

FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I ARENDAL KOMMUNE

PROSJEKTSTYRING – ARENDAL EIENDOM KF

AUST-AGDER REVISJON IKS, NOVEMBER 2021

INNHOOLD

1. SAMMENDRAG.....	2
2. INNLEDNING.....	5
3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENSING	6
3.1 FORMÅL.....	6
3.2 METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENSING	7
4. BEHOVSUTREDNINGER OG BESLUTNINGSGRUNNLAG	9
4.1 REVISJONSKRITERIER	9
4.2 FAKTA.....	11
4.3 REVISORS VURDERINGER.....	21
5. RUTINER FOR TILFREDSSTILLENDE PROSJEKSTYRING	23
5.1 REVISJONSKRITERIER	23
5.2 FAKTA.....	26
5.3 REVISORS VURDERINGER.....	41
6. RUTINER OG ETTERLEVELSE KNYTTET TIL ØKONOMISK RAPPORTERING	44
6.1 REVISJONSKRITERIER	44
6.2 FAKTA.....	45
6.3 REVISORS VURDERINGER.....	50
7. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	52
7.1 KONKLUSJON	52
7.2 ANBEFALINGER	54
7.3 RÅDMANNENS KOMMENTAR.....	55
8. LITTERATURLISTE.....	58
9. VEDLEGG	59
9.1 «FRA IDE TIL FDV»	59

1. SAMMENDRAG

Problemstillinger

- Har Arendal kommune rutiner som sikrer forsvarlige behovsutredninger og beslutningsgrunnlag for investeringsprosjekter, og hvordan kommuniseres dette for politisk beslutning?
- Har Arendal eiendom KF etablert rutiner som danner grunnlag for tilfredsstillende prosjektstyring, herunder underlagte selskaper?
- Har Arendal eiendom KF rutiner for økonomisk rapportering og i hvilken grad etterleves disse i praksis?

Revisjonskriterier

- Kommuneloven definerer krav til rådmannens utredningsarbeid når det kommer til saker som skal forelegges folkevalgte organer. Av kommuneloven § 13-1 beskrives dette ved at rådmannen skal sikre forsvarlig utredning av saker som legges frem for folkevalgte organer. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.
- Kommuneloven § 25-1 angir et sett med krav til kommunens internkontroll som skal ha til hensikt å sikre at lover og forskrifter følges. Først og fremst er § 25-1 b relevant ved at kommunen skal ha etablert nødvendige rutiner og prosedyrer. Videre fremgår det av § 25-1 c at kommunen skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.
- Rutiner og prosedyrer for prosjektutredninger og prosjektgjennomføringer bør forventes å eksistere i en prosjektmodell og/eller i et investeringsreglement. For å kunne konkretisere hva man skal kunne forvente av en slik prosjektmodell tar vi utgangspunkt i de beskrivelser som er gitt gjennom statens prosjektmodell/prosjektveiviser. I denne sammenheng knytter vi Concept-rapport nr. 45 som omhandler kommunale investeringsprosjekter, prosjektmodeller, samt krav til beslutningsunderlag. Forskningsprogrammet Concept ved NTNU, er etablert for å løpende kunne bidra til å nå målene med statens prosjektmodell.
- Arendal eiendom KF har en definert utførerrolle knyttet til kommunens investeringsprosjekter. Det legges til grunn en forventning om at foretaket har etablert rutiner som danner grunnlag for at foretakets prosjektstyring gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Dette må ses i sammenheng med de krav som fremgår av kommunelovens § 25-1 b. Foretakets rutiner forventes å være i tråd med kommunens investeringsreglement og anbefalt prosjektstyringsteori. Når det kommer til prosjektstyringsteori må dette på flere områder anses som bør krav, mens kommunens sektorovergripende investeringsreglement anses som må krav.
- Det fremgår av kommuneloven § 14-5 at kommunedirektøren minst to ganger i året skal rapportere til bystyret om utviklingen av inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. Krav til foretakets rapportering følger av kommuneloven § 9-15 hvor det fremgår at daglig leder minst to ganger i året skal rapportere til foretakets styre om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med foretakets årsbudsjett.

Revisjonskriterier

- Videre har vi basert våre kriterier på veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» som i 2011 ble utarbeidet av kommunal og regionaldepartementet. I denne veilederen tar man for seg blant annet den løpende oppfølgingen av investeringsprosjekter. Veilederen bygger på rammene og prinsippene i gjeldende lov og forskrift. Veilederen peker på at formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter er å vurdere avvik sett mot vedtatt kostnadsramme. Skjer det vesentlige endringer i investeringsprosjektet vil det være informasjon som må brukes i oppfølgingen av prognosen for året og budsjettet.

Funn og vurderinger

- Arendal kommune har i sitt investeringsreglement etablert en felles prosjektmetodikk for kommunen, herunder foretakene. Investeringsreglementet vektlegger etter vår vurdering viktige forhold som ivaretar klare beslutningspunkter og krav til dokumentasjon mellom de ulike fasene. Det er etter vår vurdering en styrke at de ulike fasene i tilstrekkelig grad skal dokumenteres før man går videre til neste fase.
- Vår vurdering er at revidert reglement for investering imøtegår de formelle lovkrav som stilles til rådmannens utredningsplikt. Dette begrunner vi med at rådmannen har etablert et nødvendig fokus omkring forhold som forsvarlighet og tilstrekkelighet i den tidlige fasen av investeringsprosjekter og arbeidet med behovsutredninger. At man etablerer relativt detaljerte maler for utredningsarbeidet er etter vårt syn en styrke da dette vil kunne bidra til at politikerne gis et tilstrekkelig, enhetlig og oversiktlig beslutningsgrunnlag.
- Det foreligger flere eksempler på prosjekter hvor foretaket er tidlig inne med ulike former for ansvar og således kommer inn i et tidlig samspill med sektoren. Det kan være nærliggende for kommunen å vurdere organiseringen og bestiller - utfører modellen man legger til grunn. Ser man på de prosjektene som fremheves som gode eksempler på tilfredsstillende tidlige faser, så har foretaket tatt en tidlig regi og sektoren fått god oppfølging omkring de oppgaver de er gitt ansvaret for.
- Når det kommer til beslutningsgrunnlaget for politisk behandling, ligger investeringsreglementets krav til grunn for dette og skal etter vår vurdering være tilstrekkelig beskrivende for å sikre at man kommuniserer et innhold som er forsvarlig og tilstrekkelig.
- Vår vurdering er at man i foretaket i tilfredsstillende grad har implementert de krav som følger av investeringsreglementet når det kommer til implementering av kommunens prosjektmodell.
- Sett i lys av at man gjennom våre undersøkelser ser store variasjoner knyttet til ansvarsdeling mellom kommuneadministrasjon og foretaket i investeringsprosjekters tidlige fase, er vår vurdering at de rutiner som foretaket har etablert, ikke er tilstrekkelige for å imøtekomme kravene i investeringsreglementet. Det er mindre justeringer som skal til for å sikre implementering omkring dette, ved at man i likhet med kommuneadministrasjonen implementerer mal for behovsutredning og generelt beskriver de tidlige fasene hvor også foretaket har et ansvar for prosjekter med behovsutredning. På tross av at man i foretaket oppgir å ikke ha kommet i gang med prosjekter som skal følge krav utledet av revidert investeringsreglement, er ikke dette etter vår vurdering noen tilstrekkelig grunn for at man ikke har gjennomført implementering av nye krav.
- Når det kommer til de forhold vi har omtalt som mangler eller svakheter i form av anskaffelsesstrategi, evaluering, gevinstrealisering og fullmaktsstrukturer, er dette forhold som kunne vært en del av et styringsdokument.

Funn og vurderinger

- I forhold til prosjektorganisering fremstår det som at foretaket i det vesentligste har innarbeidede strukturer som i praksis sikrer tilfredsstillende prosjektorganisering. Det gjøres vurderinger av de enkelte prosjekter, og prosjektleder utpekes basert på kompetanse og erfaring. Det gis uttrykk for at det foreligger klare strukturer mellom de ulike nivåene i prosjektorganisasjonen og hva som ligger til grunn for rapportering mellom disse.
- Når det kommer til prosjektstyring i underlagte selskaper, fremstår det som at man i det vesentligste har valgt å følge overordnede kommunale prinsipper for gjennomføring av prosjektet, men at man i mindre grad har basert seg på foretakets rutiner. Det vises blant annet til at man har valgt å gjennomføre anbudsprosess i tråd med krav til lov om offentlige anskaffelser og har hatt en prosjektorganisering hvor styringsgruppe involverte foretaket.
- Samlet sett ser vi svakheter ved foretakets rutiner når det kommer til sammenhengen mellom de ulike rutineene. Forelagt rutine for styringsgruppe og prosjektmetodikk tar på et overordnet nivå for seg de overordnede forhold i prosjektets ulike faser, men «fra ide til FDV» fremstår i liten grad utviklet i takt med øvrige rutine. Hvis man skal se på «fra ide til FDV» som en sjekklister er denne både mangelfull i forhold til flere viktige krav i investeringsreglementet, samtidig som den ikke legger til grunn fasene i prosjektmodellen og krav til dokumentasjon mellom de ulike fasene.
- Kommunens rutiner for rapportering har etter vår vurdering ikke blitt implementert i foretakets rutiner. Når det er sagt så fremstår foretaket å ha en praksis som imøtekommer de overordnede krav som følger av investeringsreglementet når det kommer til hva og hvordan man rapporterer knyttet til pågående investeringsprosjekter.
- Det som imidlertid skaper noe usikkerhet er hvor terskelen ligger for at man rapporterer på avvik i pågående prosjekter. Til dette er de tilbakemeldinger som er gitt i intervjuer noe uklare sett mot alvorligheten av de konsekvenser dette kan medføre. Det at fra prosjektledere gir uttrykk for at man legger til grunn en rapportering ved overskridelse av, eller når man oppdager at det er stor sannsynlighet for overskridelse av budsjett er etter vår vurdering ikke tilfredsstillende. Det bør være løpende rapportering knyttet til økonomiske endringer av vesentlighet, hvor man bør etablere rutiner som beskriver rammer for hva som utløser rapportering i form av terskler, alvorlighet og konsekvens for prosjektet. Det som kan fremstå som risikodempende i denne sammenheng er at man i foretaket gjennomfører regelmessige møter blant avdelingsleder prosjekt og prosjektledere hvor økonomi er et fast tema.
- Når det kommer til underlagte selskaper synes det som at det har eksistert en praksis for hvordan rapporteringen skulle gjennomføres mellom heleide underlagte selskaper og styret som også utgjorde generalforsamling. Vi er imidlertid ikke forelagt noen dokumentasjon som beskriver noen form for skriftlighet omkring rapporteringsrutiner.

Anbefalinger

- Vi anbefaler at foretaket iverksetter en helhetlig gjennomgang av sine rutiner med fokus på å etablere rutiner som er i samsvar med revidert investeringsreglement og med et nødvendig fokus på evaluering.
- Vi anbefaler at foretaket etablerer et styringsdokument som for større prosjekter kan sikre en helhetlig dokumentasjon med spesielt fokus på å ivareta kravene til skriftlig dokumentasjon mellom prosjektets ulike faser.
- Vi anbefaler at foretaket implementerer krav til rapportering i sine rutiner og at man samtidig skaper klare forventninger omkring hva som skal utløse rapportering når det kommer til oppstått usikkerhet omkring prosjekters økonomiske ramme.
- Vi anbefaler at Arendal kommune, basert på rapportens ulike funn, vurderer om bestiller – utfører modellen fungerer på en hensiktsmessig måte.

2. INNLEDNING

En grunnleggende forventning til den offentlige forvaltningen er at felleskapets verdier forvaltes på en tilfredsstillende måte. For en kommune utgjør investeringsprosjekter en vesentlig andel av kommunens samlede utgifter, også sett i lys av påfølgende faktorer som vedlikehold og drift. Det er i en slik sammenheng et grunnleggende behov for at det politiske beslutningsnivå blir presentert et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag når det kommer til større investeringer. Et beslutningsgrunnlag som i størst mulig grad gir et realistisk bilde av kostnadsbildet samt beskrivelse av risiko som kan påvirke den økonomiske og fremdriftsmessige måloppnåelsen.

Det er gjennomført en rekke ulike studier knyttet til kostnadskontroll i større offentlige investeringsprosjekter. I studiene peker man på eksempler på hvorfor man ikke lykkes med kostnadskontroll. Fremtredende årsaker oppgis å være optimistiske kostnadskalkyler for å få gjennomslag for prosjekter, omfangsendringer og mangler i kontraktsgrunnlaget, underestimert risiko, utilstrekkelig metodikk for estimering, samt svak prosjekteierstyring.¹ Dette er alle faktorer som hver for seg eller samlet kan være svært kostnadsdrivende hvis ikke kommunen har etablert tilstrekkelige rutiner og prosedyrer som sikrer et sett med krav knyttet til styring av investeringsprosjekter - i alle prosjektets faser.

Undersøkelser rettet mot kommunale investeringsprosjekter viser økende erkjennelse av behovet for mer tilstrekkelige utredninger og større politisk forankring i prosjektets tidlige fase. De kommunale prosjektene man i de nevnte studiene har gjennomgått, viser at utilstrekkelige utredninger i prosjektets tidlige fase kan gi store negative konsekvenser. Man viser til at gode tidlige faseutredninger kan gjøre kommuner i stand til å avvise prosjekter som ikke er en del av langsiktige strategier, som ikke møter et reelt behov eller som representerer en unødig risiko.²

Oppgaver organisert som prosjekt kjennetegnes ved at de er en engangsoppgave, har et bestemt mål, har en avtalt ramme for omfang, tid og kostnad samt at man har tilgang på fagkompetanse på tvers av linjeorganisasjonen. Videre er prosjekt å anta å være av en slik viktighet at det krever nær involvering og oppfølging fra linjeledelsen. Ikke alle oppgaver bør organiseres som prosjekt. Mindre og avgrensede oppgaver kan like gjerne organiseres og styres som linjeoppgaver. Det bør derfor ligge til grunn en vurdering om en oppgave er av en størrelse og kompleksitet som krever det omfang, den styring og kontroll en prosjektorganisering innebærer.

Aust-Agder Revisjon IKS presenterte i desember 2020 sin risiko- og vesentlighetsvurdering for kontrollutvalget i Arendal (sak 49/20). På bakgrunn av denne utarbeidet kontrollutvalget en plan for forvaltningsrevisjon hvor Arendal eiendom KF ble vurdert som aktuell for

¹ https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_reeport_51_NO_web.pdf/116dbe98-5d83-471d-8eed-26b58f3fe2d2?version=1.0

² https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_45_web_A4_no.pdf/f8d0ff12-1ec4-4475-9b1e-158cc003a946

nærmere undersøkelser sett i sammenheng med forhold som informasjonsflyt, organisering, kompetanse og prosjektstyring.

Kontrollutvalget ble i møte den 10.03.21 presentert for prosjektplan for forvaltningsrevisjonsprosjektet hvor prosjektplanen ble vedtatt i sin forelagte form (sak 11/21). Rapportens funn er i hovedsak utledet av dokumentanalyse og intervjuer med ansatte og ledere i Arendal kommune og Arendal eiendom KF. De innsamlede data er sammenstilt med rapportens revisjonskriterier og funn er utledet av dette.

Vedrørende hvilke revisjonskriterier man skal legge til grunn for rapportens problemstillinger følger det i liten grad noen bestemmelser eller standarder av kommuneloven når det kommer til hvordan kommunen skal utrede, styre eller organisere investeringsprosjekter. Loven legger imidlertid til grunn at rådmannen *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. Videre fremgår det av kommuneloven § 25-1 krav til internkontroll som vil være relevante kriterier for enkelte av problemstillingene. I vår tilnærming til kriterier som kan danne et grunnlag for faglige standarder og forventninger til hvordan kommunen *bør* innrette rutiner og praksis, vil det være nærliggende å nytte anerkjent teori fra fagmiljøer som har presentert forskningsresultater knyttet til tematikken investeringsprosjekter.

Prosjektet er gjennomført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.³

3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENŚING

3.1 FORMÅL

I tråd med kommuneloven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Av kommuneloven § 23-3 fremgår det at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er å følge opp de risikoer som er presentert kontrollutvalget gjennom vår risiko- og vesentlighetsvurdering for perioden 2020-2023. Gjennom prosjektets problemstillinger vil revisjonen søke svar på om Arendal kommune, herunder Arendal eiendom KF⁴, har etablert tilstrekkelige rutiner og om man har en praksis som bygger opp omkring tilfredsstillende styring og kontroll av investeringsprosjekter. I en slik sammenheng vil forhold som forsvarlige behovsutredninger,

³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

⁴ Heretter foretaket

beslutningsgrunnlag, rutiner for tilfredsstillende prosjektstyring og rapportering være sentrale temaer.

