



## Forvaltningsrevisjon | Asker kommune

### Styring av investeringsprosjekt

Mai 2022

«Forvaltningsrevisjon av styring av  
investeringsprosjekt»

Mai 2022

Rapporten er utarbeidet for Asker  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Sammendrag

## Bakgrunn, formål og innhenting av informasjon

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i sak 52/21, 15. november 2021, har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av styring av investeringsprosjekt i Asker kommune. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Asker kommune har etablert system og rutiner for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. I undersøkelsen har revisjonen blant annet fokusert på rolle- og ansvarsdeling, rutiner for utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag, kostnadskalkyler og fremdriftsplaner, rutiner for kontrahering og kontraktsoppfølging, og system for styring og oppfølging av kvalitet, kostnad og fremdrift. Videre har det vært et formål å undersøke om fire utvalgte investeringsprosjekter har blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutiner og anerkjente prinsipper for prosjektstyring. I forbindelse med undersøkelsen har revisjonen gjennomgått relevant dokumentasjon fra kommunen knyttet til både system, rutiner og de utvalgte caseprosjektene, samt gjennomført 7 intervjuer med totalt 11 personer.

## System og rutiner for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter

Forvaltningsrevisjonen viser at Asker kommune gjennom sitt kvalitetssystem Simpli har utarbeidet en helhetlig modell for gjennomføring av investeringsprosjekter, som i stor grad er i samsvar med anerkjente prinsipper for prosjektstyring og god praksis for internkontroll, og som etter revisjonens vurdering legger til rette for en effektiv og kvalitetsmessig god styring av de prosjekter som gjennomføres.

Kvalitetssystemet omfatter skriftlige prosessbeskrivelser, rutiner og maler for sentrale aktiviteter og oppgaver i ulike faser av investeringsprosjektene (initiering, planlegging og gjennomføring), herunder for rolle- og ansvarsdeling, utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt, estimering og styring av kostnader og fremdrift, definering av mål, gjennomføring av risikovurderinger, sikring av bruker- og politikermedvirkning, kontrahering og kontraktsoppfølging, oppfølging og håndtering av endringsmeldinger.

Det er i forvaltningsrevisjonen kun avdekket enkelte mindre forbedringsområder ved den etablerte prosjektmodellen som revisjonen mener Asker kommune bør vurdere å følge opp, blant annet når det gjelder mer detaljert rapportering fra administrasjonen til politisk nivå, samt bruk av kontraktsstrategi og etablert malverk for oppfølging av endringsmeldinger. Revisjonen mener at Asker kommune ved å følge opp de identifiserte forbedringspunktene, vil kunne styrke egen prosjektmodell ytterligere, og dermed i enda større grad redusere risiko for at det i prosjektene oppstår svikt, feil eller mangler som vil kunne påvirke det enkelte investeringsprosjekts evne til å levere på kvalitet, tid og kost i henhold til politiske vedtak.

Videre viser forvaltningsrevisjonen at Prosjekt og utvikling i Asker kommune har sikret en hensiktsmessig organisering med tanke på å sikre god planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekter, med nødvendig kompetanse og kapasitet til gjennomføring av prosjekter, samt tilgang på de systemer, rutiner og verktøy kommunen behøver for å sikre at investeringsprosjekter blir gjennomført på en planmessig og systematisk måte. Revisjonen har ikke identifisert mangler eller utfordringer knyttet til kommunens overordnede organisering av arbeidet med investeringsprosjekter.

## Gjennomgang av utvalgte investeringsprosjekter

Som en del av forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått og vurdert de fire investeringsprosjektene Risenga Ishall, Hurum helsehus, Sydsbogen skole og Solli skiskytteranlegg. I gjennomgangen er det avdekket flere tilfeller av at aktiviteter i prosjektene ikke er gjennomført i samsvar med anerkjente prinsipper for prosjektstyring. De feil og mangler som er identifisert gjelder i all hovedsak de tre prosjektene som er gjennomført utenfor avdeling for prosjekt og utvikling (PRU) sin regi, dvs. de tre prosjektene Hurum helsehus, Sydsbogen skole og Solli skiskytteranlegg.

Feil og mangler som er identifisert i prosjektene omfatter blant annet utydelig avklaring av roller, ansvar og myndighet, ikke tidsriktig brukermedvirkning, mangelfull rapportering til politisk nivå, manglende vurdering av risiko og usikkerhet, samt kvalitetssikring i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt og videre gjennomføring av prosjektene, mangel på utarbeidelse av kvalitetsplaner, urealistiske kalkyler, manglende bruk av kontraktsstrategi og risikovurdering av entreprisform, samt mangel på kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon.

Revisjonen vil peke på at mangelfull eller manglende gjennomføring av sentrale aktiviteter i investeringsprosjekter, øker risikoen for at forhold som vil kunne påvirke prosjektenes kvalitet, økonomi eller fremdrift negativt oppstår eller ikke blir fanget opp. Revisjonen er av den oppfatning at de feilene og manglene som har blitt identifisert i de aktuelle prosjektene

tidvis har gjort prosjektene mer krevende å gjennomføre, og at de også kan ha påvirket prosjektenes fremdrift og samlede kostnadsnivå.

Revisjonen vil derfor understreke at det er viktig at Asker kommune arbeider videre med å sikre at prosjektmodellen som er etablert i kommunen blir benyttet i alle investeringsprosjekter, og at sentrale aktiviteter og oppgaver blir gjennomført med tilstrekkelig kvalitet i samsvar med intensjonen bak arbeidsprosesser og rutiner som er etablert.

### Revisjonens anbefalinger

På bakgrunn av det som kommer frem i forvaltningsrevisjonen, anbefaler revisjonen at Asker kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Vurderer om rapportering fra administrasjonen til politisk nivå om investeringsprosjekter i større grad bør omfatte mer detaljerte opplysninger om forhold og hendelser (endringer, avvik mv.) som vil kunne påvirke fremdrift og kostnader i prosjekter.
2. Vurderer å utarbeide rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi i investeringsprosjekter.
3. Vurderer å spesifisere/tydeliggjøre ytterligere hvordan kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter skal gjennomføres, eksempelvis gjennom å tydeliggjøre om det er eventuelle forhold eller momenter det er spesielt viktig at følges opp og kontrolleres.
4. Sikrer at etablert mal for oppfølging av endringsmeldinger blir tatt i bruk i alle fremtidige investeringsprosjekter kommunen gjennomfører.
5. Sikrer at det blir gjennomført evaluering av alle gjennomførte investeringsprosjekter, herunder de prosjektene som er gjennomgått i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, som grunnlag for læring og forbedring.

# Innhold

1	Innledning	9
2	Om tjenesteområdet	13
3	Roller, ansvar og rapportering	15
4	Planlegging og initiering	29
5	Gjennomføring og styring	42
6	Konklusjon og anbefalinger	55
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	56
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	59
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	61

# Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Om planlegging og styring av kommunale investeringsprosjekter	9
1.3	Formål og problemstillinger	9
1.4	Avgrensning	11
1.5	Metode	11
1.5.1	Dokumentanalyse	11
1.5.2	Intervju	11
1.5.3	Verifiseringsprosesser	12
1.6	Revisjonskriterier	12
1.7	Leseveiledning	12
2	Om tjenesteområdet	13
2.1	Overordnet organisering for gjennomføring av investeringsprosjekter i Asker kommune	13
3	Roller, ansvar og rapportering	15
3.1	Problemstilling	15
3.2	Revisjonskriterier	15
3.2.1	Krav til internkontroll	15
3.2.2	Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter	16
3.3	Rolle- og ansvarsfordeling	16
3.3.1	System og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling	16
3.3.2	Rolle- og ansvarsdeling i utvalgte investeringsprosjekter	17
3.3.3	Vurdering	19
3.4	Organisering, kompetanse, kapasitet og systemer/verktøy	19
3.4.1	Datagrunnlag	19
3.4.2	Vurdering	20
3.5	Medvirkning fra politikere og brukere	21
3.5.1	System og rutiner for å sikre medvirkning fra politikere og brukere	21
3.5.2	Medvirkning fra politikere og brukere i utvalgte investeringsprosjekter	21
3.5.3	Vurdering	24
3.6	Rapportering i investeringsprosjekt	24
3.6.1	Krav og retningslinjer for rapportering	24
3.6.2	Rapportering i utvalgte investeringsprosjekter	25
3.6.3	Vurdering	28
4	Planlegging og initiering	29
4.1	Problemstilling	29
4.2	Revisjonskriterier	29
4.2.1	Krav til internkontroll	29
4.2.2	Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter	29
4.3	Prosjektmodell for gjennomføring av investeringsprosjekt	30
4.3.1	Asker kommunes prosjektmodell	30
4.3.2	Bruk av prosjektmodell i utvalgte investeringsprosjekt	31
4.3.3	Vurdering	32

4.4	Utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt	32
4.4.1	Rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag	32
4.4.2	Utarbeidelse av beslutningsgrunnlag i utvalgte investeringsprosjekt	33
4.4.3	Vurdering	35
4.5	Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt	35
4.5.1	Rutiner for kvalitetssikring	35
4.5.2	Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag i utvalgte investeringsprosjekt	35
4.5.3	Vurdering	36
4.6	Definering av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeidelse av kalkyler og fremdriftsplaner	36
4.6.1	Rutiner for definering av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeidelse av kalkyler og fremdriftsplaner	36
4.6.2	Definering av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeidelse av kalkyler og fremdriftsplaner i utvalgte investeringsprosjekt	37
4.6.3	Vurdering	41
5	Gjennomføring og styring	42
5.1	Problemstilling	42
5.2	Revisjonskriterier	42
5.2.1	Krav til internkontroll	42
5.2.2	Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter	42
5.3	Kontraktsstrategi	43
5.3.1	Rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi	43
5.3.2	Bruk av kontraktsstrategi i utvalgte investeringsprosjekt	43
5.3.3	Vurdering	44
5.4	Risikovurdering av valg av entrepriseform	45
5.4.1	Rutiner for risikovurdering av valg av entrepriseform	45
5.4.2	Risikovurdering av valg av entrepriseform i utvalgte investeringsprosjekt	45
5.4.3	Vurdering	47
5.5	Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner	47
5.5.1	Rutiner for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner	47
5.5.2	Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner i utvalgte investeringsprosjekt	47
5.5.3	Vurdering	48
5.6	Kompetanse til gjennomføring av kontrahering	49
5.6.1	Datagrunnlag	49
5.6.2	Vurdering	49
5.7	Plassering av ansvar for kontraktsoppfølging	49
5.7.1	Datagrunnlag	49
5.7.2	Vurdering	49
5.8	Gjennomføring av kontraktsoppfølging	49
5.8.1	Rutiner for kontraktsoppfølging	49
5.8.2	Kontraktsoppfølging i utvalgte investeringsprosjekt	50
5.8.3	Vurdering	50
5.9	Økonomistyring	51
5.9.1	Rutiner for økonomistyring	51
5.9.2	Økonomistyring i utvalgte investeringsprosjekt	51
5.9.3	Vurdering	51
5.10	Endringsmeldinger	52
5.10.1	Rutiner for oppfølging av endringsmeldinger	52
5.10.2	Oppfølging av endringsmeldinger i utvalgte investeringsprosjekt	52
5.10.3	Vurdering	53
5.11	Evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt	53

5.11.1	Rutiner for evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt	53
5.11.2	Evaluering av utvalgte investeringsprosjekt	53
5.11.3	Vurdering	53
6	Konklusjon og anbefalinger	55
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	56
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	59
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	61

## Figurer

Figur 1: Plassering av Prosjekt og utvikling (PRU) i Asker kommunes organisering (Kilde: Asker kommune)	13
---	----

## Tabeller

Tabell 1: Presentasjon av de utvalgte caseprosjektene	14
Tabell 2: Oppsummering av rolle- og ansvarsdeling i utvalgte investeringsprosjekt	18
Tabell 3: Oppsummering av medvirkning fra politikere og brukere i utvalgte investeringsprosjekt	22
Tabell 4: Oppsummering av krav til og praksis for rapportering i utvalgte investeringsprosjekt	26
Tabell 5: Oppsummering av bruk av prosjektmodell i utvalgte investeringsprosjekt	31
Tabell 6: Oppsummering av utarbeidelse av beslutningsgrunnlag i utvalgte investeringsprosjekt	34
Tabell 7: Oppsummering av kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag i utvalgte investeringsprosjekt	35
Tabell 8: Oversikt over basis for kalkyle/kostnadsestimat i ulike prosjektfaser	36
Tabell 9: Oppsummering av arbeid med mål, risikovurdering, kostnadskalkyler og kvalitets- og fremdriftsplaner i utvalgte investeringsprosjekt	38
Tabell 10: Oppsummering av bruk av kontraktsstrategi i utvalgte investeringsprosjekt	44
Tabell 11: Oppsummering av risikovurdering av entreprisreform i utvalgte investeringsprosjekt	46
Tabell 12: Oppsummering av kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i utvalgte investeringsprosjekt	48
Tabell 13: Oppsummering av kontraktsoppfølging i utvalgte investeringsprosjekt	50
Tabell 14: Oppsummering av økonomistyring i utvalgte investeringsprosjekt	51
Tabell 15: Oppsummering av oppfølging av endringsmeldinger i utvalgte investeringsprosjekt	52
Tabell 16: Oppsummering av prosjektevaluering i utvalgte investeringsprosjekt	53



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av styring av investeringsprosjekt i Asker kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Asker kommune i sak 52/21, 15. november 2021.

## 1.2 Om planlegging og styring av kommunale investeringsprosjekter

Norske kommuner er i utgangspunktet organisert som tjenesteleverandører, og omfanget av investeringsprosjekter som blir gjennomført i den enkelte kommune kan ofte være lite. Enkelte investeringer en kommune gjør, er i tillegg av en sånn størrelse og karakter at det kan gå flere tiår mellom hver gang slike investeringsprosjekter blir gjennomført. Den prosjektfaglige kompetansen i kommunene til gjennomføring av store investeringsprosjekter kan variere betydelig, og i en del tilfeller vil kompetansen også kunne være begrenset. Den varierende kompetansen og erfaringen i mange kommuner med gjennomføring av større investeringsprosjekter, gjør at tilstrekkelig planlegging, styring og kontroll av prosjektene vil være avgjørende for om kommunen lykkes med å gjennomføre de til planlagt tid og innenfor vedtatte rammer. Videre understreker de potensielle konsekvensene av mangelfullt planlagte og dårlig styrte investeringsprosjekter viktigheten av god planlegging og styring av kommunale investeringsprosjekter. Kommunale investeringsprosjekter som ikke klarer å innfri de målene som er satt eller som påvirker kommunens økonomi negativt, kan medføre at det samlede tjenestetilbudet i kommunen blir skadelidende i form av dårligere og dyrere tjenester til innbyggerne.

Forskningsprogrammet Concept<sup>1</sup> peker i sin rapport om kommunale investeringsprosjekter<sup>2</sup> på at noe av det viktigste for å sikre en tilfredsstillende gjennomføring av investeringsprosjekter, er de utredninger/analyser og avgjørelser som blir gjort i *tidligfasen* av prosjektene, dvs. i perioden fra det første initiativet blir tatt til den endelige avgjørelsen om investering blir fattet. Både nasjonale og internasjonale studier viser at den mest kritiske fasen for å oppnå suksess i investeringsprosjekter er planleggingsfasen før prosjektene tar til. Studiene viser blant annet at andelen investeringsprosjekter som er vellykkede er vesentlig høyere blant de prosjektene der det er gjennomført grundige tidligfase-utredninger enn blant de prosjektene der tilsvarende utredninger ikke er gjennomført. Concept peker videre på at mislykkede investeringsprosjekter gjerne er preget av mangelfulle økonomiske analyser, herunder underestimering av kostnader og kostnadsestimater der det ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til usikkerhet, manglende kvalitetssikring av økonomiske kalkyler og prosjektstyringsgrunnlag, samt mangelfulle analyser knyttet til annen usikkerhet i prosjektet, slik som risiko for uforutsette hendelser og endringer i prosjektomfang.

En prosjektmodell kan være et nyttig verktøy for støtte opp under at investeringsprosjekt blir gjennomført på en kostnads- og tidseffektiv måte, og at de ressursene som blir investert bidrar til at kommunene imøtekommer de behovene som er definert og når de målene som er sett. En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres, fra initieringsfasen, via planleggingsfasen, til gjennomføring og drift. Gode kommunale prosjektmodeller vil typisk ha en metodikk for hvordan for eksempel tidlig-fasen i et investeringsprosjekt skal gjennomføres, som sikrer at nødvendige utredninger og analyser knyttet til kostnader og prosjektstyringsgrunnlag blir gjennomført, og at disse analysene blir gjenstand for tilstrekkelig kvalitetssikring.

## 1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Asker kommune har etablert system og rutiner for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. I undersøkelsen har revisjonen blant annet fokusert på rolle- og ansvarsdeling, rutiner for utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag, kostnadskalkyler og fremdriftsplaner, rutiner for kontrahering og kontraktsoppfølging, og system for styring og oppfølging av kvalitet, kostnad og fremdrift. Videre har det vært et formål å undersøke om fire utvalgte investeringsprosjekter har blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutiner og anerkjente prinsipper for prosjektstyring.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

<sup>1</sup> Forskningsprogrammet Concept ved NTNU skal utvikle kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnyttelse og effekt av store statlige investeringer. Programmet har ved flere anledninger også gjennomført analyser knyttet til planlegging og gjennomføring av kommunale investeringsprosjekter.

<sup>2</sup> Concept-rapport nr. 45: «Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag». Oktober 2015.

- 1. Har Asker kommune etablert system som sikrer tydelige rolle- og ansvarsforhold og rapportering i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?**
  - a. Er det etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
  - b. Har kommunen en hensiktsmessig organisering med tanke på å sikre god planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekter (herunder tilgang på kompetanse, kapasitet og relevant systemer)?
  - c. Er det etablert rutiner for å vurdere behov for eventuell ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
  - d. Er det etablert rutiner for å sikre innspill og medvirkning fra brukere og politisk nivå i forbindelse med planlegging og gjennomføring av prosjekter?
  - e. Er det etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter på prosjekt- og porteføljenivå (budsjett/prognose/regnskap)?
  
- 2. Har Asker kommune etablert system og rutiner for planlegging og initiering av investeringsprosjekter?**
  - a. Har kommunen etablert en prosjektmodell eller tilsvarende for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
  - b. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, som tar hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen (for eksempel usikkerhet knyttet til løsningsvalg, arbeidsomfang og kompleksitet)?
    - i. I hvilken grad blir ulike alternativer/konsepter for prosjekter tilstrekkelig utredet, for å gi et faktisk grunnlag for politisk beslutning om valg av prosjekt?
  - c. Er det etablert rutiner for kvalitetssikring av grunnlag for beslutninger om valg og gjennomføring av investeringsprosjekter?
  - d. I hvilken grad er det etablert tydelige retningslinjer og rutiner for:
    - i. Definerings av mål for prosjektet og utarbeidelse av kvalitetsplan for å nå de målene som er definert?
    - ii. Estimering av kostnader/utarbeidelse av kalkyler, herunder økonomisk usikkerhet, samt oppdatering av kalkyler ved endrede forutsetninger?
    - iii. Utarbeidelse av fremdriftsplan?
    - iv. Gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift og økonomi i prosjektet?
    - v. Benchmarking mot sammenlignbare prosjekter i offentlig og privat regi?
  
- 3. Har Asker kommune etablert system og rutiner for gjennomføring og styring av investeringsprosjekter?**
  - a. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi for investeringsprosjekter, som tar hensyn til kontraktuell risiko (kontraktenes størrelse/kompleksitet, leverandørrelatert risiko mv.)?
  - b. Er det etablert rutiner for gjennomføring av risikovurderinger i forbindelse med valg av entreprisform?
  - c. Er det etablert rutiner for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner knyttet til entrepriser/kontrakter?
  - d. I hvilken grad har kommunen sikret tilstrekkelig kompetanse til gjennomføring av kontrahering i investeringsprosjekter?
  - e. Foreligger det retningslinjer/rutiner som sikrer tydelig plassering av ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter?
  - f. I hvilken grad er det etablert rutiner for kontraktsoppfølging?
  - g. Er det etablert retningslinjer/rutiner for styring av økonomien i investeringsprosjekter?
  - h. I hvilken grad er det etablert rutiner for oppfølging av endringsmeldinger, som inkluderer vurdering av eventuelle konsekvenser for fremdrift og økonomi?
  - i. I hvilken grad er det etablert rutiner for evaluering av gjennomførte prosjekter, herunder benchmarking mot sammenlignbare prosjekter, for å sikre læring og utvikling i organisasjonen?
  
- 4. I hvilken grad har utvalgte investeringsprosjekt i Asker kommune blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?**
  - a. Har kommunen sikret en tydelig rolle- og ansvarsdeling?
  - b. Har det vært etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering?
  - c. Har prosjektene blitt planlagt ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner? Herunder:
    - i. Er eventuell prosjektmodell lagt til grunn for planleggingen av prosjektene?

- ii. Er det utarbeidet beslutningsgrunnlag med ulike alternativer/konsepter som gir et faktisk grunnlag for politisk beslutning om valg av prosjekt?
  - iii. Har prosjektene sikret innspill og medvirkning fra brukere og politisk nivå i forbindelse med planlegging og gjennomføring?
  - iv. Tar beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt tilstrekkelig hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen, og er beslutningsgrunnlagene tilstrekkelig kvalitetssikret?
  - v. Er det utarbeidet kvalitets- og fremdriftsplaner for prosjektene?
  - vi. Er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektene som hensyntar økonomisk usikkerhet, og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?
  - vii. Er det gjennomført risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift og økonomi i prosjektene?
- d. Har prosjektene blitt gjennomført ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner? Herunder:
- i. Er det utarbeidet kontraktsstrategier?
  - ii. Er det gjennomført risikovurderinger ved valg av entreprisereformer?
  - iii. Har anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner blitt kvalitetssikret i tilstrekkelig grad?
  - iv. I hvilken grad har det vært en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter?
  - v. I hvilken grad har prosjektene vært gjenstand for en tilfredsstillende økonomistyring?
  - vi. I hvilken grad er endringsmeldinger tilstrekkelig vurdert og fulgt opp?
  - vii. I hvilken grad er det rapportert tilfredsstillende om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektene?
  - viii. Har det blitt gjennomført evalueringer av prosjekt, for å hente ut relevante læringspunkter til fremtidige investeringsprosjekter?

## 1.4 Avgrensning

Rapporten omtaler først og fremst det system og de rutiner som er utarbeidet for investeringsprosjekter som gjelder bygg/større byggeprosjekter. Andre og mindre investeringsprosjekter (for eksempel anleggsprosjekter) vil i all hovedsak følge samme system og rutiner, men i mindre skala/omfang (ut fra prosjektenes behov).

## 1.5 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet desember 2021 til mai 2022.

### 1.5.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har informasjon om Asker kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. blitt samlet inn og analysert.

Revisjonen har også innhentet og analysert dokumentasjon knyttet til planlegging og gjennomføring av de utvalgte case-prosjektene Risenga Ishall, Hurum helsehus, Sydsbogen skole og Solli skiskytteranlegg. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

For de to prosjektene Hurum helsehus og Sydsbogen skole, som i all hovedsak ble gjennomført innenfor organiseringen av de to gamle kommunene Hurum og Røyken, har revisjonen for flere av problemstillingene i forholdsvis stor grad vært nødt til å basere seg på beskrivelser og redegjørelser i intervju. Dette på grunn av de utfordringer som har vært i etterkant av kommunesammenslåingen med tilgang til de to tidligere kommunenes sak- og arkivsystemer.

