



Styring av investeringsprosjekter Sarpsborg kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
28. januar 2013

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	4
2.3	Metode og gjennomføring	4
2.4	Revisjonskriterier	5
3	SYSTEM FOR TILFREDSSTILLENDEN STYRING AV INVESTERINGSPROSJEKTER	6
3.1	Revisjonskriterier	6
3.2	Fakta	6
3.3	Vurderinger og konklusjon	14
4	RÅDMANNENS KOMMENTARER	16
5	VEDLEGG	17

1 SAMMENDRAG

I følge handlingsplan og budsjett for perioden 2013-2016, står Sarpsborg kommune foran store investeringer blant annet innenfor områdene helse og sosial, oppvekst og kultur. Byggherreansvaret for disse er tillagt enhet eiendom, og investeringene utgjør nærmere 1,4 milliarder i handlingsplanperioden.

Store investeringer kan medføre utfordringer for alle kommuner, både med henblikk på etterlevelse av anskaffelsesregelverket og i forbindelse med styring av prosjekter. Svikt vil kunne få store konsekvenser for økonomi og omdømme. Denne rapporten belyser derfor kommunens system for styring av investeringsprosjekter.

Revisjonens gjennomføring

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyse, gruppeintervju, gjennomgang av regnskapstall og sakskart for politiske utvalg.

Med unntak av kommunelovens krav om at rådmannen skal ha etablert tilfredsstillende internkontroll, finnes det ikke lovkrav eller føringer som sier noe om hvordan investeringsprosjekter skal styres. Revisjonen har derfor tatt utgangspunkt i anerkjent faglitteratur som brukes i undervisning av prosjektledelse på høyskoler og universiteter, og sammenholdt kommunens system opp mot dette. Det presiseres at revisjonen er gjennomført som en systemrevisjon.

Revisjonskriteriene er oppsummert punktvis innledningsvis under kapittel 3, men hele utledningen følger i vedlegg. Dette kan leses dersom en ønsker større innsikt i hva som kjennetegner god prosjektledelse.

Revisjonens funn

Sarpsborg kommune ved enhet prosjekt, har utarbeidet en kvalitetshåndbok for styring av investeringsprosjekter med tilhørende prosedyrer, sjekklister og maler. Kvalitetshåndboken gir samlet sett klare føringer for hvilket arbeid som skal gjennomføres knyttet til de ulike fasene i prosjektgjennomføringen, herunder utredning og planlegging, prosjektorganisering, samt hvordan ansvars og myndighetsfordeling skal være. Det er også tatt inn sjekklister som viser hvilke referansegrupper som kan være aktuelle i de ulike prosjektene.

Det er etablert faste rammer for prosjektoppfølgning, både i kontraherings- og gjennomføringsfasen, med fokus på fremdrift, kvalitet og kostnader.

Kvalitetshåndboken inneholder også rutiner som angir faste rapporteringspunkter til styringsgruppen og politikerne, i tillegg til den regelmessige rapporteringen som gjøres via kommunens styringsverktøy Corporator.

Revisjonens konklusjon

Sarpsborg kommune har et tilfredsstillende system for styring av investeringsprosjekter.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon 2012 – 2013 ble vedtatt i bystyret 19. januar 2012, sak 2/12. I henhold til denne skal det gjennomføres en forvaltningsrevisjon knyttet til styring av investeringsprosjekter.

I planen fremgår det at: *”Kommunens investeringsbudsjett for perioden 2012-2015 utgjør ca. 1,72 mrd. En vesentlig del av budsjettet skal gå til utbyggingsprosjekter innenfor ulike sektorer. Dette kan medføre utfordringer for kommunen, både med henblikk på etterlevelse av anskaffelsesregelverket og i forbindelse med styring av prosjekter. Svikt vil kunne få store konsekvenser for kommunens økonomi og omdømme*

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 2. mai 2012. Prosjektet skulle vært ferdigstilt høsten 2013, men er blitt forskyvet til våren 2013. Kontrollutvalget ble orientert om dette i møte den 18. september 2012.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstilling:

- Har Sarpsborg kommune etablert rutiner og retningslinjer som sikrer tilfredsstillende styring av investeringsprosjekter?

Prosjektet vil ikke undersøke etterlevelse av regelverket knyttet til offentlige

anskaffelser, da Østfold kommunerevisjon IKS gjennomførte en revisjonen av dette temaet høsten 2011. Videre avgrenses undersøkelsen til enhet eiendom innenfor kommuneområde teknisk, da det er denne enheten som gjennomfører de aller fleste større investeringsprosjekter i kommunen.

2.3 Metode og gjennomføring

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med ”Standard for forvaltningsrevisjon” (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse, gruppeintervju, gjennomgang av regnskapstall og sakskart for politiske utvalg.

Dokumenter som har vært gjennomgått er kvalitetshåndbok for gjennomføring av investeringsprosjekter, med tilhørende prosedyrer, sjekklister og maler. Av særskilte rutiner nevnes «Investeringsrutine for bygningsarealer», «Prosedyre for bevilgning og finansiering av investeringer» og «Prosedyre for avslutning av investeringer». Videre er juridisk vurdering av samspillsentrepriser utarbeidet av advokatfirmaet Pacta AS, brukt som fakta i rapporten. Revisjonen har også foretatt en gjennomgang av sakskart for ulike utvalg, samt gjennomgått investeringsoversikter tatt inn i tertialrapporter og årsrapporter for perioden 2009-2011.

Revisjonen har også gjennomført gruppeintervju med fire ansatte i team prosjekt, herunder teamleder. I etterkant av intervjuet er det utarbeidet referat, som så er verifisert av intervjuobjektene. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Gruppeintervjuet og gjennomgang av sakskart og regnskapstall er utført for å belyse hvordan systemet brukes i praksis, uten at revisjonen har gjennomført en full praksisgjennomgang. En full praksisgjennomgang av systemet fordrer at revisjonen følger et til to prosjekt gjennom alle fire faser definert i kvalitetshåndboken.

Undersøkelsen er gjennomført av seksjonsleder Anders Svarholt i perioden september – desember 2012.



Kilde: <http://www.sxc.hu/>

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 nr.107 (kommuneloven).
- Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- ”Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver”, 2011. Kommunal- og regionaldepartementet.
- ”Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov”, 2008. Agenda utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.
- ”Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetansen”, 2002. Westhagen, Harald.
- ”Praktisk prosjektstyring”, 2006. Rolstadås, Asbjørn.
- ”PLP Prosjektlederprosessen”, Rapport nr. 2-2011. Innovasjon Norge.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg 1. Revisjonskriteriene har vært til gjennomlesning hos revidert enhet i forkant av undersøkelsen. En oppsummering av kravene følger under problemstillingen.

