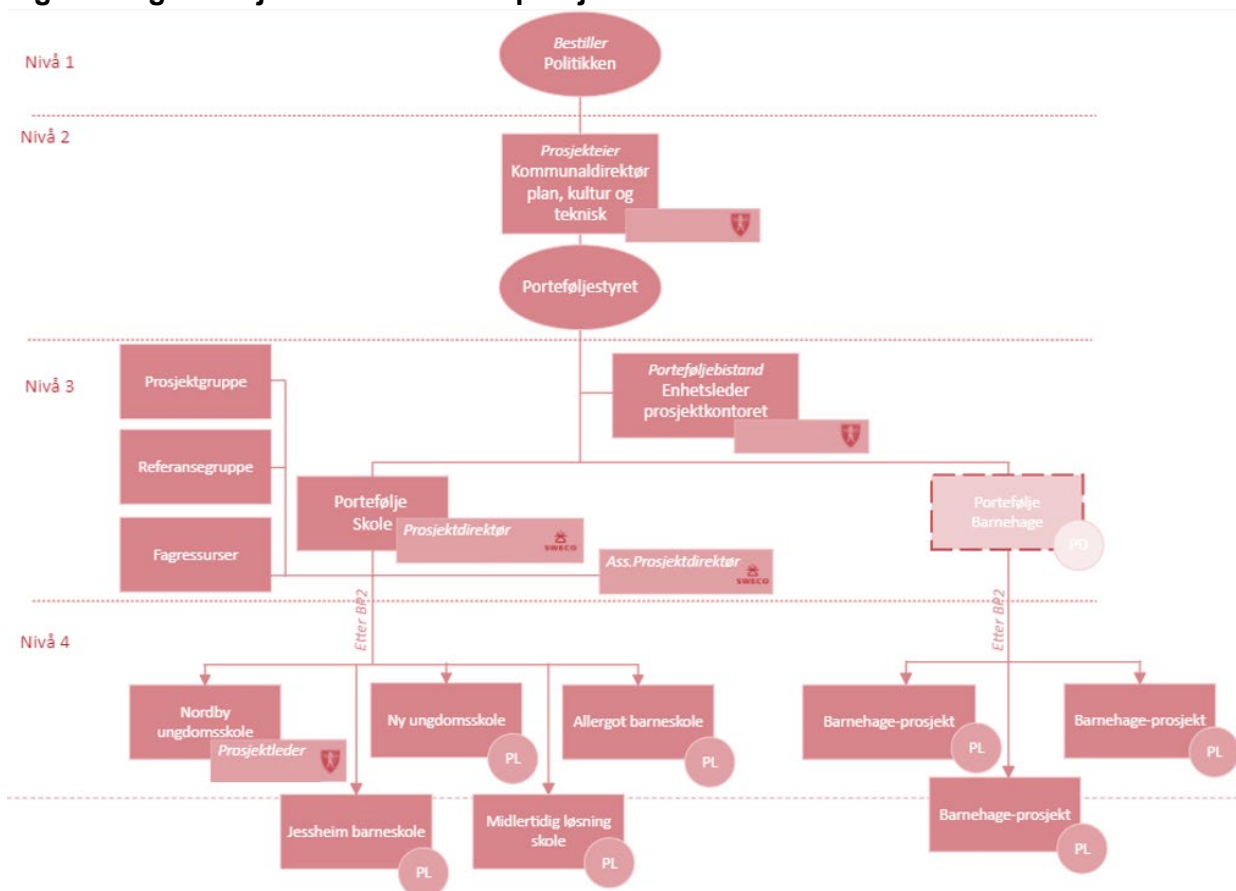
Prosjektleder (PL) er, ifølge styringsdokumentet, ansvarlig for å rapportere til prosjektansvarlig (PA). Prosjektleder er også ansvarlig for at prosjektet gjennomføres med tilstrekkelig kvalitet, fremdrift og økonomi (innenfor styringsrammen/ P50). Videre er prosjektleder ansvarlig for å organisere og lede prosjektet, utarbeide budsjett, prognoser samt sørge for løpende oppfølging av prosjektøkonomien. Prosjektleder skal også utarbeide og løpende revidere prosjektets fremdriftsplan, håndtere avvik og usikkerheter, og bestille endringer i henhold til gitte fullmakter. Prosjekteier mener at det er tilstrekkelig involvering fra prosjekteier i prosjektet. Dette på bakgrunn av at prosjektet gir månedlige rapporter på fremdrift, økonomi og risiko, og at prosjektledelsen kalles inn til styringsgruppa for mer detaljert gjennomgang etter behov, eller ved milepæler/hendelser.

Av intervjuer og svar på skriftlige spørsmål går det fram at prosjektorganisasjonen har fungert godt i renseanleggprosjekt. Prosjektet har hatt god fremdrift og styring takket være en erfaren prosjektledelse og god intern kompetanse i kommunen.

#### **4.2.4 Skoleprosjektene**

Figuren nedenfor viser organisasjonskartet til skoleprosjektene, slik det framgår av prosjektets styringsdokument:

Figur 5 Organisasjonskartet til skoleprosjektene



Kilde: styringsdokumentet til skoleprosjektene

Ifølge styringsdokumentet til skoleprosjektene består nivå 1 av det politiske nivået som er bestiller gjennom politiske vedtak. Det framgår at både kommunestyret, formannskap og hovedutvalg skal holdes orientert om overordnet utvikling og premisserendringer som påvirker økonomi, fremdrift, risiko og/eller kvalitet i vesentlig omfang.

Nivå 2 består av prosjekteier og porteføljestyret. Rollen som prosjekteier ivaretas av kommunaldirektør plan, kultur og teknisk (som for renseanleggprosjektet). Prosjekteier skal blant annet holdes orientert om overordnet utvikling og premisserendringer. Prosjekteier skal orientere eiersiden, og ellers orientere «sidelengs» i organisasjonen.

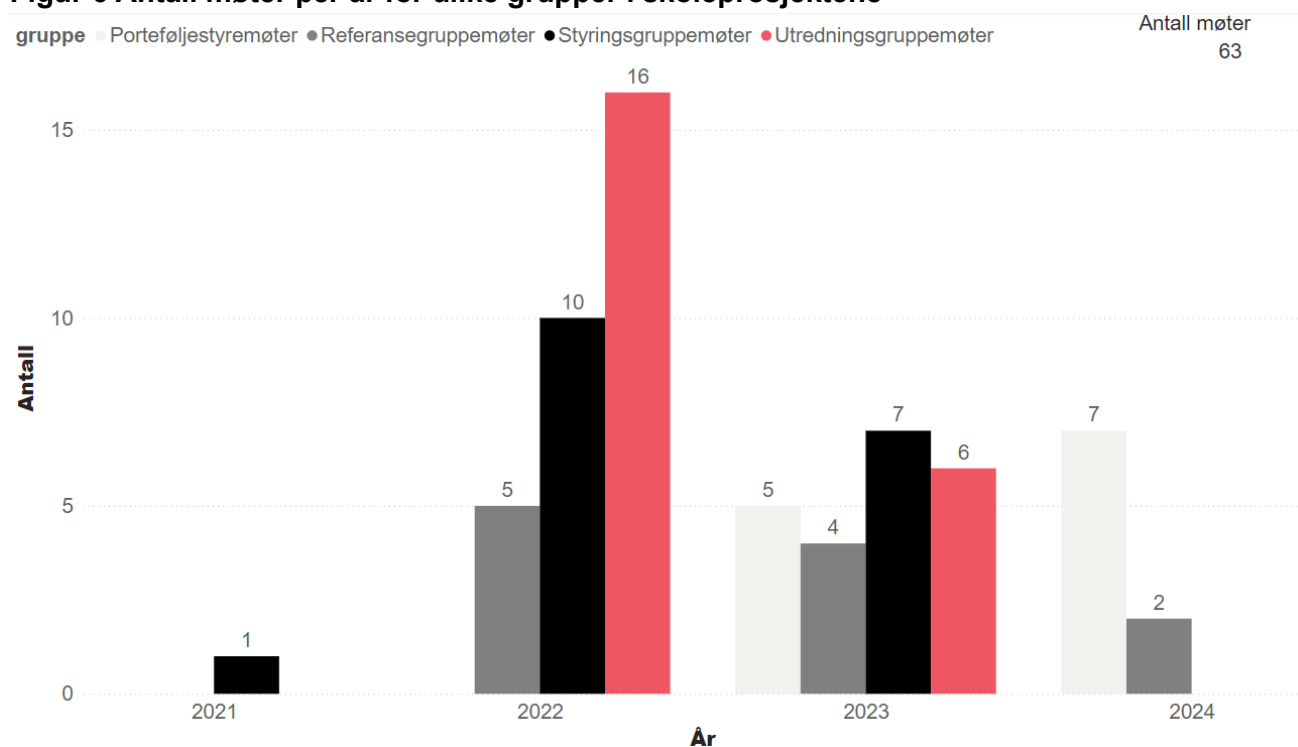
Nivå 3 omfatter blant annet enhetsleder prosjektkontoret, prosjektdirektør for skoleprosjektene (innleid prosjektleder), arbeidsgruppe og referansegruppe. Prosjektdirektør skal blant annet detaljere rammene for porteføljeprojektene innenfor gitt bestilling. Prosjektdirektør er også ansvarlig for oppfølging av overordnede mål gjennom hele prosessen, herunder styring av økonomi, fremdrift, risiko og kvalitet på porteføljenivå. Prosjektdirektør skal også løpende avklare forhold med enhetsleder prosjektkontoret og løfte saker av betydning til porteføljestyret. Prosjektdirektør har også ansvar for prosjektutvikling frem til beslutningspunkt 2 i prosjektmodellen (forprosjektet starter).

Nivå 4 omfatter prosjektlederne for enkeltprosjektene. Disse har ansvar for gjennomføring av investeringsprosjekter i henhold til kommunens prosjekt- og gjennomføringsmodell og rammer utarbeidet før beslutningspunkt 2. De skal også bistå med prosjektutvikling frem til beslutningspunkt 2. De overtar også totalansvar for prosjektet ved beslutningspunkt 2, herunder økonomi, fremdrift og kvalitet. Videre rapporterer de til portefølje skole, som eskalerer saker ved behov.

Ifølge styringsdokumentet skal det dermed etableres egen prosjektledelse for hvert enkelt prosjekt i skoleporteføljen. På porteføljenivå skal det følges opp at forutsetningene for skoleprosjektene i Ullensaker legges til grunn i hvert enkelt prosjekt, og at prosjektene gjennomføres i tråd med de disse forutsetningene. Portefølgeledelsen skal bistå hvert enkelt prosjekt med nødvendig kompetanse, og bistand for å sikre at prosjektledelsen kan realisere prosjektet innenfor de gitte rammene (Ullensaker kommune 2023e).

Administrasjonen har sendt over referater fra til sammen 18 styringsgruppemøter i perioden 2021 – 2023 og 12 porteføljestyremøter i 2023 og 2024. Det er også sendt over referater fra 11 referansegruppemøter i perioden 2022 – 2024 og 22 utredningsgruppemøter i perioden 2022 – 2023. Figuren nedenfor illustrerer antall møter per år for de ovennevnte gruppene (til sammen 63 møter):

**Figur 6 Antall møter per år for ulike grupper i skoleprosjektene**



Prosjekteier opplyser at etableringen av et porteføljestyre har vært viktig for å få en samlet administrativ ledelse av prosjektene, noe som har bidratt til bedre avklaringer og bedre rapportering.

Her deltar både prosjekteier og kommunaldirektør og områdedirektører for oppvekst i tillegg til leder av prosjektkontoret.

Prosjekteier mener også at porteføljestyret bidrar til god overordnet ledelse og styring av ressurser inn i prosjektet. Det har også vært viktig for å håndtere politiske prosesser og dialog underveis, som har vært krevende for den mer operative prosjektledelsen. Det å få opprettet et porteføljestyre, som gir føringer og fatter beslutninger om retning underveis i prosjektet, har vært viktig for i sikre god styring av prosjektet.

Av intervju og svar på skriftlige spørsmål går det ellers fram at etableringen av et porteføljestyre, med deltakelse fra både prosjekteier og kommunale ledere, har sikret god administrativ ledelse og rapportering i skoleprosjektene.

### 4.3 Behov og konsepter

I dette delkapittelet beskriver vi hvordan behov og konsepter er utredet i de to utvalgte prosjektene. Det er i hovedsak utredningene som er gjort fram til valg av konsept som beskrives i detalj.

#### 4.3.1 Renseanleggprosjektet

Tabellen nedenfor oppsummerer sentrale hendelser og forhold fram til løsningen med nytt renseanlegg på Gardermoen ble valgt i 2016. Tabellen viser også noen utvalgte hendelser og forhold etter valg av konsept. Under tabellen redegjør vi nærmere for foranledningen til valget av konsept.

**Tabell 4 Oversikt over sentrale hendelser og forhold i renseanleggprosjektet <sup>8</sup>**

År	Hendelse/forhold
Fram til 2013	Ullensaker kommune har to renseanlegg – Kløfta renseanlegg (KRA) fra 1974 (rehabilitert i 1990) og Gardermoen renseanlegg (GRA) fra 1998 – som begge har utslipp til Leiravassdraget. Begge anlegg har liten restkapasitet, og det er behov for å utvide kapasiteten.
2013	Statsforvalteren stiller krav om at Kløfta renseanlegg (KRA) skal legges ned, og at utslippet skal føres ut av Leiravassdraget innen 2015. Statsforvalteren fastslår at den beste løsningen er å overføre avløpsvannet fra Kløfta til det nye interkommunale renseanlegget til Midtre Romerike avløpsselskap (MIRA), som har utslipp i Glomma.
2014	Ullensaker kommune iverksetter en utredning (skisseprosjekt) for utvidelse av Kløfta renseanlegg), som vurderer tre hovedalternativer samt ett nullalternativ.

<sup>8</sup> Tabellen bygger blant annet på informasjon fra følgende kilder: Aquateam COWI AS 2014, Aquateam COWI AS 2016, Ullensaker kommune 2024b, Ullensaker kommune 2014, Ullensaker kommune 2016, jf. referanselisten

	<p>Alternativ 0: Gardermoen renseanlegg bygges ut med dagens renseprosesser og drives videre med 95-96 prosent renseeffekt. Kløfta renseanlegg overføres til Midtre Romerike Avløpsselskap IKS. Antatt investeringskostnad er 607 millioner kroner.</p> <p>Alternativ 1: Gardermoen renseanlegg bygges ut med dagens renseprosesser. Kløfta renseanlegg oppgraderes (1A). Som et underalternativ (1B) suppleres Gardermoen renseanlegg med et filtreringstrinn for å oppnå ca. 99 prosent fjerning av total fosfor. Alternativ 1A har investeringskostnad på kroner 341 millioner kroner, mens 1B har en investeringskostnad på kr 359 millioner kroner</p> <p>Alternativ 2: Gardermoen renseanlegg bygges ut med dagens renseprosesser og avløpsvannet overføres fra Kløfta renseanlegg til Gardermoen renseanlegg (2A). Kløfta renseanlegg legges ned. Som et underalternativ (2B) suppleres Gardermoen renseanlegg med et filtreringstrinn for å oppnå ca. 99 prosent fjerning av total fosfor. Alternativ 1A har anslåtte investeringskostnader på 498 millioner kroner, mens 1B har anslåtte kostnader 520 millioner kroner.</p> <p>Alternativ 3: Gardermoen renseanlegg bygges ut med dagens renseprosesser. Kløfta renseanlegg oppgraderes med biologisk rensetrinn til sekundærrenseanlegg inkludert desinfeksjonstrinn (3A). Det bygges en ny utløpsledning fra Kløfta renseanlegg til Glomma (utslippet flyttes fra Leira til Glomma). Antatt investeringskostnad er 445 millioner kroner.</p> <p>Aquateam COWI anbefalte Ullensaker kommune å bygge ut renseanleggene i henhold til hovedalternativ 1, det vil si oppgradere Kløfta renseanlegg og utvide Gardermoen renseanlegg med dagens renseprosesser.</p>
2014	<p>Ullensaker kommune påklager Statsforvalterens avgjørelse om å legge ned Kløfta renseanlegg. Med bakgrunn i utredningen fra Aquateam COWI fra 2014 argumenterte kommunen for at det beste alternativet var å oppgradere Kløfta renseanlegg.</p> <p>I kommunedirektørens saksfremlegg til kommunestyret framgå blant annet at Ullensaker kommune anser utbygging av Kløfta renseanlegg med biologisk rensing og Gardermoen renseanlegg med et etterpoleringstrinn som den mest fremtidsrettede løsningen for så vel miljøet som for innbyggerne i Ullensaker. På bakgrunn av rapportens innhold og konklusjoner opprettholder Ullensaker kommune derfor sitt vedtak om ikke å knytte avløpet fra Kløfta renseanlegg til MIRA-anlegget eller fjerne utslippet fra Kløfta renseanlegg fra Leira.</p>
2014	Statsforvalter aksepterte Ullensaker kommunes synspunkter og Kløfta renseanlegg får ny utslippstillatelse basert på at et oppgradert eller nytt renseanlegg med sekundærrensing skal være i drift innen 2021
2016	Tidligere prosjekthåndbok tas i bruk
2016	Aquateam COWI gjennomfører utredning (skisseprosjektet) for Kløfta renseanlegg. Skisseprosjektet utarbeider fem alternativer for Kløfta renseanlegg, hvorav to alternativer blir kostnadsberegnet. To av alternativene gjelder at anlegget utvides, mens tre alternativer gjelder at det bygges et nytt anlegg. Investeringskostnadene ble beregnet til ca. 93 millioner kroner for utvidet anlegg (alternativ 2), og til ca. 118 millioner kr for nytt anlegg (alternativ 4).