### 1.5.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Asker kommune som er involvert i eller har ansvar for styring av investeringsprosjekt i ulike deler av organisasjonen. Revisjonen har avholdt totalt syv intervjuer. Det ble avholdt tre intervjuer i administrasjonen. Revisjonen intervjuet virksomhetsleder, avdelingsleder og kvalitetssikringsleder.

Revisjonen har også avholdt ett intervju per case-prosjekt, hvor prosjektleder ble gitt anledning til å invitere med andre relevante personer som har vært involvert eller hatt ansvar for styring av investeringsprosjektene.

### 1.5.3 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunedirektøren, samt prosjektledelsen for de fire utvalgte caseprosjektene, for verifisering. Påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen.

Høringsutkast av rapporten er sendt til kommunedirektøren for uttalelse. Kommunedirektørens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

### 1.6 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven og fra anerkjente standarder for internkontroll og prosjektstyring. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i 0 til rapporten.

### 1.7 Leseveiledning

De ulike kapitlene i forvaltningsrevisjonen (hovedkapittel 3-5) er i hovedsak bygget opp av en generell del som omtaler overordnede system og rutiner i Asker kommune for arbeid med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, og en spesiell del som omtaler arbeidet med planlegging og gjennomføring av de fire utvalgte case-prosjektene.

## 2 Om tjenesteområdet

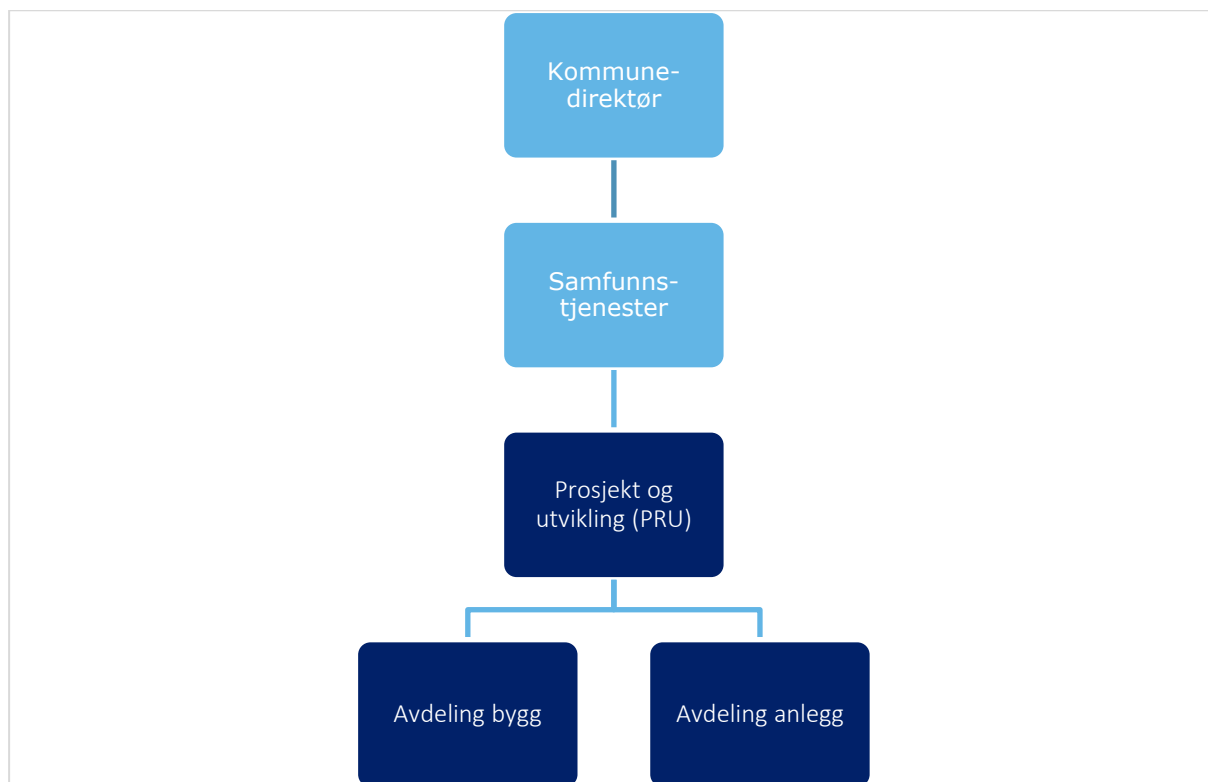
### 2.1 Overordnet organisering for gjennomføring av investeringsprosjekter i Asker kommune

Investeringsprosjekter i Asker kommune gjennomføres av avdeling for prosjekt og utvikling (PRU) som ligger under tjenesteområdet Samfunnstjenester, i linje under kommunedirektøren. Etter kommunesammenslåing i 2020 ble opprettet egne avdelinger for investeringsprosjekter i bygg og anlegg. Under tidligere organisering (i gamle Asker kommune) var investeringsprosjekt for bygg og anlegg samlet, med virksomhetsleder som ansvarlig leder for bygg og assisterende virksomhetsleder med ansvarlig lederrolle for anlegg.

Under dagens organisering har hvert av investeringsområdene egne avdelingsledere og prosjektledere. Virksomheten deler på merkantile funksjoner som økonomikontroller, og andre støttefunksjoner slik som kvalitetssikringsleder. Det er i januar 2022 om lag 30 ansatte i Prosjekt og utvikling i Asker kommune. Virksomhetsleder forteller at bygg og anlegg har tverrfaglig samarbeid selv om de formelt er i separate avdelinger, og at de i stor grad fungerer som én enhet.

Figuren under viser organiseringen av tjenesteområdet prosjekt og utvikling (PRU), med plassering av avdelingene for bygg og anlegg:

Figur 1: Plassering av Prosjekt og utvikling (PRU) i Asker kommunes organisering (Kilde: Asker kommune)



### 2.2 Om utvalgte caseprosjekter

I samråd med kontrollutvalget, ble det i revisjonen valgt ut fire case-prosjekter for gjennomgang. I tabellen under er det gitt en kortfattet presentasjon av de fire prosjektene og deres organisering.

Tabell 1: Presentasjon av de utvalgte caseprosjektene

	Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydsbogen skole	Solli skiskytteranlegg
<b>Om prosjektet</b>	<p>Prosjektet ble initiert som utbygging av en ny ishall for skøyte-idretten i Asker kommune. Prosjektet er gjennomført som et områdeutviklingsprosjekt hvor det i tillegg til ishall er bygd parkeringskjeller og park- og grøntarealet i området rundt ishallen.</p>	<p>Hurum helsehus ble Norges første plusshus sykehjem (et bygg som produserer mer energi enn det forbruker). Helsehuset inneholder fem avdelinger med totalt 110 sengeplasser, rom for behandling, to dagsenter, kafeteria, aktivitet og service, og ulike spesialrom.</p>	<p>Prosjektet er Norges første svanemerkede skole og oppfyller gjeldende krav i standard for passivhus. Dette innebærer at huset har et langt lavere energibehov (cirka 25 %) enn tradisjonelle boliger. Svanemerket stiller krav til gode miljøegenskaper for selve bygget, men også til helseaspekter som dagslys, ventilasjon og akustikk innendørs, samt strenge dokumentasjonskrav for at ingen bestanddeler av bygget skal være produsert med problematiske kjemikalier.</p>	<p>Prosjektet omfattet utbygging av skistadion på Solli, med 20 skiskytterskiver. Prosjektet har en lang historikk i Asker kommune. Siden 2005 har det vært diskusjoner vedrørende utbygging av løypenett og skiarena i området.</p>
<b>Organisering</b>	<p>Prosjektet ble initiert og gjennomført i regi av prosjekt og utvikling i Asker kommune.</p>	<p>Prosjektet ble initiert av Hurum kommune, og ferdigstilt i regi av prosjekt og utvikling i Asker kommune.</p>	<p>Prosjektet ble initiert av Røyken kommune og gjennomført og ferdigstilt av Røyken Eiendom AS før kommunesammenslåing i 2020.</p>	<p>Prosjektet ble initiert og ferdigstilt i regi av Natur og Idrett i Asker kommune.</p>

## 3 Roller, ansvar og rapportering

### 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

1. *Har Asker kommune etablert system som sikrer tydelige rolle- og ansvarsforhold og rapportering i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?*

Herunder:

- a. Er det etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- b. Har kommunen en hensiktsmessig organisering med tanke på å sikre god planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekter (herunder tilgang på kompetanse, kapasitet og relevante systemer)?
- c. Er det etablert rutiner for å vurdere behov for eventuell ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- d. Er det etablert rutiner for å sikre innspill og medvirkning fra brukere og politisk nivå i forbindelse med planlegging og gjennomføring av prosjekter?
- e. Er det etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter på prosjekt- og porteføljnivå (budsjett/prognose/regnskap)?

4. *I hvilken grad har utvalgte investeringsprosjekt blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?*

Herunder:

- a. Har kommunen sikret en tydelig rolle- og ansvarsdeling?
- b. Har det vært etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering?
- d. Har prosjektet blitt gjennomført ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner? Herunder:
  - Har prosjektene sikret innspill og medvirkning fra brukere og politisk nivå i forbindelse med planlegging og gjennomføring?
  - I hvilken grad er det rapportert tilfredsstillende om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektene?

### 3.2 Revisjonskriterier

#### 3.2.1 Krav til internkontroll

I kommuneloven § 13-1, 3. og 4. ledd, går følgende krav til kommunedirektøren frem:

«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.»

Kommuneloven kapittel 25 inneholder egne bestemmelser knyttet til kommunens internkontroll:

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

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- 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.»

Det er flere anerkjente rammeverk som skildrer grunnprinsipper for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.<sup>3</sup> Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll. De viktigste elementene er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- oppfølging fra ledelsen

### 3.2.2 Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»<sup>4</sup> og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»<sup>5</sup>, blir det framhevet at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

Ifølge NS-ISO 10006-standardens bør man i forbindelse med ressursplanlegging videre, fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendige for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hva slags formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendig bør også fastsettes. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Det bør ifølge standardene også identifiseres gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og eventuelle avvik som blir avdekket bør håndteres.

Av NS-ISO 10006-standardens går det frem at man i den innledende fasen av et prosjekt bør vedta en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Det bør videre være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også frem at *«prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»*

## 3.3 Rolle- og ansvarsfordeling

### 3.3.1 System og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling

Asker kommune benytter seg av det digitale kvalitetsstyringssystemet *Simpli* til planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekter. *Simpli* benyttes som styringssystem for alle de ulike tjenesteområdene i kommunen, og inneholder klikkbare prosesskart for sentrale arbeidsprosesser innenfor hvert tjenesteområde. Den delen av *Simpli* som er tilpasset Prosjekt og utvikling (PRU), avdeling investeringsprosjekt bygg, inneholder et eget prosesskart hvor alle ansatte som arbeider med investeringsprosjekter kan få oversikt over de ulike stegene i gjennomføring av investeringsprosjekter, hvilke aktiviteter som skal gjennomføres i hvert steg og hvilke rutiner, dokumenter og maler som skal benyttes. Kvalitetssystemet *Simpli* og innholdet i dette er ytterligere redegjort for i kapittel 4.3.1 om prosjektmodell og ellers i de ulike delkapitlene i rapporten.

På hovedsiden for investeringsprosjekt i *Simpli*, der overordnet prosesskart for gjennomføring av investeringsprosjekt ligger, skildres organisering og rolle- og ansvarsfordeling i investeringsprosjekter i Asker kommune. Det stilles krav til at alle investeringsprosjekter innen bygg ledes av en prosjektleder som rapporterer til en styringsgruppe, og at alle prosjekter skal ha både en prosjektgruppe og en referansegruppe i sin prosjektorganisasjon. Videre følger også beskrivelser av hvilket ansvar ulike roller som inngår i investeringsprosjekter har, herunder for blant annet direktør for tjenesteområdet (samfunnstjenester), styringsgruppe, linjeledelse i PRU, prosjektleder, prosjektansvarlig, prosjektgruppe og referansegruppe. For prosjektleder og prosjektgruppen er det utarbeidet beskrivelser av rolle og ansvar for de ulike fasene av et investeringsprosjekt (konsept, planlegging, gjennomføring, sluttfase og avslutning). Det er også utarbeidet en egen mal for oppbygning av prosjektorganisasjon i byggeprosjekt.

<sup>3</sup> COSO: Internal Control - Integrated Framework (2013)

<sup>4</sup> NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

<sup>5</sup> NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».



I tillegg til de omtalte beskrivelsene av roller og ansvar i investeringsprosjekt, har Asker kommune utarbeidet en mal for styringsdokument for investeringsprosjekter innen bygg. Formålet med styringsdokumentet er blant annet å sikre at det etableres tydelige roller og ansvar i det enkelte prosjekt. I styringsdokumentet skal rollene og ansvaret til prosjekteier, prosesseier, behovseier, styringsgruppe, prosjektleder, brukere og andre interessenter, herunder relevante oppgaver og beslutningsmyndighet til de ulike rollene i de ulike delene av prosjektet, skriftliggjøres.

Virksomhetsleder for prosjekt og utvikling og avdelingsleder for investeringsprosjekt bygg opplyser i intervju at de vurderer at kommunen har tilstrekkelig med skriftlige retningslinjer og rutiner for å sikre at roller og ansvar i kommunens investeringsprosjekter blir tydelig definert og avklart. De vurderer videre at system, rutiner, prosessbeskrivelser og maler som er utarbeidet er godt forankret og kjent i organisasjonen. Både virksomhetsleder, avdelingsleder og kvalitetssikringsleder har jevnlig dialog med prosjektledere underveis i investeringsprosjekter, og de opplever alle at prosjektene i stor grad er kjent med de retningslinjer som gjelder for planlegging og gjennomføring av prosjekter, herunder med hensyn til tydelig rolle- og ansvarsdeling.

### **3.3.2 Rolle- og ansvarsdeling i utvalgte investeringsprosjekter**

I tabellen under er det oppsummert hvordan roller og ansvar har vært organisert og fordelt i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 2: Oppsummering av rolle- og ansvarsdeling i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydskogen skole	Solli skiskytteranlegg
<p>Prosjektet har fulgt Asker kommune sine retningslinjer og rutiner for rolle- og ansvarsdeling slik disse er skildret i Simpli, og prosjektorganisering, roller og ansvar er oppsummert i eget styringsdokument.</p> <p>Det blir opplyst i intervju at det at det er gjort enkelte justeringer i prosjektorganiseringen underveis i prosjektet, der hvor dette er blitt vurdert formålstjenlig.</p> <p>De intervjuede opplyser at de opplevde rolle- og ansvarsfordelingen som tydelig.</p>	<p>I intervju opplyses det at prosjektet i hovedsak har blitt styrt etter kontrakt inngått med entreprenør, og den rolle- og ansvarsfordeling mellom kommunen og entreprenør som er skildret i denne. Det ble ikke utarbeidet et eget styringsdokument, kvalitetsplan e.l. i gjennomføringen av prosjektet, hvor roller og ansvar var beskrevet skriftlig.</p> <p>Intervjuede opplever at det har vært tydelig avklarte roller og ansvar i prosjektet, og at alle involverte har vært innforstått med hvilke områder og oppgaver de har hatt ansvar for.</p> <p>Det blir opplyst at det ble opprettet en egen styringsgruppe for prosjektet i gamle Hurum kommune, der også PRU og relevante fagmiljøer (heldøgnsomsorg) i Asker kommune var representert. Dette for å sikre kontinuitet i styringen av prosjektet etter kommunesammenslåing. Etter kommunesammenslåingen i 2020 har prosjektet fulgt Asker kommune sine retningslinjer for investeringsprosjekter bygg, herunder når det gjelder rapportering til styringsgruppe for prosjektet.</p>	<p>Revisjonen får opplyst at prosjektet tok utgangspunkt i den etablerte modellen for prosjektgjennomføring som ble benyttet i Røyken Eiendom AS, REAS-modellen. Alle prosjektet i REAS benyttet seg av en egen prosjektadministrativ håndbok (PA-bok), som utgjorde en prosjektspesifikk kvalitetsplan som også beskrev roller og ansvar i prosjektet. Rolle- og ansvarsdeling fremgikk i tillegg av kontrakt med entreprenør.</p> <p>I intervju blir det opplyst at rolle- og ansvarsdeling internt i prosjektet gjennomgående har blitt opplevd som tydelig.</p>	<p>Prosjektet ble gjennomført av Natur- og idrettsavdelingen og med innleid ekstern prosjektleder. Prosjekt og utvikling (PRU) sine systemer og rutiner for gjennomføring av prosjekter, herunder når det gjelder organisering og fordeling av roller og ansvar, ble ikke benyttet i prosjektet.</p> <p>Roller og ansvar i prosjektet ble delvis skriftliggjort gjennom blant annet skriftlige avtaler mellom PRU og Natur og idrett om gjennomføring av prosjekt, og mellom Asker kommune og innleid prosjektleder. Det ble imidlertid ikke utarbeidet et eget styringsdokument, kvalitetsplan e.l. der fordeling av roller, ansvar og oppgaver i prosjektet var skriftliggjort.</p> <p>Eksempelvis ble det ikke utarbeidet skriftlige rolle- og ansvarsbeskrivelser, fullmakter el. som skildret økonomiske fullmakter og beløpsgrenser knyttet til anskaffelser og håndtering av endringer. De intervjuede, inkludert innleid prosjektleder, forteller at de likevel opplevde rolle- og ansvarsdelingen i prosjektet som tydelig.</p> <p>Ved oppstart av prosjektet ble det utpekt en rådgiver fra PRU som skulle følge prosjektet frem mot utførelsesfasen og bistå ut fra behov. Det fremgår ikke tydelig i dokumentasjonen eller i intervju hvilket ansvar eller hvilke oppgaver rådgiveren fra PRU skulle ta seg av i prosjektet. Av dokumentasjon går det videre frem at PRU etter at utpekt rådgiver sluttet i Asker kommune, var involvert i noe dialog og samarbeid med Natur og idrett, men at denne samhandlingen ikke var systematisert og formalisert. I intervju blir det opplyst at Natur og idrett opplever at hadde god nok kompetanse og erfaring fra lignende prosjekter til å gjennomføre prosjektet innenfor egen organisasjon.</p>

Direktør for samfunnstjenester opplyser per e-post at det ikke foreligger skriftlig dokumentasjon knyttet til vurderingen som ble gjort av hvorfor prosjektet Solli skiskytteranlegg skulle gjennomføres i regi av Natur og idrett, og ikke PRU. Det blir imidlertid vist til at det på bakgrunn av prosjektets størrelse og natur ble vurdert som formålstjenlig og hensiktsmessig at ansvar for gjennomføring ble plassert hos Natur og idrett, som besatt nødvendig erfaring og kunnskap om både det aktuelle prosjektets historie og om relevante juridiske forhold, prosjektstyring og anskaffelser. Det blir dessuten pekt på at Natur og idrett allerede hadde utført en god del arbeid av relevans for prosjektet da dette ble vedtatt gjennomført politisk i 2018, som måtte bli gjort på nytt ved eventuell overføring av prosjektet til PRU, og som dermed ville gitt både økte kostnader og lengre gjennomføringstid. Det blir videre vist til at det på daværende tidspunkt i gamle Asker kommune var etablert praksis for at prosjekter i størrelsesorden NOK 10-15 millioner kunne gjennomføres utenfor PRU. Revisjonen får opplyst at denne praksisen ikke er videreført i dagens Asker kommune (med unntak av i enkelte mindre oppgraderingsprosjekter, som det forekommer at blir håndtert av Eiendomsavdelingen).

### 3.3.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, i samsvar med god praksis for internkontroll og anbefalinger i standarden NS-ISO 10006. Revisjonen mener også at disse rutinene, i det utvalgte prosjektet der disse har blitt benyttet (Risenga ishall), har bidratt til å sikre en tydelig rolle- og ansvarsdeling, herunder hvem som har ansvar for ulike avgjørelser og hvem som skal utføre hvilke oppgaver. Undersøkelsen viser at dette også har vært oppfattet som tydelige av sentrale personer som har vært involvert i prosjektet.

Når det gjelder rolle- og ansvarsdeling i de tre øvrige prosjektene, som ikke har vært gjennomført i samsvar med de relevante retningslinjene og rutinene for Asker kommune (enten fordi prosjektene ble startet opp i andre kommuner eller fordi det ikke ble vurdert som formålstjenlig å benytte kommunens system og rutiner pga. prosjektets størrelse og status for allerede utført arbeid), er det revisjonens vurdering at denne i hovedsak har vært tydelig avklart. Både for Hurum helsehus, Sydslogen skole og Solli skiskytteranlegg foreligger det helt eller delvis skriftlig skildring av roller og ansvar i prosjektene, fordelt på flere ulike dokumenter. Revisjonen mener at roller og ansvar i hovedsak er tydelig avklart gjennom disse dokumentene, men vil samtidig peke på at prosjektene med fordel kunne ha samlet beskrivelser av roller og ansvar i ett dokument (styringsdokument, kvalitetsplan el.), jf. krav i NS-ISO 10006:2017. Et slikt samledokument vil bidra til å gi en mer fullstendig oversikt over hvem som har ansvar for utførelsen av alle sentrale aktiviteter og oppgaver, samt til å redusere risikoen for at det er aktiviteter og oppgaver i prosjektene som ingen har blitt tildelt ansvar for å sikre at blir utført og som dermed potensielt ikke blir gjennomført (noe som vil kunne ha negativ påvirkning på prosjektets evne til å nå definerte mål. Se også kapittel 4.6.3 vedr. kvalitetsplan).

Videre er det revisjonens vurdering at det i prosjektet Solli skiskytteranlegg med fordel kunne ha vært tydeligere dokumentert hvilke vurderinger som lå til grunn for at prosjektet ikke skulle gjennomføres i regi av Prosjekt og utvikling, samt hvilke retningslinjer og rutiner gjennomføringen av prosjektet skulle basere seg på (gitt at PRU sine rutiner ikke skulle benyttes). Undersøkelsen viser at det ikke har vært definert tydelige forventninger og krav til planlegging og gjennomføring, herunder bruk av rutiner mv. i forbindelse med gjennomføring av det aktuelle prosjektet. Revisjonen mener at mangel på formalisert internkontroll har medvirket til at flere sentrale aktiviteter i prosjektet ikke er gjennomført med tilstrekkelig kvalitet (eller ikke i det hele tatt), og at dette igjen har medvirket til at sentrale utfordringer som har påvirket prosjektets kostnader og fremdrift ikke ble avdekket på et tidligere tidspunkt. De aktuelle aktivitetene og forholdene er omtalt videre i rapporten.

## 3.4 Organisering, kompetanse, kapasitet og systemer/verktøy<sup>6</sup>

### 3.4.1 Datagrunnlag

Etter kommunesammenslåingen i 2020 ble det opprettet to avdelinger innenfor Prosjekt og utvikling (avdeling bygg og avdeling anlegg), for gjennomføring av henholdsvis bygge- og anleggsprosjekter. Hvert av de to områdene har egne avdelingsledere og egne spesialiserte prosjektledere. Virksomheten deler på merkantile funksjoner og andre støttefunksjoner slik som kvalitetssikringsleder. Per januar 2022 var det totalt cirka 30 ansatte i Prosjekt og utvikling i Asker kommune, fordelt på de to avdelingene og ulike støttefunksjoner.