2.4 Revisjonskriterier

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

3 SYSTEM FOR TILFREDSSTILLENDENDE STYRING AV INVESTERINGSPROSJEKTER

3.1 Revisjonskriterier

Med bakgrunn i utledning av revisjonskriteriene i vedlegg 1, bør kommunen ha et system som ivaretar rådmannens ansvar for betryggende kontroll. Dette innebærer:

- tilfredsstillende utredning og planlegging av prosjekter, herunder beslutte og beskrive hva prosjektet skal resultere i
- hvordan prosjektorganisasjonen skal struktureres, hvordan ansvars- og myndighetsfordelingen skal være, om referansegrupper bør etableres, samt etablering av klare faser med tilhørende beslutningspunkter
- tilfredsstillende oppfølging av prosjektet i kontraherings- og gjennomføringsfasen, særlig med henblikk på kvalitet i henhold til vedtatte mål og fremdrift i tråd med vedtatte planer
- tilstrekkelig rapportering til bystyret eller den som er bemyndiget oppdragsgiveransvaret

3.2 Fakta

I følge handlingsplan og budsjett for perioden 2013-2016, står Sarpsborg kommune foran store investeringer blant annet innenfor områdene helse og sosial, oppvekst og kultur. Byggherreansvaret for disse er tillagt enhet eiendom, og investeringene utgjør nærmere 1,4 milliarder i handlingsplanperioden.

Enhets eiendom hører inn under kommuneområde teknisk. Enheten er delt

opp i to team; team prosjekt og team forvaltning¹.

Team prosjekt består av sju ansatte i tillegg til enhetsleder. Det opplyses at enheten har høyt kompetansenivå samlet sett, bestående av ingeniører, sivilingeniører, en teknisk tegner og en jurist med advokatbevilling. Enheten har blant annet følgende oppgaver²:

- bidra i utvikling av idé- og programkonsept
- ansvar for å utarbeide budsjett for alle større investeringer i bygg og anlegg som vedtas av bystyret
- det totale gjennomførings- og rapporteringsansvar for prosjekter i bygg og anlegg med kvalitetskontroll, fremdriftsstyring og kostnadsstyring. For byggeprosjekter gjelder dette også delprosjekter som tjenesteprojekt og IKT
- ansvar for å utarbeide fremdriftsplaner og kapitalflytberegninger
- ansvar for offisiell åpning og overlevering av ferdigstilte prosjekter

Enheten er i ferd med å omorganiseres. Det antas at ny organisering vil gjelde fra januar 2013. Team forvaltning skal flytte til rådhuset og inngå i en egen enhet, som samlet sett skal ha ansvar for strategi og planlegging. Team prosjekt blir egen enhet. Enheten skal fortsatt være samlokalisert med enhet byggservice, da dette fremheves som positivt når det gjelder å bevare samarbeidet i forbindelse med gjennomføring av prosjekter. Videre i

¹ Team forvaltning har ansvaret for å forvalte eierskapet for kommunens bygg og grunn-eiendommer.

² Kilde: www.sarpsborg.com

rapporten omtales team prosjekt som enhet byggprosjekt.

Som det er beskrevet ovenfor i kulepunktene, har enheten det overordnende ansvaret for planlegging, gjennomføring og oppfølging av alle byggeprosjekter i kommunal regi. Ansvaret inntreffer når en enhet eller et kommuneområde har definert et behov og fremmet en bestilling.

Ny organisering vil ikke endre dette ansvarsbildet, men har som formål og tydeliggjøre enhet byggprosjekts ansvar og oppgaver, samt oppnå grundigere planlegging og bedre kvalitetssikring internt. Enheten vil få et større koordineringsansvar i prosjektene.

Faktaboks 4: Hva innebærer koordineringsansvaret?

Koordineringsansvaret kan forklares gjennom følgende eksempel: ved en gitt utbygging så vil enhet byggprosjekt beregne alle kostnader innenfor tomtegrensen, men samtidig vil eksempelvis kostnader knyttet til utbygging av nødvendig infrastruktur utenfor tomtegrensen, samt driftskostnader, også måtte beregnes. Slike kostnader skal beregnes av den enheten i kommunen som har best kompetanse. Dette skjer da på bestilling fra enhet byggprosjekt, som innarbeider kostandene i den totale budsjettammen.

Prosjektplanlegging

Enhet byggprosjekt har utarbeidet en egen kvalitetshåndbok for Sarpsborg kommune, som skal ivareta prosjektstyring fra idéfase til avslutning av prosjektet. Kvalitetshåndboken er delt opp i fire avsnitt, hvor hvert avsnitt beskriver de ulike fasene i et prosjektforløp:

1. Idé-programkonsept/ skisseprosjekt
2. Prosjekteringsfase
3. Utførelsesfase
4. Garantifase

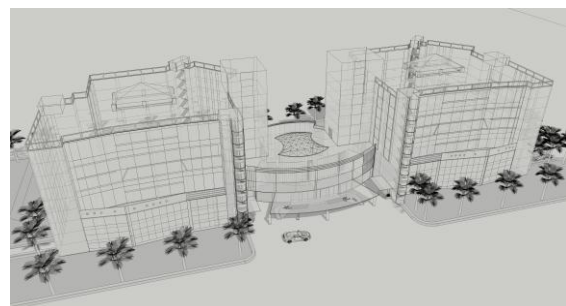
Under hvert avsnitt er det beskrevet hva som skal gjøres, hvem som skal involveres, ansvarsfordelingen og hvordan dette skal

gjøres. Videre er det angitt hvilke prosedyrer, sjekklister og maler som er tilgjengelige. I tillegg er det tatt inn to kolonner som viser til tilgjengelige blanketter og aktuelle lover og forskrifter.

En fullstendig redegjørelse av håndboken er ikke formålstjenelig med hensyn til undersøkelsens fokus, men revisjonen har fått en praktisk gjennomgang av systemet underveis i arbeidet. Her vises det kort til de momenter som er av betydning for å besvare problemstillingen.

Kvalitetshåndboken er utarbeidet i fellesskap på enheten. Det er tatt utgangspunkt i hvordan man har arbeidet frem til nå, samt hvilke erfaringer som er gjort. Det er forsøkt å standardisere størsteparten av det arbeidet som gjøres, i sær aktiviteter som er tidkrevende og/eller som er særlig kritiske med tanke på å få til en god prosjektgjennomføring. Fokus har vært å skape et praktisk hjelpemiddel som brukes aktivt. Gjeldende rutiner som omhandler investeringer i bygningsarealer, bevilgning og finansiering av investeringer og avslutning av investeringer, er revidert og innarbeidet.

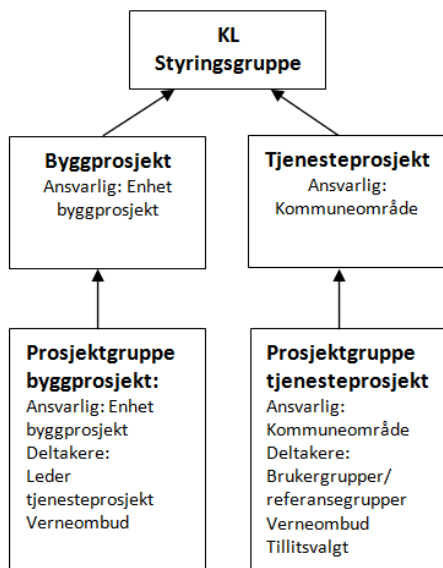
Systemet er ennå ikke lagt frem for teknisk ledergruppe, men dette vil bli gjort i løpet av januar 2013. Det presiseres fra enheten at systemet allerede er tatt i bruk.