Der hvor det eventuelt avdekkes svakheter eller forbedringsområder, vil det bli gitt anbefalinger til tiltak hvor administrasjonen kan vurdere og eventuelt implementere dette i det videre forbedringsarbeidet.

3.2 METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENING

For å kunne skape tilstrekkelig grunnlag for å vurdere rutiner og praksis mot prosjektets problemstillinger, har det vært nødvendig med en sammensetning av ulike metodiske tilnærminger til innsamling av data. For flere av problemstillingene kunne dokumentasjon vært tilstrekkelig for å kunne beskrive perspektiver knyttet til skriftlige rutiner, men det har vært sentralt for undersøkelsen å sammenstille skriftlige rutiner med kommuneadministrasjonens og foretakets praksis. I en slik sammenheng har det vært hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer med relevante ledere og ansatte.

Det er gjennomført intervjuer med rådmannen, daglig leder i foretaket⁵, avdelingsleder prosjekt i foretaket, prosjektledere i foretaket og et utvalg personer i sektorene knyttet til utredning av investeringsprosjektene⁶ ny legevakt, nytt helsehus, Kilden/Kanalgården og Roligheden skole. I tillegg valgte vi å intervjuer avdelingsleder park, idrett og friluft som har hatt ulike investeringsprosjekter med ulikt omfang. Intervjuene var i varierende grad strukturerte og dette handlet om at det var ulike tilnærminger til hva man ønsket av informasjon fra de ulike respondentene. Intervjuer er gjennomført per e-post med rådmannen og ansatte i kommuneadministrasjonen (med unntak av enhetsleder kultur), en vurdering vi har gjort med hensyn til pågående pandemi. Dette kan på enkelte områder svekke muligheten for oppfølgingsspørsmål, men har til en viss grad effektivisert intervjuprosessen ved at man har sluppet å måtte følge opp faktaverifisering av intervjuene.

Intervjuer med daglig leder og ansatte i foretaket ble gjennomført noe senere enn de øvrige og alle disse ble gjennomført fysisk med påfølgende faktaverifisering. Kontaktperson for forvaltningsrevisjonsprosjektet har gjennomført faktaverifisering av rapportens samlede faktagrunnlag. Rådmannen i Arendal har i tillegg til dette hatt den endelige rapporten til høring. Tilbakemeldingen fra rådmannen fremgår av punktet for rådmannens høringsuttalelse.

Det er den dokumentasjon og informasjon kommunen har forelagt revisjonen som er gjenstand for undersøkelse. Revisjonen vil derfor presisere at selv om det enkelte steder kan konkluderes med mangler eller svakheter knyttet til dokumentasjon, betyr ikke det at

⁵ Heretter daglig leder

⁶ Et skjønnsmessig utplukk basert på variasjon i omfang og prosjektets faser

dokumentasjon ikke finnes, men at den ikke er forelagt revisjonen gjennom undersøkelsesprosessen.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige, og om dataene er gjenstand for etterprøvbarehet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå gjennomgått intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens arbeid har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt med blant annet gjennomganger med regnskapsrevisor for Arendal kommune.

Fortløpende i vårt arbeid er det gjort vurderinger omkring hvilke avgrensninger det har vært nødvendig å gjøre. Avgrensninger er først og fremst gjort knyttet til arbeidet med å etablere funksjonelle kriterier og at disse fremstår konkrete og målbare basert på den metodiske tilnærmingen vi har valgt. Videre har vi i en tidlig fase av undersøkelsen registrert at det er varierende hvordan investeringsprosjekter gjennomføres hva angår utredning og prosjektgjennomføring. Selv om Arendal kommune har et overordnet reglement gjeldende for alle deler av kommunens virksomhet, også foretakene, har vi avgrenset vår problemstilling 2 og 3 til å rette seg mot foretaket. Når det gjelder problemstilling 1 så erfarte vi at det er ulike variasjoner når det kommer til hvem som har ansvaret for behovsutredningene i prosjektets tidlige fase. Vi baserte oss tidlig i prosjektet på at kommunen har innrettet seg med en bestiller – utfører modell, men har underveis måttet erkjenne at det er flere unntak fra dette. Forhold i problemstilling 1 som omhandler behovsutredning var i utgangspunktet avgrenset til å gjelde kommuneadministrasjonen, men relevante data innsamlet fra foretaket kan forekomme.

Det ble gjennomført oppstartsmøte med foretaket 21. mai 2021, mens undersøkelsene ble gjennomført i perioden juni 2021 til medio september 2021. Vi gjør oppmerksom på at tittelen rådmann ble erstattet med kommunedirektør etter at store deler av vårt arbeid var ferdigstilt.

Revisjonen er utført av forvaltningsrevisor med master (MBA) i strategisk ledelse og økonomi Magnus Bjarte Solsvik og statsviter Kristian Fjellheim Bakke som ansvarlig forvaltningsrevisor.

4. BEHOVSUTREDNINGER OG BESLUTNINGSGRUNNLAG

Har Arendal kommune rutiner som sikrer forsvarlige behovsutredninger og beslutningsgrunnlag for investeringsprosjekter, og hvordan kommuniseres dette for politisk beslutning?

4.1 REVISJONSKRITERIER

Kommuneloven definerer krav til rådmannens utredningsarbeid når det kommer til saker som skal forelegges folkevalgte organer. Av kommuneloven § 13-1 beskrives dette ved at rådmannen skal sikre forsvarlig utredning av saker som legges frem for folkevalgte organer. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Videre angir kommuneloven § 25-1 et sett med krav til kommunens internkontroll som skal ha til hensikt å sikre at lover og forskrifter følges. Først og fremst er § 25-1 b relevant for denne problemstillingen ved at kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Videre fremgår det av § 25-1 c at kommunen skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Dette er faktorer som står sentralt for det arbeidet kommunen og foretaket er gitt ansvar for når det kommer til behovsutredninger så vel som et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag. Av veileder for kommunedirektørens internkontroll, som er utarbeidet av KS, fremgår det at kommunedirektørens ansvar favner hele kommuneorganisasjonen og alle perspektiver, både arbeidsmiljø og tjenester, etikk og økonomi.⁷ Vi legger derfor til grunn en overordnet forventning om at Arendal kommune har etablert rutiner for utredninger, gjennomføring og rapportering i investeringsprosjekter. Særlig må dette antas å gjøre seg gjeldende for store, og det som kan omtales som irreversible prosjekter, som vil si at man er kommet så langt i både prosess og økonomisk forpliktelse at det å reversere prosjektet ikke er et alternativ.

Rutiner og prosedyrer for prosjektutredninger og prosjektgjennomføringer bør forventes å eksistere i en prosjektmodell og/eller i et investeringsreglement. For å kunne konkretisere hva man skal kunne forvente av en slik prosjektmodell, tar vi utgangspunkt i de beskrivelser som er gitt gjennom statens prosjektmodell/prosjektveiviser. Dette er et verktøy utarbeidet til støtte for gjennomføring av større prosjekter i regi av staten, fortrinnsvis til IKT-prosjekter. Senere har dette blitt anerkjent som beste praksis når det kommer til større investeringsprosjekter av ulik art. I denne sammenheng knytter vi Concept-rapport nr. 45 som omhandler kommunale investeringsprosjekter, prosjektmodeller, samt krav til beslutningsunderlag. Forskningsprogrammet Concept ved NTNU, er etablert for å løpende kunne bidra til å nå målene med statens prosjektmodell.

⁷ KS, kommunedirektørens internkontroll - veileder

Figur1. Statens prosjektveiviser - faser



En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsunderlaget og beslutningspunkter mellom ulike faser. En prosjektmodell kan bidra til at begrensede ressurser benyttes til investeringer som møter konkrete behov, som støtter opp under viktige mål lokalt og nasjonalt og at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte.

For denne problemstillingen er det relevant å se nærmere på den såkalte tidlige fasen hvor et behov oppstår, eller det første initiativet til prosjektet initieres, og frem til kommunen tar en beslutning om å igangsette prosjektet, normalt gjennom et vedtak om finansiering. Det er i denne tidlige fasen av et prosjekt man fremmer ideer, utfører forundersøkelser og forprosjekt, som senere danner førende rammer for selve gjennomføringen av prosjektet. Spesielt for den tidlige fasen i et investeringsprosjekt fremhever Concept-rapport nr. 45 viktigheten av at kommunen har et system i form av en prosjektmodell eller investeringsreglement, fordi dette vil kunne bidra til at man i en tidlig fase av prosjektutviklingen vil kunne luke bort prosjekter som ikke bør realiseres. Alternativt kan man komme frem til konsepter som bedre løser kommunens behov. Det pekes på at den kanskje viktigste begrunnelsen for å bruke prosjektmodeller er å forhindre at man tar en beslutning om gjennomføring av et gitt prosjektkonsept uten at man har foretatt en grundig vurdering av behov, krav og målsetninger.

Det fremkommer videre av den samme rapporten at det første kostnadsestimatet – som ofte er utløsende for å utrede et prosjektalternativ videre, er det som erfaringsmessig er mest underestimert. Et urealistisk lavt førsteestimat kan ifølge rapporten synes å øke sjansen for at et prosjekt blir vedtatt. Man registrerer at det i gjennomførte undersøkelser er svært store kostnadsøkninger fra det første initiativet og frem til det endelige budsjettvedtaket, noe som skjedde i fire av fem undersøkte prosjekter. Gjennomgangen av prosjektene i rapporten viser tydeligheten av en grundig tidlig fase i investeringsprosjektet. Det presiseres at de prosjektene som i Concept-rapporten blir oppfattet som problematiske, ikke nødvendigvis må ses på som mislykkede, men de hadde til felles at behovsutredningen var mangelfull, mulighetsrommet for snevert og målsetningene urealistiske eller fraværende.

For å trekke ut relevante faktorer som kan danne grunnlag for et sett operasjonaliserte kriterier, må man først og fremst være klar over at disse, utover de formelle lovkrav, er kriterier som utledes av beste praksis. Dette er en praksis som må forstås som en form for idealmåte å planlegge og gjennomføre et investeringsprosjekt på og må anses som bør krav.

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Arendal kommune samlet sett har rutiner som sikrer forsvarlig utredning av investeringsprosjekter som legges frem for folkevalgte organer. Dette innebærer at det bør være utarbeidet en behovsanalyse hvor man også legger til grunn en vurdering av alternative løsninger.
 - Arendal kommune har tilstrekkelige rutiner og prosedyrer jf. Kml. § 25-1 bokstav b i form av en prosjektmodell og/eller et investeringsreglement som bør være i tråd med beste praksis og som utleder klare rammer for den tidlige fasen i prosjektet, klare beslutningspunkter og kvalitetssikret grunnlag for beslutninger.
 - Arendal kommune har tilstrekkelige rutiner og prosedyrer jf. Kml. § 25-1 bokstav c som sikrer at økonomiske konsekvenser/kalkyler, herunder forhold omkring usikkerhet/risiko, er synliggjort
-

4.2 FAKTA

Arendal kommune har som utgangspunkt innrettet investeringsprosjekter basert på en bestiller – utfører modell. Det vil si at sektorens behov utredes av sektoren selv og på det tidspunkt man er ferdig med å utrede sitt behov, overtar foretaket det formelle ansvaret for investeringsprosjektets resterende faser. I oppstartsmøte med foretaket stilte vi spørsmål omkring flere av kommunens prosjekter i forhold til hvordan erfart praksis er når det kommer til faseinndeling og ansvar i de ulike faser. Det fremkom da at det er en rekke unntak fra hovedregelen om at kommuneadministrasjonen og sektorene gis det helhetlige ansvaret for den tidlige fasen av investeringsprosjekter. Dette knytter seg til en utvikling der foretaket ser at de i større grad involveres med fagkompetanse i investeringsprosjekters tidlige fase. Det gis eksempler i form av nytt helsehus og ny legevakt. Videre gis det eksempler på hvor foretaket har et helhetlig ansvar for investeringsprosjekter i alle faser som eksempelvis heis Fløyheia og ny flerbrukshall i Myra.

Disse signalene er også i tråd med de signaler rådmannen gir uttrykk for. Rådmannen peker på at det nok er ulike erfaringer avhengig av hvilket prosjekt en har vært en del av. Rådmannen opplever at det er en forståelse for at eiendomsforetaket deltar i en tidlig fase av prosjektet, og at ansvaret for kalkyler, styring og dokumentasjon ligger hos dem. Der det er definert en prosjekteier utenfor eiendomsforetaket så vil det som regel være en prosjektgruppe som består både av sektorkompetanse og prosjektledere fra foretaket. Likevel så kan det ifølge rådmannen være naturlig å gå opp denne ansvarslinjen jevnlig, slik at det ikke er usikkerhet i forhold til hvem som styrer og har ansvar i prosjektene.

Rådmannen er tydelig på at man ikke kan komme bort fra nødvendigheten av en bestillerolle i sektoren og at virksomheten som har behovet må være tungt inne i behovsdefineringsen. Hvis prosjektene for tidlig overlates til foretaket risikerer man at sluttleveransen ikke svarer ut bestillingen. Rådmannen har dessuten hatt et økt fokus på innovative og bærekraftige anskaffelser. Dette gjør det nødvendig at bestilleren er med inn i selve oppdragsbeskrivelsen og anbudsinnhenting.

Kommunens rutiner

Arendal kommune har gjennom sitt investeringsreglement etablert et sett med overordnede krav til investeringsprosjekter. Investeringsreglementet er gjeldende for folkevalgte organer og administrasjonen og ble sist revidert i april 2021, justeringer som fulgte av de forhold som fremgikk av revisjonens rapport knyttet til heis Fløyheia. Av sak 21/87, *kvalitetssikring av større investeringsprosjekter i Arendal kommune med sikte på å unngå kostnadsoverskridelser og øvrige avvik mellom bystyrets vedtak og faktisk resultat*, fremgår det at man i revideringsarbeidet har hatt økt fokus på den tidlige fasen av investeringsprosjekter.

Det fremgår av saksfremlegget at bystyret skal forelegges en tydelig beskrivelse av hva bystyret inviteres til å investere i og en tydelig oversikt over kostnader og risiko. Til dette følger det en mal som antas å ha til hensikt å i større grad dokumentere investeringsprosjekters behovsutredning. I den følgende gjennomgangen av investeringsreglementet vil vi konsentrere oss om de forhold som gir beskrivelser omkring prosjektets behovsutredning.

I intervju med rådmannen stilte vi spørsmål omkring hvordan kommuneadministrasjonen jobber med å utvikle sine rutiner på investeringsområdet. Til dette svarte rådmannen at man aktivt jobber med å forbedre rutiner knyttet til investeringer gjennom et samarbeid mellom kommunens økonomistab, revisjonen og AKST regnskap. Rådmannen beskriver at det er hans ansvar å sikre gode rutiner, men i praksis utføres dette ved kommunalsjef økonomi og stab økonomi som ivaretar kompetanseområdet og den praktiske gjennomføring og utvikling.

Reglement for investering

I sitt saksfremlegg til sak 21/87 presiserer rådmannen at reglementet gjelder for både kommunen og foretakene, og er å betrakte som bystyrets bestilling til rådmannen og de daglige lederne i foretakene med hensyn til hvordan økonomi- og finansforvaltningen skal være. Videre peker rådmannen i sitt saksfremlegg på at formålsparagrafen i reglementet fanger opp de svakhetene som man så synliggjort i kontrollutvalgets vedtak knyttet til undersøkelsen av heis Fløyheia.⁸

Reglementets formål punkt 8.2 har flere sider ved seg som omhandler prosjektets tidlige fase. Det fremgår blant annet at investeringsreglementet skal bidra til:

⁸ Bystyret 29.04.21, sak 21/87 - saksfremlegg endringer inv reglement

- tilfredsstillende system for helhetlig styring og forvaltning av investeringer
- tydelige føringer for og enhetlig behandling av investeringsprosjekter
- tilfredsstillende prioriterings- og beslutningsgrunnlag
- politisk forankring

Det fremgår videre at investeringer skal planlegges og utføres med en nøktern, vedlikeholdseffektiv og funksjonell kvalitet med vekt på livsløpskostnader. En helhetsvurdering av investerings- og driftskostnader skal legges til grunn ved beslutninger for å oppnå best mulig totaløkonomi. Alternative løsninger skal vurderes.

I intervju med rådmannen stilte vi spørsmål om hvordan kommunen jobber med å implementere rutiner i sektorene og foretakene. Ifølge rådmannen skal nye rutiner gi bedre oversikt og kontroll tidlig i prosessen knyttet til investeringsprosjekter. Rådmannen gir uttrykk for at det tar tid å endre praksis, men at nye prosjekter skal følge siste vedtatte reglement. Det ligger derfor et stort ansvar på prosjektledere og eiendomsforetaket særlig, da volumet av investeringer ligger til dette foretaket. Stab økonomi veileder og følger prosjektlederne, men ansvaret for å følge reglementet ligger til hvert prosjekt. For å sikre tilbakerapportering på implementering, vil temaet bli tatt opp i konsernledermøter, og eventuelle behov for endringer vil bli fulgt opp av rådmannen.