2016	<p>Kommunedirektøren anbefaler de folkevalgte å overføre avløpet fra Kløfta til Gardermoen renseanlegg. Kommunedirektørens anbefaling bygger på analyser av kostnader knyttet til tre ulike alternativer – påbygg Kløfta renseanlegg, nytt bygg Kløfta renseanlegg og å legge anlegget ned og overføre avløpet til Gardermoen renseanlegg. Alternativet med å overføre avløpet til Midtre Romerike Avløpsselskap IKS omtales ikke.</p> <p>Investeringskostnaden til de tre alternativene ble beregnet til henholdsvis 513, 538 og 666 millioner kroner.</p> <p>Kommunedirektøren begrunner blant annet det anbefalte alternativet med at det vil gi lavere utslipp til Leira. Det vil også bedre ivareta en kompetent driftsorganisasjon og beredskap i kommunen.</p> <p>Kommunestyrets vedtak 13. desember 2016 (saksnr. 2016/4340) førte til beslutningen om å legge ned Kløfta renseanlegg og overføre avløpet til Gardermoen renseanlegg. Saksprotokollen fra kommunestyremøtet inneholder følgende blant annet vedtak:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ny hovedstruktur for avløpsrensing skal baseres på at avløpet fra Kløfta renseanlegg overføres til Gardermoen renseanlegg når dette anlegget står ferdig utbygd.</li> <li>• Gardermoen renseanlegg bygges ut med tilstrekkelig kapasitet for å kunne håndtere avløp fra en befolknings- og næringsutvikling frem til år 2050 som inkluderer Kløfta rensedistrikt, i samsvar med vilkår i ny utslippstillatelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus.</li> </ul>
2017	<p>Det ble gjennomført en utredning og skisseprosjekt for utvidelse av Gardermoen renseanlegg. Rapportens del 2 inneholder kostnadsberegninger (investeringer og drift) og aktuelle anskaffelsesmodeller. Investeringskostnad beregnet til 564 millioner kroner (2017-nivå) for det prosessalternativet som senere ble valgt.</p>
2018	<p>En gjennomføringsstrategi ble utarbeidet, inkludert markedsanalyse og valg av entreprisform.</p>
2019	<p>Forhandlinger fortsatte. En konkurransepreget dialog ble gjennomført med leverandører for maskin- og prosestetisk leveranse.</p>
2020	<p>Kostnadskalkyler og ROS-analyser ble gjennomført. Endelig rapport fra dette arbeidet med beregning av P50 og P85 fremlegges av Holte Consulting.</p> <p>I kommunestyret 23. juni 2020 vedtar kommunestyret (Saksnr. 2017/737-13) iverksettelse av gjennomføringsfasen innenfor en investeringsramme (P85) på 818 millioner kroner (i samsvar med usikkerhetsanalysen).</p>
2020	<p>Utbyggingsavtale ble inngått med Avinors, som fastsetter at Avinor skal dekke ca 23 prosent av prosjektkostnadene.</p>
2021	<p>Byggearbeidene startet opp i august 2021.</p>
2022	<p>Gjennomføring/byggefase.</p>
2024	<p>Gjennomføring/byggefase. Bygge- og anleggsarbeider ferdigstilles. Test- og igangkjøringsfase igangsettes.</p>

2025

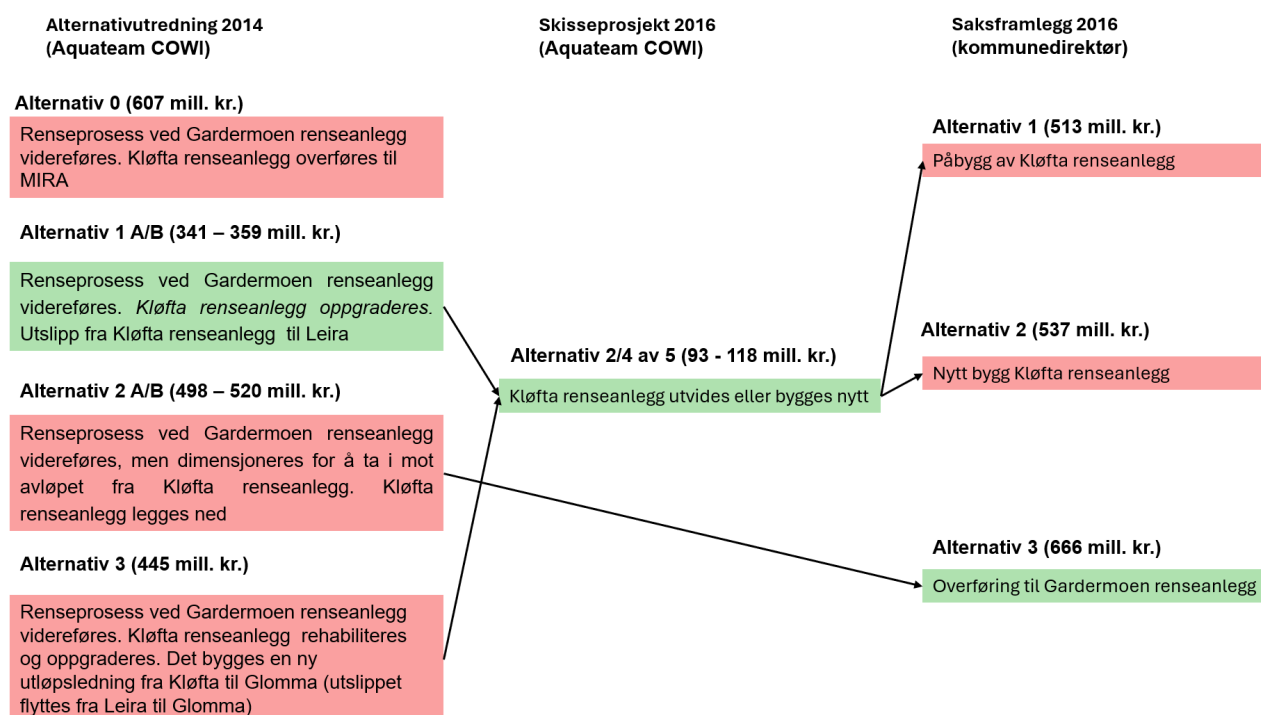
Anlegget ferdigstilles

Som det framgår av tabellen startet prosessen med å velge konsept for behovet for økt kapasitet ved både Kløfta renseanlegg og Gardermoen renseanlegg allerede i 2014, to år før den tidligere prosjekthåndboken ble tatt i bruk (2016).

Når det gjelder utredning av behov og konsepter det i hovedsak utredningen fra Aquateam COWI i 2014, skisseprosjekt for Kløfta renseanlegg i 2016 og kommunedirektørens saksframlegg fra 2016 som ligger til grunn for det valgte konseptet. Nedenfor redegjør vi nærmere for disse prosessene.

Figuren nedenfor illustrerer alternativene som ble utredet av selskapet i 2014, i skisseprosjektet for Kløfta renseanlegg i 2016 og kommunedirektørens saksframlegg samme år. I figuren er de anbefalte alternativene markert med grønn farge, mens de øvrige alternativene er markert med rød farge. Sammenhenger mellom alternativer som ligner er markert med sorte piler i diagrammet.

**Figur 7 Illustrasjon av alternativene som ble utredet av Aquateam COWI i 2014, skisseprosjektet for Kløfta renseanlegg i 2016 og kommunedirektørens saksframlegg (2016)**



Figuren illustrerer blant annet at Aquateam COWI utredet fire ulike alternativer for Gardermoen renseanlegg og Kløfta renseanlegg i 2014, hvorav et av alternativene var at avløpet fra Kløfta renseanlegg overføres til Midtre Romerike Avløpsselskap IKS (MIRA).

Selskapet utarbeidet også en utredning/skisseprosjekt basert på det anbefalte alternativet når det gjelder Kløfta renseanlegg i 2016 – oppgradering eller nybygg. I kommunedirektørens saksframlegg fra 2016 ble det imidlertid anbefalt, etter skisseprosjektet ikke å videreføre det valgte alternativet fra 2014. I stedet anbefalte kommunedirektøren kommunestyret å bygge ut Gardermoen renseanlegg, legge ned Kløfta renseanlegg og overføre avløpet til Gardermoen renseanlegg. Dette alternativet ble også vedtatt av kommunestyret, og ligger til grunn for den valgte løsningen.

I forbindelse med at et utkast til denne rapporten har vært til uttalelse hos kommunedirektør, har kommunaldirektør plan, kultur og teknisk (prosjekteier) forklart at alternativet med overføring av avløp til MIRA ikke ble vurdert på nytt i saksframlegget og vedtaket i 2016 om overføring av avløp fra Kløfta renseanlegg til Gardermoen fordi utredningen i 2014 var tydelig på at dette alternativet hadde høyest kostnad, og at overføring til Gardermoen hadde nest lavest kostnad (av fire alternativer). Han mener at det kunne vært nevnt i saksframlegget i 2016, at renseanlegget på MIRA ble ferdigstilt i 2016. Av den grunn var det ikke relevant på det tidspunktet å vurdere dette alternativet på nytt.

I kommunedirektørens saksframlegg fra november 2016 konkluderer kommunedirektøren med at kommunen bør velge å overføre avløpet fra Kløfta renseanlegg til Gardermoen renseanlegg, istedenfor å foreta en separat utbygging av begge renseanleggene. Ifølge saksframlegget er årsaken til dette blant annet utfordringer knyttet til grunnforhold og stabilitet på tomta til Kløfta renseanlegg.

I et notat til revisjonen utdyper kommunen at grunnundersøkelser viste til dels svært dårlig stabilitet med forekomst av kvikkleire i området ved Kløfta renseanlegg, som ville ha medført omfattende tiltak. Videre ble det vist til at det samme år ble utløst et kvikkleireskred i nabokommunen (Sørum) som medførte at menneskeliv gikk tapt (Ullensaker kommune 2024b).

Kommunedirektøren viste også til at nye tall viste betydelig høyere kostnader for utbygging ved Kløfta renseanlegg enn det som var lagt til grunn for utredningen fra 2014. Ifølge de nye tallene var alternativet med overføring av avløpet til Gardermoen renseanlegg (GRA) nå det som fremstod med nest lavest årskostnad. Kommunedirektøren la fram følgende beregninger for de folkevalgte:

**Tabell 5 Beregninger lagt fram for de folkevalgte:**

Tabell 1 Oversikt over kostnader

	Reviderte beregninger 2016		
	Påbygg KRA	Nytt bygg KRA	Overføring GRA
Investeringer transportsystem	kr 181 025	kr 181 025	kr 336 154
Investeringer avløpsrenseanlegg	kr 332 075	kr 356 936	kr 329 641
Sum investeringer	kr 513 100	kr 537 961	kr 665 795
Kapitalkostnader	kr 27 766	kr 29 258	kr 34 331
Driftskostnader	kr 68 799	kr 68 799	kr 61 859
Sum totale årskostnader	kr 96 565	kr 98 058	kr 96 190

Kilde: Kommunedirektørens saksframlegg (2.11.2016). Saksnr. 2016/4340-2

Merk at i kommunedirektørens beregninger inngår også investeringer i transportsystemet. Dette er senere tatt ut og gjennomført som et eget delprosjekt.<sup>9</sup>

I kommunedirektørens anbefaling og konklusjon begrunner kommunedirektøren den anbefalte løsningen blant annet med at selv om alternativet har høyere investeringskostnader, gir det lavere utslipp til Leira. Dette alternativet vil også bedre ivareta behovet for en kompetent driftsorganisasjon og beredskap i kommunen. Det argumenteres også for at en overføring av avløp fra Kløfta til Gardermoen renseanlegg er gunstig med tanke på tilførsel av avløp (avisingsvæske) fra Oslo lufthavn. Saksframlegget vurderer ikke alternativet med å legge avløpet til en interkommunal løsning Midtre Romerike Avløpsselskap IKS.

Prosjekteier forklarer at utvidelsen av Gardermoen renseanlegg ble sett på som en opplagt løsning uten behov for konseptvalgutredning, mens Kløfta renseanlegg hadde flere mulige alternativer. Det kunne blant annet vært et alternativ å legge avløpet til Midtre Romerike Avløpsselskap IKS (MIRA). Prosjekteier mener at en konseptvalgutredning kunne ha gitt et bedre beslutningsgrunnlag, og viser til at det har vært kritikk av den valgte løsningen på grunn av mulige lavere kostnader ved en interkommunal løsning (MIRA). Beslutningen i 2016 ble også påvirket av ønsket om å styrke kommunens fagmiljø og samle bemanningen på ett sted.

---

<sup>9</sup> Dette delprosjektet omtales i liten grad i denne forvaltningsrevisjonen, men noe informasjon om status framgår av vedlegg 4.

### 4.3.2 Skoleprosjektene

Tabellen nedenfor oppsummerer sentrale hendelser og vedtak for skoleprosjektene.

**Tabell 6 Oversikt over sentrale hendelser i skoleprosjektene<sup>10</sup>**

År	Hendelse/forhold
2021	<p>Skolebruksplan for Ullensaker kommune 2021-2031 ble vedtatt av kommunestyret 7. september 2021 (sak 83/21). Planen inneholder prioritert rekkefølge for skoleprosjekter. Skolebruksplanen synliggjorde blant annet et behov for kapasitetsøkning i Jessheim sentrum (sone C).</p> <p>Planen gir rammer for hvordan skolekapasiteten skal sikres fram mot 2031. Skolebruksplanen redegjør blant annet for befolkningsvekst og elevtallsutvikling, samt status pr. skole og planer for videre arbeid. Skolebruksplanen inneholder også en prioritert liste over skoleprosjekter med tidsangivelser (Ullensaker kommune 2021b).</p>
2021	Prosjektkontoret utarbeidet nye prosjektrutiner. De nye rutinene legges til grunn for utredningsarbeidet
2021	Arbeidet med konseptvalgutredning for ny ungdomsskole på Jessheim starter oktober 2021 (Ullensaker kommune 2023a).
2022	Mulighetsstudie for ny ungdomsskole på Jessheim med alternative løsninger ferdigstilles 28.10.2022 (Ullensaker kommune 2023c). Mulighetsstudien konkluderte med at det er gode muligheter for å etablere en 12-parallell ungdomsskole på tomten til Jessheim skole og ressurscenter.
2023	<p>Konseptvalgutredning (KVU) for skolene i sone C, ble behandlet av kommunestyret 9. mai 2023 (sak 38/23). I forbindelse med konseptvalgutredningen ble til sammen 12 alternativer utredet, i tillegg til nullalternativet. Konseptvalgutredningen skulle opprinnelig kun gjelde ny ungdomsskole på Jessheim, men omfanget ble utvidet til å gjelde alle barne- og ungdomsskolene (bortsett fra Hovin) i sone C.</p> <p>I konseptvalgutredningen anbefales det at alternativ 3 eller 12 legges til grunn for videre arbeid. Alternativ 3 innebærer at det bygges ny ungdomsskole på Jessheim skole og ressurscenter og Allergot og at Nordby utvides og konverteres til barneskoler. Døli beholdes som i dag. Alternativ 12 tilsvarer alternativ 3, men har et høyere oppgraderingsnivå for Nordby. Av hensyn til den anstrengte kommuneøkonomien er det forståelse for at alternativ 9 ønskes utredet nærmere (Ullensaker kommune 2023a). Alternativ 9 innebærer at det bygges ny ungdomsskole med flerbrukshall på ny tomt, Skogmo utvides til 3-parallell, deler av Jessheim skole og ressurscenter (Gulliver) rives og erstattes med nybygg, og Allergot utvides og konverteres til barneskole.</p> <p>Konseptvalgutredningen kvalitetssikres eksternt (KS1) av MAP Arkitekter AS.</p>

<sup>10</sup> Tabellen er blant annet utarbeidet på bakgrunn av oversendt dokumentasjon, og gjennomgang av kommunens styringsdokumenter (se vedlegg 4).

	<p>Kommunedirektøren anbefaler at alternativ 9 legges til grunn for videre arbeid.</p> <p>Kommunestyret vedtok 9.5.2023 (saksnr 38/23) en variant av alternativ 8 fra konseptvalgutredningen. Det innebærer at Nordby videreføres som ungdomsskole og utvides til 6-parallell med nødvendige tiltak som sikrer 20-30 års levetid. Det bygges 6-parallell ungdomsskole på ny tomt. Allergot utvides og konverteres til 3-parallell barneskole. Det bygges ny 4-parallell barneskole på Jessheim skole og ressurscenter med kapasitet til 784 elever og Døli og Skogmo beholdes. Foreløpig estimert totalramme var 2,1 milliarder kroner.</p>
2024	Mulighetsstudie for 6-parallell ungdomsskole på Norby ble ferdigstilt 25.10.2024. Mulighetsstudien er kvalitetssikret (KS1) av MAP Arkitekter AS.
2024	Kommunestyret vedtok 30. april 2024 (sak 55/24) å sette i gang planarbeid og parallell utarbeidelse av mulighetsstudie for tomteutredning for ny 6-parallell ungdomsskole på to tomter. Den ene på Gystadmarka og den andre på Skogmo
2024	<p>Kommunestyret besluttet 19. mars 2024 (sak 31/24) å utrede bruk av eksisterende kapasitet, samt moduler fremfor utvidelse av Nordby ungdomsskole. Arbeidet stanset dermed i påvente av beslutning.</p> <p>Kommunestyret vedtar 4. juni (sak 70/24) at ny Nordby ungdomsskole ikke skal bygges. Administrasjonen ble bedt om å framlegge en politisk sak som beskriver eventuelt behov for rehabilitering, med kostnadsestimer, av eksisterende bygningsmasse for å videreføre dagens drift. Prosjektet avsluttes, og det opprettes et nytt prosjekt som gjelder rehabilitering.</p>

Når det gjelder skoleprosjektene er behov og konsept foreløpig i hovedsak utredet i skolebruksplanen og i konseptvalgutredningen fra 2023. Nedenfor redegjør vi nærmere for disse prosessene.

[Skolebruksplan for 2021-2031](#) beskriver kommunenes kapasitetsutfordringer (behov) og redegjør for en fremtidig skolestruktur i kommunen basert på befolkningsframskrivninger på skolekrets nivå. Planen har en tidshorisont på ti år, og skal i utgangspunktet rulleres hvert fjerde år (Ullensaker kommune 2021c).<sup>11</sup>

Bakgrunn for skolebruksplanen er at kommunen har en stor befolkningsvekst. Kommunen står også overfor økonomiske utfordringer, og må tenke nytt om tjenesteproduksjonen og forvaltning av infrastruktur. Ifølge planen forventes det en økning på ca. 700 elever i grunnskolealder i løpet av planperioden. Kapasiteten på ungdomstrinnet er imidlertid fullt utnyttet i nær fremtid, og det er behov for økt skolekapasitet i Jessheim sentrum og på Kløfta. Det legges opp til en skolestruktur med store ulikheter i skolestørrelse, noe som kan utløse behov for særskilte tiltak for å sikre god kvalitet i opplæringen ved de minste skolene. Planen inneholder også en oversikt over investerings- og driftskostnader for de ulike alternativene for skolestruktur (Ullensaker kommune 2021 c).

<sup>11</sup> Første rullering skal imidlertid skje etter 2 år ifølge saksframlegg fra kommunedirektøren.