<sup>6</sup> Revisjonen svarer i dette kapittelet både på problemstilling 1b og 1c.

I intervju blir det opplyst fra både virksomhetsleder og avdelingsleder for bygg at de opplever at Asker kommune har gode og kompetente prosjektledere til gjennomføring av byggeprosjekter, samt at kommunen som hovedregel har tilstrekkelig prosjektlederkapasitet til å håndtere den porteføljen av investeringsprosjekter kommunen til enhver tid har. Mange av prosjektlederne har lang og variert erfaring fra både privat entreprenørvirksomhet og som offentlig byggherrerepresentant (prosjekt- og byggeledelse). Det er også ansatte i avdelingen med prosjektsertifisering Project Management Professional (PMP) og erfaring som prosessledere for usikkerhetsanalyser fra private rådgiverselskap.

Virksomhetsleder forteller at det på generell basis kan være en utfordring for det kommunale å konkurrere med lønningene i det private markedet innen bygg og anlegg, og at dette i en del tilfeller kan gjøre det krevende for kommunen alltid å tiltrekke seg tilstrekkelig kvalifiserte prosjektleder. Med utgangspunkt i dette er PRU derfor ofte i dialog med kommunens HR-avdeling, for å se om det er mulig å finne løsninger knyttet til lønn og arbeidsbetingelser som gjør kommunen i stand til å imøtekomme lønnsforventninger hos aktuelle kandidater. Det blir i intervju vist til at det i enkelttilfeller har forekommet at kandidater til stillinger som prosjektleder har trukket seg fra rekrutteringsprosessen grunnet lønnsnivået. Samtidig vises det i intervju til at det i forbindelse med rekruttering ligger en egenverdi i at kommunen utfører mange spennende og samfunnsnyttige prosjekter, og at dette hever interessen for kommunen som arbeidssted og gjør det attraktivt å jobbe med prosjektledelse i Asker på tross av lønnsproblematikken.

I intervju kommer det videre frem at kommunen ikke vurderer det som hensiktsmessig å holde seg med spesialistkompetanse internt i organisasjonen på alle ulike fagområder og -nisjer det kan være behov for i spesielle prosjekter/delprosjekter. Asker kommune vil således alltid måtte leie inn ekstern kompetanse ved behov for spesial-/nisjekompetanse som kommunen ikke selv besitter. Det blir opplyst at kommunen har prioritert å ha spisskompetanse på prosjektledelse for å sikre at man har dyktige prosjektledere med tilstrekkelig faglig kompetanse til å kunne stille de riktige spørsmålene til innleide ressurser som for eksempel prosjekterende, arkitekter, utførende entreprenører med videre.

I Simpli ligger det egne rutiner og prosessbeskrivelser for vurdering av behov for ekstern kompetanse i investeringsprosjekt, samt for å knytte til seg konsulenter, kontrahere entreprenører mv. i tilfeller der dette blir vurdert som nødvendig. Asker kommune har flere rammeavtaler på flere ulike områder, som kan brukes når det er behov for å hente inn ekstern kompetanse og/eller ekstraressurser (som for eksempel prosjektstøtte i perioder der det er behov for/ønskelig med særlig høy administrativ dekning i prosjekter). For mer spesialisert kompetanse/nisjekompetanse på områder der kommunen ikke har inngått rammeavtaler (for eksempel innen velferdsteknologi, kjøleteknologi eller geoteknisk kompetanse), blir dette anskaffet direkte i samsvar med etablerte rutiner i Simpli.

Når det gjelder relevante systemer for planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekter, startet kommunen i 2018 opp et prosjekt (innen Velferd) for å pilotere overgangen fra et dokumentbasert system til det elektroniske kvalitetssystemet Simpli, som per i dag er i bruk i hele kommuneorganisasjonen inkludert i Prosjekt og utvikling. Som det fremgår av kapittel 3.3.1 (og som det redegjort ytterligere for i de ulike kapitlene i denne rapporten), inneholder systemet et eget prosesskart hvor alle ansatte som arbeider med investeringsprosjekter kan få oversikt over de ulike stegene i gjennomføring av investeringsprosjekter, hvilke aktiviteter som skal gjennomføres i hvert steg og hvilke rutiner, dokumenter og maler som skal benyttes.

I intervju blir det opplyst at Simpli oppleves å fungere godt ut fra de behov PRU har for et kvalitetssystem, og at det gir god oversikt over arbeidsprosesser, rutiner, malverk mv. som er relevant for gjennomføring av aktiviteter og oppgaver i investeringsprosjekter. Alle nyansatte i Asker kommune får opplæring i bruk av Simpli, og innen PRU er det i tillegg etablert praksis for at kvalitetssikringsleder gir prosjektledere og andre involverte tett oppfølging i hvordan systemet best kan benyttes for å sikre effektiv og god styring av kommunens investeringsprosjekter.

Det er ellers ikke fremkommet andre opplysninger eller informasjon i revisjonen som indikerer at Asker kommune har utfordringer når det gjelder organisering, herunder kompetanse, kapasitet og systemer/verktøy, som påvirker PRU sin evne til å planlegge, gjennomføre og styre investeringsprosjekter i samsvar med krav og forventinger til tid, kost og kvalitet.

### 3.4.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Prosjekt og utvikling i Asker kommune sikret en hensiktsmessig organisering med tanke på å sikre god planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekter, med nødvendig kompetanse og kapasitet til gjennomføring av prosjekter, samt tilgang på de systemer, rutiner og verktøy kommunen behøver for å sikre at investeringsprosjekter blir gjennomført på en planmessig og systematisk måte. Revisjonen har ikke

identifisert mangler eller utfordringer knyttet til kommunens overordnede organisering av arbeidet med investeringsprosjekter.

Videre er det revisjonens vurdering at kommunen har etablert hensiktsmessige rutiner for både å vurdere behov for og knyttet til seg ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, der dette er relevant. Revisjonen mener at kommunens rutiner og praksis for bruk av ekstern kompetanse henger godt sammen med øvrige prioriteringer og vurderinger av hvilken kompetanse det er mest hensiktsmessig å besitte internt, og videre at kommunen har valgt hensiktsmessige løsninger for bruk av rammeavtaler og direkte anskaffelser i de tilfellene det er nødvendig å knytte til seg ekstern kompetanse.

### 3.5 Medvirkning fra politikere og brukere

#### 3.5.1 System og rutiner for å sikre medvirkning fra politikere og brukere

Sikring av medvirkning fra politikere, brukere og andre interessenter inngår som et eget steg i prosessen for gjennomføring av investeringsprosjekt i Simpli, og det er utarbeidet skriftlige rutiner for å sikre at alle relevante interessenter blir koblet på i prosjekt (interessentanalyse) og får anledning til å komme med innspill til og medvirke i prosjektene, herunder at, og at relevante personer (politisk nivå, brukere, lag/organisasjoner mv.) inkluderes i prosjektgrupper og eventuelle referansegrupper.

I tillegg til rutiner for hvordan interessenter skal involveres i prosjekt, inneholder prosessen for gjennomføring av investeringsprosjekt faste beslutningspunkter og tidspunkter for når det skal fremmes saker i prosjektene for politisk beslutning. Faste beslutningspunkter, der direktør for samfunnstjenester, direktør for tjenesteområdet som skal benytte bygg som skal oppføres og virksomhetsleder i PRU alltid skal involveres, knytter seg til vedtak/beslutning om PRU sitt mandat til gjennomføring av prosjekt, vedtak av styringsdokument for prosjektet og i forbindelse med revidering av styringsdokumentet mellom de ulike prosjektfasene.<sup>7</sup>

Minimumskravet til politiske saker som skal legges frem for relevante hovedutvalg og formannskapet for beslutning omfatter:

- egen sak før prosjektet legges inn i handlingsprogram, som skal inkludere blant annet *forutsetningene* for prosjektet, en robust og realistisk kalkyle basert på arealberegninger mv., sentrale identifiserte risikofaktorer, utbyggings- og/eller driftsmodell for bygget og mulige alternative løsninger,
- egen sak etter gjennomført mulighetsstudie, som skal inneholde blant annet *konkretisering* av behov for gjennomføring av prosjekt, forslag til prioritering av prosjekt, alternative løsningsforslag, overordnede kostnadsvurderinger for de ulike alternativene, samt kontraheringsform og entreprisemodell for alternativene),
- egen sak etter gjennomført forprosjekt, som skal inneholde dokumentasjon som *gir grunnlag for beslutning* om behov for gjennomføring av prosjekt, prioritering av prosjekt, økonomiske rammer og kontraheringsform og entreprisemodell.

Avdelingsleder opplyser i intervju at det er etablert praksis i kommunen for å fremme flere politiske saker enn det som er minstekravet i kvalitetssystemet. Dette for å sikre tilstrekkelig politisk påkobling i spørsmål som kan være av prinsipiell art eller av særskilt politisk interesse, samt for å sikre at politikerne får tydelig eierskap til de prosjekter som blir vedtatt for gjennomføring. Eksempel på forhold som typisk legges frem for politisk beslutning i egne saker kan være valg av tomt eller miljøløsninger i utforming av bygg. Ledelsen i PRU opplyser videre at de har tett dialog med både kommunedirektørnivået og prosjektledere, og at det på bakgrunn av innspill fra disse blir gjort vurderinger av om det er spesifikke forhold i hvert enkelt prosjekt som det er vesentlig at blir lagt frem for politikerne for behandling.

Oppsummeringsmessig opplyser avdelingsleder for investeringsprosjekter bygg at han vurderer at Asker kommune har en velfungerende og systematisk tilnærming til brukermedvirkning i investeringsprosjekter, og at kommunen i forbindelse med gjennomføring av prosjekter i stor grad klarer å svare ut både politiske bestillinger, samt brukere og andre interessenters forventninger til prosjektene.

#### 3.5.2 Medvirkning fra politikere og brukere i utvalgte investeringsprosjekter

I tabellen under er det oppsummert hvordan medvirkning fra politikere og brukere i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene har vært organisert.

<sup>7</sup> De ulike fasene er beskrevet i kapittel 4.3.1 om Asker kommunes prosjektmodell.

Tabell 3: Oppsummering av medvirkning fra politikere og brukere i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydskogen skole	Solli skiskytteranlegg
<p>Undersøkelsen viser at prosjektet har lagt opp til å følge Asker kommune sine retningslinjer og rutiner for å sikre medvirkning fra politikere og brukere i planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet.</p> <p>Det har ble opprettet en styringsgruppe for prosjektet bestående av både ledere fra relevante kommunale instanser og representanter fra brukergruppene.</p> <p>Det ble avholdt flere brukermøter underveis i prosjektet. I utarbeidelsen av for- og skisseprosjekt tilstrebet prosjektgruppen å imøtekomme brukergruppens ønsker i størst mulig grad. Også etter vedtatt forprosjekt, har prosjektledergruppen i størst mulig grad forsøkt å legge til rette for at ønsker fra brukernivå skulle kunne tas inn i prosjektet, forutsatt at disse samsvarte med budsjettet. I noen av tilfellene hvor ønsker har medfører merkostnad, er det inngått egne avtaler om utgiftsdekning (for eksempel at Frisk Asker dekker bestemte utgiftsposter<sup>8</sup>).</p> <p>Det er lagt frem en rekke politiske saker knyttet til prosjektet, herunder i anledning faste punkter i prosess for gjennomføring av investeringsprosjekter, samt i andre saker knyttet til blant annet endringer og justeringer i prosjektet (eksempelvis ved utvidelse av prosjektet fra</p>	<p>Det blir opplyst i intervju at det har vært tilrettelagt for innspill og medvirkning fra politisk nivå og ulike interessegrupper. Det ble blant annet lagt opp til at kommunens råd for funksjonshemmede samt eldrerådet ble involvert gjennom presentasjoner av prosjektet, der det også ble gitt rom for å komme med tilbakemeldinger og innspill. Videre har det vært tett involvering i prosjektet fra både Velferd (bruker) og Eiendom (driftsansvarlig), med tanke på å sikre deres innspill til utforming av det aktuelle prosjektet (eksempelvis gjennom involvering av Eiendom i forbindelse med valg av varmpumpeanlegg).</p> <p>Revisjonen får opplyst at alle vesentlige beslutninger i prosjektet har vært lagt frem som politisk sak, herunder når det gjelder beslutning om hvor Hurum helsehus skulle plasseres, samt utredning av ulike prosjektalternativer gjennom egne mulighetsstudier. Grunnet manglende tilganger til tidligere saks- og arkivsystemer for gamle Hurum kommune, er det i liten grad fremlagt dokumentasjon som bekrefter de</p>	<p>I intervju opplyses det at REAS hadde tydelige rutiner for hvordan man i investeringsprosjekt skulle sikre god involvering av brukere fra utforming av skisseprosjekt og frem til overlevering av bygget, og at disse ble lagt til grunn i det aktuelle prosjektet.</p> <p>I prosjektets PA-bok står det at brukermøter avholdes «ved behov». I intervju opplyses at det ble avholdt møter med brukere og andre interessenter ca. hver 14. dag gjennom hele prosjektperioden.</p> <p>Prosjektleder opplyser i intervju at han opplevde stor merverdi i å involvere brukere i tidligfasen av prosjekter og forteller at dette har vært med på å sikre at de klarte å imøtekomme behov og ønsker fra byggets brukere.</p> <p>Samtidig kommer det frem i intervju at det i prosjektet ikke ble gjort avklaringer tidlig nok om oppdragsgivers krav og forventninger til prosjektet som skulle oppføres. Først mot slutten av prosjektet ble et skriftlig mandat/oppdragsbeskrivelse med oppdragsgivers krav og forventninger utarbeidet. Det blir opplyst at det å få tidlig avklaring av dette, er viktig erfaring fra prosjektet som har blitt innarbeidet i dagens rutiner i Asker kommune.</p> <p>Når det gjelder involvering av politisk nivå, vises det til at det gjennom skisseprosjektet ble utredet flere alternativer for valg av prosjekt, som grunnlag for en reell politisk vurdering og beslutning om hvilket prosjekt som skulle realiseres. Det opplyses om at</p>	<p>Av politiske saksdokumenter går det frem at politisk medvirkning i prosjektet ble sikret gjennom at det ble lagt frem flere saker for formannskapet, med ulike prosjektalternativer og løsninger som politikerne kunne ta stilling og komme med innspill til (herunder både når det gjaldt plassering, dimensjonering, tekniske løsninger mv.).</p> <p>Vedrørende brukere viser de intervjuede i prosjektgruppen til at de hadde jevnlig og god dialog med brukere og andre interessenter. Det opplyses at innspill og forslag fra ulike relevante grupper og interessenter som for eksempel Asker idrettsråd og Asker skiklubb i stor grad ble innfridd, herunder når det gjaldt dimensjonering av anlegget og trafikkbelastning til og fra området.</p>

<sup>8</sup> Det foreligger i dag et politisk vedtak på nedbetalingsplan mellom Asker kommune og Frisk Asker for utlegg på endringer som er kommet i senere faser i prosjektet, og som skal dekkes av Frisk Asker. Eksempel på en slik endring er kube og eget AV-system. Avtalene behandles i egne politiske saker.

---

enkelstående oppføring av ishall til mer omfattende områdeutvikling).

Prosjektledergruppen opplyser i intervju at de opplever at prosjektet i stor grad har svart ut både politiske bestillinger, brukere og andre interessenters forventninger til prosjektet.

politiske saker som opplyses å ha blitt lagt frem.

Prosjektleder opplever at de som har ønsket det, har hatt god anledning til å få delta og komme med innspill i både tidligfase og underveis i gjennomføring av prosjekt.

politisk nivå i forbindelse med disse sakene hadde god anledning til å medvirke til prosjektets utforming før dette ble vedtatt. I tillegg hadde politisk nivå god anledning til på-/medvirkning gjennom de jevnligte møtene i prosjektets styringsgruppe. Grunnet manglende tilganger til tidligere saks- og arkivsystemer for gamle Røyken kommune, er det i liten grad fremlagt dokumentasjon som bekrefter de politiske saker som opplyses å ha blitt lagt frem.

---

### 3.5.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune etablert tilfredsstillende skriftlige rutiner for å sikre innspill og medvirkning fra både brukere og politisk nivå i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter kommunen gjennomfører. Rutinene som er etablert bidrar etter revisjonens vurdering til å sikre at relevante interessenters synspunkter og behov blir fanget opp og hensyntatt i prosjektene, og til at forhold som det er vesentlig at behandles politisk, blir lagt frem for formannskapet for beslutning.

Videre er det revisjonens vurdering at alle de fire undersøkte prosjektene i all hovedsak har sikret innspill og medvirkning fra både brukere og politisk nivå i forbindelse med planlegging og gjennomføring. For prosjektet Sydskogen skole kommer det imidlertid frem at enkelte krav og forventninger fra oppdragsgiver i kommunen først ble fanget opp ganske sent i prosjektet. Revisjonen vil peke på at slike situasjoner medfører en viss risiko for at ikke alle ønsker og behov er fanget tilstrekkelig opp, og at det sent i prosjektgjennomføring vil kunne oppstå behov for å gjøre justeringer som vil kunne påvirke både fremdrift og kostnader. For å unngå slike situasjoner er det etter revisjonens vurdering viktig at det i investeringsprosjekter sikres at oppdragsgivere og brukere involveres på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt i arbeidet med planlegging av prosjektene (fortrinnsvis før prosjektet detaljplanlegges og det inngås kontrakter med entreprenører om gjennomføring).

## 3.6 Rapportering i investeringsprosjekt

### 3.6.1 Krav og retningslinjer for rapportering

#### Internt i administrasjonen

I Simpli er det skildret rutiner for rapportering i investeringsprosjekt internt i administrasjonen. Her går det frem at det skal rapporteres månedlig på økonomi, endringer/hendelser (for eksempel i prognoser eller risikobilde) og avvik per prosjekt. Det er prosjektleder som har ansvar for å sikre at det blir rapportert inn informasjonen for det enkelte prosjekt. I intervju opplyses det om at formålet med den månedlige rapporteringen er å fange opp risikoer og mulige endringer i økonomi, fremdrift eller kvalitet i prosjektene, som krever oppfølging og håndtering fra administrasjonen (utover prosjektorganisasjonen) og/eller må løftes til politisk nivå.

Ved store prosjekter og områdeutviklingsprosjekter rapporterer også prosjektleder til styringsgruppen en gang i måneden. Rapporteringen dekker status for investeringsprosjektets fremdrift, økonomi, risikovurderinger for helse, miljø og sikkerhet, og lignende. I intervju blir det opplyst at hensikten med den månedlige rapportering er å sikre at relevante direktører og øvrige interessenter (brukere, politiske representanter osv.) får tilstrekkelig med informasjon og er godt involvert i prosjektene underveis. I mindre og mellomstore prosjekter gjennomfører Asker kommune tematiske styringsgruppemøter to til tre ganger i halvåret.

I tillegg til skriftlig rapportering, opplyser avdelingsleder for investering bygg at det i kommunen er kultur for tett dialog mellom virksomhets- og avdelingsledelsen og de ulike prosjektlederne underveis i prosjektene, noe som oppleves å bidra til å sikre at ledelsen har god kunnskap om relevante forhold i de pågående prosjektene. Videre opplyser virksomhetsleder i intervju at han opplever at styringsgruppene i pågående byggeprosjekter gjennom de rapporteringsstrukturene mottar tilstrekkelig med informasjon om prosjektene til å ta alle relevante beslutninger.

#### Til politisk nivå

Videre inneholder Simpli rutiner for rapportering til politisk nivå på investeringsprosjekter under gjennomføring. Jf. rutinen skal det tertialvis på økonomien i de ulike investeringsprosjektene. Rapporteringen er ment å gi politisk nivå et overblikk over fremdrift og økonomisk situasjon, samt en beskrivelse av type bygg som er under utbygging. Tertialrapporteringen blir lagt inn per prosjekt etter en egen mal i virksomhetsstyringsplattformen Framsikt av prosjektlederne (og kvalitetssikres av avdelingsleder), og formidles til politisk nivå dels gjennom skriftlige tertialrapporter som legges frem som egne politiske saker (primært fokus på økonomi) og dels gjennom muntlige rapporteringer fra virksomhetsleder til formannskapet (oversikt over investeringsporteføljen, status for fremdrift og økonomi iht. vedtatt fremdriftsplan og budsjett). Den muntlige rapporteringen til formannskapet blir normalt sett gitt som en presentasjon uten at det nødvendigvis legges frem en egen politisk sak (selv om det også forekommer at det legges frem politiske saker som gjelder status i pågående investeringsprosjekter). Det blir vist til at hensikten med disse presentasjonene blant annet er å sikre at politisk ledelse har tilstrekkelig forståelse for helheten i ulike prosjekter, i forkant av at de tar eventuelt blir bedt om å ta beslutninger om for eksempel om budsjettjusteringer.

En gjennomgang revisjonen har utført av de siste års tertialrapporter, viser at disse inneholder en oversikt over pågående investeringsprosjekter, med oversikt over endringer i kostnader sett mot sist vedtatte budsjett, samt



kortfattede tekstlige beskrivelser av hva kostnadsendringene skyldes (eksempelvis kostnadsøkning som skyldes høyere tilbudte priser fra entreprenører enn opprinnelige forventet). Utover dette har ikke den skriftlige tertialrapporteringen inneholdt systematisk informasjon eller faste rapporteringspunkter om prosjektøkonomi, kostnadsutvikling, fremdrift, endringer/avvik mv. i det enkelte investeringsprosjekt eller i den samlede porteføljen av investeringsprosjekter som til enhver tid er under planlegging og gjennomføring i Asker kommune.

I intervju opplyses det at involvering og detaljert informasjon/rapportering til politisk nivå utover tertialrapportering og muntlige fremlegginger i formannskapet, primært skjer som en del av konsept- og planleggingsfasene av investeringsprosjekter og de faste politiske sakene som inngår i disse fasene. Virksomhetsleder og avdelingsleder viser begge til at det er i planleggingsfasen av prosjektene at de fleste og viktigste beslutningene fattes, for eksempel beliggenhet av bygg, hvilke funksjoner som skal prioriteres, hvor mye midler som skal settes av mv. Det følger derav at det er tidlig i prosjektet det er størst behov for at detaljert informasjon om prosjektene tilflyter politisk nivå. Både virksomhetsleder og avdelingsleder erfarer at man ved omfattende involvering av politikerne i tidligfasen er med på å sikre god forankring av mandat og planer for prosjektene.

I intervju opplyser virksomhetsleder at han opplever at politikerne som hovedregel mottar tidsriktig og tilfredsstillende informasjon om pågående investeringsprosjekter, men at det har vært tilfeller der politikere har etterspurt ytterligere informasjon om forhold knyttet til prosjekter som er i gjennomføring.