Prosjektmetodikk

Investeringsreglementet beskriver en felles prosjektmetodikk som et sentralt element i den samlede virksomhetsstyringen og styringen innenfor fastsatte økonomiske rammer med tydelige beslutningspunkter og krav til dokumentasjon. Det legges stor vekt på beslutninger og vurderinger i prosjektets tidlige fase, og at helhetlige konsekvensvurderinger settes i system. Det gir ifølge reglementet økt sikkerhet for kvalitet i prosjektstyring og vil forenkle og klargjøre rapportering og styring. Som prosjektmetodikk benytter Arendal kommune Difis prosjektveiviser. Prosjektveiviseren skal ifølge investeringsreglementet benyttes på alle investeringsprosjekter i Arendal kommune.

Det vises i investeringsreglementet til at prosjektveiviseren er inndelt i faser og med tilhørende beslutningspunkter og sjekklister. Strukturen i prosjektveiviseren skal visualisere prosjektets faseoverganger. Nye faser skal ikke igangsettes før beslutning er gjort på grunnlag av dokumentasjon og aktiviteter i fasen forut for beslutningspunktet. Faseinndeling skal ifølge investeringsreglementet sikre relevant styringsinformasjon, løpende revidering og gi større sikkerhet for at prosjektrammene overholdes. For større prosjekter skal det gjennomføres risikovurderinger i forhold til hver fase. Tilsvarende skal det utarbeides gevinstrealiseringsplan tidlig i prosjektet. Denne skal følges opp i hver av fasene og i realiseringsfasen skal det være fokus på at gevinster realiseres i linjen.

Når det gjelder spesielt overgangen mellom prosjektfaser hvor ansvaret overlates fra kommuneadministrasjonen til foretaket, stilte vi i intervju med rådmannen spørsmål om hvordan man sikrer dette. Utgangspunktet er ifølge rådmannen at sektor eller enhet melder

behov for et investeringsprosjekt gjennom budsjettprosessen. Det gjøres en avklaring mellom kommunen og eiendomsforetaket om omfang og prosess, slik at dette kan tall- og tidfestes i budsjettsammenheng. Innkjøp er ofte med tidlig i prosessen i forhold til behovsanalyse og totalvolum på anskaffelsen. Erfaringen er ifølge rådmannen at det er i den tidlige fasen at utfordringene i prosjektene er størst, og de prosjektene som har hatt vesentlige kostnadsoverskridelser, har alle hatt utilstrekkelig avklaring i prosjektets tidlige fase. Dette mener rådmannen nå, at man gjennom endrede rutiner og reglement, har bedre forutsetninger for å ha kontroll på.

Det fremgår av investeringsreglementet at de største investeringene ideelt sett blir initiert og politisk forankret gjennom kommuneplanen, deretter i foranalyser som behovsanalyser, og annet planverk. Behovene vurderes samlet og innarbeides i 10 - års investeringsplan som skal danne det vesentligste av grunnlaget for rådmannens forslag til handlingsprogram. Foranalysene gir grunnlag for hvilke konseptvurderinger som skal igangsettes, og ligger foran konseptfasen i prosjektmodellen under.



Behovsutredninger

Når det gjelder behovsutredninger og et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, har man i revidert investeringsreglement vektlagt å sikre forhold som forsvarlig utredning og økonomisk risiko. Det fremgår av reglementets punkt 8.4.3 at rådmannen og de daglige lederne i kommunens foretak har plikt til å sørge for at investeringer som legges frem for politisk behandling, er forsvarlig og tilstrekkelig utredet. Videre har rådmannen tydeliggjort en rekke forventninger til hva som ligger i plikten til å utrede et investeringsprosjekt. For byggeprosjekter som har en påregnelig kostnadsramme på kr 10 mill. eller mer, skal det foreligge tegninger og prosjektbeskrivelser som tydeliggjør prosjektet sett opp mot bystyrets overordnede føringer og/eller bestilling. For anlegg, vei, vann, avløp eller annet med påregnelig kostnadsramme over kr 50 mill. skal det foreligge plankart og redegjørelse for hvordan prosjektet svarer ut bystyrets overordnede mål og bestillinger.

Det skal foreligge et forprosjekt som grunnlag for foreslått bevilgning for bygg- og anleggsprosjekter, hvor det er krav til at man dokumenterer prosjektets praktiske og økonomiske risiko. Det fremgår at man skal begrunne nivået på uforutsettposten basert på de foreliggende usikkerhetsfaktorer for å unngå at denne posten settes for høyt. Dette for å unngå at man skal komme i en situasjon hvor en for solid økonomisk ramme svekker den løpende kostnadskontroll eller motsatt, hvor rammen settes for lavt og bystyret gjør den økonomiske avveiningen på et sviktende grunnlag. I punkt 8.4.3 har man også beskrevet krav til vurdering

av kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av bygg/anlegg, herunder redegjørelser for levetidsbetraktninger relatert til standardvalg. Er det behov for bemanningsendringer av betydning for kommunens fremtidige driftsbudsjett, skal disse være redegjort konkret for.

Reglementets punkt 8.4.3 presiserer også at man ved særskilt stor praktisk eller økonomisk risiko skal fremlegge en egen analyse på dette. Den generelle saksutredningen skal involvere alle berørte kommunale instanser hvor saksbehandlingen frem til bystyret skal inkludere relevante brukerutvalg/-råd og relevante bystyreoppnevnte råd og utvalg.

Reglementets punkt 8.4.4 beskriver krav til at byggeprosjekter med en påregnelig kostnadsramme på kr 10 mill. eller mer i tillegg til å være inntatt i kommunens vedtatte Handlings- og økonomiplan, alltid skal legges frem for bystyret til bevilgning som egen sak hvor de forhold som er omtalt i punkt 8.4.3 er belyst. Anleggsprosjekter med en påregnelig kostnadsramme på kr 50 mill. eller mer følger de samme krav. Det fremgår av reglementet at hvis det under arbeidets gang, etter bystyrebehandlingen, oppstår kostnadssprekk som krever økt låneopptak skal prosjektet stoppes inntil bystyret eventuelt har utvidet lånerammen.

Ved at rådmannen knyttet til den tidlige fasen av investeringsprosjektene har etablert en mal for behovsutredning, dannes grunnlaget for en mer enhetlig tilnærming til dokumentasjon og beslutningsgrunnlag før politisk behandling. Malen setter i system de forventinger som følger av reglementets punkt 8.4.3 ved at man har lagt til grunn at man i utredningsarbeidet skal gjøre rede for relativt detaljerte forhold ved investeringsprosjektet.

Malen legger til grunn at man gjør rede for forhold omkring type investering. Her ser vi at malen skiller mellom bygg / anlegg og andre investeringer. Malen legger videre til grunn at man definerer ulike roller som prosjekteier, prosjektleder og forhold som prosjektstart og ferdigstillelse. Malen legger til grunn en beskrivelse av behovsanalysen for investeringsprosjektet, også omtalt som prosjektbeskrivelse. Når det kommer til selve behovsanalysen som skal fylles ut i malen, er det ikke beskrevet noe videre i forhold til hva denne skal inneholde av detaljer.

Økonomiske forhold er beskrevet relativt detaljert ved at den som er ansvarlig for å utrede, skal periodisere bevilgningsbehov fordelt på forprosjektkostnad og brutto investeringsutgift over de årene dette gjelder. Utover bevilgningsbehov skal også finansieringsbehovet beskrives i form av merverdiavgift og bruk av lånemidler. Hvis finansiering tilføres på annen måte enn lån/mva-kompensasjon, skal det beskrives type tilskudd/prosjektinntekter.

Driftsmessige konsekvenser er også en del av malen for behovsutredning. I dette ligger det krav om at man skal beskrive de endringer som kommer som en økonomisk konsekvens i forhold til ordinær drift, forvaltning og vedlikehold. Også her har man lagt opp til en periodisering av de økonomiske endringer. Når det gjelder bygg/anlegg, har man lagt til grunn en beskrivelse av kostnadsramme for areal hvor kostnad og areal skal angis. Forslag til lokalisering/tomt skal fylles ut så vel som eventuelle andre rammebetingelser og vurdering av usikkerhet og økonomisk risiko.

Erfaringer fra tidligere utredninger

I intervju med rådmannen stilte vi spørsmål omkring hvordan sektorene gis opplæring/støtte når de skal i gang med større prosjekter. Rådmannen peker i denne sammenheng på at større investeringsprosjekter i stor grad er et samarbeid med foretaket da alle formålsbygg med mer ligger under deres ansvar. Ved større anskaffelser, investeringsprosjekter, vil sektoren få støtte fra innkjøpsmiljøet i stab økonomi. Her vil støtte til anskaffelsen starte ved utredelse av behov, kravspesifikasjon, anskaffelsesreglement og anskaffelsesrutiner.

Som en del av undersøkelsen knyttet til problemstilling 1 er det gjennomført intervjuer med relevante personer i kommuneadministrasjonen som har erfaring med utredningsarbeid knyttet til investeringsprosjekter. I tilbakemeldingene vi har fått i intervjuene er det variasjoner i hvilke erfaringer de ulike respondentene har gjort seg knyttet til arbeidet med behovsutredning, samarbeid med foretaket, rutiner og maler til støtte for arbeidet og prosjektorganiseringen. Det er viktig å merke seg at de erfaringer som er gjort, ikke er knyttet til prosjekter igangsatt etter at nytt reglement for investeringer ble vedtatt i april 2021, men har til tross for dette gitt interessante indikasjoner omkring de svakheter og styrker som har vært knyttet til tidligere behovsutredninger.

Det fremkommer i intervjuer at det oppleves som krevende å ha et ansvar for behovsutredning samtidig som man har sin ordinære jobb som i utgangspunktet utgjør en fulltidsstilling. Det er også nevnt at disse kapasitetsutfordringene har medført innleie av ulike konsulenter til prosjektene.

Når det kommer til hvordan oppgavene er fordelt i investeringsprosjektet, ser vi gjennom tilbakemeldingene fra respondentene at sektorene i stor grad har fått avgrensede oppgaver som i det vesentligste handler om å ivareta brukers behov. To av respondentene er tydelige på at de ikke har hatt et prosjektansvar, men heller et ansvar i form av brukervedvirkning hvor man har ledet prosesser med blant annet eget personale og brukergrupper som skal gi sine innspill til prosjektleder eksempelvis ved utforming av formsålsbygg. Flere peker på at foretaket har fremstått som å ha et prosjektansvar i en tidlig fase av investeringsprosjektet.

Respondenten involvert i arbeidet med *nye Roligheden skole* beskriver et velfungerende samspill mellom rektor, foretaket og innleid konsulent. Det gis beskrivelser av at skolens prosjektgruppe hadde hyppige møter med både prosjektleder fra foretaket og innleid konsulent. Den etablerte brukergruppen gav sine innspill til utforming og ble ved behov supplert med faglærere knyttet til spesialrom som musikk, bibliotek, kroppsøving osv. Gjennomgående ser vi av tilbakemeldingen fra denne respondente at foretaket i stor grad tok ansvaret for å holde i rammene for prosjektet og at skolen gjennom bred involvering ble gitt rom for å bidra på de områder de opplevde som relevante. På spørsmål omkring økonomi og usikkerhet viser respondente til at det ble forelagt bystyret en kalkyle i forhold til estimerte kostnader og at dette resulterte i et vedtak for prosjektets kostnadsramme. Det presiseres at det var foretaket som hadde det økonomiske ansvaret og respondente var ikke involvert i den økonomiske styringen av prosjektet. Respondente beskriver for øvrig et svært godt

samarbeid med foretaket og kommuneadministrasjonen. Når det kommer til kjennskap til investeringsreglement, er tilbakemeldingen at dette ikke var kjent, men at man heller ikke anså dette som nødvendig å kjenne til.

Når det gjelder *nytt helsehus*, fremstår utredningsarbeidet å være mer innrettet i tråd med bestiller – utfører modellen. Sektorens prosjektleder for nytt helsehus har i sin tilbakemelding beskrevet at man er gitt et mandat til å «*utrede og se på behovsutredning før det bygges knyttet opp mot konseptutredningen. Gjennomføre vurderinger om hva som er realiserbart innenfor de økonomiske rammer gitt av bystyret*». Prosjektleder beskriver at man har jevnlig statusmøter med prosjekteier og at man utover dette har et samarbeid med foretaket som i byggefasen vil overta prosjektlederrollen. Det som har vært utfordrende for prosjektleder, var da hun overtok prosjektet og det viste seg at estimert behov med 205 rom (konseptvalget) ikke var gjennomførbart innenfor gitte økonomiske ramme. Dette innebar at man måtte gjennomføre en ny behovsanalyse. Når det kommer til organisering og dokumentasjon knyttet til prosjektarbeidet, beskriver prosjektleder en situasjon hvor man måtte ta ansvar for å lage arbeidsgrupper og forme mandat for disse gruppene. Videre måtte man utarbeide prosjektdirektiv, prosjektplan og mal for statusrapport. Det gis uttrykk for at det kan synes som det er mangel på kultur og systematikk forut for et prosjekt som er så stort og komplekst. Når det gjelder samarbeid, så pekes det på at samarbeidet har blitt bra etter å ha hatt ulike rolleavklaringer med foretaket. Det samme gjelder samarbeidet med kommuneadministrasjonen hvor det oppleves å være mange positive krefter som ønsker å bidra, men det er samtidig en opplevd mangel på systematikk og helhetlig tenking rundt prosjektarbeid.

Avdelingsleder for park, idrett og friluft har i sin tilbakemelding vist til at han har gjennomført en rekke større prosjekter i tillegg til hans faste jobb. Som eksempler vises det til arbeidet med Bjønnes stadion, ombygging Langbrygga, rehabilitering Lunderød stadion, turveier Arendal øst og nå Jaktekaia. Det gis uttrykk for at kapasitet alltid er en utfordring og at det derfor leies inn byggeledelse til prosjektene. Det gjøres senere i intervjuet oppmerksom på at dette er kommunalt ansatt byggeleder som har nødvendig kompetanse. I forhold til behovsutredninger viser avdelingsleder til at prosjektene i hovedsak er en konsekvens av politiske vedtak hvor behovsvurderingen gjøres politisk, og at behovsutredningen ofte baserer seg på innspill fra lag, foreninger og enkeltpersoner. Ifølge avdelingsleder vil det alltid være en gruppe administrativt ansatte som bearbeider innspill for å få en riktig tilpasning av prosjektene, men avdelingsleder har selv ikke deltatt i arbeidet med organisering av behovsutredninger. Når det gjelder avdelingsleders erfaring til hvordan planleggingen er gjort i den tidlige fase av prosjektet, oppleves dette for ham å være dårlig dokumentert. I forhold til roller, ansvar og myndighet er avdelingsleder tydelig på at rapportering gjøres til rådmannen, enhetsleder og formannskapet avhengig av prosjektets karakter og peker på at organiseringen ikke er hovedutfordringen. Ifølge avdelingsleder er det ofte de økonomiske rammebetingelsene og de politiske forventningene som er utfordrende. Når det kommer til

samarbeid med foretaket, oppleves dette som bra, mens samarbeidet internt i kommuneadministrasjonen oppleves som svært bra.

I intervju med respondent knyttet til *ny legevakt* blir det redegjort for hennes rolle i prosjektet, som er noe begrenset da utredningen var mer sammensatt i den tidlige fasen. Dette resulterte i at man ble henvist til sekretariatet i Østre Agder interkommunale råd (ØA) som hadde et utredningsansvar i forprosjektet. ØA har gitt et skriftlig tilsvare i form av samme intervjuguide som øvrige respondenter i kommuneadministrasjonen. Agenda Kaupang som fasiliterte og ledet utredningsarbeidet sammen med sekretariatet i ØA, leverte sin sluttrapport 15.08.2014. Dette arbeidet utledet en felles saksfremstilling for alle åtte kommunestyrene i ØA som igjen resulterte i at det ble besluttet å iverksette et forprosjekt, også omtalt som mulighetsstudie. ØA koordinerte dette arbeidet med faglig støtte fra Arendal interkommunale legevakt, KØH – enheten ved Myratunet og foretaket. Det fremgår av tilsvare fra ØA at mulighetsstudien beskrev behov knyttet til romprogram for henholdsvis KØH – tilbudet og legevakten, samt innspill på tomteplassering og et overordnet kostnadsestimat. Det var ifølge ØA ikke noe fokus på investeringsreglement eller prosjektveiviser knyttet til det arbeidet de skulle gjøre, og la til grunn at metodikken i denne sammenheng ble ivaretatt av foretaket. ØA har en opplevelse av at samarbeidet med foretaket har vært veldig bra og at vertskommunen og foretaket har vært grundige og flinke til å legge til rette for medvirkning fra fagmiljøer og brukere under planprosessen. ØA svarer for øvrig at utover mulighetsstudien som ble utarbeidet i 2015, så har man ikke hatt noe ansvar i prosjektet.