Tabellen nedenfor viser anbefalt prioritering av prosjekter og anslåtte kostnader i skolebruksplanen:

**Tabell 7 Anbefalt prioritering av investeringsprosjekter i Ullensaker kommune**

Prioritet	Skole	Investeringsbehov (Alt. 1)	Investeringsbehov (Alt. 2)	Påbegynnes senest	Klar skolestart	til
1	Døli	233 000 000		Umiddelbart		2024
2	Ny ungdomsskole Allergot/Nordby	580 000 000	225 000 000	Umiddelbart		2024
3	Bakke	105 000 000	600 000 000		2025	2029
4	Åreppen	390 000 000				
5	Vesong U. skole	200 000 000	400 000 000		2025	2029
6	Gystadmarka skole	100 000 000	100 000 000		2026	2030
7	Skogmo	180 000 000			2025	2029

Når det gjelder behov for økt kapasitet knyttet til veksten i Jessheim sentrum anbefaler skolebruksplanen (som 2. prioritering) primært at det bygges en ny stor ungdomsskole med beliggenhet i Jessheim sentrum. På grunn av usikkerhet knyttet til tilgjengelige tomter, åpnes det også for andre alternativer. Det langsiktige målet i skolebruksplanen er at det skal bygges store skoler, med kapasitet til over 1000 elever, i sentrumsnære områder på Jessheim og Kløfta (Ullensaker kommune 2021c).

I skolebruksplan vurderes tre alternativer for behovene i Jessheim sentrum med tilhørende investeringskostnader:

- Alternativ 0 videreføring av dagens løsning: Investeringskostnad 0
- Alternativ 1 bygge ny skole med kapasitet til 900 elever: Investeringskostnad 580 millioner kroner
- Alternativ 2 rehabiliterer til funksjonell standard og mindre utbygging med kapasitet til 400 elever: Investeringskostnad 225 millioner kroner

På bakgrunn av skolebruksplanen, ble det utarbeidet en konseptvalgutredning for prosjektet ny ungdomsskole på Jessheim. Arbeidet med konseptvalgutredning hadde innvirkning på flere skoler i sone C. Det ble derfor besluttet å utvide omfanget av konseptvalgutredningen til også gjelde alle barne- og ungdomsskolene (bortsett fra Hovin) i sone C. Fordi planperioden skolebruksplanen var relativt kort (2021 – 2031) ble det også bestemt at tidsperioden utvides til 2040. Målsettingen for konseptvalgutredningen er dermed å finne den beste løsningen på behovene for grunnskolene i Jessheim sentrum, slik at den varslede elevtallsveksten frem mot 2040 dekkes (Ullensaker kommune 2023a).

Konseptvalgutredningen belyser dermed behovet for økt skolekapasitet i Jessheim sentrum, som følge av forventet befolkningsvekst. Det går fram av utredningen at kapasiteten på eksisterende skoler allerede er allerede under press, og at det forventes ytterligere vekst i elevtallet frem mot 2040. For å

dekke elevtallsveksten i sone C (som inkluderer skolene Allergot, Nordby, Jessheim, Døli og Skogmo) frem til år 2040 er det behov for 268 nye elevplasser på ungdomstrinnet og 782 nye elevplasser på barneskoletrinnet. Totalt må det dermed etableres 1050 nye elevplasser for å imøtekomme befolkningsveksten (Ullensaker kommune 2023a).

I forbindelse med konseptvalgutredningen ble også Norconsult engasjert for å lage en mulighetsstudie for ny ungdomsskole på Jessheim (Nordby). Mulighetsstudien undersøker både hvor og hvordan ungdomsskolen bør etableres og utformes. Norconsult anbefalte kommunen å bygge en ny stor ungdomsskole på tomten til Jessheim skole og ressurscenter, men problematiserer at en så stor skole kan medføre utfordringer knyttet til å ivareta det psykososiale miljøet for alle elevene (Norconsult 2023).

Av konseptvalgutredningen går det videre fram at de tre opprinnelige alternativene fra skolebruksplanen (alternativ 0, 1 og 2) ble presentert for hovedutvalg skole og barnehage, hovedutvalg teknisk, idrett og kultur og formannskapet i november 2022. Basert på tilbakemeldingene la prosjektet til side disse alternativene. Årsaken var at alternativene kun ivaretar elevtallsveksten for skolebruksperioden frem til 2031, samt at kostnadene ble betydelig høyere enn akseptabelt. Fra desember 2022 arbeidet prosjektet derfor videre med alternative løsninger, og utarbeidet alternativ 3-12 for å imøtekomme elevtallsveksten frem til år 2040. I den endelige konseptvalgutredning legges imidlertid samtlige 12 alternativer fram med kostnadsestimat, i tillegg til et nullalternativ (Ullensaker kommune 2023 a).

Konseptvalgutredningen anbefaler kommunen å velge alternativ 3 eller 12, som innebærer bygging av en ny ungdomsskole på tomte til Jessheim skole og ressurscenter. Av hensyn til den anstrengte kommuneøkonomien er det imidlertid forståelse om kommunen velger alternativ 9, som innebærer at det bygges en ny ungdomsskole på ny tomt.

I alternativanalysen til konseptvalgutredningen er det utarbeidet til sammen 12 ulike alternativer, i tillegg til nullalternativet. Figuren nedenfor gir en overordnet oversikt over alternativene.

**Figur 8 Overordnet oversikt over alternativene i konseptvalgutredningen**

Alternativer 1 (2 105 millioner kroner)	Alternativer 2 (1 913 millioner kroner)	Alternativer 3 og 4 (2 080 - 2 400 mill. kr)
Ny stor ungdomsskole Jessheim	Utvidelse av Nordby u/skole	Ny ungdomsskole Jessheim skole og ressurscenter
Konvertere Nordby til barneskole	Utvidelse av Algarheim u/skole	Nordby utvides og konverteres til barneskoler
Konvertere Algarheim til barneskole	Utvidelse av Døli	Allergot utvides og konverteres til barneskoler
Utvidelse av Døli u/går	<b>Alternativ 7, 8 og 9 – Ny ungdomsskole på ny tomt (1 950 – 2 240 millioner kroner)</b>	Døli beholdes
<b>Alternativer 5 og 6 Ny barneskole (2 220 – 2 370 millioner kroner)</b>	Allergot konverteres til barneskole og utvides til r parallell	<b>Alternativer 10 og 11 (2 370 – 2 460 millioner kroner)</b>
Nordby som videreføres som ungdomsskole, men bygges ut til 6-parallelle ungdomsskole	Døli videreføres	Allergot videreføres som ungdomsskole
Allergot videreføres som ungdomsskole, men bygges ut til 6-parallelle ungdomsskole	Det bygges ny ungdomsskole på ny tomt	På Jessheim skole og ressurscenter bygges ny barneskole (4-parallell).
Det bygges ny barneskole på Jessheim skole og ressurscenter	<b>Alternativer 12 (2 230 millioner kroner)</b>	
	Ny ungdomsskole Jessheim skole og ressurscenter	
	Nordby utvides og konverteres til barneskoler	
	Allergot utvides og konverteres til barneskoler	
	Døli beholdes	
	Flerbrukshall	

Kilde. Laget av revisjonen på bakgrunn av konseptvalgutredningen

Det er i liten grad gjennomført en grovsiling av ulike alternative konsepter i konseptvalgutredningen for å sikre at det jobbes videre med de mest aktuelle konseptene i en alternativanalyse/samfunnsøkonomiske analyse. I forbindelse med konseptvalgutredningen utredes 12 alternativer, som alle er kostnadsberegnet (størrelsesorden 1 900 – 2 400 millioner kroner).

Videre er det ikke gjennomført samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med alternativanalysen, som ligger til grunn for en rangering og valg av alternativer. Konseptvalgutredningen anbefaler ny ungdomsskole på tomta til Jessheim skole og ressurscenter (alternativ 3 eller 12), men det kommer ikke klart fram om disse alternativene vil gi størst nytte for innbyggerne. Det tas dermed i liten grad stilling til ikke-prissatte virkninger, som eksempelvis konsekvenser av skolestørrelse for elevenes psykososiale miljø.

Prosjektleder (prosjektdirektør) opplyser at i utredningen i skoleprosjektene har prosjektleder benyttet verktøy som er utviklet til formålet, og som prosjektleder har god erfaring med fra tidligere prosjekter. Prosjektleder forklarer at det kan være utfordrende for kommunen å ha slike verktøy som er oppdatert og tilpasset til enhver tid. Det kan løses ved å leie inn prosjektledere, som har tilgang til nødvendige verktøy/systemer, som i skoleprosjektene.

Prosjektleder for skoleprosjektene forklarer også prosjektet har benyttet en kalkylemodell som er basert på bygningsdelstabellens kapitteinndeling. Kalkylene er utarbeidet av prosjektet, og kvalitetssikring (KS) og usikkerhetsvurdering er utført med bistand fra Bygganalyse AS. Verktøyet fungerer godt, og gir et fornuftig bilde på kostnader sett i forhold til hverandre.

Prosjekteier trekker fram at konseptfasen er bedre ivaretatt i skoleprosjektene, sammenlignet med i renseanleggprosjektet. Prosjekteier viser i den forbindelse til at kommunen har utarbeidet en skolebehovsplan med utbygningsrekkefølge, som er tverrpolitisk vedtatt. Det er også gjennomført en konseptvalgutredning, som er kvalitetssikret eksternt (KS1).

Prosjekteier forklarer videre at det nå begynner å nærme seg en beslutning som tilsier at kommunen skal bygge ny ungdomsskole på ny tomt for å øke ungdomsskolekapasiteten. Den blir større, og den blir et annet sted enn opprinnelig planlagt. Skolen (Nordby), som først skulle rehabiliteres og bygges ut settes på vent. Dette vil løse noen av utfordringer knyttet til kapasitet, men det er fortsatt utfordringer knyttet til de øvrige skolene.

Leder for prosjektkontoret forklarer at det høsten 2024 jobbes med to alternative tomter som utgangspunkt for en 10-parallell ungdomsskole i Jessheim.

## 4.4 Kostnadsestimat og usikkerhet

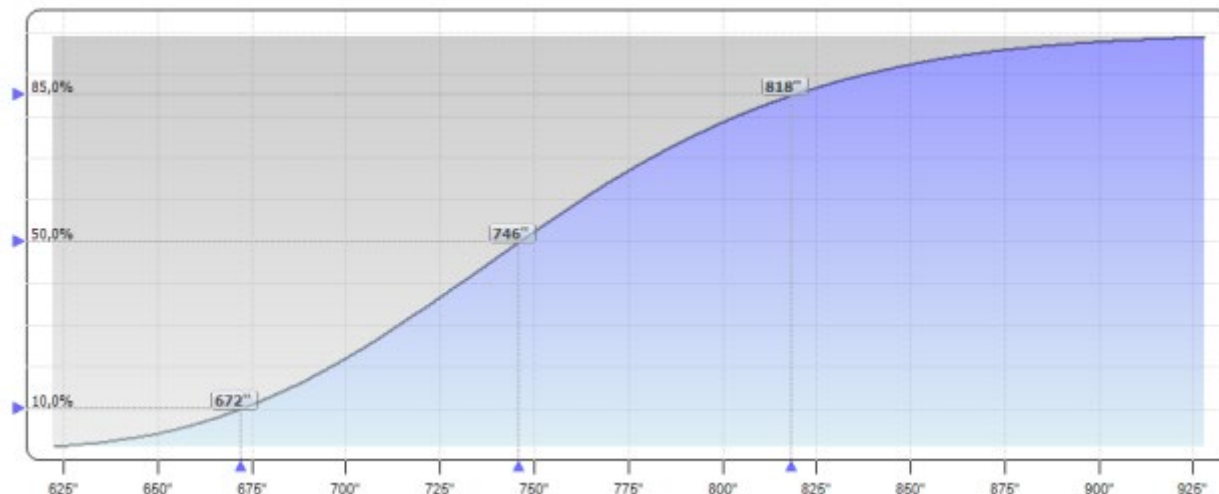
### 4.4.1 Renseanleggprosjekt

Kvalitetssikringen og usikkerhetsanalysen av renseanleggprosjektet er gjennomført av Holte Consulting, som også har erfaring fra å gjennomføre tilsvarende analyser i statens prosjektmodell (Holte Consulting 2020). Tabellen og figuren nedenfor viser styrings- og kostnadsrammen, som anbefales for prosjektet.

**Tabell 8 Anbefalt styrings- og kostnadsramme for prosjektet**

Økonomisk størrelse	Mill. kroner
Grunnkalkyle, 2020 kr	619
Prisregulering opp til P50 frem til 2025	63
Forventet tillegg	64
<b>Styringsmål (P50)</b>	<b>746</b>
Usikkerhetsavsetning	65
Prisregulering opp til P85 frem til 2025	7
<b>Anbefalt kostnadsramme (P85)</b>	<b>818</b>

**Figur 9 Anbefalt styrings- og kostnadsramme for prosjektet (s-kurve)**



Holte Consulting anbefaler en styringsramme (P50) på 746 millioner og en kostnadsramme (P85) på 818 millioner kroner. Det innebærer at sannsynligheten er beregnet til 50 prosent for at kostnadene i prosjektet ikke vil overstige 746 millioner kroner. Videre er det 85 prosent sannsynlighet for at kostnadene ikke vil overstige 818 millioner kroner. Dette nivået brukes ofte som en anbefalt kostnadsramme for å sikre tilstrekkelig økonomisk margin for uforutsette utgifter (Holte Consulting 2020).

Leder for prosjektkontoret opplyser at prosjektleder disponerer styringsrammen (P50), og må be porteføljestyret om aksept dersom større del av rammen skal benyttes. Dette gjelder selv om kommunestyret har avsatt midler i prosjektet opp til kostnadsrammen (P85).

Både prosjekteier, enhetsleder prosjekt kommunalteknikk og prosjektansvarlig forklarer at kostnadsestimering og usikkerhetsstyring har fungert bra i renseanleggsprosjektet og at det har vært god styring og ledelse i prosjektet.

Prosjektleder opplyser også at prosjektets kalkyler har vist seg å være robuste. Beregnede entreprisekostnader er stort sett noe lavere enn det som lå til grunn for beregningen av P50 og P85. Budsjett og prosjektets oppdaterte prognoser følger bygningsdelstabellen, noe som betyr at økonomioppfølgingen følger de ulike inngåtte kontraktene, både for de ulike entreprisene og for prosjektering og prosjektadministrasjonen.

Prosjektleder utdyper at prosjektet har inkludert alle sentrale kostnadselementer i vedtatt budsjett, men enkeltposter er vesentlig overskredet. Dette skyldes i hovedsak forhold knyttet til prisreguleringen, prosjektering og oppfølging (knyttet til tegningsfritt arbeidsgrunnlag) og krevende oppgjør med byggentreprenøren.

### **4.4.2 Skoleprosjektene**

Når det gjelder skoleprosjektene opplyser leder for prosjektkontoret at kommunen ikke har kommet så langt at det har vært naturlig å gjennomføre usikkerhetsanalyse og fastsette styrings- og kostnadsramme/P-verdiene (P50 og P85). Dette vil imidlertid bli gjort når tilstrekkelig grunnlag er etablert.

## 5 RAPPORTERINGSRUTINER

### 5.1.1 *Krav om rapportering i økonomireglementet*

Ullensaker kommunes økonomireglement inneholder bestemmelser om rapportering fra investeringsprosjekter. Det framgår blant annet at byggeregnskapet til enhver tid skal gi full oversikt og at investeringsprosjektene skal ha kvartalsvis rapportering til kommunestyret. Dersom det oppstår vesentlige forhold utenfor faste rapporteringstidspunkt, skal kommunedirektør rapportere dette til kommunestyret uten ugrunnet opphold. Det skal blant annet rapporteres om regnskap/ økonomi og framdrift og eventuelle behov for budsjettjusteringer, samt års- og totalprognose (Ullensaker kommune 2023).

For prosjekter med en verdi over 30 mill. kroner skal det også utarbeides sluttrapport med tilhørende regnskap. Sluttrapporten skal oversendes revisjonen for godkjenning før den legges frem som politisk sak for Hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur og for kommunestyret. Ansvarlig for politisk sak er prosjektansvarlig enhetsleder. Frist for sluttrapportering er senest et år etter at overtakelse har funnet sted. Sluttrapporten med regnskap utarbeides av prosjektleder og godkjennes av ansvarlig enhetsleder. Rapporten skal belyse prosjektets historikk med tilhørende leveranser (Ullensaker kommune 2023).

### 5.1.2 *Krav til rapportering i kommunens prosjektmodell*

I kommunens prosjektmodell er det krav om systematisk rapportering av økonomi, risiko og fremdrift for investeringsprosjekter fra prosjektene til porteføljestyret. Det rapporteres månedlig på økonomi, fremdrift og risiko i Framsikt. Uttrekk fra denne rapporteringen skal tas inn i prosjektrapporter, som utarbeides av prosjektlederne og som behandles av porteføljestyret. Her skal sentral informasjon som status, utfordringer og tiltak med konsekvenser framkomme, samt behov for avklaringer/beslutninger. Status økonomi, fremdrift og risiko merkes ved grønt, gult eller rødt trafikklys (se tabell):

Tabell 9 Kommunens toleransegrenser ved rapportering i Framsikt

Parameter	GRØNN	GUL	RØD
<b>Fremdrift</b>	Har kontroll/ tilstrekkelig slakk	Delfrist kan ikke nås, frist ikke avgjørende	Fatsatt sluttfrist kan ikke nås. Konsekvenser for sluttbruker
<b>Risiko</b> (unntatt økonomi og fremdrift)	Har kontroll så langt man kan se	Er i ventefase (eks: venter på avklaring) Rådgiver eller entreprenør leverer lavere kvalitet eller har kompetanse enn avtalt/forventet	Kritiske forhold, forhold som bryter med prosjektet (eks: får ikke tilbud). Stor prosessrisiko
<b>Økonomi</b>	Årets behov er i tråd med gjeldende årsbudsjett. (Forsinkelse kan gi mindrebehov aktuelt år.) Tildelt ramme er ok for totalprosjektet.	- Mye usikkerhet, mangler avklaringer osv. - Endringskrav med høyt konfliktnivå, mulig rettslig prosess (eg. risiko?). - Endring i årets prognose i forhold til budsjett eller revidert budsjett (1. og 2. tertial)	Behov for tilleggsbevilgning for totalprosjektet. Identifisert merbehov i totalbudsjett/bevilgninger

Kilde: Ullensaker kommunes nye prosjekthåndbok

### 5.1.3 Renseanleggprosjekt

Når det gjelder renseanleggprosjektet ble tidligfasen i all hovedsak gjennomført før den nåværende prosjektmodellen ble tatt i bruk.

#### Administrativ rapportering

Når det gjelder den interne rapporteringen i administrasjonen forklarer prosjekteier at renseanleggprosjekt er over i en gjennomføringsfase. Kommunaldirektør plan, kultur og teknisk får, som prosjekteier, hver måned en gjennomgang av alle kommunens VA-prosjekter i et eget porteføljestyre for kommunalteknikk. Her rapporters det overordnet på økonomi, risiko og fremdrift. Tiltak skal opplyses om ved avvik.