Kilde: <http://www.sxc.hu/>

I henhold til «Investeringsrutine for bygningsarealer» skal utbyggingsprosjekter normalt organiseres på følgende måte i Sarpsborg kommune:

Figur 1: Prosjektorganisasjon – Sarpsborg kommune



Rutinens formål er å klargjøre ulike ansvarsforhold mellom kommuneområdene, byggprosjektet og tjenesteprojektet, ved planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter.

Kommuneledelsen utgjør styringsgruppen og er oppdragsgiver/ prosjekteier. Byggprosjekt utgjør hovedprosjektet og ledes av enhet byggprosjekt. Tjenesteprojektet er et delprosjekt underlagt byggprosjektets økonomiske rammer.

Tjenesteprojektets oppgave er å ivareta interessene til brukeren av bygget, eksempelvis ved å gi innspill på valg av romløsninger, planlegge inventar, drift osv. I tjenesteprojektet inngår brukergrupper/referansegrupper, eksempel ansatte, interesseorganisasjoner, pårørende og lignende. Tjenesteprojektet involveres underveis i hele prosjektforløpet.

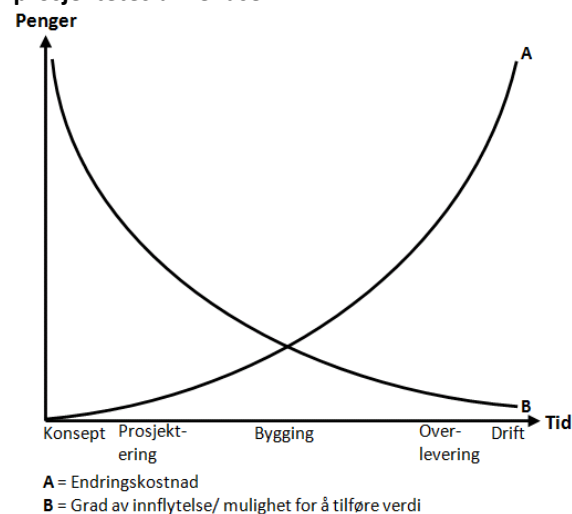
I prosedyren «Generell informasjon om prosjektgjennomføring» fremgår det at det er viktig å se de ulike fasene i

prosjektforløpet i sammenheng, da beslutninger i et trinn av forløpet påvirker de etterfølgende trinnene. Feil i en tidlig fase kan få store konsekvenser i forhold til hva virksomheten til slutt står igjen med til å dekke sitt behov. Styring av anskaffelser er økonomistyring, og tidlig i anskaffelsesprosessen er påvirkningsmulighetene store og kostnadene for påvirkning lave. Etter hvert som prosessen skrider frem reduseres påvirkningsmuligheten og dersom man ønsker å gjøre endringer stiger kostnadene for å få dette til (se figur 2).

I følge de ansatte i enheten er det å bruke tilstrekkelig tid og ressurser på de første fasene; idé- og programkonsept og konkurransegrunnlag, en kritisk suksessfaktor hva gjelder god prosjektledelse. Dette handler om risikoplanlegging og å kunne fastsette gode rammer for prosjektet. Dette er også en nødvendig forutsetning for å kunne utarbeide et realistisk budsjett for anskaffelsen.

Figuren under er styrende for all prosjektgjennomføring i regi av enhet byggprosjekt, og illustrerer det som er beskrevet ovenfor:

Figur 2: Endringsmuligheter og –kostnad i prosjektets ulike faser.



For å beskrive noen av de vurderinger som gjøres i et prosjekt under idé- og

programkonseptfasen, vises det til «Investeringsrutinen for bygningsarealer». Her fremgår det at når oppdragsgiver/prosjekteier har meldt inn et behov, skal prosjektansvarlig i enhet byggprosjekt nedsette en prosjektgruppe.

Prosjektgruppen skal foreta en analyse av behovet, hvor blant annet følgende skal innarbeides:

- definisjon av behovets størrelse (eksempelvis antall elever, barnehageplasser mm.)
- ønske om geografisk plassering
- vurdering av egen bygningsmasse
- vurdere alternative løsninger (leie, andels-/seksjonseie, offentlig-privat samarbeid)
- registrering av aktuelle hjemmelshavere og eventuelle heftelser
- sjekke forhold omkring eventuelle fradelinger, sammenføyninger, hjemmelsoverføringer, nødvendige pantefrafall osv.
- valg av tomtealternativer og granskning av gjeldende reguleringsplaner med bestemmelser for det/de aktuelle områdene. Reguleringsarbeidets fremdrift
- sjekke kapasitet på infrastruktur (vei, vann, avløp, krafttilførsel og IKT)

Videre skal det utarbeides et kostnadsoverslag for de totale prosjektkostnadene, herunder:

- foreta et grovt kostnadsoverslag på investeringen
- lage forslag til finansiering
- eventuelt lage kost-/ nytteanalyse

Det utarbeides også kostnadsoverslag for totale driftskostnader, herunder:

- driftskostnader av den påtenkte virksomheten
- kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av den påtenkte bygningsmassen
- beregning av årlige kapitalkostnader.
- forslag til finansiering

- eventuelt kost-/ nytteanalyse

I tillegg utarbeides det en overordnet fremdriftsplan, hvor følgende aktiviteter inngår:

- nødvendige politiske behandlinger
- plan for hvordan anskaffelser skal gjennomføres i henhold til lovverk og at disse fristene innarbeides i fremdriftsplanen
- utarbeidelse av reguleringsplaner
- fornminneundersøkelser
- prosjekteringsarbeider
- byggesaksbehandling (forhåndskonferanse, rammesøknad, oppstartssøknad)
- byggetid
- ansettelse og oppstart av drift

I tillegg til de momenter som er anført ovenfor, utarbeides også romprogram, arealplaner og lignende. I noen tilfeller engasjeres konsulenter og/ eller arkitekter i denne fasen, for bistand til å vurdere behov- og løsninger. Forprosjektet godkjennes av kommuneledelsen eller politisk nivå, før man går videre til neste fase.

Når idé- og programfasen er gjennomført starter arbeidet med konkurransegrunnlagene. Kvalitetshåndboken inneholder maler og sjekklister for flere typer konkurransegrunnlag, både konkurranser som avholdes i forbindelse med selve prosjekteringen og konkurranser som avholdes for å engasjere entreprenør til gjennomføring av prosjektet.

I følge de ansatte i enheten er utarbeidelsen av konkurransegrunnlag den delen av prosjektgjennomføringen som legger beslag på mest ressurser. Konkurransegrunnlagene er svært detaljerte og utgangspunktet revideres fra prosjekt til prosjekt basert på erfaringer fra nylig gjennomførte prosjekter. Det fremheves at et gjennomtenkt og detaljert konkurransegrunnlag reduserer risikoen for feil eller behov for endringer senere i

prosjektforløpet, på samme måte som en grundig utredning omkring idé- og programkonseptfasen gjør. Erfaringsmessig vises det til at det sjelden er vesentlig forskjell på det som er angitt i konkurransegrunnlaget, og det ferdige prosjektet. Det skjer endringer underveis i alle prosjekter, men man unngår store og kostnadskrevende endringene.