Når det gjelder respondenten for *nye legevakten* så har hun svart at hun har vært med i brukergruppen for legevakten i forhold til behov og utforming av romprogram. Selv om ikke respondenten har hatt noe formelt ansvar knyttet til behovsutredningen har hun gjort seg kjent med daværende økonomi- og finansreglement og mener det er hensiktsmessig å kunne innholdet i reglementet. Sammen med prosjektleder fra foretaket har respondenten vært en del av rapporteringsregimet hvor hun viser til at de har informert rådmennene i Østre Agder-samarbeidet omkring fremdrift og status for prosjektet. Videre har hun informert arbeidsmiljøutvalg og helselederforum. Når det kommer til spørsmål omkring samarbeid med foretaket, har respondenten opplevd dette som veldig bra og samarbeidet med kommuneadministrasjonen oppleves å være bra. I forhold til organisering har vi stilt spørsmål om prosjektet kunne vært organisert annerledes, hvor respondenten har svart at prosjektets organisering ble bedre og tydeligere underveis.

I forhold til investeringsprosjektet *inventar Kilden* så viste dette seg å være noe mer omfattende enn hva revisjonen først la til grunn. I intervju med enhetsleder som hadde ansvar for utredningen og senere prosjektgjennomføring, ble det beskrevet at det som opprinnelig var et investeringsprosjekt over tid hadde utviklet seg til å bli flere ulike investeringsprosjekter knyttet til henholdsvis inventar/ombygging av *Kilden* og leie av lokaler i *Kanalgården*. Respondenten beskriver en situasjon hvor man over tid hadde hatt behov for nye lokaler til kulturskolen og basert på bystyrevedtak satte ned en arbeidsgruppe. Etter at arbeidsgruppen var etablert var det ingen fra foretaket som var representert og man hadde således ikke

medlemmer i arbeidsgruppen som hadde erfaring med bygg/drift eller prosjektledelse generelt. Romplan fra tidligere arbeidsprosesser og sak om nye kulturlokaler til kulturskole og øvrig musikkliv ble brukt i det videre arbeidet. Da Kanalgården AS vant anbudet knyttet til leie av lokaler ble prosjektene Kilden og Kanalgården bestemt sett i sammenheng. Det første kostnadsanslaget lå på 1,5 mill. kroner for investeringsprosjektet inventar Kilden, mens den endelige kostnaden endte på nærmere 20 mill. kroner, hvis man så det samlede bildet med leie av Kanalgården og de utbedringer som måtte gjøres der, i sammenheng. Det respondenten beskriver som en av hovedutfordringene var at da Kanalgården ble valgt for leie så gjenstod det fremdeles en rekke tilpasninger av bygget. I dette arbeidet var man i den tro at man skulle få støtte fra foretaket, men tilbakemeldingene fra foretakets prosjektleder var at dette var oppgaver man selv kunne løse. Respondenten viser da til at man insisterte på at man måtte ha inn en konsulent for støtte til arbeidet og man hentet da inn Asplan Viak som ifølge respondenten bidro til å skape struktur på prosjektene. Når det kommer til budsjettering og økonomisk styring, opplevde respondenten også dette som en utfordring. Først og fremst var utfordringen å budsjettere for hvilke kostnader man skulle ta inn i prosjektene. Også her fikk man liten støtte i arbeidet fra foretaket, som gav konsekvenser sent i prosjektene, hvor man blant annet manglet universell utforming av skilting. Dette påførte prosjektet en uforutsett kostnad av en viss betydning. Av kommunens årsberetning med regnskap for 2020 fremgår det 6 ulike prosjekter knyttet til Kilden og Kanalgården, prosjekt 4660 Kilden – innvendig primært inventar 2017, 4678 Inventar Kilden/Kanalgården, 4690 Kunst Kilden – innovasjonsstipend, 4695 Kilden/Kanalgården – teknisk utstyr, 06538 Kilden – utvendig oppgradering 2020 og 06565 Universell utforming Kilden 2020.

Videre medførte behov for romtilpasninger i Kanalgården som eksempelvis plassbygde møbler og utbedring av akustikk, økte kostnader. Også her viser respondenten til utfordringer i samarbeidet med foretaket hvor man ønsket hjelp til å finne løsninger og hvor det alternativet som ble lagt frem fra foretaket knyttet til møbler, opplevdes for høyt. Man måtte da be om at det skulle hentes inn flere tilbud for å få ned prisen. Her ønsket også respondenten at man hentet inn dekning for kostnader fra inventarprosjektet i den tro at man hadde økonomi til dette. Senere viste det seg at man på det daværende tidspunkt egentlig ikke hadde oversikt over kostnadene i prosjektet.

Dette er forhold som fremstår å kunne være planlagt med på et tidlig tidspunkt hvis man hadde hatt tilstrekkelig kompetanse på dette området. Respondenten er overfor revisjonen tydelig frustrert i forhold til både hvordan samarbeidet har vært med foretaket så vel som øvrige forutsetninger som tydelig prosjektledelse, ansvar, roller og generell struktur. Det vises her til at respondenten har vært kjent med andre prosjekter hvor man har hatt prosjektledelse, skjemaer for oppgaver, beslutninger og møter som også ble protokollført. I forbindelse med dette prosjektet ble det ifølge respondenten ikke gjennomført noe forprosjekt.

Beslutningsgrunnlag

Revidert investeringsreglement legger, som vi innledningsvis i denne problemstillingen har gjengitt, til grunn en rekke forventninger som skal sikre et tilfredsstillende

beslutningsgrunnlag. Av investeringsreglementets punkt 8.7.3 – styring av enkelt-prosjekter, fremgår det hvordan og når det skal kommuniseres et beslutningsgrunnlag for politisk behandling. Dette er knyttet opp mot kommunens prosjektmetodikk og det fremgår at;

«Beslutningssak etter endt konseptfase for å ta stilling til konsept/løsning med alternativvurdering, ambisjonsnivå og kvaliteter, foreløpige prosjektrammer, skisse til fremdriftsplan samt drøfting av driftsmessige konsekvenser av prosjektet. Formålet med saken vil være beslutning om igangsetting av planleggingsfase/anskaffelse.»

Videre fremgår det at ved avvikende utvikling i prosjektet i forhold til tidsplan, kvalitet og økonomi, legges det frem som enkeltsaker. Dette antas å kunne være tilfelle også i de tidlige fasene av prosjektet.

Tatt i betraktning av at det i flere av de gjennomgåtte behovsutredninger er ulik tilnærming til både organisering og plassering av ansvar knyttet til dokumentasjon og beslutningsgrunnlag, er det varierende hvordan beslutningsgrunnlag har blitt kommunisert for politisk behandling.

Ved eksempelvis *ny legevakt* så ser vi at den politiske behandlingen har blitt gjennomført i flere omganger basert på at de forelagte kalkyler har overskredet det som har vært en politisk akseptert kostnadsramme. Det har derfor blitt forelagt politisk behandling et beslutningsgrunnlag som underveis er tilpasset de forventninger og krav som følger av bystyrets vedtak.

Nytt helsehus har flere likhetstrekk med *ny legevakt* hvor de tidlige økonomiske rammene og forventningene til hva man skulle få for dette har utviklet seg til å handle mer om hva som faktisk er mulig å få til innenfor de økonomiske tildelte rammer. Slik sett synes dette å være i tråd med de forventninger som følger av revidert investeringsreglement med hensyn til at investeringer som legges frem for politisk behandling er forsvarlig og tilstrekkelig utredet.

I intervjuer med daglig leder i foretaket peker han på styrken ved at investeringsprosjekter er gjenstand for flere politiske behandlinger hvor politikere til enhver tid gis et så korrekt som mulig bilde av hva man kan få innenfor bevilget ramme. Daglig leder peker da spesielt på både behovsutredninger og tilstrekkeligheten knyttet til *ny legevakt*. Nettopp det at man har et grundig forprosjekt som går langt inn i detaljene før det går til bystyrets endelige behandling, sikret blant annet at man fikk med usikkerhet i forhold til grunnen, momenter omkring fredet bygningsmasse og de spesielle behovene bruker har for innvendig utforming. At man har hatt god tid på utredningen er også ifølge daglig leder en styrke da dette over tid har medført at flere ulike funksjoner og personer har vært involvert, noe som har bidratt til utstrakt kvalitetssikring.

Daglig leder for foretaket viser til at man i enkelte prosjekter har hatt gitte behov, men at man ikke kjenner kostnadsbildet før man har vært ute i markedet. Dette begrunnes med at det er gjennom anbudskonkurranser man får tilbudene og får det mest korrekte kostnadsbildet. Dette ble tilfellet med *nye Roligheden* skole hvor man på forhånd hadde beskrevet funksjon, lagt

rammene for areal, beskrevet innhold osv. Alle disse forholdene ble samlet i et detaljert forprosjekt gjennomført av foretaket. Da man gikk ut i markedet ble det lagt klare rammer for behovet, men entreprenører ble invitert til å komme med sine ulike arkitektoniske løsningsforslag, og det blir først da klart hva som egentlig blir det endelige kostnadsbildet.

Knyttet til investeringsprosjekter for *Kilden* og *Kanalgården* er respondenten for disse prosjektene tydelig på at man innledningsvis i det opprinnelige prosjektet satte en sum som i liten grad var kvalitetssikret og som heller ikke gjenspeilet det som måtte kunne antas som reelle kostnader for prosjektet. Det fremstår som at man løpende måtte vurdere kostnader og parallelt be bystyret om ytterligere bevilgning i tråd med dette. Respondenten viser til at man rapporterte til bystyret knyttet til tertial- og årsrapporter, hvor det ble gitt beskrivelser av grunnlag for merforbruk. Generelt sett igangsatte man et investeringsprosjekt knyttet til inventar, men som senere hadde et omfang som utviklet seg til noe mer enn hva respondenten først la til grunn. Det ble slik vi forstår det, ikke gjennomført noen form for dokumentert behovsutredning eller forprosjekt da investeringsprosjektene ble vedtatt.

4.3 REVISORS VURDERINGER

Arendal kommune har i sitt investeringsreglement etablert en felles prosjektmetodikk for kommunen, herunder foretakene. Investeringsreglementet vektlegger etter vår vurdering viktige forhold som ivaretar klare beslutningspunkter og krav til dokumentasjon mellom de ulike fasene. Det er etter vår vurdering en styrke at de ulike fasene i tilstrekkelig grad skal dokumenteres før man går videre til neste fase.

Vår vurdering er at revidert reglement for investering imøtegår de formelle lovkrav som stilles til rådmannens utredningsplikt. Dette begrunner vi med at rådmannen har etablert et nødvendig fokus omkring forhold som forsvarlighet og tilstrekkelighet i den tidlige fasen av investeringsprosjekter og arbeidet med behovsutredninger. At man etablerer relativt detaljerte maler for utredningsarbeidet er etter vårt syn en styrke da dette også i større grad vil kunne gi politikere et mer tilstrekkelig, enhetlig og mer oversiktlig beslutningsgrunnlag. Sett i lys av at forhold knyttet til gevinstrealisering i det vesentligste legges på sektorene knyttet til arbeidet med utredning, er det etter vår vurdering hensiktsmessig at malen for behovsutredning også legger til grunn en vurdering av gevinstrealisering.

Det som for oss fremstår som store variasjoner i hvordan de ulike prosjektene løses, kan indikere at man i liten grad har hatt rutiner som har sikret en enhetlig forvaltning når det kommer til hvordan en tidlig fase av prosjektet skal gjennomføres og hvilke elementer som skal inngå i dette arbeidet. Ser man dette i sammenheng med de endringer som er gjort i investeringsreglementet, vil disse etter vår vurdering langt på vei imøtekomme de behov som respondentene i administrasjonen etterlyser. Det er viktig for revisor å trekke frem at det på en rekke områder er respondenter som trekker frem gode eksempler på hvordan prosjekter er løst. Det er imidlertid ikke disse prosjektene som nødvendigvis får oppmerksomheten da det

er de prosjektene hvor man opplever dårlig planlegging, økonomisk merforbruk, forsinkelser med ferdigstillelse og manglende samarbeid som tar oppmerksomheten. Slik sett må disse erfaringene nøye vurderes med hensyn til forbedring av fremtidige prosjekter. Sentralt for dette står viktigheten av evaluering og forbedringer på de områder man opplever at man ikke lykkes i tilstrekkelig grad.

Sett i lys av at det i flere tilfeller er pekt på bruk av innleie av konsulenter og kompetanse i de tidlige fasene av investeringsprosjekter, er vår vurdering at man bør beskrive dette i investeringsreglementet. En slik beskrivelse kan være avklarende for roller, ansvar og myndighet og med fordel tas inn i malen for behovsutredning hvor sektoren kan vurdere behov for innleie, estimering av kostnader til dette og eventuelt hvordan fullmaktsstrukturer skal innrettes i forhold til dette.

Intervjuer med respondentene som har hatt et ansvar for utredning i prosjekter, viser at det er varierende hvilket ansvar som gis, og hvorvidt sektoren er gitt et helhetlig ansvar for utredningsarbeid i den tidlige fasen. Dette begrunner vi med at i flere prosjekter er foretaket tidlig inne med ulike former for ansvar og således kommer inn i et tidlig samspill med sektoren. Slik sett kan det være nærliggende for kommunen å vurdere organiseringen og bestiller - utfører modellen man legger til grunn. Ser man de prosjektene som fremheves som gode eksempler på godt organiserte tidlige faser, så har foretaket tatt en koordinerende rolle. Sektoren uttrykker her at de har fått god oppfølging omkring de oppgaver de er gitt ansvaret for. En ytterligere faktor som kan underbygge hensiktsmessigheten av et tidlig samspill, er de prosjekter der det er tilgang på fagkompetanse på tvers av linjeorganisasjonen. Vår vurdering er at når man ikke får dette samspillet til å fungere får man eksempler som investeringsprosjekter knyttet til Kilden og Kanalgården.

Det er fra vårt ståsted forståelig at det er vanskelig å fastslå økonomiske rammer i tilstrekkelig grad basert på en behovsutredning. I dette følger vi langt på vei argumentasjonen med at det først er når anbudsprosessen er avsluttet og tilbud foreligger, at man har fått sikre kostnadsrammer å forholde seg til. Det er imidlertid en høy risiko ved å akseptere en slik antakelse da man her kan oppleve å få kostnadsrammer som eksempelvis ikke er i nærheten av det som i ytterste konsekvens er optimistiske estimer i en tidlig fase. Dette forsterker vår vurdering om at grundige behovsutredninger i sektoren, god organisering av prosjektets tidlige faser, gode vurderinger omkring risiko, tilstrekkelige tidsrammer, vurderinger av alternativer og et godt dokumentert forprosjekt er det som bør legges til grunn som forventning for et tilstrekkelig kvalitetssikret beslutningsgrunnlag.

5. RUTINER FOR TILFREDSSTILLENDEN PROSJEKSTYRING

Har Arendal eiendom KF etablert rutiner som danner grunnlag for tilfredsstillende prosjektstyring, herunder underlagte selskaper?

5.1 REVISJONSKRITERIER

Prosjektstyring er den løpende styringen av et prosjekt som skal sikre at prosjektet blir gjennomført på best mulig måte innenfor kostnadsramme, avtalt tid, kvalitet og ressurser. I det følgende vil vi gjengi de hovedtrekk som Difis prosjektveiviser trekker frem i fasen for gjennomføring hvor foretaket i teorien er gitt det fulle ansvaret i tråd med utførerrollen.

God prosjektstyring handler om å tilfredsstille ønsket til virksomhetens ledelse omkring tilstrekkelig forutsigbarhet og kontroll. Samtidig skal rammevilkårene og organiseringen for prosjektet stimulere til innovasjon og fleksibilitet i gjennomføringen. Riktig styringsstruktur og detaljnivå i målene og planene for prosjektet blir derfor helt avgjørende for å finne den optimale balansen mellom forutsigbarhet og innovasjon i prosjektgjennomføringen.⁹

Prosjektstyring må ikke forveksles med ledelse av prosjektet. Prosjektstyring handler om å sikre fremdrift, holde planer og budsjett og ta hånd om usikkerhet for prosjektet.

Prosjektledelse er et bredere begrep, som også omfatter å sette sammen et godt prosjektteam, få dem til å samarbeide, engasjere og motivere, forebygge konflikter og ta hånd om interessentene for prosjektet.¹⁰ Samtidig er det en felles avhengighet ved begge begrepene i form av forutsetninger for å sikre en vellykket prosjektgjennomføring.