Leder for prosjektkontoret forklarer også at prosjektansvarlig for renseanleggprosjekt rapporterer månedlig status for prosjektet med hovedfokus på fremdrift, økonomi og risiko, men hvor også de andre sentrale områdene for oppfølging inngår. Det gjennomføres også prosjektsikring med nærmeste leder hvor alle relevante tema inngår, inkludert planlegging av nødvendige tiltak. Prosjektansvarlig ajourfører også kostnader, endringer og annet fortløpende.

Revisjonen har kun mottatt dokumentasjon fra ett møte i styringsgruppemøte helt avslutningsvis i tidligfasen i renseanleggprosjekt – 6. mai 2020.

### Rapportering til politisk nivå

Når det gjelder rapportering til politisk nivå forklarer prosjekteier at prosjektene fremlegges for politisk nivå ved alle milepæler. Videre skjer rapporteringen fra prosjektene til politisk nivå gjennom kvartalsrapporter og årsrapporter, samt presentasjoner i politiske hovedutvalg/formannskap.

Når det gjelder rapportering om renseanleggprosjektet i tertialrapporter og årsrapporter mv. rapporterer administrasjonen i liten grad detaljert om års-, og totalprognose for renseanleggprosjektet. Det rapporteres blant annet ikke konkret om status når det gjelder kostnader i forhold til styringsrammen (P50) og kostnadsrammen (P85).

I andre tertialrapport for 2024 rapporterer eksempelvis kommunen følgende informasjon om renseanleggprosjektet:

«Prosjektet er i rute. Noen økte kostnader i 2024 i forhold til budsjett og en tilsvarende reduksjon i 2025. Totalprognosen ligger innenfor bevilget budsjetttramme»

Det går også fram av den andre tertialrapporten for 2024 hvor mye prosjektet forventes å belaste årets investeringsbudsjett. Prognosen for 2024 er 165,8 millioner, mens opprinnelig og revidert budsjett er på rundt 157 millioner kroner

En gjennomgang tertialrapportene og årsrapportene i perioden 2022 – 2024 viser at administrasjonen blant annet rapporterer om at prosjektet gjennomføres i tråd med kommunestyrets vedtak fra 23. juni 2020 (endelig investeringsbeslutning). Videre rapporteres det at anlegget skal være driftsklart med oppgradert renseløsning og utvidet kapasitet fra 1. januar 2025. Administrasjonen rapporterer også at prosjektet har møtt økonomiske utfordringer på grunn av økte priser på energi og råvarer, som har ført til justeringer i budsjettet. Til tross for dette, forventes det at prosjektet holder seg innenfor den vedtatte budsjetttrammen ifølge rapporteringen.

Vedlegg 3 viser flere eksempler på informasjonen administrasjonen har rapportert til kommunestyret i tertialrapporter og årsrapporter i 2023 og 2024.

Prosjekteier forklarer at det kunne vært mer detaljert rapportering til kommunestyret, spesielt på kvartalsbasis, for å gi en bedre oversikt over kostnader og fremdrift til kommunestyret. Dette er en utfordring fordi porteføljen er såpass stor med 200 investeringsprosjekter.

Leder for prosjektkontoret opplyser at rapporteringen fungerer godt i renseanleggprosjektet. Det er likevel en utfordring at rapporteringen er tidkrevende som følge av tungvinte systemer som i stor grad er manuelle. Lederen mener det ville vært nyttig med et prosjektstyringsverktøy som kunne gjort rapporteringen enklere og samtidig med mindre risiko for feil.

Enhetsleder prosjekt kommunalteknikk opplyser også at det i tillegg til økonomisk rapportering, har vært politisk orientering om prosjektet ved flere anledninger. Administrasjonen har oppfattet at politikerne har vært fornøyd med informasjonen. For andre prosjekter har det ikke vært praksis å rapportere til politisk nivå utover økonomi (kvartals- og årsrapport), med sluttrapport. Enhetsleder mener imidlertid at det bør utarbeides en rutine som sikrer generell orientering om status og utfordringer i de største prosjektene på en årlig basis. I dag orienteres/rapporteres det sporadisk ut fra at politikerne viser interesse.

Ifølge oversendt dokumentasjon har prosjektet holdt til sammen åtte presentasjoner for ulike politiske utvalg. Ett i 2019 for hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur (HTIK), fire i 2020 for henholdsvis hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur, politisk ledelse, formannskapet og ordførere og kommunedirektører, og to i 2022 for hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur og kontrollutvalget. Nedenfor er en oversikt over dato for orienteringene:

- Hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur 20.11.2019
- Hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur 29.01.2020
- Politisk ledelse 14.05.2020.
- Formannskapet 26.05.2020
- Nannestad kommune og Ullensaker kommune (kommunedirektører og ordførere) 08.06.2020
- Hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur (HTIK) 24.08.2022.
- Hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur 02.03.2022
- Kontrollutvalget 22.09.2022

### **5.1.4 Skoleprosjektene**

Når det gjelder intern rapportering opplyser prosjektleder for skoleprosjektene at rapporteringen gjøres i en kombinasjon av enhetsleders rapportering i Framsikt og prosjektleders rapportering til porteføljestyret (månedlig presentasjon av status). Det har imidlertid vært noen utfordringer med å få riktig prosjektinndeling med tilhørende kostnadsramme i Framsikt. I tillegg har rapportering på «trafikklys» hatt noen utfordringer. Prosjektleder mener derfor det hadde vært fordelaktig om disse rapporteringene var bedre «synkronisert», slik at forhold som ble varslet i Framsikt ble svart ut direkte i porteføljestyremøtene

Se figur 6 under kapittel 4.2.4 for oversikt over alle møter som er gjennomført i skoleprosjektene. Administrasjonen har sendt over presentasjoner og referater knyttet til møtene.

Prosjektleder for skoleprosjektene opplyser også at prosjektet rapporterer primært til porteføljestyret, og at rapporteringen til kommunestyret går gjennom porteføljestyret. Prosjektet er også i direkte dialog med utvalgene og formannskapet i forbindelse med politiske saker som skal behandles. Prosjektet har ved flere anledninger presentert pågående arbeid for utvalgene og formannskapet når det fremlegges politiske saker for behandling.

Administrasjonen har imidlertid løpende rapportert om status i årsbudsjett og årsrapporter, samt i tertialrapporter. Administrasjonen har blant annet rapportert om status for skolebruksplanen og for enkeltprosjektene som inngår i porteføljen av skoleprosjekter. Se vedlegg 4 for flere eksempler på rapportering i årsrapporter og tertialrapporter mv som gjelder skoleprosjektene.

Prosjekteier opplyser at administrasjonen rapporterer om skoleprosjektene gjennom kvartalsrapporter og årsrapporter. I tillegg har administrasjonen jevnlig holdt presentasjoner i politiske hovedutvalg/formannskap. I tillegg har det siste to år vært en del enkeltsaker for å fastsette endelig utbyggingsportefølje og midlertidige skoleløsninger i utbyggingsperioden, hvor administrasjonen også rapporterer.

Prosjekteier forklarer også at administrasjonen har lagt vekt på å bygge opp systemer for månedlig rapportering.

Prosjekteier mener at det kunne vært en fordel å ha en prosjektkontroller innad i prosjektmiljøet for å bistå med rapportering og oppfølging av økonomi. Dette gjelder av hensyn til den store porteføljen av prosjekter kommunen har. Det er rom for fortsatt forbedring i den interne rapporteringen som har blitt betydelig bedre siste to årene, spesielt når det gjelder faste månedsrapporter. Det er for mange manuelle operasjoner, som burde vært effektivisert gjennom bruk av et digitalt prosjektstyringsverktøy som var koblet opp mot kommunes økonomisystemer. Dette kunne ifølge prosjekteier bidra til bedre oppfølging og styring av prosjektene.

Leder for prosjektkontoret forklarer at rapporteringen fungerer godt for skoleprosjektene, men at rapporteringen (også for skoleprosjektene) er tidkrevende som følge av tungvinte og manuelle systemer. Lederen mener det ville det vært nyttig med et prosjektstyringsverktøy som kunne både kunne gjort rapporteringen enklere og samtidig redusere risikoen for feil.

## 6 REVISJONENS KONKLUSJONER OG VURDERINGER

### Konklusjoner

Når det gjelder problemstilling 1 er revisjonens konklusjon at kommunen i stor grad har en internkontroll som legger til rette for god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter.

Når det gjelder problemstilling 2 er revisjonens konklusjon at kommunens internkontroll i all hovedsak legger til rette for gode rapporteringsrutiner i tidligfasen. Revisjonen legger vekt på at rutineene for administrativ rapporteringen til porteføljestyret legger opp til månedlig rapportering på framdrift, risiko og økonomi. Samtidig kan rapporteringen til kommunestyret være mer utfyllende om blant annet status i forhold til styringsramme (P50) og kostnadsramme (P85) for prosjektene.<sup>12</sup>

Revisjonen konkluderer samlet med at kommunen i stor grad har systemer og rutiner som legger til rette for kontroll og styring i tidligfasen av investeringsprosjekter.

### Vurderinger

#### **Problemstilling 1 Ullensaker kommunes internkontroll for tidligfasen i investeringsprosjekter**

Revisjonen legger i denne undersøkelsen til grunn at en hensiktsmessig prosjektmodell bidrar til god internkontroll i investeringsprosjekter.

Undersøkelsen viser at kommunens nye prosjektmodell er gradvis tatt i bruk og utviklet i perioden 2021 - 2024. Det nye prosjektsystemet er et sett med rutiner, dokumenter og maler som i større grad er tilpasset kvalitetssystemet EQS, sammenlignet med den tidligere prosjekthåndboka (2016). Både den tidligere prosjekthåndboka og det nye prosjektsystemet bygger på statens prosjektmodell og på prosjektveiviseren. Det nye systemet stiller imidlertid strengere krav til utredninger og til kvalitetssikring i tidligfasen, sammenlignet med den tidligere prosjekthåndboken.

Revisjonen mener at kommunens prosjektmodell utgjør et godt rammeverk for gjennomføring av investeringsprosjekter. Det er etter revisjonens vurdering også positivt at prosjektmodellen i stor grad bygger på anerkjent praksis fra prosjektveiviseren og statens prosjektmodell.

Undersøkelsen viser at kommunen blant annet har en klar faseinndeling med beslutningspunkter i sin prosjektmodell. Kommunestyrets rolle i det enkelte investeringsprosjekt håndteres i stor grad gjennom mandatet og bestillingen av det enkelte prosjekt. Etter revisjonens vurdering ivaretar prosjektmodellen

---

<sup>12</sup> Gjelder rapportering i gjennomføringsfasen.

forventingen om at kommunestyret skal fatte beslutning om både valg av konsept og endelig investeringsbeslutning i investeringsprosjekter.

Det er ikke obligatorisk for kommuner å vedta et investeringsreglement, i tillegg til økonomireglementet. Revisjonen mener det likevel kan være hensiktsmessig at kommunen vurderer å utarbeide et overordnet investeringsreglement med sentrale overordnede føringer for investeringsprosjekter, som utfyller bestemmelsene i økonomireglementet. Dette vil kunne bidra til å sikre ytterligere demokratisk forankring av viktige prinsipper for prosjektstyring, i tillegg til forankringen som i dag skjer gjennom behandling av mandatet og bestillingen av det enkelte investeringsprosjekt.

Revisjonen mener videre det er positivt at kommunen har som praksis å etablere prosjektorganisasjoner med klart definerte roller og ansvar. I begge de utvalgte prosjektene har kommunen etablert prosjektorganisasjoner med prosjekteier og styringsgrupper/porteføljestyre i tillegg til prosjektledelse. Dette bidrar både til å sikre forankring på politisk nivå, og god oppfølging av prosjektene.

Revisjonen mener også at kommunens prosjektmodell er god når det gjelder å utrede behov og konsepter. Det er blant annet en klar forventning om at det for store prosjekter skal gjennomføres konseptvalgutredninger, som kvalitetssikres eksternt (KS1) før politisk behandling. Revisjonen mener at ved å stille krav om både konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring (KS 1) er kommunens prosjektmodell sammenfallende med statens prosjektmodell (beste praksis) når det gjelder kvalitetssikring av konsepter i større investeringsprosjekter i tidligfasen.

Tidligfasen i renseanleggprosjektet ble hovedsakelig utført før dagens prosjektsystem ble innført. I 2014 fikk likevel kommunen et selskap til å utrede flere alternativer. Et av alternativene var å overføre avløpet fra Kløfta renseanlegg til Midtre Romerike Avløpsselskap IKS, i tråd med statsforvalters anbefaling. Kommunen valgte først å videreføre Gardermoen renseanlegg og å oppgradere Kløfta renseanlegg. I 2016 bestemte kommunen seg imidlertid for å oppgradere og bygge ut Gardermoen og legge ned Kløfta renseanlegg. Dette alternativet hadde høyere forventede investeringskostnader enn andre alternativer, men ble blant annet foretrukket for å styrke det interne fagmiljøet i kommunen. På dette tidspunktet ble ikke alternativet med å overføre avløpet fra Kløfta renseanlegg til Midtre Romerike Avløpsselskap IKS vurdert, blant annet fordi det i 2014 ble anslått at dette alternativet hadde høyest kostnad.

Revisjonen mener det kan være svakheter ved kommunedirektørens saksframlegg fra 2016, i og med at alternativet med å overføre avløpet fra Kløfta renseanlegg til Midtre Romerike Avløpsselskap IKS ikke vurderes (som i 2014). Videre vurderes og vektlegges kostnadene og effektene for innbyggerne i liten grad. Dette gjelder særlig fordi kostnadene ved investeringen skal dekkes av nåværende og framtidige innbyggere gjennom avløpsgebyrer.

Når det gjelder skoleprosjektene er kommunen fortsatt tidlig i konseptfasen. Per oktober 2024 er status at det er fastsatt en mulig rekkefølge for prosjektene, og at det blant annet arbeides videre med alternativ med ny stor ungdomsskole på ny tomt i Jessheim.

Revisjonen mener at kommunen har oversikt god oversikt over både behovene og mulige konsepter for å løse behovene i skoleprosjektene. Kommunen har blant annet belyst behovet for økt skolekapasitet i Jessheim (sone C) gjennom en skolebruksplan (2021) og en konseptvalgutredning (2023). Det er også gjennomført eksternt kvalitetssikring (KS1) av konseptvalgutredningen i tråd med rutinene i ny prosjektmodell.

Revisjonen vil bemerke at prosjektet i liten grad har gjennomført en grovsiling av ulike alternative konsepter i konseptvalgutredningen for å sikre at det kun jobbes videre med de mest aktuelle konseptene i en alternativanalyse/samfunnsøkonomiske analyse. Det er heller ikke utført en samfunnsøkonomisk analyse, som statens prosjektmodell krever. I en konseptvalgutredning bør ikke konseptene detaljeres mer enn nødvendig for å ta stilling til om fastsatte mål og rammebetingelser oppnås, og for kunne gjennomføre samfunnsøkonomiske analyse. Revisjonen legger ellers til grunn at valg av konsept utelukkende er et politisk valg, mens det er administrasjonens ansvar å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Revisjonen mener videre det er positivt at kommunen har en prosjektmodell som sikrer at det utarbeides et kvalitetssikret kostnadsestimat med usikkerhetsavsetning, og at det utarbeides en styringsramme (P50) og en kostnadsramme (P85) for aktuelle prosjekter. Dette er gjennomført i renseanleggprosjektet, og vil også bli gjennomført i skoleprosjektene. Kommunens prosjektmodell er i tråd med beste praksis for investeringsprosjekter også på dette området.

### **Problemstilling 2: Om kommunens internkontroll legger til rette for gode rapporteringsrutiner i investeringsprosjekter**

Når det gjelder problemstilling 2 mener revisjonen at rutinene for administrativ rapporteringen til porteføljestyret er god med månedlig rapportering på framdrift, risiko og økonomi. Revisjonen mener det er positivt at administrasjonen har etablert systemer og rutiner som sikrer en tett oppfølging av prosjektene gjennom prosjekteier og styringsgrupper/porteføljestyrer i tillegg til den ordinære virksomhetsstyringen (Framsikt).

Revisjonen vil likevel vise til at både prosjekteier, prosjektleder og leder for prosjektkontoret forklarer at rapporteringen innebærer mange manuelle operasjoner og at det er behov for at den effektiviseres. Prosjekteier mener også at det er behov for en egen controller for å styrke den økonomiske oppfølgingen av investeringsprosjektene ytterligere.

Når det gjelder rapporteringen til kommunestyret mener revisjonen det er et potensial for å rapportere mer utfyllende om blant annet status i forhold til styringsramme (P50) og kostnadsramme (P85) for aktuelle prosjekter. Det kan også være et potensial for å rapportere mer utfyllende om hvordan risiko håndteres i prosjektene.

Det er også positivt at administrasjonen rapporterer informasjon og status om de store prosjektene både i utvalgsmøter ved behov og gjennom politisk behandling av saken i tidligfasen.

## REFERANSER

### **Lover og forskrifter**

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

### **Stortingsdokumenter**

NOU 2016: 4 Ny kommunelov

### **Veiledere og standarder**

BA (2015) Veileder – Tidligfase i byggeprosjekter

Bygg 21 (2019) Veien til en kompetansedrevet næring – kompetanse som konkurransefortrinn

COSO (2013) Internkontroll – et integrert rammeverk

DFØ (2024) Veileder i internkontroll

Finansdepartementet (2008) Veileder nr. 6 Kostnadsestimering

Finansdepartementet (2010) Veileder nr. 9 Utarbeidelse av KVVU dokumenter

Finansdepartementet (2014) Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Finansdepartementet (2019) R-108/19 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten

Finansdepartementet (2021) Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. rundskriv R-109

Finansdepartementet (2023) Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten. R-108/23

Kommunal- og regionaldepartementet (2011) Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet

KS (2022) Internkontroll i kommunene

### **Rapporter**

BA (2015) Veileder – Tidligfase i byggeprosjekter

Departementene (2016) Kostnadsestimering av veg- og jernbaneprosjekter

Dovre (2020) Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen

Harrison, Frederick & Lock, Dennis (2004): Advanced project management

HIA (2005) Prosjektledelsens kostnadsstyring under prosjektering og bygging av Teater og Konserthus for Sørlandet

Multiconsult (2017) OSCAR - Rapport fra delprosjekt 1 – tidligfase

NTNU (2014) Bruk av kuttlistor i store statlige investeringer

NTNU (2014) Avvik mellom etatenes kostnadsestimat og anbefalingene i KS2

NTNU (2015) Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag, Concept rapport Nr 45. Welde m.fl.

NTNU (2016) Prosjektmodeller og prosjekteierstyring i statlige virksomheter, Concept-rapport nr 50

NTNU (2016) Mulighetsrommet. Utgangspunktet for et godt konseptvalg

NTNU (2018) Usikkerhetsstyring og samhandling i byggeprosjekter

NTNU (2018) God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVV)

NTNU (2019) Estimering av kostnader i store statlige prosjekter: Hvor gode er estimatene og usikkerhetsanalysene i KS2-rapportene?