Kvalitetshåndboken angir ikke hvilke entreprisformer som skal brukes, men de ansatte opplyser at det i hovedsak brukes to modeller: totalentrepriser og samspillsentrepriser. Valget baseres på en vurdering av hva som skal bygges og graden av risiko i prosjektet.

Totalentrepriser brukes i de tilfeller hvor prosjektforutsetningene er forholdsvis klarlagte, i all hovedsak ved nybygg.

Faktaboks 5: Totalentreprise

I totalentrepriser overlates ansvaret for detaljprosjektering og utførelse til entreprenøren. Byggherren utvikler en funksjonsbeskrivelse for de viktigste forholdene ved prosjektet, samt et skisseprosjektmateriale (kilde: Direktoratet for forvaltning og IKT). Fordelen ved denne entreprisformen er enkel byggherreadministrasjon og at det er entreprenøren som bærer den økonomiske og fremdriftsmessige risikoen innefor det som er avtalt. Ulempen er at byggherren i stor grad frasier seg muligheten for påvirkning i prosjekterings- og byggefasene, samt at risikoavlastningen har en kostnad.

Samspillsentrepriser brukes normalt ved rehabilitering av eksisterende bygningsmasse, eller i prosjekter med svært kort gjennomføringstid. I slike prosjekter kan forutsetningene være kompliserte og uforutsigbare, noe som forutsetter en entreprisform som gir bedre kostandskontroll enn hva en totalentreprise gir. Modellen erstatter den tidligere praksisen med CM entrepriser³ og er

³ CM entrepriser var en entreprisform som Sarpsborg kommune benyttet tidligere. I forbindelse med en revisjon av anskaffelsesområdet

utviklet av advokatfirmaet Pacta for Sarpsborg kommune.

Faktaboks 6: Samspillsentreprise

Utgangspunktet er at samspillsentreprenøren har ansvaret for prosjektering og utførelse på samme måte som for en totalentreprise. Da de detaljerte rammebetingelsene for prosjektet først lar seg klarlegge etter at kontrakten er inngått, er imidlertid vederlagsmodellen basert på at samspillsentreprenøren får dekket sine faktiske kostnader med et nærmere angitt tillegg, og ikke en tradisjonell forhåndsfastsatt pris. Når rammebetingelsene er klarlagt, skal samspillsentreprenøren beskrive kontraktsarbeidet i hensiktsmessige arbeidspakker og konkurranseutsette disse i underentrepriseleddet med anmodning om fast pris. Samspillsentreprenøren skal normalt velge det tilbudet som har lavest pris. I motsetning til et ordinært regningsarbeid vil modellen innebære at samspillsentreprenøren gradvis blir forpliktet til å gjennomføre prosjektet til en fast pris, som igjen medfører bedre kostnadsstyring for byggherren. (kilde: Pacta advokatfirma AS/ Sarpsborg kommune)

Det opplyses om at alle konkurranser gjennomføres i henhold til anskaffelsesregelverket. Det benyttes i hovedsak åpen anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling. I tillegg fremheves det at man i størst mulig grad forsøker å unngå prekvalifisering av leverandører, fordi dette har stor betydning for kostnadsnivået. Ved prekvalifisering ender man opp med et begrenset utvalg leverandører, hvor leverandørene innbyrdes vet at de konkurrerer med andre leverandører med samme kompetanse og tilpasser prisene deretter. Prekvalifisering brukes i all hovedsak der man skal sette opp bygg man ikke har erfaringer med fra tidligere. Kvalitetshåndboken inneholder flere prosedyrer og maler for gjennomføring av konkurranser. Foruten maler for konkurransegrunnlag, er det tatt inn eksempler på kvalifikasjonskrav og

i 2008 påpekte ØKR at denne modellen var i strid med anskaffelsesregelverket. Denne tolkningen ble støttet av fornyings- og administrasjonsdepartementet. Kommunen har i etterkant endret praksis.

tildelingskriterier, hvordan tilbudsevaluering skal gjøres, mal for anskaffelsesprotokoll, anbudsåpning og lignende.



Kilde: <http://www.sxc.hu/>

I «prosedyre for bevilgning og finansiering av investeringer» fremgår det at investeringer normalt skal foreslås i rådmannens budsjettforslag i forbindelse med rullering av økonomiplanen. Det vises videre til at budsjettet skal være fullstendig og at bevilgning og finansiering skal skje innefor samme budsjettår. Det fremgår videre at det kun er i rene unntakstilfeller at investeringsprosjekter skal kunne fremmes utenom budsjettbehandlingen. Totalbevilgning for hele prosjektet skal være basert på et realistisk kostnadsoverslag, og alle investeringsprosjekter skal fullfinansieres, samt at driftsmessige konsekvenser skal oppgis.

I følge de ansatte i enheten baseres bevilgningsvedtaket i handlingsplanen på grovkalkyler som utarbeides under idé- og programkonseptfasen. På dette tidspunktet vet man lite om prosjektet, men kalkylerne utarbeides på grunnlag av normtall, tidligere erfaringer, ønsket kvalitetsnivå osv. Det fremheves imidlertid at det sjelden er vesentlig forskjell på grovkalkylerne beregnet i forkant av prosjektet og endelig prosjektkostnad slik denne fremkommer når prosjektet er avsluttet. Forskjeller oppstår normalt som følge av at det gjøres omfattende endringer

i prosjektet i tidlig fase eller at det er markedsmessige forhold som påvirker. Det vises for eksempel til at bygging av nytt sykehus på Kalnes kan skape utfordringer med å få til god konkurranse, rett og slett fordi entreprenørene har kapasitetsutfordringer. Alle grovkalkyler angis med et slingringsmonn på +/- 10-20 %.

Grovkalkylerne justeres underveis i prosjektet, og når entreprisetilbudene mottas vet man normalt hva sluttkostnaden omtrentlig vil utgjøre. Mer nøyaktige kalkyler kan da angis med et slingringsmonn på 5-8 %.

Det opplyses om at det svært sjelden forekommer budsjettoverskridelser. Dersom dette forekommer, skyldes det vanligvis et av to forhold:

1. overskridelsene gjelder kompliserte rehabiliteringsprosjekter hvor sluttkostnad er særdeles vanskelig å fastslå, eller
2. det kommer uforutsette endringsmeldinger underveis i prosjektet (se faktaboks 7, s. 13).

Årsaken til at budsjettoverskridelser er uvanlig, forklares med utgangspunkt i tre forhold; et forhold er arbeidet som gjøres i forbindelse med idé- og programkonseptfasen og konkurransegrunnlagene, samt det som beskrives nedenfor vedrørende oppfølging i prosjekter.

Videre vises det til at enhet byggprosjekt har god dialog med politikerne. De opplever at det politiske miljøet i kommunen har tillit til at de kostnadsoverslagene som blir lagt frem er velbegrunnende og at de utgjør det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. I følge enhet byggprosjekt bekreftes dette av at Sarpsborg kommune ikke bygger dyrere enn sammenlignbare kommuner. I tillegg avsluttes normalt prosjekter med en ubenyttet andel av bevilgningen. Dette

medfører at det sjelden vedtas reduksjoner i fremlagte budsjettforslag.

I forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen har revisjon fått forelagt regnskapstall over alle pågående prosjekter som håndteres av enhet byggprosjekt per 31.12.2012. Tabellen under viser de prosjektene som er ferdigstilt, men ikke avsluttet regnskapsmessig⁴:

Tabell 1: Ferdigstilte prosjekter som ikke er regnskapsmessig avsluttet			
Prosjekt	Regnskap totalt	Budsjett totalt	Diff
Midlertidige tribuner	2 498 224	2 500 000	1 776
Nytt sykehjem-Haugvoll	165 312 928	174 000 000	8 687 072
Utvidelse - Myrvoll	9 669 276	11 100 000	1 430 724
Utvidelse baterød	7 831 746	11 500 000	3 668 254
Flerbruks-hall Grålum	54 625 145	61 000 000	6 374 855
Skolekapasitetsplan	49 809 083	50 000 000	190 917
Miljørettet helsevern	19 077 593	19 256 000	178 407
Skolebruksplan	387 320 163	387 766 000	445 837
Fysisk tilret.	577 959	1 100 000	522 041
Midlertidig barnehage	3 596 235	5 000 000	1 403 765
Tjenesteprosjekt Grålum	12 057 009	12 174 000	116 991
Miljøtiltak - oljetanker	872 030	2 000 000	1 127 970
Ventilasjon og innneklima skoler	15 874 535	16 000 000	125 465
Riving av sandesund svei	834 000	1 000 000	166 000

Som det fremgår av tabellen, er samtlige 14 prosjekter ferdigstilt til en lavere

⁴ I henhold til «Prosedyre for avslutning av investeringer» skal prosjektrevisjonen avsluttes senest 15 måneder etter overtakelsestidspunkt. Bakgrunnen for dette er garantibefaring 12 måneder etter overtakelse.

kostnad enn hva som var budsjettert. En tilsvarende gjennomgang av investeringsoversikten vedlagt kommunens årsrapporter, viser tilsvarende resultat. De fleste prosjekter avsluttes innefor budsjett.

Oppfølging av prosjekter

De ansatte i enheten fremhever at god prosjektledelse handler om å skape et godt samspill mellom prosjektleder, tjenesteprojektet, brukere, tekniske konsulenter, kommunens jurister, entreprenør og andre som kan tenkes ha utgjøre en viktig rolle.

Oppfølging i prosjekter gjelder ikke bare oppfølging av valgt entreprenør i utførelsesfasen, men også oppfølging tidligere i prosjektforløpet. Som det fremgår innledningsvis har enheten for eksempel et koordineringsansvar, som innebærer et ansvar for å følge opp andre enheter i kommunen som skal gi innspill til prosjektet.

I følge de ansatte utgjør juss en stadig større og viktigere del av prosjektarbeidet, særlig i forbindelse med utlysning av konkurranser, kontraktsinngåelse og overtakelse. Juristen brukes derfor aktivt som kvalitetssikrer underveis i de fleste prosjekter. To forhold som særlig fremheves, er spørsmål knyttet til endringsmeldinger og avvisning av leverandører i forbindelse med konkurranser. Endringsmeldinger omtales nedenfor i forbindelse med beskrivelse av oppfølging i utførelsesfasen.

Når kommunen avviser leverandører på grunn av forhold ved tilbudet, skjer det svært ofte at entreprenøren bruker juridisk spisskompetanse til å fremme klager. I slike tilfeller fremheves det som viktig å benytte samme kompetanse når kommunen skal besvare henvendelsen. Alle klager vurderes nøye og det brukes tid på å formulere et tilstrekkelig og velbegrunnet svar. Det første brevet har stor betydning

for hva som skjer videre i saken, og det er derfor viktig å være varsom med hvilke formuleringer kommunen bruker og hvilken argumentasjon som legges til grunn. I følge de ansatte på enheten, viser dette at kommunen har nødvendig kompetanse, og ubegrunnede henvendelser kan avsluttes raskt. Praksisen har dessuten en oppdragende effekt hva gjelder entreprenører som klager ubegrunnet.

I utførelsesfasen følges alle prosjekter opp gjennom jevnlig prosjekterings- og byggherremøter, samt møter med tjenesteprojektet. Formaliteten og hyppigheten på denne oppfølgingen avhenger av prosjektets kompleksitet. For større prosjekter er det vanlig med møter hver 14. dag. I tillegg avholdes det møter ved behov dersom uforutsette forhold oppstår. Engasjerte rådgivere følger prosjektene opp mot egne prosjekteringer.

Oppfølgingen går ut på å kontrollere fremdrift, løsningsvalg osv. Byggherre kan ikke gi føringer for valg av bestemte løsninger, leverandører eller lignende, men har et viktig ansvar med hensyn til å kontrollere at det entreprenøren leverer stemmer overens med spesifikasjonene som er angitt i konkurransegrunnlaget.

Oppfølging av prosjekter innebærer også å følge opp endringsmeldinger.

Faktaboks 7: Endringsmeldinger

De ulike entreprenørstandardene som brukes pålegger både entreprenør og byggherre å sende hverandre meldinger og varsler om forhold som kan oppstå underveis i et bygge- og anleggsprosjekt. Begrepet «endringsmeldinger» brukes som en felles betegnelse på disse. For de ulike typene gjelder forskjellige bestemmelser om utforming, svar og frister. Dersom meldingene ikke blir utformet, besvart eller fulgt opp på riktig måte, kan det føre til at rettigheter blir tapt, og det kan resultere i kostnader som ikke skulle ha oppstått. Det er derfor svært viktig at byggherren og dennes rådgivere har god kompetanse på å vurdere endringsmeldinger og at disse besvares i tråd med standarden.

Endringsmeldinger er vanlig i alle prosjekter. Det er derimot ikke alle endringsmeldinger som fører til vesentlige økonomiske konsekvenser, og i budsjetteringen tas det alltid høyde for at slike meldinger vil komme.

Endringsmeldinger fremmes både av kommunen og entreprenøren. Sistnevnte fremmer vanligvis slike meldinger når det oppstår behov for merarbeid som kan faktureres «på siden av» kontraktsfestet pris. I de fleste totalentrepriser presses entreprenørene på pris som følge av konkurranseelementet, og i noen tilfeller så mye at merarbeid er nødvendig for at entreprenøren skal tjene på prosjektet. Det er derfor ikke uvanlig at entreprenørene forsøker «å melke kommunen» gjennom endringsmeldinger, som igjen medfører at endringsmeldinger kan være mer eller mindre velbegrunnede.

På dette grunnlaget underkastes også alle endringsmeldinger en grundig gjennomgang av enhet byggprosjekt, med bistand fra tekniske konsulenter, så fort de mottas. Både løsningsforslag og prisoverslag kontrolleres før de eventuelt aksepteres. Fra kommunens side er det dessuten, som for klager på avvisninger, viktig å vise at man har kompetanse til å vurdere meldingen. Gjennom denne praksisen har kommunen kunnet avvise svært mange endringsmeldinger, med den konsekvens at man har hatt god kontroll på økonomien i prosjektet. Samtidig fremheves det at det er viktig å skape et godt samarbeidsklima med den aktuelle entreprenøren, det må være en nødvendig balanse hva gjelder å gi og ta.