Valg av metoder baserer seg på hva som er egnet for det enkelte prosjekt. Ved valg av metode vil dette legge føringer for roller, ansvar og gjennomføringsstrategi med mer. I gjennomføringsfasen vil også disse forholdene kunne være avklarende for gjennomføringen av anskaffelser i form av en anskaffelsesstrategi og senere inngåelse av kontrakter. Prosjektleder er ansvarlig for å styre gjennomføringsfasene på vegne av prosjektstyret. Dette innebærer at prosjektleder skal delegere oppgaver og rapportere på fremdrift i henhold til prosjektets styringsparametere (tid, kostnad, usikkerhet, kvalitet, omfang og gevinster).

Det er viktig å holde styr på prosjektet og prosjekteier må derfor kontinuerlig sikre forankring i virksomhetsledelsen underveis. I løpet av gjennomføringsfasene vil eierskap til prosjektproduktene som utvikles overføres til brukerne. Det kan være flere overleveringer i et prosjekt avhengig av hvilke produkter et prosjekt skal produsere. Det er sentralt at overlevering gis stor oppmerksomhet og planlegges nøye. Mot slutten av hver av gjennomføringens delfaser skal prosjektlederen sikre at prosjektstyret får tilstrekkelig informasjon slik at de kan evaluere den aktuelle fasen, og at alle produktene i fasen er

⁹ [Prosjektstyring | Digdir](#)

¹⁰ [Prosjektstyring | Digdir](#)

ferdigstilt og godkjent. Videre skal prosjektstyret godkjenne den neste faseplanen, evaluere den oppdaterte prosjektplanen og bekrefte kontinuerlig virksomhetsmessig forankring.

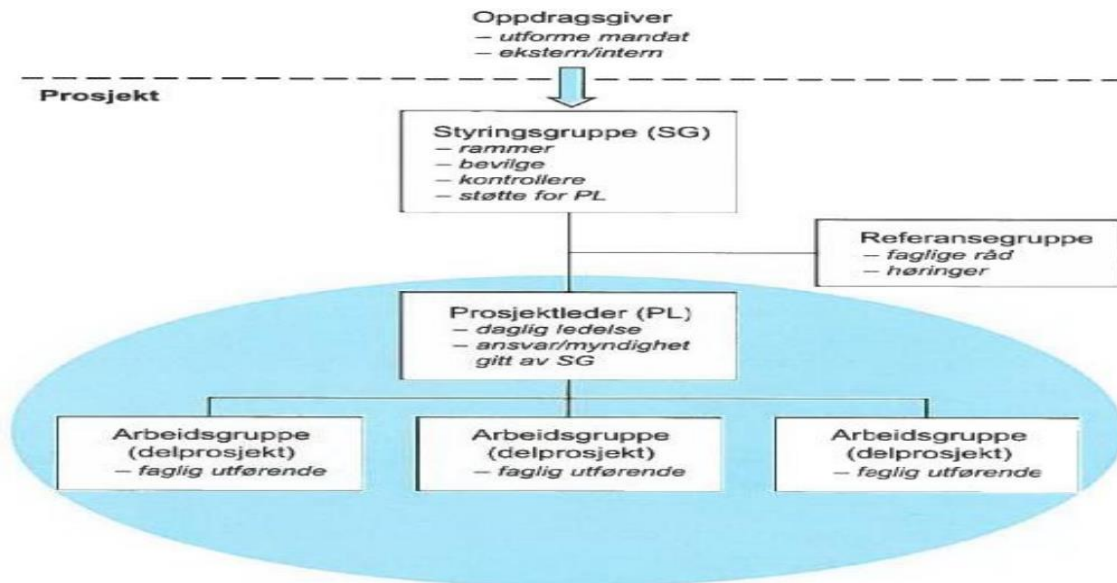
Etter fasen for gjennomføring iverksettes fasen for avslutning som har til hensikt å sikre en strukturert og formell avslutning av prosjektet og en god overlevering til linjen. Dette ansvaret er anbefalt tillagt prosjektleder. I denne fasen kan man trekke lærdom av prosjektets utfall hvor en god avslutning kjennetegnes ved at man gjennomfører en ryddig og omforent avsjekk mellom prosjekt og linjeorganisasjon av at alt er levert som avtalt og i henhold til forventningene. Basert på om målene er nådd, overføres produktansvaret/eierskapet til linjeorganisasjonen, det vil si ansvaret for drift, forvaltning og eventuell videre utvikling av produktene. I avslutningsfasen skal en rekke aktiviteter gjennomføres og omfatter alt fra avslutning av kontrakter, arkivering av dokumenter, lukking av prosjektrengskap, strukturering av erfaringsdata, og oppdatering av gevinstrealiseringsplan, samt å re-allokere prosjektressurser. Avslutningsfasen er et tidspunkt for refleksjon og læring, slik at man kan bruke erfaringene i fremtidige prosjekter.

Prosjektveiviseren omtaler hensiktsmessigheten av et styringsdokument som kan samle viktige forhold i prosjektets ulike faser. Det skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, slik som overordnede rammer, gjennomføringsstrategier og prosjektplan. Styringsdokumentet skal peke ut retningen og omfanget for prosjektet, og danner “kontrakten” mellom prosjektlederen og prosjekteieren. Et slikt dokument ville også kunne vært nyttig for å dokumentere ansvar, roller, myndighet, fullmaktsstrukturer, forholdet mellom utredning og gjennomføring og alle beslutninger i alle faseoverganger.¹¹

Styringen av prosjektet kan med fordel i større grad gjøres nærmere rede for utover hva prosjektveiviseren legger til grunn. Prosjektveiviseren bruker flere begreper omkring hva som eksisterer av roller og hva som forventes av disse. Fra litteraturen som knytter seg til tematikken har Westhagen gjennom sin bok «Prosjektarbeid» gitt et rammeverk og en mer grunnleggende forståelse av hva styring, organisering og ledelse av et prosjekt innebærer.

¹¹ [Utarbeide styringsdokument | Digitaliseringsdirektoratet \(prosjektveiviseren.no\)](#)

Figur 2. Prosjektorganisering



Av dette følger det fra Westhagens teori at det bør etableres en prosjektorganisasjon og hvor det fra prosjektstyringsteori anses som naturlig å sette sammen et team med ulik kompetanse av rådgivende ingeniører, entreprenør, økonomer og brukere. Kompetanse som virksomheten ikke besitter og som anses nødvendig kan eventuelt løses gjennom innleie. Det som pekes på som en risiko i teorien, er at man i en prosjektorganisasjon med for ensidig kompetanse kan oppleve at dette kan være begrensende eksempelvis mellom faktorer som innovasjon, økonomi, faglige behov og læring.

Styringsgruppens oppgaver er ifølge teorien:

- Sikre at prosjektets mål er klart og forstått
- Utpeke prosjektleder og skape retningslinjer/rammer for prosjektorganisasjonen
- Sikre at det er etablert og godkjenne tids- og kostnadsplan og tildele ressurser
- Ta avgjørelser i forhold til viktige prosjektmål. Andre prosjektmål kan delegeres til prosjektleder

Styringsgruppens leder er prosjektansvarlig overfor oppdragsgiver. Styringsgruppen skal være en støtte for prosjektlederen og -gruppen og ikke bare en kontrollerende instans. Ifølge Westhagen er det ikke alltid nødvendig med en styringsgruppe. Om man velger å ikke ha en styringsgruppe, kan denne funksjonen gis en prosjektgruppe. I mangel av styringsgruppe vil dennes funksjoner og oppgaver tilligg prosjektgruppen.

Prosjektlederen har ansvar for å planlegge, organisere og gjennomføre prosjektet i samsvar med vedtatte mål. Dette innebærer ifølge Westhagen (2008):

- Å sørge for at mål og planer, totalt og for den enkelte medarbeider, er forstått og akseptert
- Å etablere gode kommunikasjons- og samarbeidsforhold innenfor prosjektet og i samspillet med omgivelsene
- Å ta initiativ når det oppstår problemer eller muligheter som kan kreve endringer i mål og/eller planer
- Å rapportere til styringsgruppen, og bidra til å skape god personlig kontakt til denne

En annen sentral rolle er byggeleder eller byggherrekontakt som er byggherrens utøvende ledd på en byggeplass i form av oppfølging og kontroll. Byggelederen kontrollerer at arbeidet utføres i overensstemmelse med kontraktsdokumentene, både kvalitet, kravspesifikasjoner og tidsfrister. Byggelederen utfører sitt arbeid etter egen avtale med byggherren eller som en del av en avtale om prosjektadministrasjon. Byggelederens oppgaver er å lede byggemøter og koordinere arbeidet på byggeplassen, der arbeidet også kan være oppdelt i flere entrepriser. Et godt samarbeid og kommunikasjon mellom prosjektleder, byggeleder og byggherren er derfor helt avgjørende for selve prosjektgjennomføringen.

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Arendal eiendom KF bør ha etablert rutiner i samsvar med kommunens investeringsreglement som sikrer tilfredsstillende prosjektstyring av investeringsprosjekter
 - Arendal eiendom KF bør ha implementert kommunens prosjektmodell som metodikk for gjennomføring av investeringsprosjekter.
 - Arendal eiendom KF bør ha et styringsdokument som dokumentasjon av prosjektets ulike faser.
 - Arendal eiendom KF bør ha etablert og dokumentert en prosjektorganisasjon hvor fordeling av ansvar, roller og myndighet samt rapporteringsrutiner beskrives. Kan også ses i sammenheng med et styringsdokument
-

5.2 FAKTA

Som det fremgår av saksfremlegget knyttet til sak 21/87 forutsettes det at foretaksledere i alle aktuelle investeringsprosjekter følger opp de reviderte bestemmelsene i investeringsreglementet. Videre formidler rådmannen at de endringer som er beskrevet i saken, er drøftet med de to daglige lederne som stiller seg bak rådmannens forslag. Det vil si at den prosjektmodellen som legges til grunn, sammen med øvrige krav i

investeringsreglementet, danner grunnlag for hvordan foretaket skal innrette sine rutiner og praksis knyttet til prosjektstyring.

Foretakets rutiner

Foretaket har etablert ulike rutiner og maler hvor man beskriver forhold omkring prosjektorganisering, prosjektmetodikk og sjekklister knyttet til pågående prosjekter. I arbeidet med å belyse problemstillingen har vi i det følgende gått gjennom de to rutinebeskrivelsene vi er forelagt som knytter seg til foretakets prosjektstyring. Det er imidlertid, som omtalt tidligere i rapporten, ulike variasjoner i prosjektenes organisering og fordeling av ansvar som gjør det hensiktsmessig å gjennomgå rutinene i sin helhet og ikke kun knyttet til selve fasen for gjennomføring.

P4 – rutine styringsgruppe og prosjektmetodikk

Rutinen fremstår som det overordnede rammeverket når det kommer til prosjektstyring i foretaket. I rutinen har foretaket implementert kommunens prosjektmodell hvor det for øvrig vises til revidert økonomi- og finansreglement. I rutinen har foretaket knyttet de ulike fasene i prosjektmodellen opp mot hvilke oppgaver og hvilket ansvar foretaket har og hvilket ansvar bestiller har. Når det gjelder de tidlige fasene i prosjektet, er det beskrevet hva som bør forventes med hensyn til ide/behov, hva som inngår i konseptfasen og hva som bør avklares i planleggingsfasen før man går over i gjennomføringsfasen.

Prosjektmetodikk

Ide/Behov/problem – ansvar bestiller:

- Identifisere tiltak

Konsept – ansvar bestiller:

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

Planlegging – ansvar AEKF og bestiller:

- Sikre forståelse for arbeidet som må gjøres for å gjennomføre prosjektet.
- Etablere prosjektets organisering, herunder viktige roller og ansvar knyttet til prosjektets styring.
- Bestemme hva som skal være prosjektets produkter, det vil si hvilke behov og funksjoner prosjektets løsninger skal oppfylle, samt eventuelle føringer eller rammer for utarbeidelse av disse løsningene.
- Utarbeide en overordnet plan for prosjektets gjennomføring, knyttet opp mot et antall gjennomføringsfaser og hva som skal leveres i hver fase.
- Utarbeide en gevinstrealiseringsplan, dvs hva som må til for at prosjektets produkter skal bli tatt i bruk på en slik måte at de forventede gevinster skal bli realisert - BESTILLER

Gjennomføring – ansvar AEKF:

- Gjennomføre anskaffelser
- Inngå kontrakter

Avslutte – ansvar AEKF:

- Formell avslutning av kontrakter
- Oppdatere og lukke prosjektregnskap
- Avslutte og arkivere prosjektdokumentasjon
- Evaluere prosjektet og utarbeide sluttrapport

Realisere – ansvar bestiller:

- Evaluere gevinstrealiseringsplan

Rutiner for styringsgruppen

Saker som skal til styringsgruppen:

- Investeringsprosjekt vedtatt i bystyret og med nivå over kr. 10 mill. (kommunens finansreglement, vedtatt april 2021 legges til grunn)
- Rammeavtaler

Initiativplikt:

- Avdelingsleder og DL initierer at saker legges frem for styringsgruppen
- Avdelingsleder prosjektgruppen initierer saker som legges frem for styringsgruppen
- Prosjektet skal ha definert ansvarlig prosjektleder

Konstituering/sammensetning av styringsgruppen:

- DL utarbeider forslag til sammensetning av styringsgruppen for det enkelte prosjekt og innkaller, i samråd med avdelingsleder prosjekt eller eiendomsutvikling, til første konstituerings møte.

Agenda for første møte i styringsgruppen:

- Gjennomgang av bystyrets bestilling. Alternativer:
 - Styringsgruppen beslutter å gå videre med prosjektet
 - Styringsgruppen setter prosjektet på vent
 - Retur rådmann for avklaring av bestilling
 - Retur styret/bystyret for avklaringer – se punktene under som er sammenfallende. Saksbehandling avklares

Forutsatt at prosjektet videreføres gis følgende bestilling til ansvarlig prosjektleder:

- Realistisk fremdrift
- Gjennomføringsmodell
- Krav iht. ISO. 45001 Arbeidsmiljø og 14001ytre miljø
- Sak til styret og bystyret der det iht. finansreglement skal gjøres:
 - Innhold iht. bestilling beskrives nærmere (Romprogram, mv)
 - Risikovurdering og eventuelt alternative løsningsforslag.
 - Økonomi, kvalitet, fremdrift

Videre styringsgruppemøter skal behandle:

- Utsjekk konkurransegrunnlag også for rammeavtaler
- Gjennomgang tilbud
- Fremdriftsplan
- Avvikshåndtering fremdrift / økonomi / drift

Rutine «fra ide til FDV»

Slik vi forstår «fra ide til FDV»¹² er dette en konkretisering av de oppgaver som er tillagt prosjektledere i et investeringsprosjekt og er i intervjuer med disse omtalt som en sjekklister. I det følgende tar vi for oss dokumentet slik det står oppstilt fra topp til bunn. Rutinens beskrivelser er detaljerte og vi har derfor bestemt oss for å gjennomgå de ulike overskriftene og hva som generelt tillegges disse. «Fra ide til FDV» fremgår for øvrig av rapportens vedlegg 1.

Rutinen legger til grunn at det skal fylles inn prosjekt med navn og prosjektnummer. Videre skal prosjektleder angis og representant for enhet/bruker angis. *Mandat* skal avklares og i dette ligger det i rutinen en forventning om at det foreligger et vedtatt budsjett, en vedtatt bestilling og en henvisning til bystyrevedtak. Under *rolleavklaring – organisasjonplan* er det ikke gitt noen krav til beskrivelser av rollene i prosjektet og organiseringen generelt, men punktet legger til grunn krav om hvordan prosjektet er opprettet i sharepoint, i public 360 og prosjekt opprettet i regnskap.

Punkter som skal opp i styringsgruppen, er en opplisting av forhold som krever at styringsgruppen involveres. Det vi trekker ut som hovedpunkter av denne listen er at man har fokus på de sentrale krav omkring økonomi, risiko, miljøkrav, avvik og endringer/tillegg. *Fremdrift* skal beskrives med oppstart prosjektering, oppstart forprosjekt, anbudsprosess, byggeprosess og ferdigstilling.

*Brakerprosess/AMU*¹³ stiller spørsmål ved om brukere er involvert, om sak har vært oppe i AMU, Agder arbeidsmiljø, om sak er sendt arbeidstilsynet og om foretakets eiendomsdrift har vært involvert. Hvorfor og hvordan disse ulike formene for involvering skal utføres gis det i dokumentet ingen beskrivelse omkring. Neste avsnitt i dokumentet omhandler om hvorvidt prosjektet får støtte, hvor det nevnes eksempler som Husbanken, spillemidler, Enova og andre.