NTNU (2024) Kostnadsendring fra KS1 til KS2 i store statlige prosjekter

Oslo Economics, COWI og Kinei (2022) Mulighetsstudie for VA-sektoren med samfunnsøkonomiske analyser

Osloeconomics og Atins (2021) Evaluering av investeringsregimet i Oslo kommune

Project Management Institute (2019) A Systematic Literature Review: The Front End of Projects

Stortinget (2019) Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker

## Dokumenter fra Ullensaker kommune

Aquateam COWI AS (2014) Hovedstruktur for avløpsrensing i Ullensaker kommune. Vurdering av ulike alternativer

Aquateam COWI AS (2016) Skisseprosjekt for sekundærrensing ved Kløfta renseanlegg

Holte Consulting (2020) Kvalitetssikring og usikkerhetsanalyse. Utvidelse av Gardermoen renseanlegg UGRA. Utarbeidet for Ullensaker kommune. 13. mai 2020.

Norconsult (2023) Mulighetsstudie 6-parallel ungdomsskole på Nordby

Ullensaker kommune (2014). Oppfølging av klage. Saksframlegg. 23.07.2014

Ullensaker kommune (2016a) Administrativ håndbok for gjennomføring av investeringsprosjekter. Versjon 2.0 - Godkjent 12.1.2018

Ullensaker kommune (2016b) Ny løsning for kløfta renseanlegg. Kommunedirektørens saksframlegg. 2.11.2016

Ullensaker kommune (2020) Styringsdokument for UGRA prosjektet 07.07.2020

Ullensaker kommune (2021a) Utvidelse av Gardermoen avløpsrenseanlegg – UGRA. Invitasjon til prekvalifisering – Entrepriise for bygg- og anleggsarbeider, EB01

Ullensaker kommune (2021b). Årsbudsjett 2022. Økonomiplan 2022 – 2025. Kommuneplanens handlingsdel

Ullensaker kommune (2021c) Skolebruksplan 2021-2031

Ullensaker kommune (2022). Årsbudsjett 2023. Økonomiplan 2023 – 2026. Kommuneplanens handlingsdel

Ullensaker kommune (2023a) KVVU-rapport / prosjekt ny ungdomsskole Jessheim

Ullensaker kommune (2023b) Saksframlegg Konseptvalgutredning (KVVU) ny ungdomsskole og økt barneskolekapasitet på Jessheim

Ullensaker kommune (2023c) Rapportering per 1. tertial 2023 Ullensaker kommune

Ullensaker kommune (2023d) Rapportering per 2. tertial Ullensaker kommune

Ullensaker kommune (2023e) Styringsdokument for skoleprosjektene. 9. mai 2023

Ullensaker kommune (2023f) Økonomireglement Ullensaker kommune

Ullensaker kommune (2023g) Årsbudsjett 2024. Økonomiplan 2024 – 2027. Kommuneplanens handlingsdel

Ullensaker kommune (2024) Ny utslippstillatelse for kommunale avløpsanlegg i

Ullensaker kommune (2024a) Informasjon om roller og ressurser - revisjon

Ullensaker kommune (2024b) Problem og behovsbeskrivelser (20.08.2024)

Ullensaker kommune (2024c) Ny PA håndbok

Ullensaker kommune (2024d) Rapportering 1.kvartal 2024.

### Nettsider

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2022a) Byggeprosessen - steg 1  
Avklare behov i bygg- og anlegg

<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg/avklare-behov>

(online 6. september 2024)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2022b) Byggeprosessen - steg 2  
Konseptutvikling og bearbeiding i bygg- og anlegg

<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen/konseptutvikling-og-bearbeiding-i-bygg-og-anlegg>

(online 6. september 2024)

Jessheimpuls (2023) Løpet for nye skoler vedtatt. 9. mai 2023

<https://jessheimpuls.no/lopet-for-nye-skoler-vedtatt/> (online 4.10.2024)

Midt Jessheim (2023) Ullensaker kommune øker forbruksgebyret på avløp med 44 prosent og forbruksgebyret på vann med 15,79 prosent fra 2024. :

<https://www.mittjessheim.no/gebyrsjokk-for-innbyggerne-oket-44-prosent/s/5-111-221952> (online 3.10.2024)

## VEDLEGG 1 – UTTALELSE FRA KOMMUNEDIREKTØR



ULLENSAKER  
KOMMUNE

Område for plan, kultur og teknisk

Romerike Revisjon Iks  
Ringvegen 4  
2050 JESSHEIM

Deres ref.:

Vår ref.:

24/5338 - 5

Saksbehandler:

Erlend Eggum

Dato:

29.11.2024

### Svar på - Forvaltningsrevisjon - internkontroll i investeringsprosjekter

Kommunedirektøren takker Romerike Revisjon IKS for vel gjennomført revisjon av kommunens internkontroll for investeringsprosjekter i tidligfase samt rapporteringsrutiner. Revisjonsrapporten oppfattes som en grundig gjennomgang av internkontrollen av Gardermoen renseanlegg og porteføljen av skoleprosjekter.

Det er gledelig å se at revisjonsrapporten konkluderer med at kommunen i all hovedsak har et godt rammeverk med etablert prosjektmetodikk og bruk av beste praksis som følges i tidligfasen av prosjektene.

Med hilsen

Erling Sigmund Kristiansen  
Kommunedirektør

Erlend Eggum  
Kommunaldirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*

## VEDLEGG 2 – REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på området som undersøkes. Revisjonskriteriene er dermed målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot. Revisjonskriterier kan utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området.

I denne undersøkelsen utledes revisjonskriteriene blant annet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83.
- Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) (2023): Prosjektveiviseren – En felles prosjektmodell for offentlig sektor.
- Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Direktoratet for økonomistyring (DFØ) 2018.
- Veileder til utredningsinstruksen. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) 2018.
- COSO (2013): Internkontroll – et integrert rammeverk

### **Internkontroll i investeringsprosjekter**

#### **Kommunelovens krav til internkontroll**

Kommunen skal ifølge kommuneloven § 25-1 ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette omfatter 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

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.

Når det gjelder i investeringsprosjekter kan internkontrollen legge til rette for at kommunen har god styring og kontroll i hele prosjektperioden.

### **Forventinger til god praksis i tidligfasen i investeringsprosjekter**

Nedenfor beskriver vi anerkjent praksis i tidligfasen i investeringsprosjekter på generelt nivå. Kommunen må imidlertid selv utarbeide en prosjektmodell, samt rutiner og praksis som bygger på og ivaretar anerkjent praksis. Kriteriene som revisjonen legger til grunn for problemstillingen framgår av tekstboksen avslutningsvis i kapittelet.

Tidligfasen defineres som perioden fra første initiativet tas til endelig investeringsbeslutning (NTNU 2015, 14). En grundig tidligfase bidrar til å sikre suksess i investeringsprosjekter (Project Management Institute 2019, 15). I tidligfasen har beslutningene som tas størst virkning for den langsiktige verdiskapningen. Det er i denne fasen viktig å ha bredest mulig tilfang av spisskompetanse innen ulike fag og god prosjektledelse med kompletterende prosessledelse (Multiconsult 2017,9).

Definisjonen av tidligfase kan variere, men i hovedsak er tidligfasen den perioden hvor prosjektet blir definert og utformet, før det faktisk blir startet. Det i tidligfasen at den konseptuelle utformingen blir gjort, forberedelser og vurderinger blir utført, og beslutningen om gjennomføring blir tatt. I tidligfasen defineres dermed premissene for prosjektet (NTNU 2024,6).

### Prosjektmodell/rammeverk

I henhold til anerkjent prosjektmetodikk og beste praksis bør kommunen ha en prosjektmodell, investeringsreglement eller et rammeverk for styring og kontroll med investeringsprosjekter. En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan prosjekter skal gjennomføres fra idéfase, via planlegging, prosjektgjennomføring og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsgrunnlag og beslutningspunkter mellom ulike faser, og bidrar til at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte (NTNU 2015).

En prosjektmodell bidrar både til internkontroll og til at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. De viktigste aspektene i en prosjektmodell er klar faseinndeling, klare beslutningspunkter, kvalitetssikring og enkelhet. I kommuner vil prosjektmodeller ofte være nedfelt i investeringsreglement eller lignende (NTNU 2015). I henhold til krav og forventinger til internkontroll bør kommunen også kontinuerlig evaluere og forbedre skriftlige prosedyrer, inkludert valgt prosjektmodell.<sup>13</sup>

Når det gjelder prosjektmodellen (og annen internkontroll) kan det skilles mellom overordnede styringsdokumenter (policydokumenter) og mer detaljerte prosedyrer/rutiner for prosjektgjennomføringen, jf. [DFØs veileder i internkontroll](#). De overordnede styringsdokumentene (policydokumentene) fastsetter hvem som har ansvaret for hva, mens prosedyrene/rutiner fastsetter hvordan prosessene/aktivitetene/ skal gjennomføres. I denne undersøkelsen er det i hovedsak elementene av prosjektmodellen som gjelder overordnet styring som er relevant.

Delene av prosjektmodellen som gjelder overordnet styring framgår av et investeringsreglement i flere kommuner. Til sammenligning vil prosjekthåndbøker ofte i større grad inneholde mer detaljerte prosedyrer og rutiner, som er viktige for prosjektledelse. Det er imidlertid ikke obligatorisk for kommunene å vedta et investeringsreglement. Fordeler med at kommunestyret vedtar et

---

<sup>13</sup> Dette baserer seg blant annet på Coso, kommuneloven § 9-13 og § 25 -1 samt kommunalsjef sin veileder for internkontroll «Orden i eget hus» (2020)

investeringsreglement kan imidlertid være at det bidrar til å sikre demokratisk kontroll og forankring av viktige prinsipper for prosjektstyring.

#### Faseinndeling med beslutningspunkter

Anerkjente prosjektmodeller (som prosjektveiviseren, statens prosjektmodell, Prince 2 mv.) har til felles at det bør være en faseinndeling med klare beslutningspunkter. Figuren nedenfor illustrerer eksempelvis faseinndelingen som gjelder i statlige investeringsprosjekter. I denne modellen er tidligfasen omfattende og består av en idefase, konseptfase og et forprosjekt, som er underlagt ekstern kvalitetssikring i to omganger (KS1 og KS2). Gjennomføringsfasen starter først når Stortinget har fattet en investeringsbeslutning.

**Figur 4 Faseinndelingen i statens prosjektmodell (KS ordningen)**



Figuren illustrerer blant annet viktigheten av å ha klare beslutningspunkter (KS1 og KS2) hvor prosjektet blir vurdert før det kan gå videre til neste fase. Dette sikrer at prosjektet er godt nok utredet og at det har nødvendige godkjenninger før det går videre.

KS1 er en kvalitetssikring av konseptvalgutredningen (KVU) som gjennomføres før det tas beslutning om konsept. KS2 er en kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag som før endelig kostnadsramme og investeringsbeslutning (Finansdepartementet 2023).

Beslutningspunktene KS1 og KS2 involverer også regjeringen og Stortinget, noe som understreker viktigheten av politisk forankring og kontroll i store offentlige prosjekter. Gjennom å fastsette en styringsramme (P50) og en kostnadsramme (P85) i KS2 kartlegges og håndteres også usikkerhet tidlig, noe som både er viktig for å sikre at de folkevalgte er kjent med de økonomiske rammene og at det er realistisk at prosjektet holder seg innenfor rammene.

Ved å etablere en modell med klare beslutningspunkter, hvor det går fram hvordan kommunestyret skal involveres, kan kommunen sikre at de folkevalgte får relevant informasjon på riktig tidspunkt. Dette gir demokratisk styring og kontroll over sentrale investeringsbeslutninger og mulighet for politisk styring av prosjektenes retning og omfang.

Det å styre i faser (Manage by stages) er også et av prinsippene i PRINCE2. Et PRINCE2 prosjekt skal planlegges, overvåkes og kontrolleres i faser. Disse fasene skilles av kontrollpunkter som godkjennes av prosjektstyret (project board/styringsgruppe). Dette medfører at ledelsen har faste kontrollpunkt gjennom hele prosjektet. På slutten av hver fase vurderer prosjektstyret blant annet framdriften og prosjektbegrunnelsen (business case) og bestemmer om prosjektet skal fortsette til neste fase (PRINCE2 Wiki 2024a).

Prosjektveiviseren (som bygger på PRINCE2) beskriver fem faser og seks beslutningspunkter. I forkant av fasene og beslutningspunktene ligger identifiseringen av behov/prosjektide/problem. I henhold til modellen som er vist i figur 5, ligger ansvaret for «fase 1 Konsept» og «fase 5 Realisere» i linjeorganisasjonen, mens «fase 2 Planlegge», «fase 3 Gjennomføre» og «fase 4 Avslutte» ligger hos prosjekteier.

**Figur 5 Prosjektveiviserens fem faser og seks beslutningspunkter**



Ledelsesdokumentene under hver fase støtter planleggingen og gjennomføringen av prosjektet.

Nedenfor redegjøre vi nærmere for idefasen og konseptfasen, som begge er sentrale i tidligfasen av et investeringsprosjekt.

**Idefasen**

Den første delen av tidligfasen omtales ofte som idefasen. Ifølge prosjektveiviseren bør virksomheten registrere og prioritere diverse behov, problemer eller ideer til tiltak som kan være aktuelt å utrede i en konseptfase. Alle virksomheter bør jobbe med å definere behov og tiltak som støtter opp under virksomhetens strategiske mål. Idefasen omhandler linjeorganisasjonens (kommunens) prosess for å identifisere, registrere og prioritere behov, problemer eller ideer til større eller mindre forbedringstiltak. I idefasen besluttes det om et behov, problem eller ide til et mulig tiltak skal utredes

nærmere i en konseptfase og det bør blant annet utnevnes en leder for utredningsarbeidet (Prosjektveiviseren 2024).

### Konseptfasen – utrede behov/problem

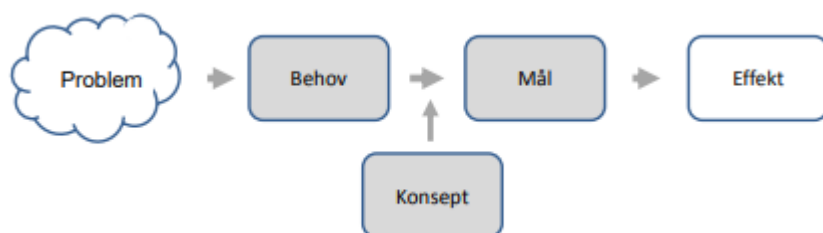
Konseptfasen starter når virksomhetsledelsen har bestemt at et behov, et problem eller en ide skal utredes nærmere i en konseptfase. Formålet er å sikre at et prosjekt er riktig bruk av ressurser for å tilfredsstillere et definert behov ved å utrede alternative konsepter og velge det beste konseptet. Konseptfasen skal gi ledelsen god, relevant og tilstrekkelig informasjon for å beslutte om det skal settes i gang et nytt prosjekt (Prosjektveiviseren 2024).

I henhold til prosjektveiviseren skal konseptfasen sikre at et eventuelt prosjekt vil være riktig bruk av virksomhetens ressurser. Dette gjøres ved å utrede alternative konsepter og velge det beste konseptet. Konseptfasen skal sikre at ledelsen får god, relevant og tilstrekkelig informasjon til å beslutte om de skal settes i gang et nytt prosjekt. Formålet er både å forhindre bruk av ressurser på dårlige prosjekter og å godkjenne bruk av ressurser på prosjekter som er levedyktig og lønnsomme. Det bør utredes minst tre alternative konsepter, i tillegg til nullalternativet. Nullalternativet er dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak (Prosjektveiviseren 2024).

Det beste konseptet er det som gir størst samlede gevinster (nytte) i forhold til prosjektets samlede kostnader for samfunnet. En sentral del av konseptfasen er derfor å danne seg et realistisk bilde av gevinstene som prosjektet skal bidra til (Prosjektveiviseren 2024).

Begrepene problem, behov, mål og effekt er nært beslektet, og det må være et samsvar mellom disse som vist i figuren nedenfor. Det er den antatte effekten som vil være avgjørende for valget av konsept, men det er den uønskete tilstanden eller problemet som er utgangspunktet og som setter en på sporet etter en løsning (NTNU 2016).

**Figur 10 Samsvar mellom problem, behov, mål og effekt**



Formålet med konseptvalgutredningen er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen. I KS-ordningen er det et krav at konseptvalgutredningen skal være strukturert med følgende kapitler (Finansdepartementet 2023)):

1. **Problembeskrivelse:** Utgangspunktet for ethvert prosjekt er at man står overfor et problem som skal løses. Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det skal fremkomme hva som er problemets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt, uten å gå nærmere inn på hvordan problemet kan løses. Problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. Det bør gjøres en vurdering av hva som er årsakene til at problemene har oppstått
2. **Behovsanalyse:** Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Den skal inneholde en kartlegging av relevante interessenter/aktører i en interessentanalyse. Analysen skal få frem hvem som berøres av tiltaket og avdekke interessekonflikter. Analysen må inneholde en vurdering av styrken i de ulike identifiserte behovene og det må fremkomme hvilket behov som skal legges til grunn for den videre utredningen.
3. **Strategiske mål:** Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket. For samfunnet skal det beskrives samfunns mål og for brukerne skal det beskrives effektmål. Samfunns målet skal beskrive den positive tilstanden eller utviklingen som prosjektet skal bygge opp under. Det er knyttet til tiltakets virkninger for samfunnet og skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket. Effektmålene skal beskrive hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket. De skal være prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstanden etter gjennomføring av tiltaket.
4. **Rammebetingelser for konseptvalg:** Rammebetingelsene omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift
5. **Mulighetsstudie:** Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer et mulighetsrom. Mulighetsstudien skal være en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger
6. **Alternativanalyse:** Med bakgrunn i punktene over skal det utarbeides en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innen formulighetsrommet.

Konseptene skal detaljeres så langt det er nødvendig (men ikke lengre) for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse med både prissatte og ikke prissatte virkninger. Behovet for detaljering kan variere mellom sektorer og avhenge av om en vurderer et prosjekt eller et program med flere tiltak.