Rapportering til oppdragsgiver/prosjekteier

I alle prosjekter rapporteres det månedlig på økonomi og fremdrift i kommunens styringsverktøy Corporator. I tillegg rapporteres det muntlig til kommunesjefen på det aktuelle området. Med unntak av

rapportering i Corporator, rapporteres det ikke dersom fremdrift og budsjett forløper som normalt. Det rapporteres heller ikke på beslutninger knyttet til mindre endringer, da slike beslutninger er en del av mandatet til prosjektleder. Slike forhold diskuteres internt på enheten. Det avholdes uformelle møter hver dag, samt at det avholdes et fast arbeidsmøte hver måned. Større endringer diskuteres med kommunesjef, som eventuelt tar det videre til rådmannen. I alle prosjekter avklares det i forkant hva slags rapportering underveis som er ønskelig.

Det politiske miljøet får informasjon om fremdrift gjennom tertialrapporteringer og årsrapport. I tillegg legges det frem oppstarts- og underveismeldinger i de fleste større prosjekter. En gjennomgang av møteoversikt og sakskart for de ulike utvalgene i perioden 2010-2012 bekrefter denne praksisen. De ansatte i enheten opplyser videre om at politikerne involveres underveis i prosjektførløpet, eksempelvis gjennom muntlige orienteringer i utvalgsmøter og deltakelse på befaringer.

I «prosedyre for avslutning av investeringer» angis det to faste rapporteringstidspunkter, hva gjelder prosjektregnskap. For investeringer over ti millioner kroner skal det legges frem et foreløpig prosjektregnskap til styringsgruppen og til plan- og økonomiutvalget, innen seks måneder etter at bygget er tatt i bruk. Avslutning av prosjektet med endelig prosjektregnskap og rapport til bystyret som egen sak, skal legges frem innen 15 måneder etter overtakelsestidspunkt. Ett års garantibefaring skal være gjennomført.

For investeringer under ti millioner legges foreløpig prosjektregnskap frem for styringsgruppen innen seks måneder etter overtakelsestidspunkt, og endelig prosjektregnskap avsluttes i forbindelse med avleggelse av kommunens regnskap. I

prosjekter hvor garantibefaringen finner sted etter at regnskapet er avlagt, skal avslutningen gjøres i forbindelse med nærmeste tertialrapportering.

Gjennomgang av sakskart til bystyret viser at det er fremmet to regnskapsavslutninger for investeringer over ti millioner i løpet av perioden 2010-2012. Dette gjelder «Rehabilitering av Sarpsborghallen» og «Sarpsborg stadion, kunstgressbane med undervarme og flomlys». I investeringsoversikten vedlagt tertialrapporter og kommunens årsrapporter for perioden 2009-2011, fremgår det at det er avsluttet flere prosjekter over ti millioner, enn hva som er avsluttet i egne saker til bystyret. Det vises blant annet til prosjektene «Sarpsborg sykehjem» og «Stenerødheimen – krisesenter». Regnskapsavslutning for prosjektene «Grålum flerbrukshall», «Utvidelse Myrvollveien bofellesskap», «Miljørettet helsevern» og «Skolebruksplan»⁵ inntatt i tabell 1 på side 12, ble behandlet i Plan- og økonomiutvalget 17. januar 2013.

3.3 Vurderinger og konklusjon

Som det fremgår av revisjonskriteriene skal kommunen ha etablert et system som ivaretar tilfredsstillende styring av investeringsprosjekter. Utover kravet i kommuneloven om at rådmannen skal ha betryggende kontroll for administrasjonens aktiviteter, finnes det imidlertid ikke bestemmelser eller standarder som pålegger kommunen å styre eller organisere prosjekter på en bestemt måte. Det foreligger imidlertid anerkjent faglitteratur som gir anbefalinger på god prosjektledelse.

Revisjonen finner at kvalitetshåndboken med tilhørende prosedyrer, sjekklister og

⁵ Årsaken til differanse mellom bevilget beløp i tabell 12 og det som ble lagt frem som bevilget beløp for plan- og økonomiutvalget, er at tjenesteprojektet er tatt inn.

maler, representerer et slikt system. Dette gjenspeiles også i den praksisen som de ansatte i enheten beskriver, og den praksisgjennomgangen revisjonen har gjennomført.

Kvalitetshåndboken gir samlet sett klare føringer for hvilket arbeid som skal gjennomføres knyttet til de ulike fasene i prosjektgjennomføringen, herunder utredning og planlegging, prosjektorganisering, samt hvordan ansvars og myndighetsfordeling skal være. Det er også tatt inn sjekklister som viser hvilke referansegrupper som kan være aktuelle i de ulike prosjektene.

Det er etablert faste rammer for prosjektoppfølgning, både i kontraherings-

og gjennomføringsfasen, med fokus på fremdrift, kvalitet og kostnader. At de fleste prosjekter gjennomføres innenfor budsjett, indikerer at denne oppfølgingen er tilfredsstillende.

Kvalitetshåndboken inneholder også rutiner som angir faste rapporteringspunkter til styringsgruppen og politikerne, i tillegg til den regelmessige rapporteringen som gjøres via kommunens styringsverktøy Corporator.

Med grunnlag i overnevnte er det derfor revisjonens konklusjon at Sarpsborg kommune har et tilfredsstillende system for styring av investeringsprosjekter.

Rolvsøy, 28. januar 2013

Einar Gundersen (sign.)
daglig leder/
oppdragsansvarlig revisor

Anders Svarholt (sign.)
seksjonsleder
forvaltningsrevisjon/
utførende revisor

4 RÅDMANNENS KOMMENTARER



Sarpsborg
kommune

Østfold Kommunerevisjon IKS v/Anders Svarholt
Råkollveien 103
1663 ROLVSØY

Deres ref.:

Vår ref.:
13/00717-1

Dato:
25.01.2013

Kommentarer til rapport om styring av investeringsprosjekt i Sarpsborg kommune

Forvaltningsrevisjonen etterlyste i sin rapport regnskapsavslutning for prosjektene Sarpsborg sykehjem og Stenerødheimen . Disse ble avsluttet i regnskapsavslutningen for 2010, riktignok ikke som egne saker, men omtalt i regnskapssaken. Det bør rettes opp i rapporten at kommunens økonomisystem heter Visma og ikke Corporator. Corporator er kommunens styringsverktøy.

For øvrig oppfatter kommunen forvaltningsrevisjonens rapport som gjennomgående positiv. Det er betryggende å lese at vårt arbeide med og implementering av kvalitetshåndboka for byggeprosjekter er vurdert som et godt verktøy for styring av investeringsprosjekt. Rapportens avslutningsvurdering hvor revisjonen gir kommunen karakteren tilfredsstillende, tas til inntekt for korrekt og vel utført styring av våre investeringsprosjekt.