Videre er det et punkt som omhandler løst inventar og om hvorvidt dette er med i budsjett/prosjekt, men det gis ikke noen beskrivelser omkring hvordan man styrer på dette hvis det er sektoren som har ansvar for inventar. Neste punkt i rutinen omhandler konsulenter/leverandører i prosjektet og om disse er innhentet i tråd med krav til offentlige anskaffelser. Det kommer så en sjekklister over punkter som skal sjekkes ut. Dette er forhold

¹² FDV – forvaltning, drift og vedlikehold

¹³ AMU - arbeidsmiljøutvalg

som grunnundersøkelse, SHA plan¹⁴ - KU¹⁵ og KP¹⁶, avklaringer i forhold til IKT Agder, vurdere mål i foretakets strategidokument, om konkurranseregler er sjekket av styringsgruppen, innspill fra kommunalteknikk, infrastruktur/fjernvarme/vann og avløp samt retningslinjer sosial dumping, for å nevne noe.

Avslutningsvis har rutinen et punkt som omhandler *i byggefasen*. Her har man stilt opp en liste over forhold som eksempelvis at uavhengige kontroller må bestilles, om IG¹⁷ er ok, følge opp SHA-arbeid på byggeplass, påseplikt sosial dumping, forhåndsbefaring, testkjøring av bygget før overtakelse, forsikring, opplæring driftspersonell, serviceavtaler inngått og feil, mangler og overtakelse for å nevne noen.

«Fra ide til FDV» har en egen matrise for risiko og usikkerhet. Her skal prosjektleder beskrive hva man knytter risiko til, estimerte kostnader og fremdriftskonsekvens. Det er ikke knyttet prosjektfaser til disse vurderingene.

Implementering av rutiner

I intervjuer med foretaket fremgår det fra flere av respondentene at man ikke har kommet tilstrekkelig i gang med implementering av innholdet i revidert investeringsreglement, men at man har begynt å jobbe med det og at dette er en pågående prosess. Grunnen til at man ikke har sikret en helhetlig implementering av de nye krav og maler tillegges de utfordringer som har vært med pandemien og foretakets situasjon med bruk av hjemmekontor. Det som har med utvikling av rutiner å gjøre, er noe man ifølge prosjektledere arbeider med i foretaket og dette oppgis å ha hatt et utvidet fokus det siste året, noe som har resultert i flere nye rutiner og maler. I intervjuer med de ansatte i foretaket gjøres det oppmerksom på fra prosjektledere at det i liten grad er igangsatt prosjekter etter at revidert investeringsreglementet ble vedtatt. Man har slik sett ikke nødvendigvis vært på et stadium i prosjekter hvor det har vært naturlig å følge de nye kravene i investeringsreglementet.

Daglig leder for foretaket viser til at de endringer som ble gjort i investeringsreglementet i forbindelse med siste revidering, har lagt grunnlaget for arbeidet med rutiner og da spesielt de avklaringer som gjøres i rutinen som omhandler styringsgruppen og prosjektmetodikk. Her har man tatt inn over seg at kommunen har valgt en prosjektmetodikk som også foretaket skal jobbe etter. Ifølge daglig leder presiseres det i arbeidet med faktaverifisering at det er prosjektmetodikken som er foretakets overordnede rutine for prosjektoppfølgning. Når det kommer til «fra ide til FDV» peker daglig leder på at dette er et nyttig verktøy for prosjektleder i form av en sjekkliste for hva man skal sjekke av i de ulike prosjektene. Både avdelingsleder prosjekt og daglig leder viser til at «fra ide til FDV» er et verktøy som er

¹⁴ SHA – sikkerhet-, helse- og arbeidsmiljøplan

¹⁵ KU – koordinator i utførelsesfasen

¹⁶ KP – funksjonen rapporterer til byggherre eller prosjektleder

¹⁷ Igangsetting basert på godkjent byggetillatelse

forankret blant prosjektlederne i foretaket og som med jevnlig mellomrom oppdateres og endres i tråd med de erfaringer man gjør seg underveis.

Sett i lys av at det er store variasjoner i hvordan prosjekter både planlegges og løses, har foretaket i liten grad implementert de krav som omhandler den tidlige fasen av prosjekter. Dette var et tema som ble diskutert i intervju med daglig leder i foretaket. Rutinen P4 – rutine styringsgruppe og prosjektmetodikk beskriver den tidlige fasen med et ansvar på bestiller. «Fra ide til FDV» beskriver i liten grad den tidlige fasen selv om man i intervjuer med prosjektledere får eksempler på prosjekter hvor foretaket er gitt et ansvar for behovsutredning og valg av konsepter. Foretakets rutiner har ikke implementert mal for behovsutredning som er vedlagt revidert investeringsreglement. Videre har ikke foretakets rutiner beskrevet krav som følger av investeringsreglementet når det kommer til en skriftlig dokumentasjon mellom de ulike fasene. Dette er beskrevet i investeringsreglementet ved at; *«nye faser skal ikke igangsettes før beslutning er gjort på grunnlag av dokumentasjon og aktiviteter i fasen forut for beslutningspunktet»*. «Fra ide til FDV» er ikke inndelt etter faser og har ingen krav til dokumentasjon beskrevet mellom overgangene i fasene.

Et forhold vi spesielt merker oss, er at det i rutine for styringsgruppe og prosjektmetodikk fremgår at det skal utarbeides en overordnet plan for prosjektets gjennomføring, knyttet opp mot et antall gjennomføringsfaser og hva som skal leveres i hver fase. Dette er en sentral dokumentasjon som på mange områder svarer ut det som fremstår som mangler ved «fra ide til FDV», som for øvrig ikke omtaler noen overordnet plan.

Selv om foretaket i sin rutine knyttet til styringsgruppen og prosjektmetodikk har etablert roller og ansvar til de ulike fasene av investeringsprosjekter, har ikke «fra ide til FDV» i like stor grad klargjort dette for de ulike punktene som fremgår av sjekklistene. En implementering av malen for behovsutredning vil til en viss grad gi dette, men samtidig er det en rekke forhold som kunne vært hensiktsmessig å klargjøre både i lys av ansvarsforhold mellom foretaket og kommuneadministrasjonen så vel som internt i foretaket. Det være seg ansvar og roller i faseoverganger mellom bestiller og utfører, men også internt i foretaket når det kommer til hva som utløser behov for dialog mellom prosjektleder og styringsgruppen.

I intervjuer har vi stilt spørsmål omkring hva som utløser dialog mellom prosjektleder og styringsgruppen når det kommer til endringer som er av en slik karakter at det kan påvirke økonomi og/eller fremdrift. I intervju med både daglig leder og prosjektledere fremstår det som at det er lav terskel for å ta denne dialogen og at man blant prosjektledere blir møtt på dette fra styringsgruppen. Det som imidlertid i liten grad fremgår av rutinene er hvor terskelen ligger for en slik dialog i forhold til alvorlighetsgrad, økonomiske størrelser osv. Rutinene kunne gitt avklaringer på dette i forhold til både økonomiske terskler, bruk av usikkerhetsavsetning så vel som hvem som har fullmakter til å utløse endringer, eksempelvis brukere og/eller prosjektleder. I slike situasjoner har vi i tidligere prosjekter merket oss at det legges til grunn klare retningslinjer i form av fullmaktsmatriser hvor økonomiske terskler inntil en viss verdi er lagt på prosjektleder, mens styringsgruppen har myndighet utover

prosjektleders terskel. I intervjuer blir det indikert at endringer og kostnader som er vesentlige, skal løftes til styringsgruppen, men hva som er vesentlig fremstår noe usikkert.

Fra flere hold nevnes bruken av konsulenter og innleie av prosjektledere. Hverken kommunens investeringsreglement eller foretakets rutiner har beskrivelser av hvordan man henter inn ønsket kompetanse, herunder anbud eller bruk av rammeavtaler. «Fra ide til FDV» har et eget punkt som stiller spørsmål om konsulenter/leverandører er hentet inn ved offentlig anskaffelse, mens rutine styringsgruppe og prosjektmetodikk ikke omtaler forhold omkring konsulenter/leverandører utover et punkt som omhandler «gjennomføre anskaffelser». Videre kan det være hensiktsmessig at man dokumenterer både opplæring, ansvar og myndighet så vel som økonomiske strukturer når konsulenter blir leid inn. En beskrivelse av hvordan prosjektorganisasjonen ser ut kunne også vært hensiktsmessig å fremstille. Vi merker oss at «Fra ide til FDV» beskriver krav til hvordan man skal lagre «rolleavklaring – organisasjonsplan», men ikke hva den skal inneholde. Her kommer teoriens anbefaling knyttet til en fremstilling av prosjektorganisering av styringsgruppe, prosjektledelse, referansegruppe og brukergruppe inn som viktige anbefalinger til innhold i en slik dokumentasjon.

Gevinstrealisering er et tema som er tatt opp i intervjuer med foretaket, hvor tilbakemeldingen er at dette i utgangspunktet hviler på bestiller. Sett i lys av at foretaket i flere tilfeller er gitt ansvaret for utredning av prosjekter bør det være omtalt i de tidlige fasene av prosjektene. I rutine for styringsgruppe og prosjektmetodikk har man beskrevet gevinstrealisering i fasen for planlegging med ansvar på både foretak og bestiller. Sett i lys av at man ifølge foretaket identifiserer gevinstrealisering i linjen/sektoren i forbindelse med behovsutredning, kunne med fordel også foretaket lagt dette på egen organisasjon i samme fase. «Fra ide til FDV» har ikke omtalt gevinstrealisering. Investeringsreglementet omtaler gevinstrealisering ved at det skal utarbeides gevinstrealiseringsplan tidlig i prosjektet. Denne skal følges opp i hver av fasene og i realiseringsfasen skal det være fokus på at gevinster realiseres i linjen.

Samlet sett er det flere forhold som i større grad kunne vært implementert fra investeringsreglement til foretakets rutiner. Det som muligens kunne ivaretatt dette er bruken av et styringsdokument. Det er i ulike sammenhenger nevnt styringsdokument, også i intervjuer med foretaket, men slik vi forstår det så er det ikke utarbeidet en mal eller rutine som beskriver innholdet i et slikt dokument. Det som imidlertid kan tendere til et slikt dokument, er det som omtales som overordnet plan for prosjektets gjennomføring beskrevet i rutine for styringsgruppe og prosjektmetodikk. Vi er ikke forelagt noe eksempel på dette.

Evaluering er en sentral del av fasen for å avslutte prosjektet. Til dette beskriver rutine for styringsgruppe og prosjektmetodikk et ansvar plassert på foretaket for å gjennomføre evaluering av prosjektet og utarbeide sluttrapport i fasen for å avslutte. Det er imidlertid ikke noen beskrivelse av evaluering i rutinen «fra ide til FDV». Av investeringsreglementets beskrivelse av formål fremgår det at dette skal bidra til evaluering av måloppnåelse, gevinstrealisering og plan for erfaringsoverføring

Anskaffelser er trolig den oppgaven i et investeringsprosjekt som genererer den største kostnaden. «Fra ide til FDV» beskriver flere forhold som omhandler anskaffelser, men det fremgår i liten grad hvilke hensyn man skal vektlegge og hvilke mål og strategier som legges til grunn før konkurransegrunnlaget legges frem for styringsgruppen. I forbindelse med faktaverifisering av rapporten har det fra daglig leder i foretaket blitt påpekt at foretaket har overordnede strategimål vedtatt av styret og bystyret (strategidokumentet). Her beskrives blant annet miljøkrav og seriøsitetsbestemmelser med videre.¹⁸

For bygg og anleggsprosjekter med terskelverdier 10/50 millioner skal det foreligge et forprosjekt. Dette er ikke beskrevet i «fra ide til FDV». Investeringsreglementet inneholder i tillegg flere bestemmelser om hva en saksutredning skal inneholde, og hvem som skal involveres. Det er i tillegg et krav at det skal legges frem en egen analyse dersom prosjekter vurderes å ha særskilt stor praktisk eller økonomisk risiko. Dette er ikke beskrevet i «fra ide til FDV» utover matrisen for risiko, som antas å ikke være ment for analyser.

I arbeidet med faktaverifisering peker daglig leder på at investeringsreglementet ligger til grunn for foretakets rutiner og er tatt inn i foretakets styringsverktøy (QM+) i sin helhet, samt referert til i metodikken/rutiner for styringsgruppen. Det er presisert fra daglig leder at man ikke har fremmet prosjekt etter at finans- og investeringsreglementet ble endret. Dette er etter foretakets vurdering ikke hensyntatt når rapporten beskriver mangler ved «fra ide til FDV».

Prosjektorganisering

Når det kommer til prosjektorganisering, har vi i intervju med daglig leder diskutert hva som er normal prosjektorganisering av investeringsprosjekter i foretaket. Daglig leder legger til grunn kommunens prosjektmetodikk i hvordan prosjektorganiseringen etableres. Budsjettene for prosjektene gjennomgås med prosjektledere og prosjekter tildeles basert på kompetanse og erfaring. Deretter etableres styringsgruppen som normalt består av daglig leder og foretakets ledergruppe, men i de tilfeller avdelingsleder prosjekt har egne prosjekter er hun ikke en del av styringsgruppen. Styringsgruppen har det overordnede ansvaret for økonomiske rammer, bevilgning og støtte. Styringsgruppen gis fortløpende rapportering fra prosjektleder, i hovedsak når det kommer til avvik, men daglig leder gjør oppmerksom på at det også gis orienteringer uten at det nødvendigvis trenger å handle om avvik.

Revisor stilte daglig leder spørsmål omkring hvordan organiseringen er i de tilfeller hvor man leier inn eksterne. Til dette svarer daglig leder at innleide konsulenter i liten grad gis fullmakter, mens innleide prosjektledere gis fullmakter tilsvarende det øvrige prosjektledere har. Det gis eksempel på innleie av prosjektleder til ny legevakt, hvor den innleide prosjektlederen gis ansvar på lik linje med øvrige prosjektledere og tilsvarende samme fullmakter.

¹⁸ Strategidokument for Arendal eiendom KF

Daglig leder ble også spurt om han opplever at det er tydelige avklaring mellom foretaket og administrasjonen når det kommer til organiseringen av investeringsprosjekter. Daglig leder oppfatter at det er godt definert hva som er ansvarsfordelingen mellom ham og rådmannen. Det vektlegges fra daglig leder at når man går inn i prosjekter så må disse defineres fra dag én når det kommer til hvem som har hvilket ansvar. Foretaket overtar det formelle ansvaret i det øyeblikket bystyret har gjort en bevilgning. Før dette har sektoren gjort sin del av jobben med behovsutredning og involvering av brukere. Rådmannen peker på at det er varierende hvor involvert han er i investeringsprosjekter. For de større prosjektene med økt risiko, både omdømmemessig og økonomisk så er rådmannen i større grad orientert. I enkelte tilfeller oppleves det likevel fra rådmannen som at prosjektet er kommet langt før helheten når rådmannen, men i det store bildet så er rådmannen orientert.

For å bidra til bedre informasjonsflyt mellom rådmann og foretak, ble det ifølge rådmannen for en tid tilbake etablert fast praksis med konsernledermøte hver mandag formiddag, hvor lederne for foretakene møter rådmannens lederlag. Oppdatering på tidligfase av prosjekter er tema her. Når det gjelder roller, ansvar og myndighet, så opplever rådmannen at man i hovedsak har arbeidet seg frem til en rimelig tydelig avklaring av roller og myndighet mellom foretaket og kommuneadministrasjonen. Rådmannen peker på at foretaksorganiseringen med eget styre for foretakene gjør at rådmannen har svært begrenset myndighet overfor disse. Rådmannens involvering i foretakenes virksomhet oppleves uønsket, og kommuneloven gir heller ikke rådmannen noe tydelig mandat i denne sammenheng.

Når det kommer til intervjuer med prosjektledere i foretaket, bekrefter de langt på vei de beskrivelser som er gitt av daglig leder. Sett fra prosjektlederens ståsted er det oversiktlig hvordan roller og ansvar er fordelt i et investeringsprosjekt. Det vises også her til at dette følger av hvordan man har organisert seg med bestiller - utfører modellen. Prosjektledere bekrefter at de rapporterer til styringsgruppen i de tilfeller det er avvik.

Prosjektledere har i intervjuer gitt uttrykk for at det kan være varierende hvordan prosjekter organiseres når man kommer til nivåene under prosjektleder. Dette avhenger av hvorvidt man opererer med totalentrepriser eller ikke. Det gis uttrykk for at man normalt anskaffer prosjekter basert på totalentreprise hvor entreprenøren har et ansvar for å bekle rollen som byggeleder. En av prosjektlederne viser til byggherreforskriften, som beskriver roller og ansvar mellom entreprenør og foretaket og at man forholder seg til denne. En av prosjektlederne viser til at man tidlig i fasen for gjennomføring kan være preget av enkelte utfordringer i organiseringen ved at, det vi oppfatter som sektor / enhetsleder, kan ta på seg for mye ansvar. Det nevnes også at det kan forekomme situasjoner hvor det oppstår usikkerhet omkring hvilket ansvar de enkelte involverte har. Det fremheves at når de (sektor / enhetsleder) får eget budsjett, kan det bli noe rotete. Som eksempel til dette vises det til når sektoren / enhetsleder har egne budsjetttrammer for inventar og skal håndtere dette. Ifølge prosjektleder må dette koordineres og det bør vurderes om dette kan gjøres enklere eksempelvis ved at utførende entreprenør løser det.