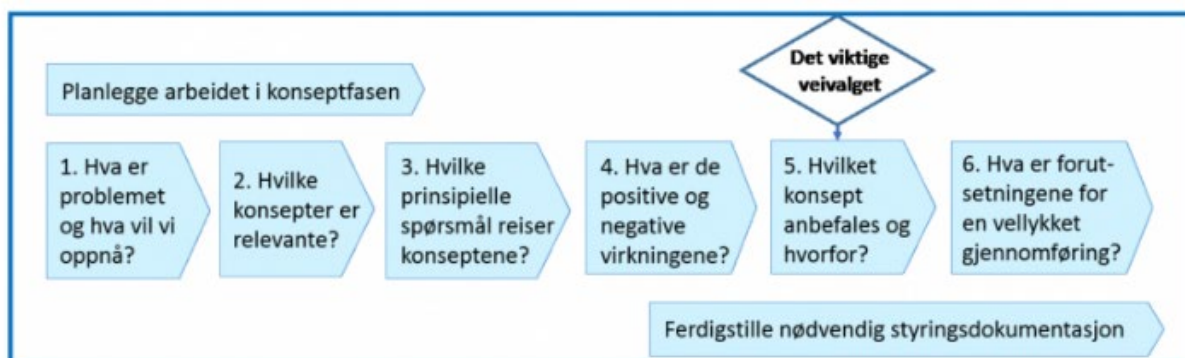
Den samfunnsøkonomiske analysen skal gjennomføres i tråd med de krav som er satt i Finansdepartementets rundskriv [R-109 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.](#) (Finansdepartementet 2021)

7. Føringer for forprosjektfasen: I løpet av KVVU-arbeidet avdekkes det forhold som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av prosjektet. Dette kan være forutsetninger for oppnå nytteeffekter, informasjon om usikkerhet og risiko, eksterne aktørers interesser, krav til kompetanse eller andre ting. I KVVU-arbeidet skal det utarbeides en gjennomføringsstrategi for den etterfølgende forprosjektfasen slik at sentral informasjon overleveres fra konseptfasen til forprosjektfasen, og beslutningstaker kan legge nødvendige føringer for det videre arbeidet med prosjektet.

NTNU anbefaler at dårlige konsepter fjernes på et tidlig tidspunkt i KVVU-arbeidet. Dette bør være en prioritert oppgave, og bør gjøres før den mer detaljerte utredningen og samfunnsøkonomiske analysen starter. Et viktig prinsipp er dermed å gjøre en systematisk grovsiling av alternative konsepter med tanke på å fjerne de dårligste (NTNU 2018).

Bruk av samfunnsøkonomisk analyser kan være et nyttig virkemiddel for å kartlegge kostnader og nytte i konseptfasen. Formålet med samfunnsøkonomiske analyser er å klarlegge og synliggjøre konsekvensene av offentlige tiltak før beslutninger fattes gjennom å framskaffe systematisk og mest mulig fullstendig og sammenlignbar informasjon om nytte- og kostnadsvirkninger. Samfunnsøkonomiske analyser skal gi grunnlag for å vurdere om et offentlig tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, det vil si om summen av nyttevirkningene overstiger summen av kostnadsvirkningene. Det skal også gi grunnlag for å rangere og prioritere mellom alternative tiltak. Samfunnsøkonomiske analyser utgjør en viktig del av beslutningsgrunnlaget for om et offentlig tiltak skal gjennomføres (Prosjektveiviseren 2024, Finansdepartementet 2014).

Ifølge prosjektveiviseren bør utredningsaktivitetene i konseptfasen besvare seks sentrale spørsmål, som tilsvarer minimumskravene i utredningsinstruksen som gjelder for statlige virksomheter (se figur 2). Det beste konseptet er det som gir størst samlet gevinst (nytte) i forhold til prosjektets samlede kostnader for samfunnet. En sentral del av konseptfasen er å danne seg et realistisk bilde av gevinstene som prosjekt skal bidra med (Prosjektveiviseren 2024).

**Figur 11 Seks sentrale spørsmål som bør besvares i en konseptfase**

Utredning av behov står også sentralt i statens prosjektmodell. Utgangspunktet for ethvert prosjekt er nemlig at virksomheten står overfor et problem som skal løses. I statens prosjektmodell, er det blant annet et krav til at det i konseptvalgutredninger (KVU) skal redegjøres for hvilke uløste problemer man ser på, hva som er problemets omfang, alvorlighetsgrad, og hvem som blir berørt i en egen problembeskrivelse. Problembeskrivelsen bør både ta med dagens problemer og forventet framtidig utvikling. Det skal også gjennomføres en behovsanalyse og en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelle alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse (Finansdepartementet 2019). I behovsanalysen vil det prosjektutløsende behovet konkretiseres, det vil si samfunnsbehovet som utløser planleggingen av tiltaket (Finansdepartementet 2010).

Tabellen nedenfor illustrerer sammenhengen mellom minimumskravene til utredningsinstruksen, de åtte arbeidsfasene i en samfunnsøkonomisk analyse og de ulike kapitlene i en konseptvalgutredning (jf. rundskriv R-108/2023 som gjelder Statens prosjektmodell).<sup>14</sup>

**Tabell 10 Sammenhengen mellom minimumskravene til utredningsinstruksen, de åtte arbeidsfasene i en samfunnsøkonomisk analyse og de ulike kapitlene i en konseptvalgutredning**

Minimumskravene til utredningsinstruksen – de seks spørsmålene	til Åtte arbeidsfaser i en samfunnsøkonomisk analyse	en Kapitler i en KVU (Statens prosjektmodell)
1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?	Fase 1 Beskriv problemet og formuler mål	1. Problembeskrivelse 2. Behovsanalyse 3. Strategiske mål
2. Hvilke tiltak er relevante?	Fase 2 Identifiser og beskriv relevante tiltak og eventuell tilleggsanalyse om prinsipielle hensyn	4. Rammebetingelser for konseptvalg 5. Mulighetsstudie

<sup>14</sup> <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser/2-samfunnsokonomiske-analyser-som-grunnlag-gode-beslutninger>

4. Hva er de positive og negative virkninger, hvor varige er de og hvem blir berørt?	Fase 3 Identifiser og beskriv virkninger Fase 4 Tallfest, verdsett og vurder virkninger Fase 5 Vurder samfunnsøkonomisk lønnsomhet Fase 6 Gjennomfør usikkerhetsanalyse Fase 7 Beskriv fordelingsvirkninger	6. Alternativanalyse (i samsvar med rundskriv R-109)
5. Hvilket tiltak anbefales. Og hvorfor?	Fase 8 Gi en samlet vurdering og anbefal	
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?	tiltak	7. Føringer for forprosjektfasen

Ifølge [Direktoratet for forvaltning og økonomistyring \(DFØ\)](#) skal behovsvurderinger ivareta både brukernes behov, overordnede mål og den økonomiske situasjonen. Når det er meldt inn behov om ny funksjonalitet, større areal eller et gammelt bygg eller anlegg, er det lett å konkludere med at den enkleste løsningen er å bygge nytt. Det kan imidlertid godt hende at behovet kan løses uten å sette i gang et nytt investeringsprosjekt. Disse vurderingene kan være del av en mulighetsstudie, som får fram mulige måter å løse behovene på som er identifisert (DFØ 2022a).

Avslutningsvis i konseptfasen anbefaler prosjektveiviseren blant annet at det utarbeides et prosjektforslag og en prosjektbegrunnelse. Prosjektforslaget er en helhetlig beskrivelse av det anbefalte prosjektet. Prosjektbegrunnelsen er et styringsredskap for å vurdere grunnlaget for å sette i gang prosjektet, basert på en sammenligning av kostnader og forventede gevinster (Prosjektveiviseren 2024).

#### Fastsette kostnads- og styringsramme (P50 og P85)

En viktig del av prosjektets planleggingsfase er å fastsette en kostnadsramme for prosjektet, som vedtas av kommunestyret.

Formålet med å utarbeide en kostnadsramme for investeringsprosjekter er blant annet å sette den økonomiske rammen for prosjektet, og å gi grunnlag for økonomiplanlegging av investeringen. Ved planlegging av investeringsprosjekter må kommunen derfor kalkulere det økonomiske omfanget som prosjektet vil medføre. Dette kostnadsoverslaget danner grunnlag for beslutningen om å iverksette prosjektet, og også grunnlaget for å legge prosjektet inn i kommunens økonomiplanen (Kommunal- og regionaldepartementet 2011).

I statens prosjektmodell er det et krav at skal utarbeides et komplett estimat over kostnadene og ev. inntektene i prosjektet før endelig investeringsbeslutning (Finansdepartementet 2019). Kostnadsestimatet skal representere de komplette investeringskostnadene for den finansierende, både de direkte og de indirekte kostnadene (Finansdepartementet 2008).

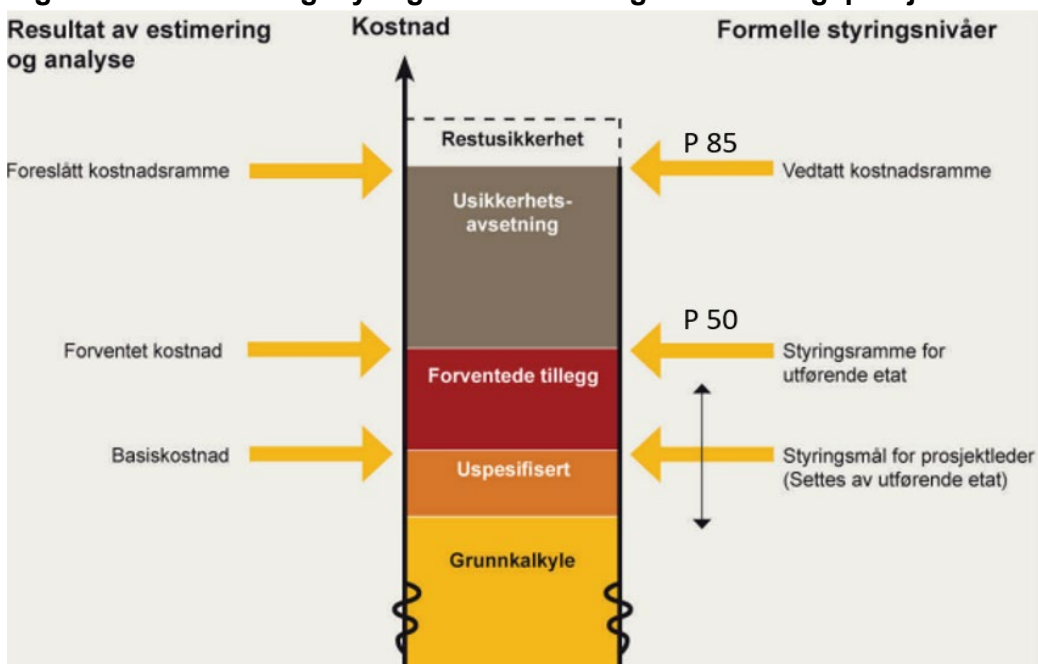
I statens prosjektmodell er det også et krav at kostnadsrammen, som angir hvor mye beslutningstakerne har satt av for å finansiere prosjektet, bør anslås på bakgrunn av et estimat for

basiskostnader og en usikkerhetsanalyse. Kostnadsrammen settes til P85, fratrukket prosjektets kuttliste (mulige forenklinger og reduksjoner). Det vil si at det er 85 prosent sannsynlighet for at den faktiske kostnaden i prosjektet vil være innenfor kostnadsrammen. Kostnadsrammen utgjør prosjektets øvre finansielle tak. Styringsrammen settes til P50 fra usikkerhetsanalysen, som innebærer at det vil være 50 prosent sannsynlighet for at styringsrammen nås. Dette er det kostnadsnivået utøvende etat forventes å levere prosjektet til. Styringsrammen angir grensen for hvor mye de ansvarlige for prosjektet maksimalt kan disponere i styringen av prosjektet (Finansdepartementet 2019).

I tråd med beste praksis bør prosjektet derfor normalt kun disponere og arbeide for å nå styringsrammen (NTNU 2014, s 7; NTNU 2019, s. 32, Departementene 2016). Hensikten er blant annet at prosjekter får insentiver til å bruke opp usikkerhetsavsetningen/P85 i prosjektet (NTNU 2013, s 32).

Usikkerhetsavsetningen (differansen mellom kostnads- og styringsrammen) skal kun benyttes til å dekke kostnader som følger av uforutsette hendelser og markedssvingninger, ikke til å dekke utvidelser av prosjektets omfang (scoop creep) (Stortinget 2019). Se figur 3 for illustrasjon.

**Figur 12 Kostnads- og styringsramme i statlige investeringsprosjekter** <sup>15</sup>



Nærmere forklaring til figuren:

<sup>15</sup> Figuren er basert på Finansdepartementets veileder nr 2 Felles begrepsapparat KS2

- Grunnkalkyle (basiskostnad) er den basiskostnaden for prosjektet. Dette er alle nødvendige kostnader som må til for å gjennomføre prosjektet uten tillegg.
- Uspesifisert tillegg er en kostnader som ikke er nærmere spesifisert, men som likevel forventes å oppstå i løpet av prosjektet.
- Forventede tillegg representerer de kostnadene som ventes å komme.
- Usikkerhetsavsetning er en avsetning for usikkerhet som gir en buffer for ukjente eller usikre kostnader som kan påvirke prosjektets totale kostnad.
- Restusikkerhet viser restusikkerheten etter at usikkerhetsavsetningen er inkludert
- P50 (Styringsramme for utførende etat) representerer et styringsnivå hvor det er 50% sannsynlighet for at kostnadene ikke vil overstige dette beløpet. Dette brukes ofte som en operativ kostnadsramme for prosjektlederen.
- P85 (vedtatt kostnadsramme) representerer et høyere nivå der det er 85% sannsynlighet for at de faktiske kostnadene ikke vil overskride dette beløpet. Dette gir en tryggere ramme for å sikre at prosjektet kan fullføres innenfor en avtalt kostnadsramme.

I statens prosjektmodell er det også et krav at det som en del av usikkerhetsanalysen som ligger til grunn for kostnadsestimatet skal utarbeides en kuttliste, som definerer mulig forenklinger og reduksjoner i prosjektets omfang. Tiltakene bør beskrives, kostnads- og tidsberegnes og rangeres (Finansdepartementet 2019). Kuttlisten skal omfatte omfangs- og kvalitetsreduksjoner som ikke er ønskelige, men som kan gjennomføres ved fare for overskridelser (NTNU 2014).

I KS-ordningen er det også et krav om ekstern kvalitetssikring av både kostnadsestimater, konseptvalg og prosjektets styringsdokumenter (KS1 og KS2) (Finansdepartementet 2019). I henhold til god estimeringspraksis og internkontroll bør kostnadsestimater gjennomgås av noen som er uavhengig av prosjektet. Dette for å sikre at estimatet er basert på gode erfaringsdata og at det er anvendt godt tverrfaglig skjønn (Finansdepartementet 2008).

Det er ledelsen som er ansvarlig for at det finnes en velfungerende estimeringsprosess i virksomheten. Det enkelt kostnadsestimat bør derfor godkjennes av en overordnet i virksomheten (Finansdepartementet 2008).

BA2015s veileder for tidligfasen i byggeprosjekter legger også vekt på at det bør etableres oversikt over kostnads- og nyttesiden for hele prosjektets levetid i tidligfasen. Det betyr både investeringskostnader, driftskostnader og driftsinntekter. Ved estimering av kostnader og inntekter er det viktig at virksomheten har en definert kostnadsestimeringsprosess, at det etableres en god beskrivelse av prosjektomfang, at estimatene dokumenteres og at det gjøres benchmarking. Videre må usikkerhetsvurderinger gjennomføres både for investeringer, driftskostnader og driftsinntekter. Når det er fremskaffet nok informasjon må det etableres resultatmål for blant annet prosjektomfang (størrelser, mengder, antall og kvalitet) og kostnader, inkl. usikkerhet (BA 2015).

I bygge- og anleggsprosjekter kan kostnadsestimatet /grunnkalkylen bygges opp etter NS 3451 Bygningsdelstabellen og NS 3453 Spesifikasjon av kostnader i byggeprosjekt. Aktuelle hovedgrupper er blant annet felleskostnader, Bygning, VVS-installasjoner, Elkraft, Tele- og automatisering, andre

installasjoner, utomhus, generelle kostnader, spesielle kostnader, forventede tillegg (inkl. mva.) og prisregulering (inkl. mva.) (NTNU 2018).

Et godt estimat er en forutsetning for å kunne drive effektiv oppfølging av reelle kostnader i prosjektet. Det er derfor viktig at estimatet kan relateres til prosjektets styringsdokument, ved at estimatet og prosjektets styringsstruktur har samme nedbrytningsstruktur (PNS) (HIA 2005, Harrison mfler 2004).

Et godt estimat skal blant annet sikre et godt kostnadsoverslag, være et godt beslutningsunderlag og gi et godt underlag for styring av prosjektet fra analyse/utredning til levert prosjekt (Dovre 2020).

### Etablere en prosjektorganisasjon med klart definerte roller og ansvar

Hensikten med planleggingsfasen er blant annet å sikre at virksomheten har en god forståelse for arbeidet som kreves før ledelsen forplikter seg til en betydelig investering (Prosjektveiviseren 2024).

I planleggingsfasen er det avgjørende at prosjektets organisering etableres, og at roller og ansvar avklares. En prosjektorganisasjon bør etableres, roller bør beskrives, og kompetanse, ansvar, forventinger, myndighet og handlingsrom defineres. Det bør blant annet vurderes om det skal etableres et prosjektstyre/styringsgruppe og utarbeides en rollebeskrivelse for prosjekteier og prosjektleder og andre sentrale roller (Prosjektveiviseren 2024).

Nedenfor redegjør vi for sentrale roller og dokumenter, som bør etableres i planleggingsfasen:

### Prosjektstyre/styringsgruppe

Ifølge prosjektveiviseren og PRINCE2 bør et prosjekt som følger god praksis ha et prosjektstyre (styringsgruppe) som er ansvarlig for å sikre et vellykket prosjekt, og som har delegert myndighet fra virksomhetsledelsen innenfor fastsatte rammer. Prosjektstyret er støtteorgan for prosjekteieren, som også er leder av prosjektstyret. Prosjektstyret skal bidra til å belyse og balansere ulike interesser i prosjektet. Ansvar og oppgaver i prosjektstyret er også generelt knyttet til de tre interessentgruppene:

- Forretning (virksomhet) – virksomhetens forventninger til prosjektet
- Bruker - de som er mottakere av prosjektproduktet
- Leverandør - de som skal bidra med nødvendige ressurser for å fremskaffe leveransene i prosjektet

For at et prosjektstyre skal fungere godt må alle disse interessentgruppene være godt representert i [prosjektstyret](#). Det vil si virksomheten som betaler for prosjektet/business sponsors/forretning (prosjekteier). Leverandørene som bidrar med ressurser og kompetanse for å realisere prosjektet (seniorleverandør) og brukerne (seniorbruker). Dette ivaretas ved at prosjektstyret (project board) innehar rollene prosjekteier (executive) som er ansvarlig for prosjektet, seniorleverandør som representerer leverandørene i prosjektet og seniorbruker som representerer brukerne (Prosjektveiviseren 2024, PRINCE2 Wiki 2024b).