Med hilsen

Unni Skaar
rådmann

VEDLEGG

Krav om internkontroll

I henhold til kommuneloven § 23 pkt 2, skal: *”Administrasjonssjefen (...) påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll”.*

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at *”Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.”*⁶

I ”Kontrollutvalgsboken”⁷ defineres internkontroll som *”(...) de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse”.* Definisjonen tar utgangspunkt i et rammeverk for internkontroll kalt COSO⁸

⁶ Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon) , s. 105.

⁷ ”Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver”, utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2011, s. 51. Veilederen er et ledd i departementets oppfølging av av arbeidsgrupperapporten ”85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane”.

⁸ COSO er en forkortelse for “The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway

og omfatter blant annet følgende sentrale elementer:

- et godt kontrollmiljø i kommunen
- mål på sentrale områder i kommunen
- en strukturert risikokartlegging og vurdering av alle områdene i kommunen
- hensiktsmessige rutiner og prosedyrer som skal sikre måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering
- hensiktsmessige informasjons- og rapporteringsrutiner
- rutiner for oppfølging av at internkontrollsystemet fungerer som forutsatt

Denne revisjonen undersøker ikke om alle elementene i COSO foreligger. Fokuset rettes mot om det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer som sikrer måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering knyttet til styring av investeringsprosjekter.

I AGENDAs rapport om ”Internkontroll i norske kommuner”⁹ hevdes det at betryggende kontroll forutsetter *”at en har en overordnet oversikt over hvilke risikoer som påvirker om kommunen når sine mål eller ikke. Dette må følges opp av tilpassede styrings- og rapporteringssystemer, som gir oversikt og grunnlag for gjennomføring av tiltak ved*

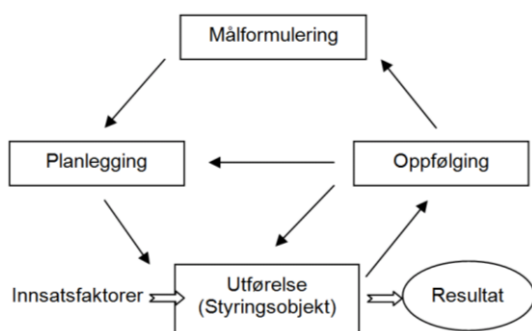
Commission” som gav ut en rapport om internkontroll i oktober 1996. Rapporten oversatt til norsk i ”Intern kontroll – et integrert rammeverk”, utgitt i 1996. Rammeverket har påvirket utformingen av kravene til internkontroll i statens økonomireglement, og er et vanlig verktøy for å bedømme internkontroll for revisjons- og rådgivningsmiljøer i arbeid med kommunale og statlige virksomheter.

⁹ Agenda utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. ”Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov”, 2008

avvik. Overordnet forståelse av risiko og adekvate styringssystemer kan dermed ses som forutsetninger for betryggende kontroll”.

Utover kravet i kommuneloven om å sikre betryggende kontroll, finnes det ikke bestemmelser eller standarder som pålegger kommunen å styre eller organisere prosjekter på en bestemt måte. I arbeidet med utledningen av revisjonskriteriene har Østfold kommunerevisjon derfor tatt utgangspunkt i anerkjent faglitteratur skrevet av Harald Westhagen¹⁰ og Asbjørn Rolstadås¹¹. Denne litteraturen brukes i undervisning i fagene prosjektledelse og prosjektstyring. Faglitteraturen beskriver imidlertid prosjektledelse generelt, og ikke med særlig fokus på ledelse av utbyggingsprosjekter og de utfordringer dette innebærer, blant annet med tanke på anskaffelsesregelverket.

Westhagen definerer styring som en beslutning om hvor man ønsker å komme, og hvordan man skal komme dit. Styring er å sette mål, planlegge hvordan målene skal nås, samt sikre tilfredsstillende oppfølging i gjennomføringen. Figuren nedenfor illustrerer hvordan dette bør gjøres i praksis:



Figur 3: Styringssløyfe. Westhagen, "Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetanse 2002"

¹⁰ Westhagen, Harald. "Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetansen", 2002.

¹¹ Rolstadås, Asbjørn. "Praktisk prosjektstyring", 2006.

Styringssløyfen viser de ulike styringsfunksjonene og hvordan disse henger sammen. Merk at styringssløyfen innebærer en kontinuerlig prosess som skjer løpende i hele prosjektet.

Målformulering innebærer å beslutte og beskrive hva prosjektet skal resultere i. Planlegging innebærer å bryte ned i delmål og oppgaver, vurdere risiko og å samordne aktiviteter og ressurser over tid, slik at de oppsatte målene kan nås med minst mulig ressursbruk eller med best utnyttelse av avsatte ressurser. Oppfølging vil si å periodevis registrere hva som har skjedd i prosjektet, og sammenholde dette med plan og forutsetninger, og om nødvendig sette inn korrigerende tiltak.

I fagmiljøer innenfor prosjektledelse er det en omforent oppfatning av at en inndeling av prosjekter i faser med tilhørende aktiviteter er hensiktsmessig for å få til en god overordnet styring. Det brukes vanligvis tre faser, hvor de to første inngår i planleggingen, mens den siste er selve gjennomføringen av prosjektet. Disse er vanligvis benevnt "konsept-, prosjektering- og gjennomføringsfasen" eller "forstudie (idé og identifisering), forprosjekt (definering) og hovedprosjekt (gjennomføring).

I følge Rolstadås er faseinndeling av prosjekter hensiktsmessig, fordi det bidrar til en oppdeling hvor hver del isolert sett er overkommelig ut fra en styringsmessig synsvinkel. På denne måten får man redusert kompleksiteten i prosjektet og det vil være enklere å få en oversikt over potensiell risiko knyttet til gjennomføringen. Til hver fase knyttes det leveranse av definerte resultater, eksempelvis i form av fysiske gjenstander, systemer eller rapporter. Utløpet av fasen utgjør et kontrollpunkt på om disse resultatene er oppnådd.

Videre vil faseinndeling av prosjekter ha stor betydning for beslutningstaking og kvalitetssikring. Forhåndsbestemte milepæler som representerer klare ”go/ no go” punkter basert på kvalitetssikrede beslutningsgrunnlag, reduserer risikoen for å måtte gjøre endringer med hensyn til funksjon eller løsningsvalg seint i prosjektforløpet.

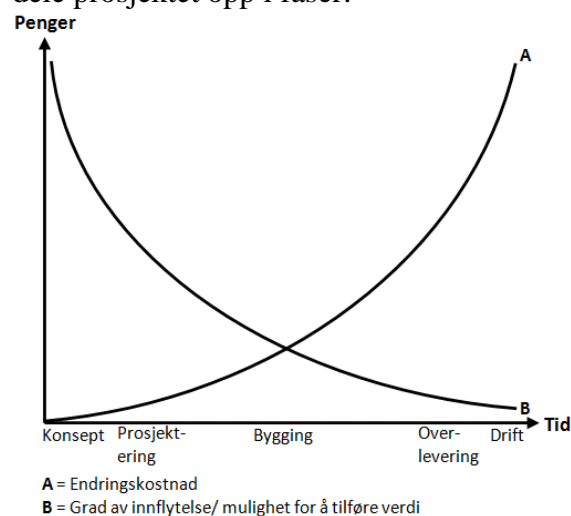
Prinsippet er inntatt i Innovasjon Norges ”PLP Prosjektlederprosessen”¹². Her anbefaler man at prosjekter deles inn i tre faser; forstudie, forprosjekt og hovedprosjekt, og at hver fase behandles som eget prosjekt. Ved utløpet av delprosjektene tas det en selvstendig vurdering om man skal gå videre gjennom etablering av et nytt delprosjekt. Ved å bruke denne fremgangsmåten sikrer man at prosjekter som ikke anses som realiserbare, avsluttes i en tidligst mulig fase, som igjen reduserer unødig ressursbruk.