### **3.6.2 Rapportering i utvalgte investeringsprosjekter**

I tabellen under er det oppsummert hvordan rapportering har blitt håndtert i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 4: Oppsummering av krav til og praksis for rapportering i utvalgte investeringsprosjekt

	Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydskogen skole	Solli skiskytteranlegg
<b>Krav til rapportering</b>	<p>Prosjektet hadde rapporteringskrav i samsvar med dagens retningslinjer i Asker kommune.</p>	<p>Basert på den dokumentasjon og de opplysninger som er lagt frem for revisjonen, har det ikke vært mulig å få klarlagt hvilke krav til rapportering som fantes for prosjektet Hurum helsehus fra oppstarten og frem til 2020.</p> <p>I intervju får revisjonen opplyst at det i gamle Hurum kommune var stilt krav om jevnlig rapportering fra prosjektet til styringsgruppen. Etter kommunesammenslåing i 2020 har prosjektet fulgt Asker kommune sine rutiner og retningslinjer for rapportering.</p>	<p>Det opplyses i intervju at REAS-modellen, som lå til grunn for gjennomføring av prosjektet, stilte krav til månedlig økonomirapportering internt i REAS og rapportering til både styret i REAS og prosjektets styringsgruppe ca. annenhver måned.</p>	<p>Av oppdragsavtalen mellom Natur og idrett og Prosjekt og utvikling fremgår det at det ikke skulle gis noen rapporter i oppdraget, annet enn løpende rapportering gjennom månedlig fakturering av påløpte timer og kostnader.</p> <p>Samtidig fremgår det av prosjektets mandat at prosjektet skal rapportere til eiers representant månedlig på status for fremdrift, kvalitet og økonomi, herunder tekstlig beskrivelse/kommentar rundt tilstand/status i prosjektet.</p>
<b>Praksis for rapportering</b>	<p>Prosjektet har rapportert internt per måned, på økonomi, fremdrift mv., samt tertialvis til politisk nivå gjennom Framsikt.</p> <p>I intervju opplyses det at prosjektledergruppen har rapportert til styringsgruppen en gang i måneden. Det opplyses om at dette ikke er normal praksis i kommunen, men at det i større og profilerte investeringsprosjekter ofte har blitt vurdert som hensiktsmessig med hyppigere rapportering enn det som er påkrevd, for å sikre nødvendige avklaringer og forankring blant prosjektets sentrale interessenter</p>	<p>Det blir opplyst om at det i gamle Hurum kommune ble rapportert jevnlig fra prosjektet til den eksisterende styringsgruppen. Denne rapporteringen ble utført av Hurum Eiendomsselskap KF sin representant i prosjektledelsen.</p> <p>Fra og med 2020 har prosjektet rapportert månedlig rapportering i SharePoint. Prosjektleder opplyser at dette har gitt en merverdi til prosjektet, selv om rapporteringspraksisen underveis i gjennomføringen tidvis har blitt opplevd som noe ressurskrevende.</p> <p>Etter kommunesammenslåingen har det blitt rapportert jevnlig til styringsgruppen jf. gjeldende krav (cirka</p>	<p>Prosjektet har rapportert i samsvar med gjeldende krav, herunder månedlig økonomirapportering internt i REAS og rapportering til prosjektets styringsgruppe, sammensatt av blant annet representanter for brukere av bygget og folkevalgte i kommunen.</p> <p>Prosjektleder opplyser i intervju at det at det på generell basis var tett dialog mellom prosjektleder og styret i REAS, samt opp mot politikerne i Røyken kommune. I tillegg til at folkevalgte i kommunen var representert i styringsgruppen, var flere av styremedlemmene i REAS folkevalgte i, og rapporterings-</p>	<p>Revisjonen får opplyst at det i prosjektet ble rapportert med ujevne mellom og til forskjellige fora, herunder formannskapet, styringsgruppen og fra prosjektgruppen ved innleid prosjektleder og til prosjektleder i Natur og idrett. Det foreligger i liten grad skriftlig dokumentasjon av denne rapporteringen, og i intervju blir det opplyst at det i stor grad har vært praksis i prosjekt for å rapportere muntlig.</p> <p>I undersøkelsen kommer det frem at prosjektet i forbindelse med behandling av handlingsprogram for 2018 ble tilført 3 mill. kr. utover opprinnelig budsjett på 15 mill. kr. Av innstillingen som ble lagt frem for kommunestyret for behandling går følgende frem: «Kommunestyret vedtok i sak 55/17 at kommunens bidrag til et skiskytter - og treningsanlegg på Solli ikke skal overstige vedtatte ramme i H P på 15 mill. kroner.</p>

---

(som er representert i styringsgruppen).

månedlig). Det er også gjennomført tertialrapportering til politisk nivå, i samsvar med gjeldende mal i Framsikt, herunder for hvordan prosjektet har ligget an på tid/fremdrift og kostnad, samt for eventuelle endringer i prosjektet (risikoer, avvik mv.).

og informasjonslinjene i kommunen ble opplevd å være korte når det gjaldt prosjektet Sydskogen skole.

*Det er i tidligere handlingsprogram avsatt 15 mill. kroner til Solli skianlegg. Av disse midlene er ca 3 mill. kroner brukt tidligere år. Prosjekt Solli skianlegg som et skiskytter - og treningsanlegg tilføres 3 mill. kroner». Det fremgår ikke av innstillingen hva som ligger til grunn for økningen i prosjektkostnad og hva som er årsaken til at det var behov for å tilføre ytterligere midler til prosjektet.*

---

### 3.6.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering internt i administrasjonen (fra prosjekt og oppover i linjen) i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter, som bidrar til å sikre administrasjonen oversikt over status og utvikling i både hvert enkelt prosjekt og for den samlede porteføljen av prosjekter når det gjelder blant annet fremdrift, påløpte kostnader mot budsjett, prognoser og hendelser som vil kunne påvirke prosjektets kvalitet.

Skriftlig rapportering fra administrasjonen til politisk nivå har primært omhandlet økonomiske forhold, og da særlig endringer i kostnader per investeringsprosjekt sett opp mot sist vedtatte budsjett. Den skriftlige rapporteringen har i liten grad omfattet andre forhold, herunder informasjon om fremdrift og hendelser (endringer/avvik mv.) som vil kunne påvirke prosjektkvaliteten, verken for det enkelte investeringsprosjekt eller for kommunens samlede prosjektportefølje. Selv om deler av dette vil kunne være gjenstand for muntlig rapportering fra administrasjonen til politikerne, er det revisjonens vurdering at opplysninger som gjelder fremdrift og endringer/avvik i pågående prosjekter med fordel kunne inngått i den skriftlige rapporteringen politikerne mottar. Et viktig formål med rapportering i investeringsprosjekt er å sikre at mottakerne får tilstrekkelig med informasjon til å følge opp at prosjektene blir gjennomført i samsvar med vedtak, og til å kunne iverksette tiltak for å korrigere forhold som gjør at prosjekt avviker fra vedtak. Særlig vil rapportering på eventuelle utfordringer som vil kunne påvirke fremdrift og kostnader i prosjekt kunne utgjøre et viktig styringsverktøy for politikerne i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at et prosjekt ikke lar seg gjennomføre i samsvar med de intensjoner, føringer og rammer som i utgangspunktet er definert. Ved å inkludere informasjon om slike forhold i den skriftlige rapporteringen fra administrasjonen til politisk nivå, vil kommunen kunne sikre en mer systematisk og forutsigbar rapportering på forhold som det er av relevans for politikerne å kjenne til.

Når det gjelder rapportering i de undersøkte prosjektene, har det etter revisjonens vurdering i hovedsak blitt rapportert tilfredsstillende om både fremdrift og kostnadsutvikling. Både for Risenga ishall, Hurum helsehus og Sydskogen skole har det blitt rapportert jevnlig til både administrativ ledelse og politisk nivå om status og utvikling i prosjektet, herunder når det gjelder kostnader og fremdrift.

For Solli skiskytteranlegg har imidlertid rapporteringen vært mindre systematisk, og det foreligger ikke dokumentasjon som viser at administrativ eller politisk ledelse har mottatt jevnlig oppdateringer om status i prosjektet (blant annet når det gjelder fremdrift og kostnadsutvikling). Det foreligger heller ikke dokumentasjon som viser at kommunestyret har mottatt detaljerte opplysninger knyttet til behov for å tilføre ytterligere budsjettmidler til prosjektet, herunder informasjon om hvilke forhold som har ført til merkostnad og hva de tilførte ekstramidlene var ment å dekke inn. Revisjonen mener dette ikke er tilfredsstillende, og vil understreke at det er viktig at politikerne får tilgang på informasjon om hendelser, endringer og avvik som påvirker prosjektets evne til å kunne gjennomføres i samsvar med vedtak, herunder til å nå vedtatte budsjettmål. Dette for å kunne iverksette korrigerende tiltak og gjøre eventuelle justeringer politikerne finner nødvendige for å sikre at prosjektet i størst mulig grad blir gjennomført i samsvar med gjeldende politiske premisser.

## 4 Planlegging og initiering

### 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

#### 2. Har Asker kommune etablert system og rutiner for planlegging og initiering av investeringsprosjekter?

Herunder:

- a. Har kommunen etablert en prosjektmodell eller tilsvarende for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
  - b. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, som tar hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen (for eksempel usikkerhet knyttet til løsningsvalg, arbeidsomfang og kompleksitet)?
    - I hvilken grad blir ulike alternativer/konsepter for prosjekter tilstrekkelig utredet, for å gi et faktisk grunnlag for politisk beslutning om valg av prosjekt?
  - c. Er det etablert rutiner for kvalitetssikring av grunnlag for beslutninger om valg og gjennomføring av investeringsprosjekter?
  - d. I hvilken grad er det etablert tydelige retningslinjer og rutiner for:
    - Definerings av mål for prosjektet og utarbeidelse av kvalitetsplan for å nå de målene som er definert?
    - Estimering av kostnader/utarbeidelse av kalkyler, herunder økonomisk usikkerhet, samt oppdatering av kalkyler ved endrede forutsetninger?
    - Utarbeidelse av fremdriftsplan?
    - Gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift og økonomi i prosjektet?
    - Benchmarking mot sammenlignbare prosjekter i offentlig og privat regi?
4. I hvilken grad har utvalgte investeringsprosjekt blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?

Herunder:

- c. Har prosjektene blitt planlagt ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner? Herunder:
  - Er eventuell prosjektmodell lagt til grunn for planleggingen av prosjektene?
  - Er det utarbeidet beslutningsgrunnlag med ulike alternativer/konsepter som gir et faktisk grunnlag for politisk beslutning om valg av prosjekt?
  - Har prosjektene sikret innspill og medvirkning fra brukere og politisk nivå i forbindelse med planlegging og gjennomføring?
  - Tar beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt tilstrekkelig hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen, og er beslutningsgrunnlagene tilstrekkelig kvalitetssikret?
  - Er det utarbeidet kvalitets- og fremdriftsplaner for prosjektene?
  - Er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektene som hensyntar økonomisk usikkerhet, og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?
  - Er det gjennomført risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift og økonomi i prosjektene?

### 4.2 Revisjonskriterier

#### 4.2.1 Krav til internkontroll

Revisjonskriterier vedrørende internkontroll fremgår av kapittel 3.2.1, samt vedlegg 2.

#### 4.2.2 Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»<sup>9</sup> og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»<sup>10</sup>, blir det framhevet at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekt (prosjektinitiering,

<sup>9</sup> NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

<sup>10</sup> NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

Av ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter» og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring» går det videre frem at det i forprosjektfasen av prosjekt er viktig å klargjøre målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordnede målsetningen være å realisere byggeprosjektet. Mer spesifikke mål for et prosjekt kan være knyttet til kvalitet, teknikker for utførelse, tidsfrist, økonomisk ramme mv. Økonomiske rammer må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l.

Planlegging av byggeprosjekt skal inneholde en risikovurdering, og det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Av ISO-standarden går det frem at:

*«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»*

Ifølge NS-ISO 10006:2017 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeides en kvalitetsplan for prosjektet som beskriver aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå prosjektets mål. Det bør være en periodisk gjennomgang av fremdriftsplanen for prosjektet, og eventuelle avvik fra fremdriftsplanen bør bli identifisert og vurdert.

### 4.3 Prosjektmodell for gjennomføring av investeringsprosjekt

#### 4.3.1 Asker kommunes prosjektmodell

Som det fremgår av kapittel 3.3.1, benytter Asker kommune seg av det digitale kvalitetsstyringssystemet Simpli i forbindelse med planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekter. Systemet utgjør dermed kommunens prosjektmodell for hvordan investeringsprosjekter skal gjennomføres.

Prosjektmodellen i Simpli er bygget opp som et klikkbart prosesskart, der brukerne kan klikke seg gjennom hvert steg i de ulike hoved- og delfasene et investeringsprosjekt er satt sammen av. Prosjektmodellen er inndelt i fire hovedfaser: konseptfase, planleggingsfase, gjennomføringsfase og avsluttende prøvedrift. Hver av de fire fasene er videre inndelt i flere delfaser. For hver av de ulike hoved- og delfasene inneholder modellen prosessbeskrivelser, rutiner og maler som skal brukes i utførelsen av oppgaver/aktiviteter. Modellen inneholder også en egen del for viktige støtteprosesser i investeringsprosjekt (for eksempel interessentanalyse, kontrahering av utførende, utarbeidelse av varslingsplan til bruk ifm. hendelser mv.), med tilsvarende prosessbeskrivelser, rutiner og maler som for selve prosjektfasene. Det fremgår av undersøkelsen at hensikten med prosjektmodellen slik denne er bygget opp, er å sikre at alle investeringsprosjekter i Asker kommune gjennomføres til avtalt tid, kvalitet og kostnad og på måte som ivaretar alle relevante tekniske krav, FDV-krav og etiske krav, samt sikre god forståelse av usikkerhet i prosjekter, og hvordan dette håndteres ved budsjettering og gjennomføring.

I intervju opplyses det at en stor del av de rutinene og malene som ligger i Simpli i dag, tar utgangspunkt i eller bygger på de rutiner og maler i gamle Asker kommune, men med de nødvendige tilpasninger. Kvalitetssikringsleder forteller i intervju at det har blitt utført et grundig arbeid med oppbygning av prosjektmodellen ifm. kommunesammenslåingen for å nødvendige oppdateringer og tilpasninger i prosessbeskrivelser, rutiner og maler. Det opplyses at blant annet rutiner og praksis fra gamle Hurum og Røyken kommuner har blitt vurdert og ev. innarbeidet, samt at det har blitt gjort justeringer på områder der det har vært endringer i regelverk.

Avdelingsleder for investering bygg opplever at kommunens prosjektmodell (system, rutiner, prosessbeskrivelser og maler) for investeringsprosjekter er basert på et solid arbeid som er godt forankret i organisasjonen. Avdelingsleder forteller at det er tett dialog mellom avdelingsledelse og prosjektledere underveis i alle prosjekter, og opplever at alle i all hovedsak følger prosjektmodellen ved planlegging og gjennomføring av prosjekter.<sup>11</sup>

Kvalitetsleder opplyser i intervju om at det ikke har vært noen betydelige overskridelser på kommunens investeringsprosjekter etter at dagens prosjektmodell ble tatt i bruk, og etter at PRU begynte å fokusere enda mer på å bemanne prosjekter med tilstrekkelig administrativ kapasitet.

<sup>11</sup> Dette gjelder prosjekter initiert etter kommunesammenslåing i 2020.

### 4.3.2 Bruk av prosjektmodell i utvalgte investeringsprosjekt

I tabellen under er det oppsummert hvordan bruk av prosjektmodell ble håndtert i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 5: Oppsummering av bruk av prosjektmodell i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydsbogen skole	Solli skiskytteranlegg
<p>Prosjektet tok utgangspunkt i Asker kommune sin prosjektmodell slik denne er skildret i Simpli med prosessbeskrivelser, rutiner, maler mv.</p> <p>Prosjektledergruppen viser til at ettersom kommunens prosjektmodell er dynamisk og i stadig utvikling og oppdatering, har prosjektet tilpasset seg nye krav og retningslinjer i prosjektmodellen underveis, og gjort justeringer i prosjektet der dette har blitt vurdert som formålstjenlig og nødvendig.</p>	<p>Det blir opplyst at prosjektet på forespørsel fikk oversendt deler av prosjektmodell (rutiner og maler) som ble benyttet i gamle Asker kommune, og at disse ble lagt til grunn for blant annet utarbeidelse av konkurransegrunnlag og kontrakt, og kontrahering av entreprenør. I intervju blir det opplyst at prosjektet i stor grad har blitt styrt med utgangspunkt i inngått kontrakt mellom kommunen og utførende entreprenør, og at prosjektet dermed i har lagt til grunn en modell for styring som er tilnærmet lik dagens prosjektmodell i Simpli (ettersom denne bygger på gamle Asker sine rutiner, herunder for utarbeidelse av og konkurransegrunnlag, kontrahering av rådgivere og entreprenører og kontraktsmal).</p>	<p>Prosjektet har benyttet REAS-modellen til planlegging, styring og gjennomføring. Modellen tok utgangspunkt i etablerte kontrakts- og prosjektstyringsstandarder (Norsk standard), og eventuelle avvik fra/tilpasninger av standardene ble som hovedregel beskrevet/redegjort tydelig for skriftlig.</p>	<p>Prosjektet ble gjennomført av Natur og Idrettsavdelingen i Asker kommune, og ikke av Prosjekt og utvikling (PRU).</p> <p>Det fremgår av oppdragsavtalen for prosjektet (inngått mellom Natur og idrett og PRU) at det ikke inngår i oppdraget å påse at prosjektet styres etter PRU sitt system.</p> <p>Det blir opplyst i intervju at det ikke ble benyttet en spesifikk prosjektmodell i prosjektet, eller definert nærmere hvilke retningslinjer, rutiner eller malverk prosjektet skulle gjennomføres i samsvar med.</p> <p>I intervju blir det videre vist til at Asker kommunes prosjektmodell og rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter oppleves å være forholdsvis rigide og krevende å jobbe i, og at det i mindre prosjekter som Solli skiskytteranlegg-prosjektet vil medføre vesentlige merkostnader å skulle følge alle disse. Det blir i intervju pekt på at dersom prosjektet hadde blitt overført til Prosjekt og utvikling, avdeling bygg, ville det trolig vært en lavere økonomi- og fremdriftsrisiko, men også vesentlig høyere total kostnad, ved gjennomføring av det samme prosjektet.</p>

### 4.3.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune gjennom kvalitetssystemet Simpli etablert en tilfredsstillende prosjektmodell som tydeliggjør hvordan investeringsprosjekter i kommunen skal initieres, planlegges og gjennomføres. Prosjektmodellen inneholder etter revisjonens vurdering skriftlige rutiner/prosedyrer eller etablert en fast praksis for hvordan sentrale aktiviteter som inngår i hovedfasene i kommunens investeringsprosjekter skal utføres, i samsvar med god praksis for internkontroll og anbefalinger i relevante ISO-standarder. Dette bidrar slik revisjonen vurderer det til å sikre at vesentlige aktiviteter og oppgaver som skal utføres i prosjektene, blir gjennomført på en hensiktsmessig måte som begrenser risikoen for at svikt, feil og mangler oppstår.

Ettersom alle de fire undersøkte prosjektene ble startet opp før kommunesammenslåingen til nye Asker kommune, er dagens prosjektmodell ikke fullt ut lagt til grunn for planlegging og gjennomføring av noen av prosjektene. Gjennomføringen av Risenga ishall-prosjekt har imidlertid basert seg på en prosjektmodell som har vært tilnærmet lik dagens modell. Videre har både Hurum helsehus- og Sydsbogen skole-prosjektene basert seg på en fast systematisk tilnærming til investeringsprosjekt, som i stor grad samsvarer med dagens prosjektmodell for Asker kommune.

Når det gjelder Solli skiskytteranlegg, ble dette prosjektet ikke gjennomført i samsvar med utgangspunkt i Prosjekt og utviklings gjeldende prosjektmodell, og etablerte rutiner i PRU for ulike aktiviteter og oppgaver ble ikke lagt til grunn i forbindelse med planlegging og gjennomføring. Som det også går frem av kapittel 3.3.3, er det revisjonens vurdering at det med fordel kunne vært tydeligere avklart hvilke rutiner gjennomføringen av prosjektet skulle basere seg på (gitt at PRU sine rutiner ikke skulle benyttes), og at mangel på formalisert internkontroll har medvirket til at flere sentrale aktiviteter i prosjektet ikke er gjennomført med tilstrekkelig kvalitet (eller ikke i det hele tatt). Den manglende/mangelfulle internkontroll har etter revisjonens vurdering blant annet medvirket til at sentrale utfordringer som har påvirket prosjektets kostnader og fremdrift ikke ble avdekket på et tidligere tidspunkt.

Revisjonen merker seg at prosjektledelsen viser til at det å benytte prosjektmodellen og rutinene for gjennomføring av investeringsprosjekter i Asker fullt ut, ville gitt merkostnader for prosjektet (pga. mer omfattende administrative prosesser mv.) som det ikke fantes budsjettmidler til å dekke. Samtidig vurderer prosjektledelsen selv at dersom de etablerte rutinene hadde blitt benyttet, ville dette kunnet ha redusert risikoen for både budsjettoverskridelser og forsinkelser. Revisjonen mener at det er viktig det i prosjekter som gjennomføres utenfor kommunens ordinære prosjektmiljø, blir gjort vurderinger i forkant av oppstart av hvilke rutiner og prosedyrer som skal ligge til grunn for prosjektgjennomføringen, samt hva omfanget av rutiner som benyttes skal være. Dette vil etter revisjonens vurdering bidra til at det etableres internkontroll i prosjektene som er tilpasset prosjektenes behov og risikoprofil, og som gir en mest mulig robust håndtering av særlig kritiske oppgaver/aktiviteter i prosjektene. I prosjektet Solli skiskytteranlegg kunne det eksempelvis blitt stilt krav til at etablerte rutiner for risikovurdering av kvalitet, fremdrift og økonomi ble benyttet, for å sikre at relevante risikoer (herunder hendelser som kunne påvirke tid og kost) ble identifisert og at tiltak ble satt i verk for å motvirke/forhindre disse risikoene. Selv om dette potensielt ville gitt prosjektet en noe høyere administrativ kostnad, ville det bidratt til å redusere risikoen for kostnadsøkninger på et senere tidspunkt, og dermed risikoen for at det oppstår behov for å tilføre prosjektet mer midler i etterkant av politikernes vedtak om bevilgning av budsjett.

## 4.4 Utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt

### 4.4.1 Rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag

Som det fremgår av kapittel 3.5.1, er det i Asker kommunes prosjektmodell stilt krav til et minimum av politiske saker som skal legges frem i forbindelse med beslutning om gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder.

- egen sak før prosjektet legges inn i handlingsprogram, som skal inkludere blant annet *forutsetningene* for prosjektet, en robust og realistisk kalkyle basert på arealberegninger mv., sentrale identifiserte risikofaktorer, utbyggings- og/eller driftsmodell for bygget og mulige alternative løsninger,
- egen sak etter gjennomført mulighetsstudie, som skal inneholde blant annet *konkretisering* av behov for gjennomføring av prosjekt, forslag til prioritering av prosjekt, alternative løsningsforslag, overordnede kostnadsvurderinger for de ulike alternativene, samt kontraheringsform og entreprisemodell for alternativene),
- egen sak etter gjennomført forprosjekt, som skal inneholde dokumentasjon som *gir grunnlag for beslutning* om behov for gjennomføring av prosjekt, prioritering av prosjekt, økonomiske rammer og kontraheringsform og entreprisemodell.