Brukerne bør generelt involveres på et tidligst mulig tidspunkt for å sikre at investeringen blir tilpasset brukernes behov. Brukerorientering i prosjektet er helt nødvendig for å kunne utforme produktene som skal leveres i tråd med behovet som skal dekkes (DFØ 2022b).

Denne organiseringen av prosjektstyret sikrer både legitimitet og kobling til ledelsen i virksomheten, samt at prosjektet underbygger virksomhetens overordnede mål (Prosjektveiviseren 2024, PRINCE2). Prosjektstyret/styringsgruppen beslutter blant annet endringer i budsjett, organisasjon og innhold i prosjektet (DFØ 2022b).

### **Prosjekteier**

Prosjekteier er prosjektets øverste leder og endelige beslutningstaker. Prosjekteier leder prosjektstyret og er ansvarlig for at prosjektets mål blir nådd (Prosjektveiviseren 2024, PRINCE2). Prosjekteierrollen står sentralt i modeller for overordnet prosjektstyring. Det er prosjekteier som er ansvarlig for viktige beslutninger i prosjektet. Det kan også være en hel gruppe/styringsgruppe som ivaretar rollen og som sikrer forankringen mellom prosjektet og virksomheten. Prosjekteier skal blant annet ha en kontrollfunksjon, og være en støttespiller og tilrettelegger for prosjektet (NTNU 2016, s. 24).

Bygg 21 definerer prosjekteier som den som har det overordnede ansvaret for at virksomheten gjennomfører et vellykket prosjekt, og som er et bindeledd mellom virksomheten og prosjektet. Prosjekteier skal ivareta et virksomhetsperspektiv og blant annet sikre samsvar mellom mål/strategier og prosjektet, at prosjektet har nødvendig forankring hos ledelsen og tilstrekkelig rapportering på riktig tidspunkt. Prosjekteier skal også ivareta et prosjektperspektiv. Prosjekteier må både ha kompetanse innen prosjektstyring og kapasitet til å gjennomføre oppgaven. Bygg21 trekker også fram at manglende prosjekteierkompetanse er en hovedårsak til at prosjekter ikke lykkes (Bygg 21 2019).

Prosjekteier står hovedansvarlig for finansiering, risiko og bruksverdien av sluttprosjektet. Prosjekteier styrer den løpende prosessen for resultatmåling, og tar beslutninger i tråd med politiske føringer og rammer satt for prosjektet. Prosjekteier er blant annet ansvarlig for å sette av nok tid til planlegging, få godkjent framdrift og beslutninger fra politisk hold, godkjenne styringsdokumenter, kontraktstrategi og milepæler, sluttrapporter og måle prosjektreknskap mot budsjett (DFØ 2022b).

### **Prosjektleder**

Prosjektlederen er ansvarlig for den daglige styringen av prosjektet på vegne av prosjekteier/prosjektstyret. Prosjektleder er ansvarlig for at prosjektet når fastsatte mål knyttet til tid, kostnad, kvalitet og omfang (Prosjektveiviseren 2024, PRINCE2). Prosjektleder er prosjektets «daglige leder» og rapporterer gjennom hele prosjektet til prosjekteier på milepæler, ressursbruk og måloppnåelse. Prosjektleder skal ha kontroll på arbeidsomfang, kvalitet, kostnader, framdrift, organisering, usikkerhet og kommunikasjon (DFØ 2022b).

Ifølge Direktoratet for økonomistyring (DFØ) er prosjektleder blant annet ansvarlig for å lede behovsvurderingen, samt utforming av prosjektmandat og styringsdokument i tråd med prosjektets

rammebetingelser. Prosjektleder er også ansvarlig for foreløpig kostnadsoverslag og sette sammen en fungerende prosjektgruppe og organisasjonsstruktur sammen med prosjekteier. I utførelsesfasen skal prosjektleder jevnlig følge opp kontrakten med leverandørene i bygge- og statusmøter. I dette ligger blant annet å vurdere leveranser i henhold til kontrakt (kvalitet, kvantitet, tid og sted), følge opp avvik og måloppnåelse, utforme tilleggs og endringsordrer og oppdatere risikoanalyse og tiltaksplan ved behov (DFØ 2022b).

### Styringsdokument

Et av de sentrale produktene som bør utarbeides i planleggingsfasen, er prosjektets styringsdokument. I styringsdokumentet inngår prosjektets mål, prosjektplan og gjennomføringsstrategi. Formålet med styringsdokumentet er blant annet å definere prosjektet og danne grunnlag for prosjektledelse. Styringsdokumentet peker ut retningen og omfanget og danner kontrakten mellom prosjekteier/prosjektstyret og prosjektleder. Styringsdokumentet bør være et levende ledelsesprodukt, som gjenspeiler status, planer og kontrollmekanismer i prosjektet. Styringsdokumentet bør blant annet inneholde bakgrunn og begrunnelse for prosjektet, prosjektets mål og organisering roller og ansvar. Styringsdokumentet bør også inneholde aktiviteter for å styre leveranser, inklusive aktiviteter for kvalitetsstyring, usikkerhetsstyring, konfigurasjonsstyring og kommunikasjon. Styringsdokumentet bør også oppsummere prosjektets produktnedbrytningsstruktur (PNS) (Prosjektveiviseren 2024).

I statens prosjektmodell, er det et krav at det i forprosjektfasen utarbeides et styringsdokument som skal gi en oversikt over sentrale forhold i prosjektet, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, oppdragsgiver og relevante eksterne interessenter. Styringsdokumentet skal blant annet inneholde en beskrivelse av overordnede rammer (hensikt og rammebetingelser), prosjektstrategi (styring av usikkerhet, kontraktsstrategi, prosjektstyringsbasis (endringsstyring, kostnadsoverslag og intern kvalitetssikring). Detaljeringen av styringsdokumentet må tilpasses prosjektets egenart, risiko og vesentlighet (Finansdepartementet 2019).

Prosjektveiviseren anbefaler videre at det fastsettes styringsparametere for prosjektet. Det bør i prosjektet fastsettes parametere for de seks parameterne tid, kostnad, usikkerhet, kvalitet, omfang og gevinster. Disse bør også framkomme av styringsdokumentet (Prosjektveiviseren 2024).

Ut fra gjennomgangen over legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 1. Revisjonen legger til grunn at de valgte revisjonskriteriene både framkommer av rutiner og prosedyrer og at de følges i praksis i de valgte prosjektene.

### Tekstboks 1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

<p>1. Har Ullensaker kommune en internkontroll som legger til rette for god praksis når det gjelder</p>	<p>→ Kommunen bør utarbeide en prosjektmodell/investeringsreglement for investeringer. Overordnede føringer, prinsipper og ansvarsfordeling bør vedtas i kommunestyret. Prosjektmodellen bør omtale de øvrige kriterieutledningene:</p>
---	---

<p>tidligfasen i investeringsprosjekter?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Kommunen bør både utrede behovet/problemet og ulike konsepter for å løse problemet i en konseptvalgutredning eller lignende. Nullalternativet bør også beskrives. Kommunen bør vurderer å benytte samfunnsøkonomiske analyser til å rangere alternative og kvalitetssikre valg av konsepter (KS1)</li> <li>→ Kommunen bør etablere prosjektorganisasjoner med klart definerte roller og ansvar <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Kommunen bør ha en klar faseinndeling med tydelige beslutningspunkter, hvor det går klart fram hvordan kommunestyret skal involveres</li> <li>→ Kommunen bør avslutningsvis i tidligfasen utarbeide et komplett kostnadsestimat, hvor usikkerhet er hensyntatt. Dette kan gjennomføres ved at det utarbeides en styringsramme (P50) og en kostnadsramme (P85) for prosjektet. Kostnadsestimatet bør kvalitetssikres <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Kommunen bør utarbeide et styringsdokument for prosjektene.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
--	--

### Krav og forventinger til rapporteringsrutiner

Det er sentral del av kommunens internkontroll å etablere rapporteringsrutiner som fungerer. (KS 2022).

Det er også et COSO-prinsipp<sup>16</sup> relatert til informasjon og kommunikasjon at virksomheten innhenter eller genererer og bruker relevant informasjon av høy kvalitet til støtte for gjennomføringen av internkontrollen. I dette ligger det virksomheten bør ha en prosess på plass for å identifisere hvilken informasjon som kreves for å understøtte internkontrollen og virksomhetens måloppnåelse. Informasjonen bør også ha tilstrekkelig kvalitet. Ifølge COSO trenger virksomheten informasjon for å kunne ivareta internkontrollansvaret på en måte som bidrar til å sikre måloppnåelse (COSO 2013).

I DFØs [veileder i internkontroll](#) går det også fram at god informasjonsflyt forbedrer virksomhetens evne til å mestre kontroll- og styringsutfordringene virksomheten står overfor. Alle virksomheter er derfor avhengig av relevant, pålitelig, rettidig og tilstrekkelig informasjon. Ledelsen må vurdere hvilken

<sup>16</sup> COSOs rammeverk for internkontroll er internasjonalt anerkjent og legges blant annet til grunn som god internkontroll i statlige virksomheter. Det ligger også til grunn for definisjon på internkontroll i revisjonsstandarder (ISA) som benyttes til å vurdere internkontroll i offentlige og private virksomheter.

informasjon som er relevant for å kunne styre virksomheten, og denne informasjonen må kommuniseres til de som trenger den.

Når det gjelder rapportering til politisk nivå skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 13-1 tredje ledd. Krav om at saker skal være tilfredsstillende utredet fremgår også av annet overordnet regelverk, som forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tillegg gjelder ulovfestede prinsipper som forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

Tilstrekkelig informasjon og rapportering er også nødvendig for at kommunestyret skal kunne ivareta ansvaret det har som øverste organ i kommunen (NOU 2016:4, 311)

Når det gjelder rapportering om investeringsprosjekter understreker Kommunal- og distriktsdepartementet at hensikten med løpende rapportering blant annet er å gi kommunestyret informasjon vesentlige om avvik fra årets budsjett, og foreslå nødvendige tiltak, som grunnlag påkrevde budsjettendringer. Det er ikke stilt nærmere krav til innholdet i rapporteringen til kommunestyret i regelverket (KRD 2011, s.31).

Ullensaker kommunes økonomireglement inneholder imidlertid bestemmelser om rapportering fra investeringsprosjekter. Det framgår blant annet at byggregnskapet til enhver tid skal gi full oversikt og at investeringsprosjektene skal ha kvartalsvis rapportering til kommunestyret. Dersom det oppstår vesentlige forhold utenfor de faste rapporteringstidspunkt, skal kommunedirektør rapportere dette til kommunestyret uten ugrunnet opphold. Det skal blant annet rapporteres om regnskap/ økonomi og framdrift og eventuelle behov for budsjettjusteringer, samt års- og totalprognose (Ullensaker kommune 2023).

For prosjekter med en verdi over 30 mill. kroner skal det også utarbeides sluttrapport med tilhørende regnskap. Sluttrapporten skal oversendes revisjonen for godkjenning før den legges frem som politisk sak for Hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur og for kommunestyret. Ansvarlig for politisk sak er prosjektansvarlig enhetsleder. Frist for sluttrapportering er senest et år etter at overtakelse har funnet sted. Sluttrapporten med regnskap utarbeides av prosjektleder og godkjennes av ansvarlig enhetsleder. Rapporten skal belyse prosjektets historikk med tilhørende leveranser (Ullensaker kommune 2023).

Det framgår også av økonomireglementet at investeringsprosjektene skal gjennomgå ulike faser fra behov identifiseres. Gjennom tidligfase skal prosjekter prioriteres, og konsepter skal utredes og det skal utformes skisseprosjekt. Når bestilling av forprosjekt foreligger skal det også foretas kvalitetssikring. Videre skal beslutning og bevilgning foreligge før gjennomføringsfasen starter. Det vises også til gjeldende kvalitetssystem for investeringsprosjekter. Videre framgår det at arbeidet først kan gjennomføres når investeringsprosjektet er vedtatt med kostnadsramme og finansieringsplanen ligger innenfor vedtatt ramme i årsbudsjettet (Ullensaker kommune 2023).

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

2. Legger kommunens internkontroll til rette for gode rapporteringsrutiner?	→ Kommunen bør ha systemer og rutiner som legger til rette for god rapportering både administrativt og til politisk nivå.

## VEDLEGG 3 – EKSEMPLER PÅ RAPPORTERING FRA RENSEANLEGGPROSJEKTET

Revisjonen har også tatt med informasjon om delprosjektet, som gjelder overføring av avløp fra Kløfta renseanlegg til Gardermoen renseanlegg.

**Tabell 11 Rapportering om renseanleggprosjektet**

Når	Hva
Årsbudsjett 2022	<p><b>Renseanleggprosjekt</b> Prosjektet følges opp i tråd med kommunestyrets vedtak 23.06.2020. Alle entreprisekontrakter er inngått og byggearbeidene er startet opp inneværende år. Anlegget vil stå driftsklart med en oppgradert renseløsning og utvidet kapasitet fra 1.1.2025.</p> <p><b>Overføring avløp Kløfta-Jessheim</b> Tiltaket gjelder overføring avløp fra Kløfta til Langeland og ny pumpestasjon ved Kløfta renseanlegg. Anlegget må være ferdig til 2025, når Kløfta renseanlegg er planlagt nedlagt. Grunnundersøkelser er ferdigstilt på alle eiendommer hvor det er gitt tiltrede. Detalj-prosjektering starter høst 2021.</p>
Årsbudsjett 2023	<p><b>Utvidelse Gardermoen renseanlegg</b> Prosjektet følges opp i tråd med kommunestyrets vedtak 23.6.2020. Alle entreprisekontrakter er inngått og byggearbeidene pågår. Anlegget vil stå driftsklart med en oppgradert renseløsning og utvidet kapasitet fra 1.1.2025.</p> <p><b>Overføring avløp Kløfta-Jessheim</b> Tiltaket gjelder overføring avløp fra Kløfta til Langeland og ny pumpestasjon ved Kløfta renseanlegg. Anlegget må være ferdig til 2025 når Kløfta renseanlegg er planlagt nedlagt og utvidelse av Gardermoen renseanlegg er planlagt ferdigstilt. Anlegget deles opp i flere etapper og det første arbeidet blir ny pumpestasjon ved Kløfta renseanlegg og omlegging av ledninger her. For rørledning fra Kløfta nord frem til Langeland, skal det inngås grunneieravtaler for hele strekningen før bygging kan starte.</p>
Årsbudsjett 2024	<p><b>Renseanleggprosjekt</b> Prosjektet følges opp i tråd med kommunestyrets vedtak 23.6.2020. Alle entreprisekontrakter er inngått og byggearbeidene pågår. Anlegget vil stå driftsklart med en oppgradert renseløsning og utvidet kapasitet fra 1.1.2025.</p> <p><b>Overføring Kløfta-Jessheim avløp</b> Tiltaket gjelder overføring avløp fra Kløfta til Langeland og ny pumpestasjon ved Kløfta renseanlegg. Anlegget må være ferdig til 2025 når Kløfta renseanlegg er</p>

	<p>planlagt nedlagt og utvidelse av Gardermoen renseanlegg er planlagt ferdigstilt. Anlegget deles opp i flere etapper og det første arbeidet blir ny pumpestasjon ved Kløfta renseanlegg og omlegging av ledninger her. For rørledning fra Kløfta nord frem til Langeland, skal det inngås grunneieravtaler for hele strekningen før bygging kan starte. (Ullensaker kommune 2022).</p>
Første kvartal 2023	<p><b>Renseanleggprosjekt</b></p> <p>Framdriften er i rute. En ekstraordinær økning av prisen på energi og råvarer har gitt en mye høyere prisregulering enn det som er lagt til grunn i kostnadsrammen, som følge av ekstraordinære forhold med pandemi og krig i Europa. Det er derfor trukket veksler på avsatte reserver. Gjeldende kalkyler tilsier at prosjektet fortsatt styres innenfor vedtatt budsjetttramme, men en fortsatt høy prisstigning i tiden fremover kan medføre behov for tilleggsbevilgninger. Budsjett 2023 oppjusteres med 40,3 mill. kroner og hentes fra 2025 budsjett.</p>
Andre kvartal 2023	<p><b>Renseanleggprosjektet</b></p> <p>Framdriften er i rute. Prognosen for 2023 tilsier noe merforbruk, som skyldes endret periodisering. Totalprognosen ligger innenfor bevilget budsjetttramme. Budsjett 2022 oppjusteres med 8,7 mill. kroner og hentes fra 2025 budsjett.</p> <p><b>Overføring Kløfta – Jessheim avløp</b></p> <p>Prosjektet er forsinket på grunn av avklaring av endelig trase og forhold til grunneiere. Forsinkelsen knyttet til trasevalg medfører at budsjettet for 2023 som inkluderte full detaljprosjektering av hele prosjektet reduseres med 2 mill. kroner som flyttes over til 2024. Valg av trase for overføringsledning ble politisk besluttet i kommunestyret 20.6.2023. Detaljprosjektering for dette delprosjektet er satt i gang. Parallelt er arbeidet med grunneieravtaler startet opp. Budsjett 2023 nedjusteres med 9 mill. kroner og innarbeides i 2024 og 2025.</p>
Årsrapport 2023	<p><b>Renseanleggprosjekt</b></p> <p>Utvidelse av Gardermoen renseanlegg var det desidert største prosjektet i 2023 med kostnader på ca 234 mill. kroner. Prosjektet skal stå ferdig i 2025.</p> <p>Prosjektet er i rute økonomisk og på framdrift, men vil bli presset på tid fram til oppstart nye Gardermoen renseanlegg 1.januar 2025.</p> <p><b>Overføring Kløfta - Jessheim avløp</b></p> <p>Det er fortsatt noe risiko knyttet til fremdrift i prosjektet. Tidligere beskrevet risiko knyttet til grunneiere og usikkerhet vedr. om kommunen får nødvendige avtaler på plass er fortsatt til stede. Det er imidlertid satt i gang tiltak, blant annet ved å engasjere et ombud for grunneiere, sammen med en juridisk rådgiver. Disse vil bistå grunneierne i forbindelse med avtalene. Vi forutsetter derfor at vi klarer å levere anlegget til 2025, når renseanlegget på Gardermoen er klar til å ta imot avløp fra Kløfta.</p> <p>Kostnadene knyttet til overføringsledningen vil først være verifisert når vi har gjennomført anbudskonkurranse for denne, dette planlegges i løpet av vår/sommer 2024.</p>

Første kvartal 2024	<b>Renseanleggprosjekt</b>  Framdriften er i rute og kalkylene viser at prosjektet er ut til å ligge innenfor budsjett. Det er behov for mindre justeringer av periodisering. Budsjett nedjusteres med 900.000 kroner som innarbeides i budsjett 2025
Andre kvartal 2024	Prosjektet er i rute. Noen økte kostnader i 2024 i forhold til budsjett og en tilsvarende reduksjon i 2025. Totalprognosen ligger innenfor bevilget budsjetttramme. Budsjett 2024 oppjusteres med 9,7 mill. kroner og hentes fra 2025 budsjett.