Rutiner i praksis

Som tidligere omtalt så har det vært uttalt fra foretaket at man ikke har vært i faser av prosjekter hvor det har vært nærliggende å ta i bruk de nye kravene i investeringsreglementet. Slik sett har det å måle praksis og etterlevelse av nye krav i investeringsreglementet i liten grad gitt noen åpenbar verdi, men en gjengivelse av prosjektlederens erfaringer har vært hensiktsmessig for å synliggjøre deres opplevelse av styrker og svakheter med foretakets rutiner.

Prosjektledere i foretaket har varierende bakgrunn, hvor enkelte har lang erfaring fra kommunal sektor, mens noen har en bakgrunn fra det private. Når det kommer til utdanning, har de fleste ansatt i nyere tid, slik vi forstår det, en relevant utdanning for den jobben de utfører som prosjektleder i form av ingeniørutdanning og/eller arkitektutdanning. Prosjektledere ble stilt spørsmål omkring hvorvidt de opplevde at de ble gitt tilstrekkelig opplæring da de ble ansatt. Det uttrykkes fra enkelte at det var en stor overgang fra privat virksomhet til kommunal virksomhet. Det ble ikke gitt så mye opplæring i det som omtales som det interne systemet i kommunen, men man ble satt inn i prosjekter i en utviklingsfase og gitt opplæring i denne konteksten. En av de intervjuede prosjektlederne viser til at man i det private er vant til å ha sjekklister og prosedyrer for de ulike arbeidsoppgavene. Erfaringen fra foretaket er at man i mindre grad har rutiner og at man i større grad tilpasser dokumentasjon til det enkelte prosjekt ut fra behovet underveis.

Avdelingsleder prosjekt ble spurt om hvordan hun opplever prosjektmodellen Arendal kommune har lagt til grunn i sitt investeringsreglement. Avdelingsleder er kjent med at prosjektmodellen er basert på Difis prosjektveileder og at man jobber etter denne. Det er startet et arbeid med hvordan man i foretaket mer spesifikt skal forholde seg til den, men man ser fordelene med at man kan stille klarere krav til bestiller.

Forholdet mellom bestiller og utfører har vært et tema i intervjuer med prosjektledere, med et spesielt fokus på faseovergangene. Avdelingsleder prosjekt utdyper at med nye krav til bestiller i form av mal for behovsutredning vil bestillinger bli mer tydelige i forhold til behovet. Når budsjettene er vedtatt, er det rutine at man har nødvendige møter for å avklare prosjektet og overgangen mellom faser og mellom bestiller og utfører. En av prosjektlederne viser til at i de tilfeller hvor man har uklare bestillinger, utløser dette merarbeid ved at man må tilbake til styringsgruppen i foretaket og diskutere rammen for prosjektet. En annen konsekvens av en mangelfull behovsutredning er at når prosjektleder overtar prosjektet, så utløser det merarbeid ved at en del forhold må gås opp på nytt. Dette fremstår tidkrevende da man må involvere sektoren på nytt for å få nødvendige avklaringer. Prosjektledere uttrykker at man i disse fasene har hatt opplevelser av at bruker muligens har et noe høyere ambisjonsnivå for hva man ønsker enn hva som er reelt innenfor de tildelte økonomiske rammene. Da må man gjerne bruke noe tid på å avklare forskjellen mellom hva sektoren ønsker og hva som er det reelle behovet. I denne sammenheng blir det vist til eksempler hvor man har gode erfaringer som eksempelvis med nye legevakten, hvor man opplevde at sektoren hadde en klarhet i hva man kunne få innenfor de tildelte rammene og ikke hadde noen

forventninger utover dette. Samtidig erfarte man at den involvering som var utført i brukergruppen, gav gode resultater knyttet til fremtidig drift og fokus på gevinstrealisering.

I barnehagesektoren er det ifølge prosjektledere noe enklere å kunne utarbeide kalkyler fordi man i barnehageprosjekter kan prosjektere basert på normer etter hvor mange barn som legges til grunn, men også her kan man oppleve at man kan komme inn i prosjekter hvor sektoren har sine ønsker uten at dette nødvendigvis er basert på økonomiske vurderinger. Generelt opplever prosjektledere at man i de prosjekter hvor sektoren er godt forberedt er det enklere å følge rutiner og få god flyt i prosjektene.

Når foretaket har overtatt prosjektet, er det et ønske om at prosjektet har så tydelige rammer som mulig, da dette vil kunne redusere behovet for endringer senere i prosjektet. Basert på sektorens behov gjennomfører foretaket et forprosjekt, hvorpå denne dokumentasjonen danner grunnlaget for det man ønsker å gå ut i markedet med knyttet til anbudsrunder. Så kan man oppleve i prosjekter at det ikke er samsvar mellom den økonomiske rammen som er bevilget og hva som blir den anslåtte kostnaden for prosjektet basert på forprosjektet. Da må prosjektet tilbake til bystyret med sak som beskriver de utfordringer man har og basert på politisk beslutning revurdere prosjektet enten ved å redusere kostnadsrammen eller gå videre med prosjektet, men med økt bevilgning. Ifølge prosjektledere er dette forhold som kan være krevende basert på at man kan oppleve et tidspress, men som er helt nødvendige for å sikre en sammenheng mellom bevilgning og antatt kostnad. Tidspress vil medføre økt risiko for at man ikke lykkes med denne sammenheng.

Foretaket har ikke forelagt revisor noen form for dokumentasjon som indikerer at man opererer med et styringsdokument. Det er i intervjuer derfor stilt spørsmål omkring hvordan prosjektledere sikrer at dokumentasjon gjennom hele prosjektet samles og organiseres i lys av at man ikke har et styringsdokument. Prosjektledere viser i denne sammenheng til «fra ide til FDV» som det dokumentet som danner grunnlag for når man skal dokumentere, hva man skal dokumentere og hvordan det skal dokumenteres. En av prosjektlederne viser til at man har dokumentert noe ulikt fra prosjekt til prosjekt og i hovedsak organiserer dette basert på egne vurderinger. Prosjektleder legger imidlertid til at med den prosjektmodellen man har nå, så legges det til grunn at man gjør dette likt.

«Fra ide til FDV» som rutine er diskutert med prosjektlederne og det gis uttrykk for at det har vært noe varierende kvalitet på denne rutinen. En av prosjektlederne uttalte at rutinen var noe man ofte gav tilbakemelding på, i form av at den ikke var hensiktsmessig å bruke. Dette bekreftes av avdelingsleder prosjekt, som viser til at man har et fokus på å oppdatere rutinen underveis basert på de gjennomganger man har med prosjektledere, nye reglementer og hvordan man organiserer seg. Det alle prosjektledere er enige om er at «fra ide til FDV» anses som en sjekkliste og et levende dokument som krever at man utvikler den slik at den til enhver tid er best mulig tilpasset det behovet den skal dekke.

En av prosjektlederne er opptatt av at man setter det kontinuerlige arbeidet med å forbedre rutiner i sammenheng med evalueringer. Til dette uttaler prosjektlederen at man bør ha en evalueringssliste hvor man evaluerer prosjektet i sin helhet og med særlig fokus på de feilene man har erfart. Erfaringene må deles med øvrige prosjektledere. En av de øvrige prosjektlederne er ærlig på at man ikke har noe system for evaluering, men at det har vært pratet om å utarbeide evalueringer i form av sluttevalueringer. Ytterligere en prosjektleder uttaler at evaluering er noe man skal jobbe med. Det vises til at man for prosjekter utarbeider sluttrapport, men det er ikke kjent for revisor om dette innebærer noen form for evaluering av prosjektet.

Angående investeringsreglementets krav til dokumentasjon av de ulike faser uttaler en av prosjektlederne at spesielt når man opplever utskiftninger i organisasjonen, kommer det til syne svakheter i prosjektets dokumentasjon. Til dette gis det uttrykk for at man bør ha en rutine som legger til grunn synliggjøring av fremdrift, prosess og evaluering. En rutine som ikke bare gjelder prosjektledere, men hele foretaket da dette involverer ulike deler av organisasjonen i ulike stadier av prosjektet.

Når det kommer til myndighet, roller og ansvar, gis det tydelige svar omkring dette i intervjuer med alle prosjektledere. Det vektlegges fra alle at man gjennom faste møtearenaer gis mulighet for å diskutere alle forhold ved prosjektet, men først og fremst fremdrift, økonomi og eventuelle avvik. Det er også godt kjent hvordan avvik håndteres ved at man først melder dette til avdelingsleder prosjekt som videre rapporterer dette til daglig leder og/eller til styringsgruppen. I og med at daglig leder prøver å være tilstede i de faste møtene bidrar dette til at relevant informasjon tilkommer ham på et tidlig tidspunkt.

Med hensyn til at endringsmeldinger erfaringsmessig er den faktoren som i størst grad påvirker bruken av usikkerhetsavsetningen har vi i intervjuer med prosjektledere stilt spørsmål omkring hvilke rutiner man har for å håndtere dette. En av prosjektlederne uttaler at «selv om man har gode rutiner kan man ikke gjøre noe med uforutsette ting, men man kan gjøre klare utredninger og ha en veldig god margin». Det kan også ifølge prosjektleder dukke opp forhold som er drevet frem av bruker og som kan være kostnadsdrivende. Det vises i en slik sammenheng til konkrete eksempler som for eksempel annet type gulv enn hva man planla med. Prosjektleder viser da til at deres jobb er å gjøre bruker oppmerksom på hva budsjettet tillater av endringer. Det pekes også på at det i praksis ikke alltid er mulig å gjennomføre et prosjekt uten disse endringene, «det må bare løses underveis og man kan ikke planlegge for alt». En av prosjektlederne gjør oppmerksom på at endringsmeldinger baseres på en tilleggsbestilling eller et ekstra behov fra byggherre, og slik sett har entreprenør krav på inndekning av slike ekstra utgifter. Revisor stiller i denne sammenheng spørsmål om ikke endringsmeldinger kan unngås hvis man har presise konkurransegrunnlag, hvor det gis til svar at man er enig i det, men at det handler om brukers ønsker i selve byggeprosessen og forhold man ikke har tatt høyde for.

Avslutningsvis i intervjuer med prosjektledere har vi stilt spørsmål omkring deres syn på fellesnevnerne for kostnadsoverskridelser i kommunal sektor de seneste tiårene; optimistiske kostnadskalkyler, mangelfulle behovsutredninger og manglende risikovurderinger / usikkerhetsavsetninger. Det er bred enighet blant prosjektledere om at har man mangelfulle behovsutredninger gir det økt risiko for at man kan få utilsiktede økonomiske kostnader senere i prosjektet. Samtidig gjøres det oppmerksom på at det er behovsutredningen som danner grunnlag for den kalkylen som foretaket utarbeider og som videre danner grunnlag for politisk beslutning. Har man behovsutredninger av dårlig kvalitet vil dette påvirke de endelige finkalkyler og i vesentlig grad øke risikoen knyttet til blant annet om usikkerhetsavsetninger er tilstrekkelige. Et annet forhold som trekkes frem er at man kan utarbeide gode kalkyler knyttet til det man antar skal bli prosjektets kostnader, men tallene man opererer med i en tidlig fase av prosjektet kan endre seg helt frem til man får det endelige anbudet på bordet. Dette er også et forhold man må ha god dialog med politisk beslutningsnivå omkring.

En av prosjektlederne uttrykker, basert på sin erfaring at man regelmessig opplever at disse fellesnevnerne inntreffer i prosjekter. Prosjektleders oppfatning omkring håndtering av disse forholdene er at man med erfaring får bedre forståelse for hvordan dette skal håndteres. Det fremholdes at normalt sett så koster prosjektene mer enn det man har trodd. Da er det ifølge prosjektleder viktig at man går til sektoren /enheten og sier ifra om at dette får vi ikke til. Det pekes også på tidspress som en faktor som kan ha innvirkende årsak, og for prosjektleder har man med tiden lært seg at man ikke må la seg styre av press. Prosjektleder legger til grunn at det er finkalkylen som danner rammen for prosjektet og når man går ut i markedet får man svar på om man treffer, enten blir det dyrere eller så blir det billigere enn det man har kalkulert med. Når det gjelder det å styre på usikkerhet, så ses dette på som en buffer og et handlingsrom hvor endringer kan forekomme og må håndteres. Hvordan bufferen for usikkerhet er brukt, vil ifølge prosjektleder, stå i rapporten enten tidlig i prosessen eller etter at prosjektet er gjennomført.

Prosjektstyring i underlagte selskaper

Prosjekt av betydning i underlagte selskaper har vært byggingen av nytt kontorbygg for utleie til Statsforvalteren i Agder (Fløyveien 14 AS), samt noe arealer utover dette med formål om utleie i samme bygget. I intervju med daglig leder i foretaket ble det diskutert omkring hva som var formålet med etableringen av henholdsvis Fløybyen AS og Fløyveien 14 AS. Ifølge daglig leder ble Fløybyen AS opprettet med formål om å utvikle Fløyheia og da så man aksjeselskap som en hensiktsmessig måte å organisere et utviklingsselskap på. På denne måten kunne man få en hensiktsmessig byutvikling samtidig som det var bystyrets ønske å ha en organisasjonsform som bidro til at man kunne operere dynamisk og effektivt i markedet. Det presiseres fra daglig leder at Fløybyen AS ble opprettet på bakgrunn av et flertall i bystyret.

Da man senere skulle konkurrere om nye kontorarealer for Statsforvalteren, og senere vant dette anbudet, fisjonerte man ut Fløyveien 14 AS som et eget aksjeselskap med den hensikt å bygge og senere leie ut kontorlokaler. Også her var det bystyret som gjennom sitt flertall tok

beslutningen. Etablering av et aksjeselskap var basert på en forventning om at det ville gjøre det enklere å hente inn kapital for bygging av nytt kontorbygg. Når det gjelder offentlighet, valgte man fra foretaket å spille med åpne kort når det gjaldt aksjeselskapets virke. Dette ble ifølge daglig leder vurdert og besluttet som hensiktsmessig all den tid det er et fullt ut kommunalt fullt ut eid selskap. Slik sett fulgte man i det vesentligste de rammer for anskaffelser og prosjektstyring som gjennomføres i kommunen for øvrig.

Knyttet til prosjektstyringen i prosjektet Fløyveien 14 AS har vi intervjuet en av foretakets prosjektledere som i prosjektets periode har vært utleid til Fløybyen AS og senere Fløyveien 14 AS, med oppgaver knyttet til rivningen av den gamle Sjømannsskolen og bygging av Fløyveien 14. Når det gjelder roller, så har prosjektlederen vært byggherrens representant i prosjektet, og hvor daglig leder i Fløybyen AS var byggherre. Prosjektleder informerer revisjonen om at han ved ansettelse ble leid ut til Fløybyen AS fra første arbeidsdag. Han har således ikke gjort seg kjent med de lokale rutiner som eksisterer ved foretaket, men viser til at han er gitt en enkel innføring i kommunens investeringsreglement.

Prosjektleder har i intervju med revisjonen beskrevet hvordan man har organisert prosessen fra da man rev gamle Sjømannsskolen og frem til ferdigstillelse av nytt kontorbygg i Fløyveien 14 AS. Når det gjaldt behovsutredningen knyttet til Fløyveien 14, hadde Statsforvalteren i Agder støtte fra Statsbygg til utforming av kravspesifikasjon. Fra Statsbygg ble det også utarbeidet et rom- og funksjonsprogram som på en mer detaljert måte beskrev de behov man hadde. Dette la grunnlaget for gjennomføring av forprosjekt, som ifølge prosjektleder ikke var noe man strengt tatt trengte å gjøre sett i lys av den organisasjonsformen man hadde. Knyttet til forprosjekt fulgte man den samme fremgangsmåten som øvrige prosjekt i kommunen, med rapportering til styret i foretaket og eventuelt videre til bystyret. Det vises til at man satt i syv måneder med arkitekter, landskapsarkitekter, ingeniører og konsulenter med arbeid knyttet til beskrivelse av prosjektet. Med dette som grunnlag får man ifølge prosjektleder «vanntette» spesifikasjoner. God planlegging er etter prosjektleders mening minst halve jobben. Man visste veldig godt hva man skulle ha og selv om man brukte mye tid og penger på forprosjektet så ser man i ettertid at dette gir uttelling ved at man opplever en gjennomføringsfase hvor det aller meste går på skinner.