Til hver av disse sakene inneholder prosjektmodellen prosessbeskrivelser og rutiner for hvordan sakene skal utarbeides og hva dokumentene som legges frem for politisk nivå skal inneholde av informasjon (jf. punktene over), slik at politikerne skal ha et best mulig grunnlag å fatte en beslutning på bakgrunn av. Som det går frem over, skal det i forbindelse med utarbeidelse av politisk sak før prosjekt legges inn i handlingsplan identifiseres sentrale risikofaktorer som vil kunne påvirke prosjektet negativt og som politikerne må kjenne til når de vurderer vedtak om videre prosess. Videre går det frem av prosessbeskrivelsene i Simpli at det i forberedelsen av øvrige politiske saker skal gjennomføres egne risikoanalyser der faktorer eller hendelser som kan være til hinder for at prosjektmål oppnås kartlegges, og der det gjøres en systematisk vurdering av de identifiserte uønskede hendelsene, herunder hvilken risiko de representerer (sannsynlighet og konsekvens). Følgende krav er stilt i Simpli til gjennomføring av risiko- og usikkerhetsanalyser i investeringsprosjekter, avhengig av prosjektenes størrelse og kompleksitet:

- For mindre og relativt standardiserte prosjekter der det ikke er behov for en formell risikoanalyse eller usikkerhetsanalyse, skal som et minimum de mest sentrale risikoene registreres og vurderes ved hjelp av en risikomatrise.
- For prosjekter som er medium store og/eller komplekse bør det gjennomføres intern risikoanalyse ved hjelp av en workshop og skriftlig analyse som dokumenteres på prosjektet.
- For prosjekt som vurderes som store og/eller komplekse, bør det gjøres en ekstern usikkerhetsanalyse med bistand fra spesialkompetanse.

Som det fremgår over, følger det også av rutine at saker som legges frem for politisk beslutning, skal inneholde ulike alternativer til prosjekter/alternative løsninger i prosjekter, slik at politikerne sikres reell beslutningsmyndighet over hvilke prosjekter som faktisk vedtas for gjennomføring. I intervju opplyser avdelingsleder bygg at administrasjonen har fast praksis for også å legge ved «null-alternativer» i de politiske saker som legges frem, altså et alternativ om å *ikke* gjennomføre et prosjekt. Hensikten med dette er å sikre at politikerne også tar stilling til hvorvidt det er nødvendig eller en prioritet å gjennomføre investeringsprosjektet. Det understrekes fra avdelingsleder at formålet med de ulike sakene som legges frem for politikerne, er å gi det politiske nivået best mulig grunnlag til å treffe en faktabasert beslutning om valg av prosjekt, der de ulike alternativene er belyst på en best mulig måte, herunder også alternativ om å ikke gjennomføre et gitt prosjekt.

Det blir i intervju vist til at ved presentasjon av de ulike alternativene, legger administrasjonen ved en anbefaling og faglig vurdering av alle de ulike alternativene. Avdelingsleder opplever ikke at administrasjonens anbefalinger er førende for politiske vedtak, og forteller at det har vært flere tilfeller hvor politikerne har vedtatt et annet alternativ enn det administrasjonen har anbefalt.

#### **4.4.2 Utarbeidelse av beslutningsgrunnlag i utvalgte investeringsprosjekt**

I tabellen under er det oppsummert hvordan utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt er blitt håndtert i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 6: Oppsummering av utarbeidelse av beslutningsgrunnlag i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydsbogen skole	Solli skiskytteranlegg
<p>Det ble lagt frem politiske saker knyttet til ulike valg som måtte gjøres/valgmuligheter i forprosjektet, for å sikre at politikerne var delaktige og hadde eierskap til endelig mandat for prosjektet som skulle realiseres. Saksgrunnlag i politiske omfattet også usikkerhetsanalyse for prosjekt som ble gjennomført med bistand fra eksternt spesialistkompetanse.</p> <p>Ved politisk sak knyttet til større og vesentlige endringer i prosjektet som gjaldt blant annet felles energisentral, P-kjeller, uteområder- og infrastruktur og andre rekkefølgekrav, ble det også presentert alternative vedtakspunkt med mulighet for både å stoppe prosjektet eller justere prosjektomfang og -innhold.</p> <p>De intervjuede opplever at politikerne fikk et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å gjøre en vurdering av de ulike alternativene opp mot hverandre.</p>	<p>Prosessene for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag ble gjennomført i 2016. Ettersom prosjektleder ble koblet på prosjektet i 2017, har han begrenset med innsikt og kjennskap til detaljer rundt både innhold og gjennomføring, herunder når det gjelder om det ble utarbeidet et beslutningsgrunnlag for ulike prosjektalternativer.</p> <p>Til prosjektleders kjennskap ble det gjort en helhetlig vurdering ved vedtak om hvor Hurum helsehus skulle plasseres, samt en utredning av ulike prosjektalternativer gjennom egne mulighetsstudier, som ble lagt frem for politisk behandling. Det er ikke fremlagt dokumentasjon for revisjonen som bekrefter dette.</p> <p>Prosjektleder vurderer at politikerne har hatt grunnleggende og nødvendig informasjon for å kunne fatte vedtak i prosjektet, herunder når det gjelder valg av alternativ for prosjekt og lokalisering av nytt helsehus.</p>	<p>Undersøkelsen viser at det ble utarbeidet et eget skisseprosjekt med alternativvurderinger for både tomtevalg og utforming av bygget som sådan, som ble lagt frem for politisk nivå i daværende Røyken kommune for behandling.</p> <p>Videre ble det utarbeidet et mer detaljert skisseprosjekt for utformingen av det vedtatte prosjektet, som også ble lagt frem for politisk behandling.</p> <p>Ingen av de to skisseprosjektene inneholder detaljerte analyser av risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen (for eksempel når det gjelder usikkerhet knyttet til løsningsvalg, arbeidsomfang og kompleksitet), og hvordan dette potensielt vil kunne påvirke prosjektgjennomføringen (tid, kost, kvalitet).</p>	<p>De intervjuede i prosjektledergruppen viser til at det har blitt utarbeidet beslutningsgrunnlag med ulike alternativer/konsepter som gir et faktisk grunnlag for politisk beslutning om valg av prosjektalternativ i prosjektet.</p> <p>Kommunens prosjektansvarlige opplyser i intervju at politikerne ble orientert om risiko ved de ulike alternativene, da særlig med hensyn til gjennomføring/fremdrift. Denne usikkerheten bestod særlig i risiko knyttet til regulering i forbindelse med marka-problematikken, noe som potensielt ville kunne påvirke gjennomføringstiden (forsinket prosjekt grunnet krevende arbeid med regulering).</p> <p>Det blir opplyst at det i liten grad i beslutningsgrunnlaget ble foretatt risikoanalyser knyttet til økonomisk usikkerhet i kostnadsestimatene for de ulike prosjektalternativene. Det blir i intervju pekt på at dette skyldes at den økonomiske risikoen i prosjektet ble opplevd å være liten.</p>

#### 4.4.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune gjennom de prosessbeskrivelser, rutiner og maler som ligger i Simpli, etablert hensiktsmessige rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, som også tar hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen. Revisjonen mener de etablerte rutiner som er utarbeidet gir det enkelte prosjektet et godt utgangspunkt for å utarbeide saksgrunnlag som gir politikerne mulighet til å treffe en velbegrunnet og faktabasert beslutning om valg av prosjekt, herunder ulike konsepter, løsninger, geografiske plasseringer mv. Revisjonen mener videre at rutinene gir prosjektene godt grunnlag for å identifisere og redusere/forhindre risiko for at kostnadsestimat, gjennomføringsplaner mv. som legges frem for politisk beslutning, er upresise eller inneholder feil og mangler som på et senere tidspunkt vil kunne medføre ekstrakostnader, kvalitetsmessige avvik mv.

Etter revisjonens vurdering er det i alle de fire undersøkte prosjektene lagt frem ulike alternativer/konsepter til prosjekt, som politikerne måtte ta stilling til ved beslutning om valg av prosjekt. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt de ulike alternativene/konseptene som har blitt presentert i de fire prosjektene har vært tilstrekkelig utredet og tar hensyn til risiko og usikkerhet, er det imidlertid avdekket noe variasjon mellom de fire prosjektene. Revisjonen mener at alle alternativer/konsepter som ble presentert i Risenga ishall-prosjektet er tilstrekkelig utredet og tar hensyn til risiko og usikkerhet. For de tre øvrige prosjektene foreligger det ikke fullstendig dokumentasjon som viser at alle alternativer har blitt fullstendig utredet og at det har blitt gjort vurderinger av risiko og usikkerhet for hvert alternativ som grunnlag for den politiske beslutning om valg av endelig alternativ for prosjekt. Etter revisjonens vurdering har det i disse tre prosjektene ikke vært en tilstrekkelig utredning av risiko og usikkerhet i ulike prosjektalternativer, inkludert i de konseptene for prosjekt som ble valgt for gjennomføring. Som det går frem av kapittel 4.6.2, har det i alle de tre prosjektene dukket opp forhold i forbindelse med gjennomføringen som har medført økte kostnader og/eller forsinkelser i arbeidet. Etter revisjonens vurdering kunne flere av disse forholdene ha vært avdekket og planlagt for på et tidligere tidspunkt i prosjektene, dersom det hadde blitt gjennomført mer detaljerte risiko- og usikkerhetsanalyser både i forkant av politisk beslutning om valg av prosjekt og løpende gjennom planleggingsfasen.

### 4.5 Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt

#### 4.5.1 Rutiner for kvalitetssikring

Som det fremgår av kapittel 4.4.1, er det gjennom kvalitetssystemet definert en fast prosess og rutine for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt i forbindelse med kommunestyrets behandling av årlig handlingsprogram for Asker kommune. Som en del av rutinen inngår krav til etablering av et eget handlingsprogram-team (HP-team), som skal komme med innspill til handlingsprogrammet og definere forutsetningene for de budsjettavsetningene politikerne til slutt vedtar. HP-teamet er satt sammen av direktør for samfunnstjenester, virksomhetsleder PRU og/eller avdelingsleder investeringsprosjekt bygg, prosjektleder fra PRU for tidligfase og ev. fra gjennomføringsfasen, Eiendom (der relevant), direktør for aktuelt tjenesteområde (der relevant) og kommuneplansjef (der relevant). HP-teamet har sammen ansvar for både utførelsen av de oppgaver som inngår i rutinen (utarbeide kalkyle basert på arealberegninger mv., identifisere sentrale risikofaktorer, vurdere lokalisering og mulige alternative løsninger mv.), og for å sikre nødvendig kvalitet i de innspill og notater som tas videre inn i prosessen med utarbeidelse av handlingsprogrammet som blir behandlet politisk.

I intervju blir det i tillegg opplyst at kvalitet i beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt i en del prosjekter også sikres gjennom at kommunen benytter seg av eksternt kompetanse til utarbeidelse av for-/skisseprosjekt (jf. prosjektet Risenga ishall, se tabell i kapittel 4.5.2 under).

#### 4.5.2 Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag i utvalgte investeringsprosjekt

I tabellen under er det oppsummert hvordan kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt er blitt håndtert i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 7: Oppsummering av kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydskogen skole	Solli skiskytteranlegg
I intervju opplyses det om at beslutningsgrunnlaget som ble lagt frem for politisk behandling for valg av	Det er ikke fremkommet opplysninger i revisjonen som tilsier at det ble gjennomført noen spesifikk	Det er ikke fremkommet opplysninger i revisjonen som tilsier at det ble gjennomført noen spesifikk	Det er ikke fremkommet opplysninger i revisjonen som tilsier at det ble gjennomført noen spesifikk

prosjekt var basert på et kvalitetssikret og gjennomarbeidet forprosjekt, som ble utarbeidet i samarbeid med Backe Stor-Oslo.	kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget i prosjektet før dette ble lagt frem for politisk behandling.	kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget i prosjektet før dette ble lagt frem for politisk behandling.	kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget i prosjektet før dette ble lagt frem for politisk behandling.
---	---	---	---

#### 4.5.3 Vurdering

Undersøkelsen viser at Asker kommune gjennom kvalitetssystemet og rutinen for etablering av HP-team som ligger i systemet, har utarbeidet rutiner for kvalitetssikring av grunnlag for beslutninger om valg og gjennomføring av investeringsprosjekter, i samsvar med god praksis for internkontroll og anbefalinger i relevante ISO-standarder. Revisjonen mener de etablerte rutineene fremstår hensiktsmessige for å sikre at det blir gjort en systematisk gjennomgang av om alle relevante forhold, risikoer og usikkerheter i forslag til investeringsprosjekter (og som det på dette tidspunktet vil være mulig å kjenne til), er gjort rede for i de beslutningsgrunnlagene som legges frem for politisk nivå.

Etter revisjonens vurdering er det kun for prosjektet Risenga ishall at beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt har blitt tilstrekkelig kvalitetssikret. For de resterende tre undersøkte prosjektene, er det revisjonens vurdering at det ikke er gjennomført tilstrekkelig kvalitetssikring før prosjektene ble lagt frem for politisk beslutning.

Som påpekt i kapittel 4.4.3, har det i undersøkelsen av prosjektene Hurum helsehus, Sydskogen skole og Solli skiskytteranlegg fremkommet enkeltforhold som har ført til endringer og budsjettøkninger og/eller forsinkelser etter at prosjektene ble vedtatt. Revisjonen mener at flere av disse forholdene kunne ha vært forutsett/fanget opp før kommunestyret besluttet at prosjektet skulle gjennomføres, slik som behovet for å inkludere egen budsjettpost til bygging av parkeringsplass i tilknytning til Sydskogen skole (se kapittel 4.6.2). Revisjonen vil peke på at både systematiske vurderinger av risiko og usikkerhet i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlag og systematisk kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag, kan utgjøre viktige verktøy med tanke på å sikre at opplysninger om ulike alternativer til investeringsprosjekter som fremlegges for kommunestyret er så fullstendige som mulig, og at saker om valg av investeringsprosjekt i sin helhet er forsvarlig utredet.

#### 4.6 Definerings av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeidelse av kalkyler og fremdriftsplaner

##### 4.6.1 Rutiner for definerings av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeidelse av kalkyler og fremdriftsplaner

###### Definerings av mål og fremdriftsplan

Som en del av Asker kommunes rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter, er det stilt krav om at det skal utarbeides et styringsdokument for hvert prosjekt. Styringsdokumentet inneholder faste punkter der prosjektets mål skal legges inn, både effektmål og resultatmål, samt fast punkt der prosjektets overordnede fremdriftsplan og sentrale milepæler skal legges inn.

Styringsdokumentet som skal utarbeides i alle prosjekter fungerer i tillegg som kvalitetsplan for prosjektet, gjennom at det også inneholder punkter der prosjektledelsen må skriftliggjøre prosjektets organisering, roller og ansvar, rammebetingelser, samt suksesskriterier som må imøtekommes for at prosjektet skal kunne lykkes med å nå de målene som er definert.

###### Kalkyler/estimering av kostnader og oppdatering av disse

Som det fremgår av kapittel 4.4.1, skal det i forbindelse med fremleggelse av saker utarbeides kalkyler og kostnadsvurdering for alle foreslåtte investeringsprosjekter, som gradvis blir mer detaljerte, robuste og realistiske etter hvert som prosjektene går over i nye faser og blir mer konkrete. Tabellen under oppsummerer hva kalkyler/kostnadsestimater i investeringsprosjekter baserer seg på i de ulike prosjektfasene:

Tabell 8: Oversikt over basis for kalkyle/kostnadsestimat i ulike prosjektfaser

Konseptfase del 1	Konseptfase del 2	Planleggingsfase	Gjennomføringsfase
Kostnadene er i starten basert på erfaringstall, og kalkyler ligger på et forholdsvis overordnet nivå	Rom- og funksjonsprogram utarbeides i denne fasen. Etter at rom- og funksjonsprogram er	Forprosjekt og detaljprosjektering gjennomføres i denne fasen. Kostnadsestimater er nå	Anbud er innhentet og prosjektet befinner seg i gjennomføringsfasen. Kostnadskalkyler er basert

basert på arealberegninger og kvadratmeterpriser, benchmarking mot tidligere prosjekter (for eksempel kostnader ved bygging av en tilsvarende skole eller sykehjem) mv.	utarbeidet, kalkuleres kostnader mer presist, basert på faktisk planlagte antall m <sup>2</sup> og erfaringsmessige m <sup>2</sup> -priser fra tilsvarende prosjekter.	basert på kalkyler med utgangspunkt i bygningsdeler for det konkrete prosjektet.	på faktiske tilbudte priser fra rådgivere, entreprenører osv., og som er kontraktsfestet. Den største delen av usikkerheten knyttet til markedssituasjonen og reell prosjektverdi/-kost er fjernet.
Prosjektet er i en fase hvor det kun foreligger et investeringsforslag, og kostnadsestimatene må ses på som en økonomisk avsetning med høy grad av usikkerhet.			

I tilknytning til kostnadsestimering i investeringsprosjekt, opplyser virksomhetsleder at PRU ikke starter opp prosjekter de ser at er tydelig feil-/underbudsjettet fra starten av (og der kalkyle og budsjettavsetning ikke stemmer overens). Det blir opplyst at PRU har opplevd å få tilbakemeldinger fra de delene av organisasjonen som har behov for nye bygg (Oppvekst, Velferd mv.) om at for høye inngangsbudsjetter på investeringsprosjekter tidvis gjør det krevende å skulle fremme politisk sak om igangsetting av prosjekter (ettersom prosjektene fremstår for store for politikerne til å si ja til). Virksomhetsleder viser imidlertid til at det ikke er aktuelt for PRU å estimere prosjektkostnader noe lavere enn det som er reelt bare for å komme i gang med prosjektene.

#### Risikovurdering av kvalitet, fremdrift og økonomi

Som det fremgår av kapittel 4.4.1, er det gjennom kommunens kvalitetssystem stilt krav til gjennomføring av risikovurderinger/usikkerhetsanalyser i investeringsprosjekter, både i forbindelse med utarbeidelse av politiske saker og mer løpende underveis i prosjektet.

Kravene til gjennomføring av risikovurderinger er skildret i Simpli under prosessstegene Risiko i planleggingsfasen og Risikostyring i prosjekt. Her går det blant annet frem at det i konseptfasen skal identifiseres de viktigste risikofaktorer som et grunnlag for innspill av prosjekt til kommunens handlingsprogram. Erfaringer fra andre prosjekt og nøkkeltall danner grunnlaget for å identifisere de viktigste risikofaktorene, som videre dokumenteres i et eget notat og i oppdragsavtalen for PRUs videre arbeid. Det stilles videre krav til at prosjektleder for tidligfase i PRU skal gjennomgå og eventuelt oppdatere listen over risikofaktorer som en del av kvalitetssikringen i forkant av at styringsdokument for prosjekt ferdigstilles og signeres.

Videre følger det av krav i Simpli at det i forprosjektfasen skal gjennomføres en egen risikoanalyse, herunder av risiko knyttet til mangelfull kvalitet, fremdrift og økonomi i det aktuelle investeringsprosjektet. Ulike risikoer skal identifiseres (herunder hendelser som kan påvirke tid og kost, og faktorer som kan påvirke kvalitet, etikk og informasjonssikkerhet), og det skal gjøres en faglig vurdering av både sannsynlighet og konsekvens av de ulike risikofaktorene.

Omfanget av risikovurderinger som gjennomføres i investeringsprosjekt i Asker kommune beror på størrelsen på investeringsprosjektene (jf. kapittel 4.4.1). Ved større og/eller komplekse prosjekter (for eksempel prosjekter med en kostnadsramme på over NOK 100 millioner) gjennomfører kommunen en formell risikovurdering og benytter seg som regel av en ekstern aktør for å gjennomføre risikoanalyse (kvantitativ og kvalitativ). I mindre og mellomstore prosjekter gjennomføres risikovurderingene normalt sett internt i kommunen ved at en mindre gruppe gjennomfører en kvalitativ risikoanalyse. Som et minimum skal de mest sentrale risikoene registreres og vurderes i egen risikomatrix. Avdelingsleder opplyser at han, med bakgrunn i prosjektledernes porteføljer og erfaring, er trygg på deres faglige vurderinger av risikoer i prosjekter der analyser gjennomføres internt.