## VEDLEGG 4 – EKSEMPLER PÅ RAPPORTERING FRA SKOLEPROSJEKTENE

Revisjonen har også tatt med rapportering fra andre prosjekter som gjelder området skole.

Når	Hva
Årsbudsjett 2022	<p>Skolebruksplan for Ullensaker 2021-2031 ble vedtatt i kommunestyret (KST 83/21). Planen gir rammer for hvordan skolekapasiteten skal sikres framover og er innarbeidet i den 10-årige investeringsoversikten. Det er først etter at de enkelte konseptene er konkretisert at kostnaden blir fastlagt. Skolebruksplanen redegjør for Ullensakerskolen, befolkningsvekst og elevtallsutvikling, samt status pr. skole og planer for videre arbeid. Skolebruksplanen inneholder en prioritert liste over nødvendige tiltak som må iverksettes, med tidsangivelse, slik at Ullensaker til enhver tid har tilstrekkelig skolekapasitet. Det er satt av midler til videre detaljering av de mest prioriterte skolene (Ullensaker kommune 2021).</p>
Årsbudsjett 2023	<p>Skolebruksplan for Ullensaker 2021-2031 ble vedtatt i kommunestyret 7.9.2021 sak 83/21. Planen gir rammer for hvordan skolekapasiteten skal sikres framover og er innarbeidet i den 10-årige investeringsoversikten. Det er først etter at de enkelte konseptene er konkretisert at kostnaden blir fastlagt.</p> <p>Skolebruksplanen redegjør for Ullensakerskolen, befolkningsvekst og elevtallsutvikling, samt status per skole og planer for videre arbeid. Skolebruksplanen inneholder en prioritert liste over nødvendige tiltak som må iverksettes, med tidsangivelse, slik at Ullensaker til enhver tid har tilstrekkelig skolekapasitet. Det er satt av midler til videre detaljering av de mest prioriterte skolene.</p> <p>For å redusere investeringstakten foreslås det å utsette kapasitetsutvidelsene ved skolene Bakke og Vesong med to år. For å realisere dette kan elever flyttes fra Bakke skole til Åreppen skole mot slutten av perioden. Da vil man kunne ha tilstrekkelig kapasitet i to år til ved Bakke skole. Det å utsette kapasitetsutvidelsen ved Vesong ungdomsskole kan innebære at man ikke kan flytte Borgen-elevene, som midlertidig går på Gystadmarka ungdomsskole, tilbake Vesong ungdomsskole uten at det opprettes en midlertidig kapasitetsøkning i form av moduler. Gystadmarka ungdomsskole er en OPS skole (offentlig - privat samarbeid), og det er krevende å gjøre kapasitetsutvidende tiltak der. Det vil derfor være mest hensiktsmessig å gjøre disse midlertidige tiltakene ved Vesong ungdomsskole.</p> <p><b>Fremtidig løsning barne- og ungdomsskole Kløfta</b></p> <p>Fremtidig løsning for barne- og ungdomsskole på Kløfta må utredes og foretrukket løsning gjennomføres. Det må ses på ulike grep når det gjelder plassering og størrelse for barne- og ungdomsskoler samt hvordan eksisterende skoler på Kløfta skal benyttes. Dette gjelder</p>

	<p>Bakke og Åreppen barneskoler samt Vesong ungdomsskole. Total ramme for prosjektene er 603 mill. kroner</p> <p><b>Fremtidig løsning Døli skole</b></p> <p>Utvidelse av Døli skolekrets/nybygg Døli skole er gitt høyeste prioritet i skolebruksplanen. Dimensjonering er lagt inn med 700 elever totalt. Situasjon med tomt er uavklart. Arbeidet med å vurdere dagens tomt opp mot alternative løsninger avklares gjennom en konseptvalgutredning (KVU). Total ramme for prosjektet er 233 mill kroner.</p> <p><b>Fremtidig løsning Gystadmarka Barneskole</b></p> <p>Se skolebruksplan. Total ramme for prosjektet er 103 mill. krone</p> <p><b>Fremtidig løsning Jessheim ungdomsskole sør/vest</b></p> <p>En stor ungdomsskole i området Jessheim vest med kapasitet til ca 1000 elever utredes. Et ressurscenter for ungdomsskole-elever med store lærevansker inngår, samt tilstrekkelig hallkapasitet/gymflater i skoletida. Prosjektet har startet opp med en konseptvalgutredning hvor blant annet tomtesituasjonen avklares. Det må påregnes midlertidige løsninger på grunn av den korte tidshorizonten. Estimerte kostnader for ny skole, i henhold til vedtatt skolebruksplan alternativ 1, er lagt inn i budsjettet. Det er ikke medtatt midler til hall. Avsatt totalramme for prosjektet er 580 mill. kroner</p> <p><b>Fremtidig løsning Skogmo barneskole</b></p> <p>Skogmo skole har en reguleringsplan som må endres dersom det skal være mulig å utvide kapasiteten videre. Skolen vil ha stigende elevtall på sikt og kapasiteten vil være maksimalt utnyttet med moduler rundt 2030. Skolen har varierende grad av teknisk tilstand, og det er utfordringer med funksjonaliteten. Total ramme for prosjektet er 183 mill. kroner.</p>
Årsbudsjett 2024	<p><b>Framtidig løsning barne- og ungdomsskole Kløfta</b></p> <p>Framtidig løsning for barne- og ungdomsskole på Kløfta må utredes og foretrukket løsning gjennomføres. Det må ses på ulike grep når det gjelder plassering og størrelse for barne- og ungdomsskoler samt hvordan eksisterende skoler på Kløfta skal benyttes. Dette gjelder Bakke og Åreppen barneskoler, samt Vesong ungdomsskole. Arbeidene er planlagt igangsatt 2024 med en ferdigstilling for alle tiltakene innen skolestart 2031. Det er avsatt 1,2 mill. kroner i 2024 og total ramme for prosjektene er 1 mrd. Kroner</p> <p><b>Framtidig løsning Gystadmarka barneskole</b></p>

	<p>Det vil være behov for å øke kapasiteten til Gystadmarka barneskole. I henhold til planen skal arbeidene være utført innen 2030. Det er avsatt 103 mill. kroner til prosjektet i investeringsplanen.</p> <p><b>Fremtidig løsning Jessheim barneskole</b></p> <p>Det er planlagt etablert en ny barneskole på tomte til Jessheim barneskole. Den nye barneskolen skal etter planen påbegynnes i 2025 og stå klar til skolestart 2029. Prosjektet inngår som løsning av kapasitetsbehovet innenfor barneskole på Jessheim, i henhold til skolebruksplan vedtatt 7.9.2021. Den nye skolen vil være en 4-parallell. Det er totalt avsatt 732,7 mill. kroner i investeringsplanen.</p> <p><b>Fremtidig løsning Nordby u-skole</b></p> <p>Det er vedtatt å øke kapasiteten på Nordby ungdomsskole fra 3-parallell til 6-parallell skole. Eksisterende skolebygning skal tilpasses noe og inngå som en sentral del av løsningen. Kapasitet til kroppsøving for skolen må ivaretas i prosjektet, og vil bli løst med ny idrettshall på Idrettsparken. Det er avsatt 10 mill. kroner i 2024 og totalt 374,6 mill. kroner for prosjektet.</p> <p><b>Fremtidig løsning Allergot skole</b></p> <p>Allergot ungdomsskole er planlagt omarbeidet til ny barneskole med 3-parallell. Dette inngår som løsning av kapasitetsbehovet innenfor barneskole på Jessheim i henhold til skolebruksplan vedtatt 7.9.2021. Barneskolen skal etter planen ha oppstart 2027 og stå klar til skolestart 2031. Det er avsatt 284,3 mill. kroner i investeringsplanen.</p> <p><b>Midlertidige løsninger ved skoleutbygging</b></p> <p>For å kunne gjennomføre de planlagte tiltakene innenfor skolebygg og -anlegg vil det være behov for en midlertidig skoleløsning. Det ses på ulike måter å løse dette behovet på, og løsningsalternativene henger tett sammen med realiseringstakten for Nordby, Jessheim, Allergot og ny ungdomsskole. Behovet er at den midlertidige skolen står klar i 2025. Kapasiteten i den midlertidige skoleløsningen gjennomgås i disse dager, men det vil være elevene fra Jessheim som utgjør det største behovet, og således blir dimensjonerende for den midlertidige løsningen. Det dreier seg totalt om ca 600 elevplasser. Det er avsatt 80 mill. kroner til prosjektet i investeringsplanen.</p>
Første kvartal 2023	5310 Utredning fremtidige løsninger i henhold til Skolebruksplan

	<p>Mulighetsstudie med alternative løsninger ble ferdigstilt 28.10.2022. Orienteringssak om status ble fremlagt for kommunestyret 7.3.2023. I politisk sak til kommunestyret 9.5.2023: «Konseptvalgutredning (KVU) ny ungdomsskole og økt barneskolekapasitet på Jessheim» ble det fremlagt ulike løsningsalternativer for beslutning.</p> <p>Følgende ble vedtatt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nordby videreføres som ungdomsskole og utvides til 6-parallell med nødvendige tiltak som sikrer 20-30 års levetid</li> <li>• Det bygges 6-parallell ungdomsskole på ny tomt. Administrasjonen bes legge frem flere ulike tomtealternativer på hele aksene Jessheim-Algarheim</li> <li>• Allergot utvides og konverteres til 3-parallell barneskole</li> <li>• Det bygges ny 4-parallell barneskole på Jessheim skole og ressurscenter</li> <li>• Døli skole og Skogmo skole beholdes som i dag</li> </ul> <p>Stipulert kostnadsramme innarbeides i handlingsplanen ved budsjettbehandling. Kostnadsrammen må indeksreguleres årlig. Endelig kostnadsramme for hvert prosjekt fremlegges ved beslutningspunkt etter forprosjekt.</p> <p>Tilleggsforslag fra rødgrønt ble vedtatt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrasjonen bes legge frem flere ulike tomtealternativer på hele aksene Jessheim-Algarheim (også innarbeidet i vedtaket ovenfor)</li> <li>• Tomter på fulldyrket mark skal ikke utredes</li> <li>• Administrasjonen bes vise hvordan man kan oppnå arealnøytralitet ved omregulering av LNF-arealer (landbruks-, natur- og friluftsområder). Det antas at dette kan gjøre prosessen med overordnede myndigheter enklere.</li> </ul> <p>Budsjett 2023 oppjusteres med 0,9 mill. kroner. Totalrammen økes til 6,0 mill. kroner.</p>
Andre tertial	<p><b>5312 Fremtidig løsning Jessheim ungdomsskole sør/vest</b></p> <p>Kommunestyret vedtok 9.5.2023 en variant av alternativ 8 for konseptvalgutredning (KVU) ny ungdomsskole og økt barneskolekapasitet på Jessheim med følgende tiltak: Nordby videreføres som ungdomsskole og utvides til 6-parallell for å dekke kapasitetsbehovet på ungdomstrinnet. Ny 6-parallell ungdomsskole etableres på ny tomt i aksene Jessheim-Algarheim. Allergot utvides og konverteres til 3-parallell barneskole. Det bygges ny 4-parallell barneskole på Jessheim skole og ressurscenter. Skolene Døli og Skogmo beholdes som i dag. Vedtatt budsjett ramme for prosjekt 5312 er 580 mill. kroner. Foreløpig estimert totalramme etter vedtak i KST 9.5.2023 er 2,1 mrd. kroner som skal innarbeides i økonomiplan 2024-2027/31. Endelig kostnadsramme for hvert prosjekt fremlegges ved beslutningspunkt etter forprosjekt.</p> <p>Mulighetsstudie for utvidelse til 6-parallell ungdomsskole på Nordby pågår. Mulighetsstudien skal etter planen være klar i oktober 2023. Forutsatt at</p>

	<p>mulighetsstudien blir slutført til planlagt tid, er det en målsetting å fremlegge mulighetsstudien for politisk behandling ultimo 2023 eller primo 2024. Mulighetsstudien skal danne grunnlag for et påfølgende forprosjekt.</p> <p>Arbeidet med tomtealternativer og tomtekriterier til ny 6-parallell ungdomsskole basert på vedtak i KST 9.5.2023 og FSK 27.6.2023 pågår. Det er utarbeidet en oversikt over aktuelle tomter som legges til grunn for evaluering og deretter politisk behandling. Det er foreløpig et relativt beskjedent antall timer som belaster prosjektet, noe som medfører at rammen for 2023 kan nedjusteres med 2,5 mill. kroner.</p> <p>Budsjett 2023 nedjusteres med 2,5 mill. kroner og innarbeides i budsjett 2024.</p>
Årsrapport 2023	<p>Utredning fremtidige løsninger ihht Skolebruksplan – hovedprosjekt Beslutning i KST 9.5.2023 medført behov for ytterligere utvidelse av mulighetsstudie for Nordby u-skole og u-skole på ny tomt.</p> <p>Fremtidig løsning Døli skole KST besluttet i mai 2023 at Døli skole ikke skal utvides og midlene omdisponeres til ny ungdomsskole på Jessheim</p> <p><b>Ny ungdomsskole på Jessheim</b></p> <p>KVU er utført og politisk behandlet i KST 9.5.2023 med følgende vedtak: Nordby videreføres som ungdomsskole og utvides til 6-parallell for å dekke kapasitetsbehovet på ungdomsskole-trinnet. Ny 6-parallell ungdomsskole etableres på ny tomt i aksen Jessheim-Algarheim. Allergot utvides og konverteres til 3-parallell barneskole. Det bygges ny 4-parallell barneskole på Jessheim skole og ressurscenter. Døli og Skogmo beholdes som i dag. Prosjektet avventer politisk beslutning.</p>
Første kvartal 2024	<p><b>5315 Utvidelse Nordby ungdomsskole</b></p> <p>I politisk sak til kommunestyret 19.3.2024 (sak 31/24), ble det besluttet å utrede bruk av eksisterende kapasitet samt moduler fremfor utvidelse av Nordby ungdomsskole. Vedtak om utvidelse av Nordby ungdomsskole er utsatt og arbeidet er stanset i påvente av beslutning. Budsjett 2024 nedjusteres med 6 mill. kroner som innarbeides i budsjett 2024</p>
Andre kvartal 2024	<p><b>5312 Ny ungdomsskole på Jessheim</b></p> <p>I politisk sak 55/24 (Kommunestyret 30.4.2024) ble det vedtatt å sette i gang planarbeid og parallell utarbeidelse av mulighetsstudie for tomteutredning for ny 6-parallell u-skole på to tomter. Den ene på Gystadmarka og den andre på Skogmo. Reguleringsarbeidene er godt i gang for tomten på Skogmo og prosess for grunnverv vil ha fokus fremover. Det er også iverksatt prosesser for å gjennomføre et mulighetsstudie som kan danne grunnlag for kommende konkurranse for bygging av selve skolen. Planlagt byggestart Skogmo Q3</p>

2027, med ferdigstillelse 2029, det er da tatt forbehold om at reguleringsprosessen kan ta noe tid.

Tomten på Gystadmarka nord er betydelig mer uavklart enn på Skogmo, men prosesser for å gjennomføre et volumstudie/mulighetsstudie er iverksatt. Det planlegges å se dette i sammenheng med avsatte midler til utredning av nye idrettsflater. Budsjett i 2024 nedjusteres med 51,7 mill. kroner, da kjøp av tomt ikke vil bli gjennomført i 2024. Midlene overføres til 2025.

#### *5315 Utvidelse Nordby ungdomsskole*

Vedtak i Kommunestyret 4.6.2024, politisk sak 70/24: «...Ny Nordby Ungdomsskole bygges ikke. Administrasjonen bes framlegge en politisk sak som beskriver eventuelt behov for rehabilitering, med kostnadsestimater, av eksisterende bygningsmasse for å videreføre dagens drift...» Dette prosjektet avsluttes derfor og midlene trekkes tilbake. Det vil bli opprettet nytt prosjekt som gjelder rehabilitering.

#### *5316 Rehabilitering og oppgradering Nordby ungdomsskole - Nytt hovedprosjekt*

Prosjektet foreslås flyttet fra hovedprosjekt Utredningsportefølje utbygging og opprettes som nytt hovedprosjekt. Det er behov for midler til å utrede behov for/omfang av rehabilitering av Nordby ungdomsskole. Det bes om 4 mill. kroner til dette arbeidet i 2024. Ytterligere behov for midler innarbeides i investeringsbudsjett 2025. I august avholdes første prosjekteringsgruppe-møte for å bli enige om hva som må utbedres for å videreføre skolens drift og kostnader rundt dette. Prosjekt Rehabilitering og oppgradering Nordby ungdomsskole opprettes som eget hovedprosjekt og tilføres 4 mill. kroner.

#### *5907 Utredningsportefølje*

Prosjekt Rehabilitering og oppgradering av Nordby ungdomsskole tas ut av porteføljen og opprettes som eget hovedprosjekt. Porteføljen nedjusteres med 1 mill. kroner. Budsjett 2024 nedjusteres med 1 mill. kroner.

#### *MP-294 Fremtidig løsning Jessheim barneskole*

Det er behov for budsjettmidler i 2024 for å kunne starte reguleringsarbeid for Jessheim skole og ressurscenter, det bes derfor om 1 mill. kroner i 2024. Budsjett 2024 oppjusteres med 1 mill. krone

#### *6028 Portefølje skoletilpasninger*

Prosjektene er i oppstart- og prosjekteringsfasen og skal gjennomføres i 2024. Prosjektet Mogreina skole – nytt klasserom skal ikke gjennomføres, da behovet har falt bort på grunn av forventet fremtidig elevvekst. Bevilgede midler, 2,8 mill. kroner, kan derfor trekkes tilbake fra porteføljen. Porteføljen skoletilpasninger nedjusteres med 2,8 mill. kroner.



## Formål

Å undersøke om Ullensaker kommune har systemer og rutiner som legger til rette for kontroll og styring i tidligfasen av investeringsprosjekter.

## Problemstillinger

1. Har Ullensaker kommune en internkontroll som legger til rette for god praksis når det gjelder tidligfasen i investeringsprosjekter?
2. Legger kommunens internkontroll til rette for gode rapporteringsrutiner?

## Hovedfunn

1. Kommunens prosjektmodell utgjør et godt rammeverk for gjennomføring av investeringsprosjekter.
2. Tidligfasen i de undersøkte prosjektene følger i all hovedsak etablert prosjektmetodikk.
3. Kommunens internkontroll legger i all hovedsak til rette for gode rapporteringsrutiner i tidligfasen.