Ulempen med en utpreget faseinndeling kan være at det er kostnads- og ressursdrivende, med krav til utredning av alternativer, gjennomføring av mulighetstudier, samt fremskaffelse av beslutningsgrunnlag med mer. Videre eliminerer faseinndeling i stor grad muligheten til å gjennomføre faser delvis parallelt, særlig i prosjektets tidlige faser.

Det er imidlertid en alminnelig oppfatning om at denne ulempen oppveies av en redusert risiko for kostnads- og tidsoverskridelser, samt kvalitetsbrist, i de senere faser av prosjektet, eksempelvis i detaljprosjekterings- og byggefase. Betydningen av slik risikoredusering bør være særlig høy i offentlig sektor, hvor man forvalter fellesskapets midler og der behovet for forutsigbarhet er stor.

Følgende figur illustrerer viktigheten av god målformulering, planlegging og

oppfølging, samt hensiktsmessigheten av å dele prosjektet opp i faser:



Figur 4 (identisk med figur 2): Endringsmuligheter og -kostnad i prosjektets ulike faser.

Tidsaksen viser prosjektets fremdrift fra ”Konsept” til ”Drift” med tilhørende faser underveis. Kurve A og B viser forholdet mellom graden av innflytelse og kostnaden knyttet til endringer. Forholdet innebærer at jo lenger ut i prosjektet man kommer, jo dyrere er det å innføre endringer, samtidig som graden av mulighet til å påvirke reelt sett vil være liten. Det vil være svært kostnadsdrivende å gjennomføre små endringer, mens større endringer i realiteten kan være umulig uten måtte endre hele prosjektet. I praksis innebærer dette at det er i konsept- og projekteringsfasen som kommunen har størst mulighet til å styre og påvirke prosjektet, mens under selve gjennomføringen vil oppfølgingen som følge av figur X i hovedsak begrense seg til å kontrollere at eksempelvis entreprenøren gjennomfører arbeidet i tråd med vedtatte planer, og innenfor avtalt fremdriftsplan.

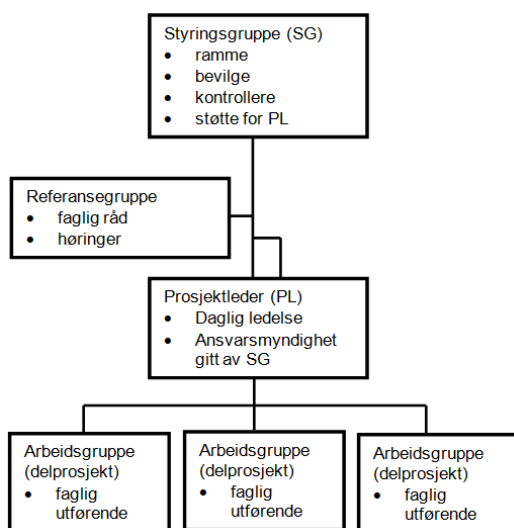
I tillegg til at prosjekter bør styres i tråd med styringsløyfen, må prosjektarbeid organiseres på en tilfredstillende måte. I følge Westhagen finnes det ikke en generell organisasjonsform som under alle omstendigheter er den beste, organisasjonsformen må tilpasses den

¹² Innovasjon Norge ”PLP Prosjektlederprosessen”, Rapport nr. 2-2011.

oppgaven som skal løses og den strukturen kommunen har. Det er likevel enkelte momenter som bør være sammenfallende for alle prosjekter som skal gjennomføres:

- fordeling av ansvar og myndighet må være klart definert
- strukturen i prosjektet må være tilpasset den aktuelle oppgaven. I store byggeprosjekter kan strukturen være stiv og omfattende, mens i mindre prosjekter kan den formelle organiseringen kun bestå av en prosjektleder
- det må eksistere en klar formening om hva oppgavene skal gå ut på før man definerer en formell prosjektorganisasjon. Målformulering bør derfor gjennomføres først

Figuren under viser et eksempel på en prosjektorganisasjon med rolle- og ansvarsforklaring:



Figur X: Eksempel på en prosjektorganisasjon. Westhagen, "Prosjektarbeid – utviklings- og endringskompetanse 2002"

Styringsgruppas formann er prosjektansvarlig overfor oppdragsgiver. Funksjonen til styringsgruppen er todelt: den skal være en støtte for prosjektlederen og- gruppen, og den skal være en kontrollerende instans. I noen tilfeller kan styringsgruppen erstattes av andre grupperinger i selskapet, eksempelvis ledergruppen.

Prosjektlederen har ansvar for å planlegge, kartlegge risiko og kritiske suksessfaktorer, organisere og gjennomføre prosjektet i samsvar med vedtatte mål. Dette innebærer blant annet å sørge for at mål og planer er forstått og akseptert, å etablere gode kommunikasjons- og samarbeidsforhold innenfor prosjektet. Videre må prosjektleder, i samspill med omgivelsene, ta initiativ når det oppstår problemer eller muligheter som kan kreve endringer i mål og/ eller planer. Rapportering til styringsgruppa, og bidra til å skape god personlig kontakt med denne, er også en del av prosjektleders ansvar.

Arbeidsgrupper opprettes etter behov. I noen prosjekter kan det være behov for å ha egne arbeidsgrupper for hvert delmål, mens i andre prosjekter kan dette ivaretas av prosjektleder. I flere prosjekter kan det dessuten være aktuelt å opprette referansegrupper. Dette gjelder særlig i prosjekter hvor brukere står sentralt, eksempelvis innenfor offentlig sektor. Da er det gjerne brukernes uttrykte behov som er utgangspunktet for at et byggeprosjekt blir igangsatt, og disse bør eller kan måtte gis en rolle i forhold til planleggingen av prosjektet.

Basert på overnevnte bør kommunen ha utarbeidet rutiner og retningslinjer som ivaretar rådmannens ansvar for betryggende kontroll. Dette innebærer:

- tilfredsstillende utredning og planlegging av prosjekter, herunder beslutte og beskrive hva prosjektet skal resultere i
- hvordan prosjektorganisasjonen skal struktureres, hvordan ansvars- og myndighetsfordelingen skal være, om referansegrupper bør etableres, samt etablering av klare faser med tilhørende beslutningspunkter
- tilfredsstillende oppfølging av prosjektet i kontraherings- og gjennomføringsfasen, særlig med henblikk på kvalitet i henhold til

vedtatte mål og fremdrift i tråd med
vedtatte planer

- tilstrekkelig rapportering til bystyret
eller den som er bemyndiget
oppdragsgiveransvaret