#### 4.6.2 Definerings av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeidelse av kalkyler og fremdriftsplaner i utvalgte investeringsprosjekt

I tabellen under er det oppsummert hvordan definerings av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeidelse av kalkyler og fremdriftsplaner er blitt håndtert i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 9: Oppsummering av arbeid med mål, risikovurdering, kostnadskalkyler og kvalitets- og fremdriftsplaner i utvalgte investeringsprosjekt

	Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydskogen skole	Solli skiskytteranlegg
<b>Definering av mål</b>	<p>Prosjektets mål er definert i styringsdokumentet kapittel 3, «Prosjektets mål». Prosjektmålene er delt inn i både effekt- og resultatmål, med konkrete beskrivelser av den enkelte målsetning, samt beskrivelse av suksesskriterier for hvordan samtlige effekt- og resultatmål skal oppnås, herunder tids- og kostnadsramme for fremdriften.</p>	<p>Det er definert fem tematiske mål for prosjektet med tilhørende suksesskriterier. Målene omhandler i stor grad byggets utforming, herunder mål for fleksibilitet, trygghet, aktivitetsmuligheter, arbeidsmiljø og trivsel.</p> <p>Mål for prosjektet som omhandler tid og kost er definert gjennom kontraktens bestemmelser om pris og tidspunkt for ferdigsstillelse.</p>	<p>Gjennom henholdsvis kontrakt og prosjektets PA-bok er det definert mål for tid, kost og kvalitet. Kvalitetsmålene som følger av PA-boken er definert på overordnet nivå, og inneholder ikke definerte suksesskriterier for hva som skal til for at prosjektet skal kunne lykkes med å nå de målene som er definert.</p>	<p>Prosjektets mål er skildret i oppdragsavtalen mellom PRU og Natur og idrett. Her går det frem at målet med prosjektet er å planlegge og utforme søknad om et mindre skiskytter- og treningsanlegg, som etter godkjent søknad skal bygges innenfor de rammer som følger av vedtak og gjeldende reguleringsbestemmelser.</p> <p>I tillegg følger mål for tid og kost av prosjektets mandat.</p>
<b>Utarbeidelse av kvalitets- og fremdriftsplaner</b>	<p>Prosjektets styringsdokument inneholder som omtalt over beskrivelse av suksesskriterier som må innfris for at prosjektet skal kunne gjennomføres med ønsket kvalitet. I tillegg blir det opplyst i intervju at det til enhver til forelå en oppdatert aksjonsliste i prosjekt med oversikt over alle sentrale aktiviteter som må utføres, samt når disse måtte utføres, for sikre tilstrekkelig fremdrift og kvalitet.</p> <p>Prosjektets styringsdokument inneholder også en overordnet fremdriftsplan, og i tillegg har prosjektet benyttet seg av entreprenør sitt fremdriftssystem til styring av fremdrift, som inneholdt detaljert informasjon om faser og</p>	<p>Prosjektet har benyttet seg av entreprenør sitt system til planlegging og styring av fremdrift i prosjektet, og at systemet i praksis også har fungert som system for å planlegge og styre at prosjektet realiseres med tilstrekkelig kvalitet (kvalitetsplan). Dette gjennom system er konstruert slik at man tar utgangspunkt i en overordnet oversikt over fremdrift for ulike prosesser som skal gjennomføres, og der man kan trykke seg videre ned til detaljerte beskrivelser av handlingspunkter og tidsforløp for de ulike prosessene i gjennomføringen av prosjektet.</p>	<p>Prosjektet har hatt både en overordnet fremdriftsplan og detaljerte, fasespesifikke fremdriftsplaner. Det ble i prosjektet stilt krav til entreprenør om å utarbeide planverk for både månedlig fremdrift, og dag-til-dag fremdrift i de mest kritiske fasene av prosjektet.</p> <p>Utover prosjektets PA-bok har prosjektet ikke hatt en egen kvalitetsplan som beskriver ressurser, aktiviteter og suksesskriterier for å sikre at prosjektet blir realisert i henhold til definerte mål.</p>	<p>Det blir opplyst i intervju at prosjektet benyttet seg av entreprenør sin fremdriftsplan for å styre og følge opp fremdrift i prosjektet.</p> <p>Det blir videre opplyst at det på bakgrunn av prosjektets størrelse og omfang ble vurdert at fremdriftsplanen var tilstrekkelig grunnlag å styre prosjektet ut fra, og at det derfor ikke ble utarbeidet noen skriftlig kvalitetsplan kvalitetsplan som beskriver ressurser, aktiviteter og suksesskriterier for å sikre at prosjektet blir realisert i henhold til definerte mål.</p>

	aktiviteter og når disse skal gjennomføres.			
<i>Gjennomføring av risikovurderinger</i>	<p>Kommunen og entreprenør gjennomførte i samarbeid en usikkerhetsanalyse for prosjektet, med den hensikt å identifisere de viktigste usikkerhetsområder og risikoer, og evaluere tidsmessige og økonomiske konsekvenser av de ulike identifiserte risikoene knyttet til de resultatmålene som var satt for prosjektet.</p> <p>Det fremgår i styringsdokumentet til prosjektet at usikkerhetsanalysen belyste forhold knyttet til både kvalitet, økonomi og fremdrift, som prosjektledelsen har hatt fokus på i det videre arbeidet, herunder i detaljprosjektering og gjennomføring av prosjektet.</p>	<p>Det har ikke fremkommet opplysninger i undersøkelsen om at det har blitt gjennomført dedikerte skriftlige risikovurderinger knyttet til kvalitet, økonomi og fremdrift.</p> <p>I intervju blir det opplyst at det i forbindelse med mulighetsstudier ble gjort vurderinger av risiko for fremdrift knyttet til plassering/ lokaliserings av helsehuset.</p>	<p>I forbindelse med utredning av prosjektet, ble det gjennomført en risiko-/usikkerhetsvurdering av prosjektets budsjett og fremdriftsplan.</p> <p>Det har ikke fremkommet opplysninger i undersøkelsen om at det har blitt gjennomført dedikerte skriftlige risikovurderinger knyttet til kvalitet.</p> <p>Prosjektleder viser i intervju til at har vært et potensiale for å jobbe mer risikostyrt i REAS, og da særlig med hensyn til identifisering og håndtering av risiko i grensesnittet mellom REAS som utfører av prosjekter og kommunen som driftsorganisasjon. Mer utførlige risikoanalyser/-vurderinger i en tidligere fase av prosjekter, herunder også i Sydskogen skoleprosjektet, ville etter prosjektleders vurdering kunne ha bidratt til at noen av de forholdene som senere har gitt merkostnader kunne ha vært fanget opp tidligere, og dermed også vært inkludert i opprinnelige budsjettestimater og kalkyler for prosjektene.</p>	<p>Det har ikke fremkommet opplysninger i undersøkelsen om at det har blitt gjennomført dedikerte skriftlige risikovurderinger knyttet til kvalitet, økonomi og fremdrift.</p> <p>I intervju blir det opplyst at Asker kommune sine prosesser og rutiner oppleves som rigide og at det de medfører vesentlige merkostnader for mindre prosjekter dersom en skulle fulgt alle. Det pekes på at dersom prosjektet skulle fulgt PRU sine retningslinjer for risikovurdering, ville prosjektet trolig ha kunnet redusere sin risiko knyttet til økonomi og fremdrift, men at prosjektets total kostnad da likevel ville blitt høyere grunnet merarbeidet disse prosessene medfører.</p>
<i>Utarbeidelse av kalkyler</i>	<p>Det blir opplyst i intervju at kalkylen som lå til grunn for skisse- og forprosjektet ble utarbeidet av</p>	<p>Det blir opplyst i intervju at prosjektleder opplever at det ble utarbeidet realistiske kalkyler ut ifra</p>	<p>Det ble utarbeidet kalkyler for prosjektet med utgangspunkt i forprosjekt utarbeidet av eksterne</p>	<p>Det ble utarbeidet kalkyler for prosjektet med utgangspunkt i erfaringstall fra tidligere anlegg av</p>

entreprenør, der byggherre hadde fullt innsyn og kommenterte på enkeltposter i kalkylen for at disse skulle treffe best mulig ut fra behov.

Undersøkelsen viser at det har vært flere kostnadsøkninger i prosjektet som går utover opprinnelig avsatte midler fra da prosjektet først ble vedtatt. Prosjektet det først ble vedtatt midler til hadde imidlertid en forespeilet kostnadsramme som ikke omfattet midler til P-anlegg, energiløsninger, uteområder, infrastruktur mv. (vei, vann, avløp, strøm, belysning) som senere har blitt inkludert i prosjektet. De kostnadsøkninger som senere har kommet, knytter seg i stor grad til at prosjektets innretning har endret seg betydelig (fra enkeltstående ishall til en større områdeutvikling), og at det følgelig har vært helt nødvendig å gjøre oppjusteringer i budsjetter for hele veien å kunne matche Asker kommunes politiske ambisjoner for Risenga.

Undersøkelsen viser at det er gjennomført interne vurderinger på hvorvidt kalkylene har hatt akseptabel usikkerhetsavsetning, og at det i endelig usikkerhetsavsetning ble lagt inn ekstra midler knyttet til økte byggherrekostnader og en økt generell reserve.

de forutsetningene prosjektgruppen hadde ved oppstart av prosjektet. Kalkyler har blitt revidert og justert ut fra behov, eksempelvis ved inkludering av ytterligere innhold i prosjektet (se under).

De kostnader som har kommet til prosjektet i etterkant er knyttet til tilgrensende forhold, blant annet endringer i forutsetninger gitt fra politiske nivå. Etter kommunesammenslåingen ble det eksempelvis besluttet å satse mer på velferdsteknologi som en del av prosjektet, noe det opprinnelig ikke var satt av midler til.

Det blir opplyst i intervju at det har vært tilstrekkelig med økonomiske midler gjennom hele prosjektet. I sluttoppgjøret for prosjektet vil prosjektleder kunne betale tilbake 14 millioner NOK til styringsgruppen, og prosjektet vil ha et resultat på null.

rådgivere, som også stod for kvalitetssikring av kalkylenes realisme.

Prosjektleder forteller at for- og skisseprosjektet ble gjennomført av annen prosjektleder, og at han ved overtagelse av prosjektet kunne se at det i kalkylene ikke var tatt høyde for enkelte kostnadsposter i prosjektet, slik som kostnader knyttet til utbygging av parkeringsplass i tilknytning til bygget.

Videre medførte oppsett og drift av midlertidig skole utforutsette merkostnader, herunder i tilknytning til dekking av transportkostnader for transport av elever til den midlertidige skolen.

samme type og størrelse, som ble kvalitetssikret av prosjektet internt.

Undersøkelsen viser at det i prosjektet påløp merkostnader knyttet til forhold det ikke var tatt høyde for i opprinnelige kalkyler. Merkostnadene var knyttet til blant annet forsinkelser i gjennomføringen, behov for innhenting av konsulenter/spisskompetanse til både rådgivning og gjennomføring av sikringsarbeider i fjell.

Det blir opplyst i intervju at det også påløp merkostnader for å imøtekomme nye miljøkrav som det ikke var tatt høyde for i opprinnelig prosjektplan og budsjett, slik som krav om elektroniske skyteskiver som også samler opp avfall fra skudd fortløpende, etablering av membraner i områdene foran skyteskiver og standplass med tilhørende avrenningssystemer og kummer for prøvetaking (bly).



### 4.6.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune gjennom de prosessbeskrivelser, rutiner og maler som inngår i Simpli, etablert tydelige retningslinjer og rutiner for definering av prosjektmål, estimering/kalkulering av kostnader, utarbeidelse av fremdriftsplaner og gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift og økonomi. Revisjonen mener videre at kommunen gjennom rutine for utarbeidelse av styringsdokument dekker anbefalinger i ISO-standarder om utarbeidelse av kvalitetsplan som beskriver hvilke aktiviteter og ressurser som vil være nødvendige for å oppnå de målene som er definert for prosjektet, samt at det i arbeidsprosess med rutiner for kostnadskalkyler er tydelig fokus på identifisering av risiko og forhold som skaper økonomisk usikkerhet i prosjektene. Revisjonen mener også at kommunen i forbindelse med utarbeidelse av kostnadskalkyler har etablert hensiktsmessige prosesser for benchmarking mot tilsvarende/sammenliknbare prosjekter, og for å legge relevante parameter fra slike prosjekter til grunn for innledende kostnadsestimater i nye prosjekter.

Når det gjelder de fire undersøkte investeringsprosjektene, er det revisjonens vurdering at det er definert tydelige mål for alle prosjektene, gjennom prosjektenes styringsdokument, PA-bok eller tilsvarende, ev. gjennom flere ulike dokumenter i kombinasjon. Det varierer imidlertid noe om prosjektene har konkretisert suksesskriterier for å sikre nødvendig måloppnåelse, herunder hvilke aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå prosjektets mål, og revisjonen mener at dette med fordel kunne ha vært utarbeidet i de prosjektene der slike kriterier ikke har vært definert, jf. anbefalinger i NS-ISO 10006: 2017. Alle prosjektene har etter revisjonens vurdering etablert tilfredsstillende fremdriftsplaner for å følge opp og styre fremdriften i de aktuelle prosjektene.

Som påpekt i kapittel 4.4.3, viser undersøkelsen at det i prosjektene Hurum helsehus, Sydskogen skole og Solli skiskytteranlegg ikke foreligger dokumentasjon som viser at det ble vurderinger av risiko og usikkerhet for ulike prosjektalternativer som grunnlag for den politiske beslutning om valg av endelig alternativ for prosjekt. Tilsvarende viser undersøkelsene at det i den videre planleggingen og gjennomføringen av de tre prosjektene ikke har blitt gjennomført fullt ut tilfredsstillende risikovurderinger av kvalitet, fremdrift og økonomi. For Hurum helsehus og Sydskogen skole ble det gjort vurderinger av om det knyttet seg risiko til enkelte forhold som plassering av bygg (Hurum helsehus) og overordnet budsjett og fremdriftsplan (Sydskogen skole), mens det for Solli skiskytteranlegg ikke ble gjennomført noen egne vurderinger av om det var forhold i prosjektet som kunne påvirke kvalitet, økonomi og fremdrift. Revisjonen vil peke på at systematiske risikovurderinger er viktig med tanke på å identifisere forhold og hendelser med risiko for å påvirke gjennomføringen av prosjektet, og for å kunne iverksette tiltak for å redusere denne risikoen. Gjennomføring av systematiske risikovurderinger vil også være i samsvar med anbefalinger i NS-ISO 10006: 2017.

Når det gjelder utarbeidelse og oppdatering av kalkyler, er dette gjort for alle de fire undersøkte prosjektene. Undersøkelsene viser imidlertid at ikke alle kalkylene som ble utarbeidet har vist seg å være realistiske. Både for Hurum helsehus, Sydskogen skole og Solli skiskytteranlegg har vært behov for å justere opp prosjektenes kalkyler etter at opprinnelig budsjett ble vedtatt politisk. Dette for å dekke inn kostnader knyttet til forhold som har dukket opp underveis i forbindelse med planlegging og gjennomføring av prosjektet. Også for Risenga ishall har det ved flere anledninger vært gjort oppjusteringer av prosjektets totalbudsjett sammenliknet med opprinnelige kalkyler fra da prosjektet først ble vedtatt. Dette skyldes imidlertid at prosjektet etter første politiske vedtak har endret karakter betydelig, og at det ved flere anledninger har vært behov for å sikre budsjetttrammer som samsvarer med en større områdeutvikling (i motsetning til bygging av kun ishall).

# 5 Gjennomføring og styring

## 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

### 3. Har Asker kommune etablert system og rutiner for gjennomføring og styring av investeringsprosjekter?

Herunder:

- a. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi for investeringsprosjekter, som tar hensyn til kontraktuell risiko (kontraktenes størrelse/kompleksitet, leverandørrelatert risiko mv.)?
- b. Er det etablert rutiner for gjennomføring av risikovurderinger i forbindelse med valg av entrepriseform?
- c. Er det etablert rutiner for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner knyttet til entrepriser/kontrakter?
- d. I hvilken grad har kommunen sikret tilstrekkelig kompetanse til gjennomføring av kontrahering i investeringsprosjekter?
- e. Foreligger det retningslinjer/rutiner som sikrer tydelig plassering av ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter?
- f. I hvilken grad er det etablert rutiner for kontraktsoppfølging?
- g. Er det etablert retningslinjer/rutiner for styring av økonomien i investeringsprosjekter?
- h. I hvilken grad er det etablert rutiner for oppfølging av endringsmeldinger, som inkluderer vurdering av eventuelle konsekvenser for fremdrift og økonomi?
- i. I hvilken grad er det etablert rutiner for evaluering av gjennomførte prosjekter, herunder benchmarking mot sammenlignbare prosjekter, for å sikre læring og utvikling i organisasjonen?

### 4. I hvilken grad har utvalgte investeringsprosjekt blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?

Herunder:

- d. Har prosjektene blitt gjennomført ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner? Herunder:
  - Er det utarbeidet kontraktsstrategier?
  - Er det gjennomført risikovurderinger ved valg av entrepriseformer?
  - Har anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner blitt kvalitetssikret i tilstrekkelig grad?
  - I hvilken grad har det vært en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter?
  - I hvilken grad har prosjektene vært gjenstand for en tilfredsstillende økonomistyring?
  - I hvilken grad er endringsmeldinger tilstrekkelig vurdert og fulgt opp?
  - I hvilken grad er det rapportert tilfredsstillende om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektene?
  - Har det blitt gjennomført evalueringer av prosjekt, for å hente ut relevante læringspunkter til fremtidige investeringsprosjekter?

## 5.2 Revisjonskriterier

### 5.2.1 Krav til internkontroll

Revisjonskriterier vedrørende internkontroll fremgår av kapittel 3.2.1, samt vedlegg 2.

### 5.2.2 Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»<sup>12</sup> og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»<sup>13</sup>, blir det framhevet at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

<sup>12</sup> NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

<sup>13</sup> NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

Planlegging av byggeprosjekt skal inneholde en risikovurdering, og det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Av ISO-standarden går det frem at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»<sup>14</sup>

Ifølge Norsk Standard sin veileder i prosjektledelse, NS-ISO 21500:2012, bør man planlegge innkjøp før man går i gang med innkjøpsprosessen, med det formål å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpene før igangsettelse. Når en kontrakt er inngått starter kontraktstyringen. I samsvar med byggherreforskriften har prosjektledelsen ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, blant annet ved å gjennomføre møter med leverandører. Av NS-ISO 10006:2017, går det frem at det bør settes i verk et system for kontraktsstyring som sikrer at kontraktsforholdene blir oppfylt, og der leverandørens utførelse blir overvåket for å sikre at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylt. I forbindelse med dette vil blant annet kontroll av om masser, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling være viktig.

Av NS-ISO 10006-standardens går det frem at man i den innledende fasen av et prosjekt bør vedta en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Det bør videre være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også frem at «prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»

Ifølge NS-ISO 10006-standardens bør man i forbindelse med ressursplanlegging av et prosjekt fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendige for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hva slags formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendige bør defineres. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Det bør ifølge standardene også identifiseres eventuelle gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekket bør håndteres.

Prosjektledelsen må ha oversikt over regnskapet for prosjektet og overvåke fremdrift og kvalitet. Som et ledd i oppfølgingen bør prosjektledelsen ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikten med et avviksrapporteringsystem er å kunne sette i verk tiltak på et så tidlig tidspunkt som mulig for å kunne gjøre nødvendige justeringer i prosjektet og ta høyde for konsekvensene av avvik.<sup>15</sup>

## 5.3 Kontraksstrategi

### 5.3.1 Rutiner for utarbeidelse av kontraksstrategi

Som en del av støtteprosessene som ligger i Simpli, har Asker kommune utarbeidet egne prosessbeskrivelser for gjennomføring av anskaffelser i investeringsprosjekter, samt lagt til rette maler for utforming av konkurransegrunnlag og konkurransebeskrivelse for ulike entrepriseformer, mal for anskaffelsesprotokoll mv.

Kommunen har imidlertid ikke utarbeidet egne rutiner for utarbeidelse av kontraksstrategi som en del av støtteprosessene for gjennomføring av anskaffelser i investeringsprosjekter, som beskriver hvordan det skal arbeides med planlegging og organisering av anskaffelsesprosesser for å sikre at behovet og formålet med anskaffelsen blir dekket på en best mulig måte til lavest mulig kostnad, og på en måte som hensyntar relevante risikoer (eksempelvis anskaffelsens størrelse og/eller kompleksitet, kjente risikoer i leverandørmarkedet, avhengigheter mellom ulike kontrakter i samme prosjekt mv.). Mal for styringsdokument (som skal utarbeides for alle prosjekter) inneholder riktignok en egen overskrift med navn «Kontraksstrategi», der det skal fylles ut hvilken entrepriseform som er valgt og begrunnelse for dette. Utover dette sier ikke mal for styringsdokument noe om hvordan det enkelte prosjekt skal arbeide strategisk for å sikre at anskaffelser dekker behov og formål på best mulig måte.

### 5.3.2 Bruk av kontraksstrategi i utvalgte investeringsprosjekt

I tabellen under er bruk av kontraksstrategi i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene oppsummert.

<sup>14</sup> NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

<sup>15</sup> NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.5.4

Tabell 10: Oppsummering av bruk av kontraksstrategi i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydskogen skole	Solli skiskytteranlegg
<p>Av styringsdokument for prosjektet går det under overskriften «Kontraksstrategi» frem at prosjektet skulle gjennomføres som en totalentreprise med samspill, og det er gitt en redegjørelse for valg av entrepriseform (jf. krav i mal for styringsdokument). Utover dette er det ikke dokumentert at det ble utarbeidet kontraksstrategi for prosjektet som beskriver arbeidet med planlegging og organisering av anskaffelsesprosesser for å sikre at behovet og formålet med anskaffelsen blir dekket på en best mulig måte. Eksempelvis når det gjelder tidspunkt/timing for anskaffelser gitt rådende markedssituasjoner, eller avhengighetsforhold mellom ulike anskaffelser i prosjektet og koordinering/håndtering av disse.</p>	<p>Det er ikke dokumentert at det ble utarbeidet noen kontraksstrategi for de anskaffelsene som ble gjennomført i forbindelse med prosjektet.</p> <p>Det blir opplyst at prosjektet ble gjennomført som en totalentreprise med samspill.</p>	<p>Det er ikke dokumentert at det ble utarbeidet noen kontraksstrategi for de anskaffelsene som ble gjennomført i forbindelse med prosjektet.</p> <p>Det blir opplyst i intervju at REAS-modellen for gjennomføring av investeringsprosjekter var bygget opp for bruk av totalentreprise, og at dette ble benyttet også for dette prosjektet.</p>	<p>Det er ikke dokumentert at det ble utarbeidet noen kontraksstrategi for de anskaffelsene som ble gjennomført i forbindelse med prosjektet.</p> <p>Det opplyses i intervju at det på bakgrunn av prosjektets størrelse og erfaring fra lignende prosjekter ble det vurdert at det ikke var formålstjenlig eller hensiktsmessig å utarbeide noen kontraksstrategi for prosjektet.</p>

### 5.3.3 Vurdering

Hensikten med en kontraksstrategi er å sikre en helhetlig plan for gjennomføring av konkrete anskaffelser som bidrar til at byggherren når de målene som er definert for et prosjekt, under dette mål knyttet til kvalitet, fremdrift og økonomi. En god kontraksstrategi vil for eksempel kunne bidra til å sikre at byggherren gjør de rette vurderingene og oppgavene i anskaffelsesprosessen til rett tid, og til at man får gjennomført en bedre konkurranse som er tilpasset relevante forhold i markedet anskaffelsen skal ut i. En kontraksstrategi som omfatter vurderinger av markedssituasjonen og der det blir gjort analyser av risikoer og kritiske suksessfaktorer i anskaffelsesprosessen, kan være et viktig redskap når det gjelder å nå prosjektets mål.

Revisjonen mener det er positivt at Asker kommune har etablert rutiner for å risikovurdere og beslutte valg av entrepriseform i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter, jf. kapittel 5.4.1. Revisjonen mener samtidig at Asker kommune, i samsvar med krav til god internkontroll, bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner for utarbeidelse av skriftlig kontraksstrategi i investeringsprosjekter (enten som et eget dokument eller som en del av andre dokumenter som for eksempel prosjektets styringsdokument). Dette for å sikre at kommunen i fremtidige investeringsprosjekter har en strategisk tilnærming og helhetlig plan for gjennomføring av anskaffelser og innretning av kontrakter, som kan bidra til å redusere risiko knyttet til ulike markeds- og leverandørsituasjoner.

Det har ikke vært utarbeidet egne kontraksstrategier for noen av de fire undersøkte prosjektene, som spesifiserer en helhetlig plan for gjennomføring av alle anskaffelser i prosjektene. Selv om det ikke er avdekket spesifikke utfordringer i prosjektene som skyldes mangel på kontraksstrategi, vil revisjonen peke på at det å ha en helhetlig

kontraktstrategi kan være betydningsfullt for investeringsprosjekter når det gjelder å sikre god gjennomføring av anskaffelser og inngåelse av kontrakter i de aktuelle prosjektene, jf. vurderingen over.

Revisjonen vil poengtere at når det gjelder prosjektet Risenga ishall, dekker den detaljerte risikoanalysen knyttet til valg av entrepriseform sammen med PRUs øvrige rutiner for gjennomføring av anskaffelser, i stor grad de samme momentene som en helhetlig kontraktstrategi ville gjort. Revisjonen mener det systematiske arbeidet prosjektet har gjort når det gjelder anskaffelser, har vært en medvirkende faktor til det prosjektet vurderer å ha vært et velfungerende samarbeid mellom byggherre, rådgivere og entreprenør.

## **5.4 Risikovurdering av valg av entrepriseform**

### **5.4.1 Rutiner for risikovurdering av valg av entrepriseform**

Som det fremgår av kapittel 5.3.1, skal det som en del av styringsdokument som utarbeides for hvert investeringsprosjekt i Asker kommune, gis en beskrivelse av valg av entrepriseform og begrunnelse for det aktuelle valget. I Simpli er det henvist til at prosjektledelsen i denne forbindelse skal vurdere fordeler og ulemper ved ulike entrepriseformer, basert på utfordringer og suksesskriterier for prosjektet, og at beslutning om valg av entrepriseform skal gjøres av prosjektets styringsgruppe. I intervju får revisjonen opplyst at når det utarbeides notat med vurdering og anbefaling om valg av entrepriseform som legges frem for styringsgruppen for beslutning, skal det blant annet hensyntas markedssituasjon, prosjektets kompleksitet (for eksempel nybygg vs. rehabilitering) og hva slags type bygg som skal oppføres. Kvalitetssikringsleder opplyser i intervju at modellen for risikovurdering ved valg av entrepriseform som kommunen benytter seg av, ligger tett opp til metodikken som fremgår av entrepriseveilederen til DFØ. Det blir vist til at modellen oppleves å fungere godt ut fra kommunens behov.

Kvalitetssikringsleder opplyser i intervju at det for mindre og enklere prosjekt ikke stilles krav til en formalisert risikovurdering og eget notat med hensyn til entreprisvalg. En begrunnet anbefaling skal uansett alltid legges fram for styringsgruppen og dokumenteres i styringsdokumentet for prosjektet.

Avdelingsleder opplyser i intervju at prosjektlederne som gjør vurderingene av de ulike entrepriseformene har lang erfaring med prosjekt og utvikling av bygg, og at han er trygg på at de gjør gode vurderinger av de ulike entrepriseformene og i hvilke tilfeller en gitt entrepriseform er best egnet. Her er også ledelsen tett på og involvert i anbefaling om entreprisvalg som legges frem for styringsgruppen.

### **5.4.2 Risikovurdering av valg av entrepriseform i utvalgte investeringsprosjekt**

I tabellen under er det oppsummert hvordan risikovurdering for valg av entrepriseform er blitt håndtert i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 11: Oppsummering av risikovurdering av entrepriseform i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydskogen skole	Solli skiskytteranlegg
<p>Det ble utarbeidet et notat til prosjektets styringsgruppe hvor det ble redegjort for ulike entrepriseformer og deres egnethet i det aktuelle prosjektet.</p> <p>Prosjektledergruppen anbefalte i sitt notat til styringsgruppen å benytte hovedentreprise for gjennomføring av prosjektet. Styringsgruppen ønsket imidlertid å benytte seg av totalentreprise for gjennomføring av prosjektet, og fulgte dermed ikke anbefalingen som ble gjort etter utført risikovurdering. Etter dialog mellom styrings- og prosjektgruppen ble det til slutt vedtatt å benytte totalentreprise med samspill. Dette for å sikre kommunen tilstrekkelig anledning til å stille nødvendige krav til entreprenør og sikre at man kunne påvirke tilstrekkelig de områdene av prosjektet man anså som ekstra viktige.</p> <p>I intervju blir det oppsummert at totalentreprise med samspill har vært velfungerende entreprisemodell for Risenga ishall-prosjektet. Suksess med en slik modell forutsetter imidlertid at prosjektledelsen har tilstrekkelig erfaring og kunnskap til å utnytte mulighetene modellen gir for å sikre gode og langsiktige løsninger (spesielt relevant for tekniske anlegg og energisentralen i prosjektet). Det blir samtidig vist til at totalentreprise med samspill krever en annen arbeidsmetode enn både en ren totalentreprise og en hovedentreprise, og prosjektledergruppen erfarer at det tidvis har vært krevende å alltid klare å ligge tilstrekkelig i forkant til å kunne utnytte modellens fordeler.</p>	<p>Det er ikke fremkommet opplysninger eller dokumentasjon i revisjonen som tilsier at det ble gjennomført noen spesifikk risikovurdering av valg av entrepriseform i prosjektet.</p> <p>Det blir opplyst at prosjektet ble gjennomført som en totalentreprise med samspill.</p>	<p>Det er ikke fremkommet opplysninger eller dokumentasjon i revisjonen som tilsier at det ble gjennomført noen spesifikk risikovurdering av valg av entrepriseform i prosjektet.</p> <p>Det blir opplyst i intervju at REAS-modellen for gjennomføring av investeringsprosjekter var bygget opp for bruk av totalentreprise, og at dette ble benyttet også for dette prosjektet.</p>	<p>Det er ikke fremkommet opplysninger eller dokumentasjon i revisjonen som tilsier at det ble gjennomført noen spesifikk risikovurdering av valg av entrepriseform i prosjektet.</p>

### 5.4.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune gjennom prosessbeskrivelser og rutiner i Simpli etablert tilfredsstillende rutiner for gjennomføring av risikovurderinger i forbindelse med valg av entreprisreform, i samsvar med anbefalinger i relevante ISO-standarder og god praksis for internkontroll.

Samtidig er det revisjonens vurdering at det for tre av de fire undersøkte prosjektene ikke har blitt gjennomført tilstrekkelig med risikovurderinger i forbindelse med valg av entreprisreform. Undersøkelsen viser at det verken for Hurum helsehus, Sydsbogen skole eller Solli skiskytteranlegg ble gjennomført risikovurderinger knyttet til valg av entreprisreform. Revisjonen mener at dette med fordel kunne vært gjort, med tanke på å avdekke hvorvidt det var forhold ved det aktuelle prosjektet, knyttet til for eksempel byggherreorganisasjonens dimensjonering, erfaring og kompetanse, som tilsa at det knyttet seg risiko til bruk og oppfølging av bestemte typer/former av entrepriser, og som burde blitt hensyntatt ved endelig valg av entreprisreform.

For prosjektet Risenga ishall ble det etter revisjonens vurdering gjennomført tilstrekkelig risikovurdering i forbindelse med valg av entreprisreform, som ble lagt frem for prosjektets styringsgruppe. Revisjonen merker seg at styringsgruppen i denne forbindelse gikk bort fra prosjektets anbefaling (som var basert på den gjennomførte risikovurderingen), men at prosjektet likevel har hatt positive erfaringer med bruk av den entreprisreformen som ble valgt av styringsgruppen.

## 5.5 Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner

### 5.5.1 Rutiner for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner

Som en del av støtteprosessene i Simpli, har Asker kommune utarbeidet rutiner for kvalitetssikring av både anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner som benyttes i anskaffelses-/kontraheringsprosesser i investeringsprosjekter. Rutinene stiller blant annet krav til at det skal gjennomføres sidemannskontroll av mengdebeskrivelser og øvrig innhold i anbudsdokumenter. Det er utarbeidet egne prosessbeskrivelser for hvordan sidemannskontrollen skal gjennomføres og hvilke momenter/forhold det er særlig viktig at kontrolleres. Rutinene stiller også krav til at konkurransegrunnlag skal godkjennes av virksomhetsleder eller avdelingsleder før konkurranse utlyses.

I intervju blir det opplyst av avdelingsleder at det i kommunen er kultur for å sette av god tid til gjennomgang og kontroll av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, da feil i grunnlaget som lyses ut i en konkurranse kan ha store økonomiske konsekvenser for kommunen. Det opplyses videre at kvalitetskontroll normalt gjøres internt i kommuneorganisasjonen, men at kommunen henter inn ekstern kompetanse i prosjekter med særtrekk som tilsier at det er behov for bruk av nisje-/spesialistkompetanse i kvalitetssikringen som kommunen ikke har tilgjengelig i egen organisasjon.

### 5.5.2 Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner i utvalgte investeringsprosjekt

I tabellen under er det oppsummert hvordan kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon er blitt håndtert i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 12: Oppsummering av kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydskogen skole	Solli skiskytteranlegg
<p>Det ble gjort en gjennomgang og kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget med advokatfirma Hjort før utlysning for å sikre at det var tilpasset samspillentreprise/totalentreprise med samspill. I intervju beskrives arbeidet som omfattende, men at det ga merverdi ved at en sikret at forutsetningene for prosjektet var godt dekket.</p> <p>Videre ble anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon kvalitetssikret som en del av samspillet mellom byggherre og entreprenør.</p>	<p>Det blir opplyst i intervju at kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon ble utført som en del av samspillet mellom byggherre, arkitekt og entreprenør.</p>	<p>Det blir opplyst i intervju at «REAS-modellen» ble bygget opp på gjeldende NS-standarder i samråd med advokatfirmaet Kluge, og at det ble lagt ned betydelig med tid og arbeid for å sikre at modellen og standard kontraktsgrunnlag som ble benyttet i modellen, fanget opp og adresserte mulige fallgruver og utfordrende grensesnitt mot entreprenør i de kontrakter som ble inngått.</p> <p>Prosjektleder vurderer at «REAS-modellen» således var generelt godt kvalitetssikret og kontrollert for å sikre seg mot risiko i forbindelse med prosjektgjennomføringen.</p> <p>Prosjektleder opplever at dette bidro til å sikre at det konkrete anbudsgrunnlaget i Sydskogen skole-prosjektet også var godt kvalitetssikret (ettersom det var basert på en gjennomarbeidet og kvalitetssikret modell).</p>	<p>Det blir opplyst i intervju at kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon ble gjort internt i avdelingen, og at mengdeberegninger fra Norconsult ble lagt til grunn for kvalitetssikringen.</p>

### 5.5.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune, i samsvar med god praksis for internkontroll, etablert tilfredsstillende prosessbeskrivelser og rutiner for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner før disse lyses ut i markedet. Revisjonen mener også at det for prosjektene Risenga ishall, Hurum helsehus og Solli skiskytteranlegg har blitt gjennomført tilstrekkelig med kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, før de aktuelle konkurransene for kontrahering av entreprenører ble lyst ut. Selv om det for Solli skiskytteranlegg kun ble gjennomført intern kvalitetssikring, er det revisjonens oppfatning at dette har vært tilstrekkelig gitt prosjektets begrensede størrelse og kompleksitet.

Når det gjelder prosjektet Sydskogen skole, er det revisjonens vurdering at den kvalitetssikring som ble gjort, ikke har vært fullt ut tilstrekkelig med tanke på å fange opp prosjektspesifikke risikoer, feil og mangler i anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon. Det at selve REAS-modellen var godt kvalitetssikret, innebærer etter revisjonens vurdering ikke automatisk at anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon for det konkrete prosjektet holder nødvendig kvalitet. Revisjonen mener at det med fordel kunne vært gjennomført en prosjektspesifikk kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner som lå til grunn for kontrahering av entreprenør i prosjektet, for å sikre at disse dokumentene ikke inneholdt feil og mangler som senere ville kunne påvirke kvalitet, kostnader og fremdrift ved byggingen av Sydskogen skole på en negativ måte.



## 5.6 Kompetanse til gjennomføring av kontrahering

### 5.6.1 Datagrunnlag

Ledelsen i PRU forteller i intervju at de opplever at Asker kommune generelt har gode og kompetente prosjektledere, som også har solid kompetanse til gjennomføring av kontrahering i investeringsprosjekter. Det vises til at kommunens prosjektledere har lang og variert erfaring fra både privat entreprenørvirksomhet og som offentlig byggherrerepresentant (prosjekt- og byggeledelse).

Prosjektlederne i Prosjekt og utvikling kan videre støtte seg på et gjennomarbeidet rutine- og malverk til bruk ved gjennomføring av kontrahering, herunder prosessbeskrivelser og maler for gjennomføring av ulike steg, oppgaver og aktiviteter som gjelder anskaffelser. Kvalitetssikringsleder, som er sentral i kommunens arbeid med kontrahering i investeringsprosjekter, opplever at kontraheringsprosessene i PRU er velfungerende og at avdelingen har et godt fagmiljø for arbeid med anskaffelser/kontrahering. Kommunen mottar generelt få klager fra involverte i forbindelse med kontrahering i investeringsprosjekter. I de få klagesakene som har dukket opp, har kommunen kun ved én anledning opplevd faktisk å ha gjort feil som måtte rettes opp. Kvalitetssikringsleder vurderer dette som en indikasjon på at kommunens anskaffelsespraksis fungerer godt og er i samsvar med gjeldende regelverk.

Det er i forbindelse med forvaltningsrevisjon ikke identifisert andre opplysninger eller informasjon som indikerer at kommunen mangler kompetanse til gjennomføring av kontrahering i investeringsprosjekter, eller har særskilte utfordringer som gjelder kontrahering/anskaffelser i prosjekter som gjennomføres innen Prosjekt og utvikling.

### 5.6.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering synes kommunen å ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre kontraheringsprosesser i investeringsprosjekter. I forvaltningsrevisjonen er det ikke identifisert opplysninger som tilsier at det i Prosjekt og utvikling i Asker kommunen mangler anskaffelsesteknisk kompetanse til gjennomføring av kontrahering, som medfører risiko for at det systematisk oppstår bestemte utfordringer eller problemer i prosjekter som gjennomføres.

## 5.7 Plassering av ansvar for kontraktsoppfølging

### 5.7.1 Datagrunnlag

Av rolle- og ansvarsbeskrivelser i Simpli går det frem at ansvar for kontraktsoppfølging i de investeringsprosjektene Prosjekt og utvikling gjennomfører, er plassert hos prosjektleder. I intervju blir dette gjennomgående beskrevet som både en hensiktsmessig plassering og som tydelig avklart og oppfattet av alle prosjektledere i organisasjonen. Denne vurderingen bekreftes også gjennom dokumentasjon og intervjuer i de utvalgte caseprosjektene, der ansvar for kontraktsoppfølging er tydelig plassert og fulgt opp i samsvar med kommunens gjeldende rolle- og ansvarsbeskrivelser.

### 5.7.2 Vurdering

Det er revisjonens vurdering at ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter som gjennomføres i Asker kommune er tydelig plassert, gjennom de rolle- og ansvarsbeskrivelser som ligger i kvalitetsstyringssystemet Simpli. Revisjonen mener også at plasseringen av ansvar for kontraktsoppfølging har vært tydelig avklart i alle de fire undersøkte prosjektene.

## 5.8 Gjennomføring av kontraktsoppfølging

### 5.8.1 Rutiner for kontraktsoppfølging

Som en del av støtteprosessene i Simpli, har Asker kommune utarbeidet rutiner for kontraktsoppfølging, som prosjektledere skal legge til grunn ved oppfølging av inngåtte kontrakter i det enkelte investeringsprosjekt. Av rutinene går det frem at prosjektledere i investeringsprosjekter har et særskilt ansvar for å gjøre seg kjent med kommunens kontraktsstandarder og de kontrakter som er inngått i prosjektet, og for gjennomføre følgende oppgaver knyttet til oppfølging av kontraktene:

- Vurdere og eventuelt akseptere leveranser i henhold til kontrakt (kvalitet, kvantitet, tid og sted),
- Administrere oppfølging av avvik og garantier,
- Utforme tilleggs- og endringsordrer iht. kontraktens bestemmelser,
- Sørge for måloppnåelse gjennom tilstrekkelig oppfylning av kontraktens bestemmelser,
- Vurdere sanksjoner, og
- Følge opp lønns- og arbeidsvilkår og lærlinger i samsvar med etablerte prosesser for ivaretagelse av sosialt ansvar.

Rutinene i Simpli understreker at en av prosjektleders viktigste oppgaver i investeringsprosjekter, er den løpende oppfølging av kontrakten med leverandører/entreprenører.

### 5.8.2 Kontraktsoppfølging i utvalgte investeringsprosjekt

I tabellen under er det oppsummert hvordan kontraktsoppfølging er blitt håndtert i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 13: Oppsummering av kontraktsoppfølging i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydsbogen skole	Solli skiskytteranlegg
Prosjektet har fulgt Asker kommune sine rutiner for kontraktsoppfølging, og har jevnlig fulgt opp entreprenørens kontraktsforpliktelser og leveranser gjennom faste byggemøter og ulike former for statusrapporteringer.	Det opplyses i intervju at hele prosjektet i stor grad har vært styrt med utgangspunkt i inngått kontrakt med entreprenør, og at prosjektet gjennom byggemøter og annen dialog har sikret en gjennomgående god og velfungerende kontraktsoppfølging.  Det opplyses videre at det ved sluttoppgjør skal diskuteres fordeling av cirka 30.000 NOK, og at prosjektet ellers har truffet på både tid, kost og kvalitet iht. inngått kontrakt. Prosjektleder anser dette som en god indikasjon på at kontraktsoppfølging og generell styring av prosjektet har vært vellykket.	Prosjektet har jevnlig fulgt opp entreprenørens kontraktsforpliktelser og leveranser gjennom faste byggemøter og ulike former for statusrapporteringer. Prosjektleder vurderer at kontraktsoppfølgingen som sådan har vært velfungerende, og at prosjektet har hatt en hensiktsmessig systematikk for å følge opp entreprenørs leveranser iht. gjeldende kontraktsforpliktelser.	Det blir opplyst i intervju at prosjektet gjennomførte jevnlig byggemøter med entreprenør med utgangspunkt i kontrakt og de bestemmelser som fremgikk av denne. Det blir vist til at dette opplevdes som tilstrekkelig oppfølging for å sikre at alle sentrale punkter i kontrakten ble oppfylt.

### 5.8.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune etablert rutiner for kontraktsoppfølging som på overordnet nivå skildrer hvilke aktiviteter prosjektleder som har ansvar for kontraktsoppfølging skal utføre. Rutinene spesifiserer imidlertid ikke i detalj hvordan kontraktsoppfølgingen skal foregå i praksis. Revisjonen mener kommunen har et potensial for å spesifisere rutinene noe på dette området, eksempelvis gjennom å tydeliggjøre om det er eventuelle forhold eller momenter det er spesielt viktig at prosjektleder følger opp og kontrollerer med tanke på å sikre at leverandører oppfylder sine kontraktsforpliktelser i samsvar med krav til tid, kost og kvalitet. Dette vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til å sikre en kontraktsoppfølging i fremtidige investeringsprosjekt som i mindre grad er avhengig av den enkelte prosjektleders erfaring, og dermed til å sikre bedre kontroll med at det i alle prosjekter blir gjennomført en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i samsvar med de anbefalinger som går frem av NS-ISO 10006:2017, pkt. 7.8.6.

Etter revisjonens vurdering har kontraktsoppfølging vært tilfredsstillende i alle de fire undersøkte prosjektene. Revisjonen vil likevel peke på at kvaliteten på kontraktsoppfølgingen i flere av prosjektene til en viss grad synes å ha basert seg på at prosjektene har hatt tilgang på erfarne prosjektledere med omfattende erfaring med oppfølging av prosjekter og entreprenører. Revisjonen mener dette understreker viktigheten av at rutiner for kontraktsoppfølging er tilstrekkelig detaljert og i stor nok grad angir hvordan kontraktsoppfølgingen skal utføres i praksis. Dette vil kunne være særlig verdifullt i tilfeller der kommunen benytter seg av prosjektledere eller annet personale (byggeledere, kvalitetsansvarlige mv.) med mindre erfaring innen prosjektledelse og oppfølging av entreprenører og kontrakter.

## 5.9 Økonomistyring

### 5.9.1 Rutiner for økonomistyring

Simpli inneholder en egen prosessbeskrivelse og mal for kostnadsstyring i investeringsprosjekter. Asker kommune benytter seg per april 2022 av et Excel-skjema for økonomi-/kostnadsstyring, der prosjektledelsen kan holde oversikt over kostnader på alle relevante regnskapsposter og kostnadsutvikling (påløpte, meldte, forventede og forpliktete kostnader), både samlet og per kontrakt i prosjektet. Med utgangspunkt i skjema for kostnadsstyring, rapporterer prosjektleder månedlig status for økonomi og fremdrift i prosjekter (jf. kapittel 3.6.1).

Det blir opplyst i intervju at Asker kommune er i prosess med å ta i bruk «ISY» som nytt økonomistyringssystem for investeringsprosjekter. Systemet har funksjonalitet som gjør det mulig å se endringsmeldinger bedre i sammenheng med prosjektøkonomien for øvrig, samt med prosjektets fremdrift. Kommunen hadde oppstartsmøte for overgang til nytt system 14. januar 2022, og tar sikte på å ta i bruk systemet i løpet av første halvdel av 2022.

Virksomhetsleder opplyser i intervju at det har vært begrenset med økonomiske avvik fra budsjett og prognose i investeringsprosjektene de siste årene, og at de tilfeller hvor det har vært økonomiske avvik fortrinnsvis skyldes eksterne faktorer som kommunen i begrenset grad har hatt mulighet til å påvirke (i motsetning til at avvik skyldes interne forhold, som system, rutiner og praksis for økonomistyring og prosjektgjennomføring).

### 5.9.2 Økonomistyring i utvalgte investeringsprosjekt

I tabellen under er det oppsummert hvordan økonomistyring er blitt håndtert i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 14: Oppsummering av økonomistyring i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydskogen skole	Solli skiskytteranlegg
Prosjektet har benyttet Asker kommune sine rutiner for økonomi-/kostnadsstyring og rapportert på økonomi i henhold til kommunens retningslinjer for å holde nødvendig oversikt over kostnader for alle relevante poster, delkontrakter og det samlede prosjektet.	Prosjektet har benyttet seg av rutiner og skjema tilsvarende Asker kommune sine rutiner for økonomi-/kostnadsstyring for å holde nødvendig oversikt over kostnader for alle relevante poster, delkontrakter og det samlede prosjektet.	Prosjektet har benyttet rutiner og metodikk for økonomistyring i samsvar med REAS sin praksis og rapportert i henhold til gjeldende retningslinjer. Metodikk og rutiner er i stor grad bygget opp på en måte som tilsvarer Asker kommune sine rutiner for økonomi-/kostnadsstyring, og som har gitt prosjektet nødvendig oversikt over relevante kostnader for alle relevante poster, delkontrakter og det samlede prosjektet.	Prosjektet har benyttet Asker kommune sine rutiner for økonomi-/kostnadsstyring og rapportert på økonomi i henhold til kommunens retningslinjer for å holde nødvendig oversikt over kostnader for alle relevante poster, delkontrakter og det samlede prosjektet.

### 5.9.3 Vurdering

Revisjonen mener Asker kommune har etablert systemer som gir prosjektledelsen i det enkelte investeringsprosjekt god anledning til å holde oversikt over prosjektøkonomi og overvåke utviklingen i kostnader (under dette avvik fra budsjetterte kostnader), både i ulike entreprise/kontrakt og for prosjektene samlet sett, jf. NS-ISO 10006: 2017. Revisjonen vil samtidig påpeke at det fra et internkontrollperspektiv er positivt at kommunen er inne i en overgang der man skal ta i bruk ISY som økonomistyringssystem i investeringsprosjektet. Dette vil både gjøre det enklere å holde oversikt over endringer og se disse i tydeligere sammenheng med prosjektøkonomien for øvrig, samt redusere risikoen for feil og avvik i økonomistyringen som skyldes bruk av manuelle systemer i Excel til styring og oppfølging av prosjektøkonomi.

Revisjonen mener videre at det har vært en tilfredsstillende økonomistyring i de fire undersøkte investeringsprosjektene. Det har i forvaltningsrevisjonen ikke fremkommet opplysninger som tilsier at det har vært

forhold ved økonomioppfølgingen som har forårsaket kostnadsøkninger og/eller forsinkelser i de undersøkte prosjektene.

## 5.10 Endringsmeldinger

### 5.10.1 Rutiner for oppfølging av endringsmeldinger

Under støtteprosessen *avviks- og endringshåndtering i PRU* i Simpli, er det etablert rutiner for oppfølging av avvik og endringsmeldinger i investeringsprosjekter. Det fremgår i støtteprosessen at avvik og endringsforslag som angår det enkelte prosjektet, normalt sett skal håndteres internt i prosjektet og at dokumentasjon skal lagres i prosjektarkivet. Av rutinen fremgår det at prosjektledelsen har et særskilt ansvar for oppfølging og håndtering av endringer, herunder for følge opp at endringer i prosjektet blir registrert, vurdert, godkjent og lukket, samt at nødvendige korrigerende og forebyggende tiltak blir iverksatt. Prosjektleder har myndighet til å godkjenne endringer som ligger innenfor prosjektets rammer for økonomi, fremdrift og kvalitet, forutsatt at den samsvarer med fullmaktsmatrisen angitt i Simpli.

Asker kommune har videre utarbeidet en mal for oppfølging av endringsmeldinger, som ligger tilgjengelig i Simpli. Det blir opplyst i intervju at det ikke er stilt krav om at investeringsprosjektene benytter seg av malen og at kommunen per mars 2022 ikke opererer med et felles system/metodikk for håndtering av endringsmeldinger på tvers av ulike investeringsprosjekter. Kvalitetssikringsleder opplyser i intervju at det ikke oppleves som en vesentlig utfordring for kommunen at endringsmeldinger ikke blir håndtert i samme mal på tvers av de ulike prosjektene. Det vises videre til at kommunen har erfarne prosjektledere, og administrativ ledelse opplever at endringsmeldinger er blitt håndtert og rapportert om på en strukturert og oversiktlig måte i de prosjekter som er gjennomført de siste årene (uavhengig av hvilken mal prosjektene har benyttet seg av).

Som det også fremgår av kapittel 5.9.1, er kommunen i prosess med å implementere nytt økonomistyringssystem for investeringsprosjekter, «ISY». Systemet har funksjonalitet som gjør det mulig å se endringsmeldingene i mer direkte sammenheng med prosjektøkonomien for øvrig enn det som er tilfellet med dagens systemer.

### 5.10.2 Oppfølging av endringsmeldinger i utvalgte investeringsprosjekt

I tabellen under er det oppsummert hvordan oppfølging av endringsmeldinger er blitt håndtert i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 15: Oppsummering av oppfølging av endringsmeldinger i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydskogen skole	Solli skiskytteranlegg
Prosjektet har benyttet Asker kommune sine rutiner for vurdering og oppfølging av endringsmeldinger. Det har ikke fremkommet opplysninger som indikerer at prosjektet har hatt utfordringer med vurdering og håndtering av endringsmeldinger.	Det blir opplyst i intervju at tett og hyppig dialog mellom prosjektleder og entreprenør resulterte i at samtlige endringsmeldinger ble diskutert før de ble meldt inn, og at det derfor ikke har dukket opp noen utfordringer i prosjektet knyttet til dette.  Prosjektleder hadde mandat til å godkjenne mindre endringer, mens alle større endringer (for eksempel knyttet til beslutning om å inkludere mer velferdsteknologi i prosjektet), ble løftet til styringsgruppen og/eller politisk nivå.	Det opplyses i intervju at prosjektet har benyttet etablert malverk i REAS for systematisk innmelding og behandling av endringsmeldinger.  Prosjektleder opplever at malverk fra REAS har fungert godt i prosjektet med tanke på å sikre en velfungerende behandling av endringsmeldinger.	Det opplyses i intervju at prosjektleder hadde ansvar for å håndtere alle endringsmeldinger sammen med ansvarlig for prosjektansvarlig i kommunen.  Ved endringer, meldte entreprenør fra til innleid prosjektleder, som tok endringene opp med kommunens prosjektleder. Det blir opplyst i intervju at det ikke ble benyttet spesifikke skriftlige rutiner eller malverk knyttet til vurdering og håndtering av endringsmeldinger, herunder rutiner fra Prosjekt og utvikling i Asker kommune.

### 5.10.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune etablert tilstrekkelige rutiner for oppfølging av endringsmeldinger, herunder vurdering av hvilke konsekvenser innmeldte endringer har for prosjektenes fremdrift og økonomi. Etter revisjonens vurdering synes det også som at alle de fire undersøkte prosjektene har sikret en tilstrekkelig vurdering og oppfølging av endringsmeldinger i prosjektene.

Revisjonen stiller likevel spørsmål ved mal for oppfølging av endringsmeldinger som er etablert ikke blir benyttet i alle prosjekter. Selv om det frem til nå ikke har blitt opplevd å være en særskilt utfordring at prosjektene benytter ulikt malverk, mener revisjonen at det med fordel kunne vært stilt krav om å benytte mal som er utarbeidet. Revisjonen legger til grunn at malen har blitt utarbeidet for å sikre en felles beste praksis for hvordan Asker kommune skal følge opp de endringer som blir meldt inn i det enkelte prosjekt, og redusere/motvirke uønsket variasjon i hvordan de ulike prosjektene løser arbeidet med håndtering av endringsmeldinger. Revisjonen mener derfor Asker kommune bør sikre at etablert mal for oppfølging av endringsmeldinger blir tatt i bruk i alle fremtidige investeringsprosjekter kommunen gjennomfører.

## 5.11 Evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt

### 5.11.1 Rutiner for evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt

Asker kommune har etablert rutine for at prosjektleder i PRU skriver sluttrapport fra gjennomført investeringsprosjekt, med oppdatert sluttregnskap. Som hovedregel skal sluttrapporten presenteres i avdelingsmøter i PRU for å sikre erfaringsoverføring. For hvert investeringsprosjekt i PRU gjøres det også en vurdering av om et sammendrag av sluttrapporten skal presenteres politisk. Det er utarbeidet maler for både regnskapssammendrag og sluttrapport for byggeprosjekt som ligger tilgjengelig i Simpli.

### 5.11.2 Evaluering av utvalgte investeringsprosjekt

I tabellen under er det oppsummert hvordan evaluering av prosjektet er blitt håndtert i hvert av de fire utvalgte caseprosjektene.

Tabell 16: Oppsummering av prosjektevaluering i utvalgte investeringsprosjekt

Risenga ishall	Hurum helsehus	Sydsbogen skole	Solli skiskytteranlegg
<p>Prosjektet var på revisjonstidspunktet inne i sin slutfase (ferdigstilling og ibruktageelse).</p> <p>Det blir opplyst i intervju at det er planlagt å gjennomføre evaluering med tilhørende sluttrapport som oppsummerer gjennomføring og læringspunkter fra prosjektet.</p>	<p>Prosjektet har per april 2022 til gode å gjennomføre sluttoppgjør med entreprenør og sluttrapport med oppdatert regnskap var derfor ikke utarbeidet på revisjonstidspunktet.</p> <p>Prosjektleder forteller i intervju at det er planlagt å gjennomføre evaluering og skrive en sluttrapport når sluttoppgjøret er gjennomført.</p>	<p>Det blir opplyst i intervju at det ikke er gjennomført eller planlagt å gjennomføre evaluering med tilhørende sluttrapport for prosjektet.</p>	<p>Det er ikke gjennomført, eller planlagt å gjennomføre, noen egen evaluering med tilhørende sluttrapport for prosjektet</p>

### 5.11.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune etablert tilstrekkelig med rutiner for evaluering av gjennomførte investeringsprosjekter, med det formål å sikre læring og utvikling i organisasjonen. Revisjonen mener samtidig at kommunen kan vurdere hvorvidt det i de aktuelle rutinene skal legges inn egne momenter som gjelder benchmarking av gjennomførte prosjekter mot liknende/sammenliknbare prosjekter, for å se hvorvidt kommunen faktisk har lykkes med å hente ut best mulige resultater og effekter av de prosjektene som er gjennomført, ev. om det finnes læringspunkter til senere prosjekter av samme art (eksempelvis dersom det er konkrete kvalitetsmål som ikke er oppnådd sett mot sammenliknbare prosjekter) eller knyttet til Asker kommunes prosesser og rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter generelt (eksempelvis dersom man ser at det i sammenliknbare prosjekter har blitt arbeidet på en bestemt måte med en oppgave, og som Asker kommune kan duplisere for økt effekt/bedre resultater).

Når det gjelder de fire undersøkte prosjektene, er det på revisjonstidspunktet ikke gjennomført noen evalueringer for å hente ut relevante læringspunkter til fremtidige investeringsprosjekter. For to av prosjektene (Risenga ishall og Hurum helsehus) er det planlagt at slik evaluering skal gjennomføres, mens for de to andre (Sydskogen skole og Solli skiskytteranlegg) er det ikke lagt planer for at prosjektene og prosjektgjennomføringen skal evalueres. Etter revisjonens vurdering bør Asker kommune vurdere å stille krav til gjennomføring av prosjektevaluering for alle de fire undersøkte prosjektene, herunder også Sydskogen skole og Solli skiskytteranlegg. På bakgrunn av de undersøkelser som er gjennomført og de funn som er presentert underveis i forvaltningsrevisjonsrapporten, mener revisjonen at det i alle prosjektene foreligger relevante erfaringer som kommunen kan hente læring fra, både til videreutvikling av egen prosjektmetodikk og til gjennomføring av fremtidige prosjekter.

## 6 Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at Asker kommune gjennom sitt kvalitetssystem Simpli har utarbeidet en helhetlig modell for gjennomføring av investeringsprosjekter, som i stor grad er i samsvar med anerkjente prinsipper for prosjektstyring og god praksis for internkontroll, og som etter revisjonens vurdering legger til rette for en effektiv og kvalitetsmessig god styring av de prosjekter som gjennomføres.

Kvalitetssystemet omfatter skriftlige prosessbeskrivelser, rutiner og maler for sentrale aktiviteter og oppgaver i ulike faser av investeringsprosjektene (initiering, planlegging og gjennomføring), herunder for rolle- og ansvarsdeling, utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt, estimering og styring av kostnader og fremdrift, definering av mål, gjennomføring av risikovurderinger, sikring av bruker- og politikermedvirkning, kontrahering og kontraktsoppfølging, oppfølging og håndtering av endringsmeldinger. Det er i forvaltningsrevisjonen kun avdekket enkelte mindre forbedringsområder ved den etablerte prosjektmodellen som revisjonen mener Asker kommune bør vurdere å følge opp, blant annet når det gjelder mer detaljert rapportering fra administrasjonen til politisk nivå, samt bruk av kontraktsstrategi og etablert malverk for oppfølging av endringsmeldinger.

Når det gjelder de fire investeringsprosjektene som har blitt undersøkt, er det gjennom forvaltningsrevisjonen avdekket flere tilfeller der aktiviteter i prosjektene ikke er gjennomført i samsvar med anerkjente prinsipper for prosjektstyring. De feil og mangler som er identifisert gjelder i all hovedsak de tre prosjektene som er gjennomført utenfor avdeling for prosjekt og utvikling (PRU) sin regi. Identifiserte feil og mangler i prosjektene omfatter utydelig avklaring av roller, ansvar og myndighet, ikke tidsriktig brukermedvirkning, mangelfull rapportering til politisk nivå, manglende vurdering av risiko og usikkerhet, samt kvalitetssikring i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt og videre gjennomføring av prosjektene, mangel på utarbeidelse av kvalitetsplaner, urealistiske kalkyler, manglende bruk av kontraktsstrategi og risikovurdering av entreprisreform, samt mangel på kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon.

Revisjonen vil peke på at mangelfull eller manglende gjennomføring av sentrale aktiviteter i investeringsprosjekter, øker risikoen for at forhold som vil kunne påvirke prosjektenes kvalitet, økonomi eller fremdrift negativt oppstår eller ikke blir fanget opp. Revisjonen er av den oppfatning at de feilene og manglene som har blitt identifisert i de aktuelle prosjektene tidvis har gjort prosjektene mer krevende å gjennomføre, og at de også kan ha påvirket prosjektenes fremdrift og samlede kostnadsnivå. Revisjonen vil derfor understreke at det er viktig at Asker kommune arbeider videre med å sikre at prosjektmodellen som er etablert i kommunen blir benyttet i alle investeringsprosjekter, og at sentrale aktiviteter og oppgaver blir gjennomført med tilstrekkelig kvalitet i samsvar med intensjonen med etablerte arbeidsprosesser og rutiner.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Asker kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Vurderer om rapportering fra administrasjonen til politisk nivå om investeringsprosjekter i større grad bør omfatte mer detaljerte opplysninger om forhold og hendelser (endringer, avvik mv.) som vil kunne påvirke fremdrift og kostnader i prosjekter.
2. Vurderer å utarbeide rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi i investeringsprosjekter.
3. Vurderer å spesifisere/tydeliggjøre ytterligere hvordan kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter skal gjennomføres, eksempelvis gjennom å tydeliggjøre om det er eventuelle forhold eller momenter det er spesielt viktig at følges opp og kontrolleres.
4. Sikrer at etablert mal for oppfølging av endringsmeldinger blir tatt i bruk i alle fremtidige investeringsprosjekter kommunen gjennomfører.
5. Sikrer at det blir gjennomført evaluering av alle gjennomførte investeringsprosjekter, herunder de prosjektene som er gjennomgått i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, som grunnlag for læring og forbedring.

# Vedlegg 1: Høringsuttalelse

---

## Notat



**Til:** Kontrollutvalget i Asker kommune

**Fra:** Kommunedirektør Lars Bjerke

**Kopi:** Direktør samfunnstjenester Ragnar Sand Fuglum  
Virksomhetsleder Prosjekt og Utvikling Stein Grimstad

Asker 20.05.2022

---

### **Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjon Asker kommune – Styring av investeringsprosjekt**

Asker kommune har mottatt rapport om forvaltningsrevisjon av styring av investeringsprosjekt i Asker kommune, utarbeidet av Deloitte i mai 2022 på oppdrag fra kontrollutvalget.

Administrasjonen takker for en grundig og godt utarbeidet rapport som gir Asker kommune gode råd og innspill til videre arbeid med sin forvaltning og organisering. Administrasjonen konstaterer at rapporten har konkludert med at:

1) *Kvalitetssystemet omfatter skriftlige prosessbeskrivelser, rutiner og maler for sentrale aktiviteter og oppgaver i ulike faser av investeringsprosjektene (initiering, planlegging og gjennomføring), herunder for rolle- og ansvarsdeling, utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt, estimering og styring av kostnader og fremdrift, definering av mål, gjennomføring av risikovurderinger, sikring av bruker- og politikermedvirkning, kontrahering og kontraktsoppfølging, oppfølging og håndtering av endringsmeldinger.*

2) *Prosjekt og utvikling i Asker kommune har sikret en hensiktsmessig organisering med tanke på å sikre god planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekter, med nødvendig kompetanse og kapasitet til gjennomføring av prosjekter, samt tilgang på de systemer, rutiner og verktøy kommunen behøver for å sikre at investeringsprosjekter blir gjennomført på en planmessig og systematisk måte. Revisjonen har ikke identifisert mangler eller utfordringer knyttet til kommunens overordnede organisering av arbeidet med investeringsprosjekter.*



3) *Det er i forvaltningsrevisjonen kun avdekket enkelte mindre forbedringsområder ved den etablerte prosjektmodellen som revisjonen mener Asker kommune bør vurdere å følge opp.*

Disse forbedringspunktene er listet opp punktvis (i kursiv) under og kommenteres fortløpende:

*1. Vurdere om rapportering fra administrasjonen til politisk nivå om investeringsprosjekter i større grad bør omfatte mer detaljerte opplysninger om forhold og hendelser (endringer, avvik mv.) som vil kunne påvirke fremdrift og kostnader i prosjekter.*

Det bør her skilles mellom prosjekter i planleggingsfasen og gjennomføringsfasen. I planleggingsfasen er politisk nivå inne i flere omganger gjennom egne politiske saker for å foreta større valg som har betydning for prosjektets økonomi, fremdrift og kvalitet. I gjennomføringsfasen skal prosjektene utføres i henhold til den politiske bestillingen og kommunen er bundet sterkere opp i kontrakter med entreprenørene. Valgmulighetene er mindre i denne fasen, og evt. endringer kan medføre betydelige kostnader og fremdriftskonsekvenser.

En detaljert rapportering til politisk nivå vil ikke kunne medføre større endringer i et prosjekt uten at dette er forankret i egne politiske vedtak.

Tertialrapporteringen dekker overordnet rapportering på økonomi, framdrift og kostnader. Dersom noe ekstraordinært oppstår vil dette rapporteres til politisk nivå uten ugrunnet opphold, enten som en muntlig redegjørelse eller i egen politisk sak.

*2. Vurdere å utarbeide rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi i investeringsprosjekter.*

Prosjektleder utarbeider tidlig i prosjektet et styringsdokument som definerer prosjektet, og danner "kontrakten" mellom prosjektlederen og prosjekteieren/prosjektstyret. I dette dokumentet skal det beskrives hvilken entrepriseform som er valgt og begrunnelse for valget.

I prosessen for mulighetsstudie er det beskrevet kort at prosjektleder skal vurdere fordeler og ulemper ved ulike entrepriseformer basert på utfordringer og suksesskriterier for prosjektet. Endelig beslutning om entrepriseform tas av styringsgruppen. Og det henvises til DFØs entreprisveileder og egen prosess for beskrivelse av ulike entrepriseformer.

Det er ikke en egen skriftlig rutine for utarbeidelse av kontraktsstrategi. Men virksomheten har etablert og forankret en praksis på hvilke entrepriseformer som er hensiktsmessige å benytte avhengig av størrelse og kompleksitet på prosjektet og ivaretagelse av konkurranse. For mindre prosjekt med begrenset kompleksitet vurderes hovedentreprise evt. generalentreprise, der byggherre er ansvarlig for prosjekteringen, som hensiktsmessig. Dette gjør prosjektet attraktivt, forutsigbart og tilgjengelig for mindre entreprenører og sikrer god konkurranse og markedsmessige priser. For større og mer komplekse prosjekt, har det vært praksis å benytte

totalentreprise eller totalentreprise med samspill, etter en helhetlig vurdering. For hvert prosjekt utarbeides en egen vurdering med anbefaling som legges frem for styringsgruppa, der alle forutsetninger vurderes.

*3. Vurdere å spesifisere/tydeliggjøre ytterligere hvordan kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter skal gjennomføres, eksempelvis gjennom å tydeliggjøre om det er eventuelle forhold eller momenter det er spesielt viktig at følges opp og kontrolleres.*

Det har pågått et prosjekt i regi av Virksomhetsstyring og Anskaffelser som har evaluert kommunens prosesser for kontraktsoppfølging generelt. Det er naturlig å revidere prosessene som omhandler kontraktsoppfølging av investeringsprosjekt sammen med revisjon av kommunens generelle prosesser for kontraktsoppfølging.

*4. Sikre at etablert mal for oppfølging av endringsmeldinger blir tatt i bruk i alle fremtidige investeringsprosjekter kommunen gjennomfører.*

Maler for kontraktsgrunnlag som er en del av anbudsdokumentasjonen spesifiserer at kommunens mal for endringsmeldinger skal benyttes.

Nytt verktøy for økonomioppfølging (inkl. oppfølging av endringer) av investeringsprosjekt er i ferd med å implementeres, og rutiner for oppfølging av endringsmeldinger vil med dette bli mer ensartet.

Prosjekt og utvikling vil innskjerpe at virksomhetens maler for endringsmeldinger skal benyttes i dialogen med entreprenørene. Dette er allerede kommunisert og forankret med prosjektlederne i avdelingsmøter.

*5. Sikre at det blir gjennomført evaluering av alle gjennomførte investeringsprosjekter, herunder de prosjektene som er gjennomgått i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, som grunnlag for læring og forbedring.*

I henhold til Prosjekt og utvikling sine prosesser skal det alltid skrives en sluttrapport etter avsluttet investeringsprosjekt. Sluttrapporten skal som en hovedregel presenteres i avdelingsmøte for erfaringsoverføring, og det skal vurderes for hvert enkelt prosjekt om et sammendrag av sluttrapporten skal presenteres politisk. Avdelingslederne i Prosjekt og utvikling har ansvaret for å sikre at denne prosessen blir fulgt.

# Vedlegg 2: Revisjonskriterier

## Krav til internkontroll

I kommuneloven § 13-1, 3. og 4. ledd, går følgende krav til kommunedirektøren frem:

«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.»

Kommuneloven kapittel 25 inneholder egne bestemmelser knyttet til kommunens internkontroll:

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

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- f) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- g) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- h) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- i) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- j) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Det er flere anerkjente rammeverk som skildrer grunnprinsipper for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.<sup>16</sup> Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll. De viktigste elementene er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- oppfølging fra ledelsen

## Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»<sup>17</sup> og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»<sup>18</sup>, blir det framhevet at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

Ifølge NS-ISO 10006-standarden bør man i forbindelse med ressursplanlegging videre, fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendige for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hva slags formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendig bør også fastsettes. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Det bør ifølge standardene også identifiseres gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og eventuelle avvik som blir avdekket bør håndteres.

Av NS-ISO 10006-standarden går det frem at man i den innledende fasen av et prosjekt bør vedta en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Det bør videre være etablert rutiner for

<sup>16</sup> COSO: Internal Control - Integrated Framework (2013)

<sup>17</sup> NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

<sup>18</sup> NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også frem at *«prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»*

Av ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter» og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring» går det videre frem at det i forprosjektfasen av prosjekt er viktig å klargjøre målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordnede målsetningen være å realisere byggeprosjektet. Mer spesifikke mål for et prosjekt kan være knyttet til kvalitet, teknikker for utførelse, tidsfrist, økonomisk ramme mv. Økonomiske rammer må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l.

Planlegging av byggeprosjekt skal inneholde en risikovurdering, og det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Av ISO-standarden går det frem at:

*«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»*

Ifølge NS-ISO 10006:2017 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeides en kvalitetsplan for prosjektet som beskriver aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå prosjektets mål. Det bør være en periodisk gjennomgang av fremdriftsplanen for prosjektet, og eventuelle avvik fra fremdriftsplanen bør bli identifisert og vurdert.

Ifølge Norsk Standard sin veileder i prosjektledelse, NS-ISO 21500:2012, bør man planlegge innkjøp før man går i gang med innkjøpsprosessen, med det formål å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpene før igangsettelse. Når en kontrakt er inngått starter kontraktstyringen. I samsvar med byggherreforskriften har prosjektledelsen ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, blant annet ved å gjennomføre møter med leverandører. Av NS-ISO 10006:2017, går det frem at det bør settes i verk et system for kontraktsstyring som sikrer at kontraktsforholdene blir oppfylt, og der leverandørens utførelse blir overvåket for å sikre at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylt. I forbindelse med dette vil blant annet kontroll av om masser, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling være viktig.

Prosjektledelsen må ha oversikt over regnskapet for prosjektet og overvåke fremdrift og kvalitet. Som et ledd i oppfølgingen bør prosjektledelsen ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikten med et avviksrapporteringssystem er å kunne sette i verk tiltak på et så tidlig tidspunkt som mulig for å kunne gjøre nødvendige justeringer i prosjektet og ta høyde for konsekvensene av avvik.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.5.4

# Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

## Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1993. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107

## Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Kommunal- og regionaldepartementet, 2003. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- NS-ISO 10006:2017. Kvalitetsledelse. Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter. Norsk Standard.
- NS-ISO 9001:2015. Ledelsessystemer for kvalitet. Krav. Norsk Standard.
- NS-ISO 21500:2012. Veiledning i prosjektledelse. Norsk Standard.

## Sentrale dokumenter fra Asker kommune

- Asker kommune. Økonomireglement. Vedtatt 03.03.2020 – sak 10/20
- Asker kommune. Kvalitetssystem (Simpli) med prosessbeskrivelser, rutiner og maler for:
  - Mandat. Revidert 11.05.2021
  - Konseptfase. Revidert 11.05.2021
  - Planleggingsfase. Revidert 17.02.2022
  - Gjennomføringsfase. Revidert 17.02.2022
  - Slutfase og overtagelse. Revidert 28.03.2022
  - Avsluttende fase. Revidert 29.03.2022
  - Forvaltning, drift og vedlikehold. Revidert 05.04.2022

## Andre kilder

- Norges Interne Revisorers Forening (NIRF), 1996. *Internkontroll – Et integrert rammeverk (COSO)*



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2022 Deloitte AS