Når det gjelder anbudsprosessen, ble denne ifølge prosjektleder gjennomført i tråd med krav til lov om offentlige anskaffelser og således også i tråd med kommunale prosjektprinsipper. Prosjektleder viser til at da man lyste ut konkurransen første gang, så var det basert på 100 % vektning av pris. Det viste seg da at de tilbud som kom inn, var for høye sett mot forprosjektets beregninger. Det ble da besluttet at man skulle lyse ut nytt anbud, men da med 70 % vektning av pris og 30 % myke verdier (20 % kompetanse og 10 % tildelt personale). Prosjektleders tanke var da at man ønsket å få inn tilbud hvor det blant annet ble satt fokus på beskrivelser av hvordan entreprenør så for seg prosjektgjennomføring, sammensetning av aktører, bruk av lærlinger og ikke minst at entreprenør hadde kontor på byggeplassen. Det kostet ifølge prosjektleder noe mer med valgte entreprenør enn billigste tilbud, men samtidig sparte man

penger fra første anbudsrunde til anbudsrunde nummer to. Det er ifølge prosjektleder slik markedet fungerer og man var slik sett heldig med de tilpasninger man gjorde, samt markedets respons på oppdragsgivers tanker og utforming av konkurransegrunnlaget.

I forhold til at det gis uttrykk for at det aller meste har gått på skinner med byggingen av Fløyveien 14 ble det en del diskusjoner mellom revisor og prosjektleder omkring hvordan man håndterte risiko i prosjektet, sett i lys av at det i svært liten grad har vært endringsmeldinger som har medført ekstra kostnader for byggherre i dette prosjektet. Prosjektleder viser i denne sammenheng til at han tidligere har jobbet i privat sektor og har derfor vært vant til å gå gjennom kontrakter og planer. I dette prosjektet sitter han som han sier; «på andre siden av bordet». For å unngå endringsmeldinger kan man ifølge prosjektleder ikke satse på at ting ordner seg, det man ønsker å få må man beskrive. Slik sett skal det ikke være grunnlag for endringsmeldinger såfremt ikke bruker/leietaker av bygget kommer med spesielle ønsker etter byggestart, som igjen utløser endringer, og forutsatt at man har gjort grundige forundersøkelser av byggegrunnen. Det har ifølge prosjektleder vært endringsmeldinger på Fløyveien 14, men da fordi Statsforvalteren har ønsket disse endringene og hvor kostnaden også er viderefakturert Statsforvalteren.

I forhold til prosjektorganiseringen viser prosjektleder til at det har vært klare roller i prosjektet. Prosjektleder viser til at prosjektets styringsgruppe var styret i Fløybyen AS også etter fisjonen Fløyveien 14 AS. Det ble gjennomført møter mellom prosjektleder, daglig leder og styringsgruppen en gang per uke i begynnelsen av prosjektet som etter hvert ble til en gang annenhver uke og deretter en gang per måned. Til disse møtene utarbeidet prosjektleder rapporter på flere sider der alle momenter styret skulle ta stilling til ble tatt med. Det var en enighet om at alle større avgjørelser, samt avgjørelser med innvirkning på driften av bygget skulle tas opp med styringsgruppen. Utover dette ble det gjennomført byggherremøter med entreprenør hvor også daglig leder i Fløybyen AS deltok. I byggherremøtene tok daglig leder i Fløybyen AS de fleste avgjørelsene, men hvis det var forhold av større omfang eller som hadde innflytelse på driften, så ble dette tatt med inn i styringsgruppemøtene for beslutning. I tillegg til disse møtene ble det gjennomført leietakermøter med Statsforvalteren hvor deres innspill og signaler ble fanget opp og formidlet videre til entreprenør i form av innspill/endringsmeldinger.

Prosjektleder har i intervju med revisjonen vært tydelig på at tilstedeværelse på byggeplassen var en forutsetning for å lykkes med prosjektet som helhet og i dette sikre HMS, fremdrift og fange opp signaler om forhold av betydning. Prosjektleder har en oppfatning om at man må bli flinkere til å være tilstede på byggeplassen og følge opp prosjektene tettere enn hva man kanskje gjør ellers. Det samme gjelder ledelsen, hvor prosjektleder erfarer at hvis ledelsen er regelmessig på byggeplassen så får man større forståelse for de utfordringer og behov man møter der. I praksis viser prosjektleder til at han selv i prosjektet på Fløyveien 14 var koordinator for utførelse (KU). Det innebar å være på byggeplassen hver dag og sørge for at byggingen ble gjennomført på en trygg måte med gode rutiner for trygge omgivelser. Bygget

på Fløyveien 14 ble ifølge prosjektleder satt opp på 14 måneder, noe som betegnes som rekordtid, og dette uten alvorlige ulykker eller ulykker med fravær.

Prosjektet er ifølge prosjektleder nå over i en ny fase der hele bygget er tatt i bruk og hvor prosjektleders oppgave er å følge opp feil og mangler. Han ser frem til å gjennomføre en evaluering av prosjektet og håper at man i foretaket kan ta med seg de erfaringene som er gjort, videre i deres neste prosjekter.

5.3 REVISORS VURDERINGER

Sett i lys av at man gjennom våre undersøkelser ser store variasjoner knyttet til ansvarsdeling mellom kommuneadministrasjon og foretaket i investeringsprosjekters tidlige fase, er vår vurdering at de rutiner som foretaket har etablert, ikke er tilstrekkelige for å imøtekomme kravene i investeringsreglementet. Det er imidlertid mindre justeringer som skal til for å sikre implementering omkring dette. I likhet med kommuneadministrasjonen bør foretaket implementere mal for behovsutredning og generelt beskriver de tidlige fasene hvor også foretaket har et ansvar for prosjekter knyttet til behovsutredning. På tross av at man i foretaket ikke har kommet tilstrekkelig i gang med prosjekter som skal følge krav utledet av revidert investeringsreglement, er ikke dette etter vår vurdering noen tilstrekkelig grunn for at man ikke har revidert sine rutiner. Det er imidlertid til dels betryggende at daglig leder er tydelig på at man knyttet til igangsatt investeringsprosjekt av ny flerbrukshall legger til grunn at ny mal for behovsutredning, sammen med investeringsreglementets øvrige krav, legges til grunn for arbeidet med beslutningsgrunnlag for politisk behandling.

Samlet sett ser vi svakheter ved foretakets rutiner når det kommer til sammenhengen mellom de ulike rutinene. Vår vurdering er at man i foretaket i tilfredsstillende grad, i sin overordnede rutine for styringsgruppe og prosjektmetodikk, har implementert kommunens prosjektmodell slik investeringsreglementet legger til grunn. Det er i denne sammenheng etablert en oversikt over hva foretaket legger til grunn av krav knyttet til de ulike fasene i prosjektmetodikken i form av rutine for styringsgruppe og prosjektmetodikk. Rutinen tar på et overordnet nivå for seg de vesentlige forhold i prosjektets ulike faser, mens «fra ide til FDV» fremstår i liten grad å være utviklet i takt med øvrige rutine. Hvis man skal se på «fra ide til FDV» som en sjekkliste for prosjektledere, har denne flere sider ved seg som med fordel kunne vært revidert i tråd med nytt investeringsreglement. Først og fremst handler dette om at den ikke legger til grunn fasene i prosjektmodellen og krav til dokumentasjon mellom de ulike fasene, men også en mer konkretisering av hvilke arbeidsoppgaver som ligger til de ulike oppgavene i sjekklisten. Dette vil etter vår vurdering sikre nødvendig dokumentasjon både med hensyn til beskrivelser av prosjektet, men først og fremst omkring ansvar, roller og myndighet eksempelvis i overgang mellom fasene.

I forhold til ansvar, roller og myndighet kan man trekke frem flere faktorer som underbygger viktigheten av dette. En konkretisering av fullmakter ville gitt nyttige svar på flere områder av

prosjektstyringen spesielt knyttet til bruk av innleide konsulenter som rutiner i liten grad beskriver, men hvor daglig leder i intervjuer har gitt gode beskrivelser. Når det kommer til de forhold vi har omtalt som mangler eller svakheter i form av anskaffelsesstrategi, evaluering, gevinstrealisering og fullmaktsstrukturer, er dette forhold som kunne vært en del av et styringsdokument. Ser man de rutinene som er etablert i foretaket under ett, er det flere forhold ved disse som det kunne vært hensiktsmessig å skapt mer kunnskap omkring og som kunne gitt verdi til andre involverte i prosjektets ulike faser. I en overgang mellom prosjektets tidlige faser knyttet til behovsutredning og valg av konsept og fasen for gjennomføring, vil det etter vår vurdering være hensiktsmessig å samle krav til dokumentasjon i et styringsdokument. Vi kan imidlertid ikke legge til grunn at foretaket har noen form for formelle mangler knyttet til dette, da man må se på et styringsdokument som et «bør krav».

I forhold til prosjektorganisering fremstår det som at foretaket i det vesentligste har innarbeidede strukturer som i praksis sikrer tilfredsstillende prosjektorganisering. Det gjøres vurderinger av de enkelte prosjekter, og prosjektleder utpekes basert på kompetanse og erfaring. Det gis uttrykk for at det foreligger klare strukturer mellom de ulike nivåene i prosjektorganisasjonen og hva som ligger til grunn for rapportering mellom disse. Noe vi for øvrig vil vurdere nærmere i neste problemstilling.

Når det kommer til hvordan foretaket opplever sine rutiner i praksis peker flere av prosjektlederne på det de har opplevd som varierende kvalitet på sjekklisten «fra ide til FDV». De uttrykker viktigheten av at sjekklisten ses på som et levende dokument som må utvikles i tråd med erfaringer og det behovet den skal dekke. Vår vurdering er at skal man sikre en tilfredsstillende prosjektstyring i praksis, må man ha tilstrekkelig rutiner som utvikles basert på innspill fra de som er brukere av rutinen. Vår vurdering er at foretakets avdelingsleder for prosjekt og prosjektledere har gode refleksjoner omkring hvordan man skal løse de utfordringer man opplever og verdien av den erfaringen man har opparbeidet seg, men det er slik vi ser det en tydelig svakhet omkring hvordan dette settes i system gjennom regelmessige og frittstående evalueringer.

Vår vurdering er at man gjennom etablering av faste møtearenaer med felles gjennomgang av framdrift, økonomi og avviksrapportering langt på vei sikrer gode rammer for informasjon og kommunikasjon mellom prosjektledere, men vel så viktig er det at man gjennom å ha etablert en avdelingslederstilling sikrer at det tydeliggjøres et ansvar for organisering og videre rapportering til styringsgruppe når det oppstår behov for dette. Det er også, etter vår vurdering, en styrke at man gjennom tydeligere ledelse sikrer et helhetlig blikk på foretakets pågående prosjekter både når det kommer til økonomi, så vel som kapasitet og kompetanse. Det at daglig leder deltar i møter med avdelingsleder og prosjektledere er etter vår vurdering en styrke da informasjon av betydning tilkommer ham på et tidlig tidspunkt.

Når det kommer til prosjektstyring i underlagte selskaper, fremstår det som at man i det vesentligste har valgt å følge overordnede kommunale prinsipper for gjennomføring av prosjektet, men at man i mindre grad har basert seg på foretakets rutiner. Det vises blant annet

til at man har valgt å gjennomføre anbudsprosess i tråd med krav til lov om offentlige anskaffelser og har hatt en prosjektorganisering hvor styringsgruppe involverte foretaket. Basert på hvordan prosjektet Fløyveien 14 AS er blitt gjennomført og de erfaringer som er gjort omkring dette, er vår vurdering at foretaket bør sikre at prosjekterfaringer også gjort i underlagte selskaper settes i sammenheng med foretakets øvrige evaluering av prosjektstyring.

Basert på intervjuer og forelagt dokumentasjon er vår samlede vurdering at foretaket ikke fullt ut har implementert de krav som følger av investeringsreglementet. Ved at man fremholder egne rutiner som «fra ide til FDV», som ikke er i samsvar med de krav som følger av investeringsreglementet, erkjenner man at man i liten grad har tatt innover seg de grunnleggende forhold som rådmannen har redegjort for i sitt saksfremlegg til bystyret da nytt investeringsreglement ble vedtatt.

Sett i lys av de variasjoner som er i måten man organiserer investeringsprosjekter på, er det etter vår vurdering tydelige svakheter ved foretakets rutiner når det kommer til prosjekters tidlige fase. Selv om ansvar for sentrale forhold i den tidlige fasen gjennomgående fra foretakets side forventes utført av bestiller, er det flere eksempler på prosjekter hvor foretaket selv er gitt betydelig eller det fulle ansvar i utredningsarbeidet. Det at man da utelukker en del forhold i investeringsreglementet når det kommer til egne rutiner, må kunne betegnes som ikke tilfredsstillende.

6. RUTINER OG ETTERLEVELSE KNYTTET TIL ØKONOMISK RAPPORTERING

Har Arendal eiendom KF rutiner for økonomisk rapportering og i hvilken grad etterleves disse i praksis?

6.1 REVISJONSKRITERIER

Den løpende rapporteringen i forhold til investeringsprosjekters økonomiske situasjon er et viktig element i styringen av et prosjekt. Hvis et prosjekt har en negativ økonomisk utvikling som kan påvirke overholdelse av den tildelte økonomiske rammen, er det avgjørende at det gis rapportering omkring dette til administrative og politiske beslutningsnivåer. Hvis en slik negativ utvikling går for langt, vil det kunne medføre at man blir satt i en uheldig situasjon hvor man blir fanget i en fremdrift hvor det er for sent å snu. Sentralt i dette står selvsagt også i hvilken grad man i prosjektets tidlige fase og ved oppstart av prosjektgjennomføringen har utført tilstrekkelige vurderinger omkring risiko og synliggjort usikkerhetsavsetninger som kan gi foretaket en buffer for å imøtekomme de avvik som oppstår. Et annet viktig element er å rapportere på fremdrift, som også kan få stor betydning for prosjektets økonomiske resultat.

Bystyret gir gjennom handlings- og økonomiplan sine årlige bevilgninger til drift og investeringer. Dersom et investeringsprosjekt går over flere år er det årsbudsjettet som angir total kostnadsramme for nye oppstartede prosjekter og årets bevilgning på det aktuelle prosjektet. Det fremgår av kommuneloven § 14-5 at kommunedirektøren minst to ganger i året skal rapportere til bystyret om utviklingen av inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. En forutsetning for at dette skal fungere i praksis er at foretaket i tilstrekkelig grad informerer og rapporterer til rådmannen, formannskapet og/eller bystyret hvis det oppleves økonomiske forhold som er av en slik art at dette anses som nødvendig å rapportere. Krav til foretakets rapportering følger av kommuneloven § 9-15 hvor det fremgår at daglig leder minst to ganger i året skal rapportere til foretakets styre om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med foretakets årsbudsjett.

Videre har vi basert våre kriterier på veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» som i 2011 ble utarbeidet av kommunal og regionaldepartementet. I denne veilederen tar man for seg blant annet den løpende oppfølgingen av investeringsprosjekter. Veilederen bygger på rammene og prinsippene i gjeldende lov og forskrift. Veilederen peker på at formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter er å vurdere avvik sett mot vedtatt kostnadsramme. Skjer det vesentlige endringer i investeringsprosjektet, vil det være informasjon som må brukes i oppfølgingen av prognosen for året og budsjettet, samt vurderes om det får konsekvenser for senere års økonomiplaner. Etersom det formelt sett ikke foreligger noen bestemmelser omkring formen for oppfølging av investeringsinstrukser gir veilederen rettleiding om hvordan en slik oppfølging kan

gjennomføres. Av veileder fremgår det at: *oppfølging av investeringsprosjekter gjøres i forhold til prosjektets kostnadsrammer. En løpende oppfølging av prosjekter gjennom et budsjettår vil kunne gi informasjon om at utgangspunktet (overslaget) ikke var tilstrekkelig (reelle overskridelser), at de årlige bevilgninger ikke har vært tilstrekkelige, eller at framdriften i prosjektet har blitt endret. Derfor vil slik løpende oppfølging gjennom budsjettåret også måtte gi innspill til budsjettsiden, selv om dette ikke er prosjektregnskapets eneste formål. Det er viktig at ny kunnskap om et prosjekts framdrift og utvikling gir bidrag til budsjettoppfølgingen.*¹⁹

Veileder presiserer at det kan være hensiktsmessig å begrense den informasjon som gis gjennom løpende oppfølging ved at: *hvilken informasjon som bør gis i forbindelse med løpende oppfølging av investeringsprosjekter, bør begrenses til formålet med oppfølgingen. Det kan bli uoversiktlig for beslutningstakerne dersom rapporteringen blir for omfattende, både når det gjelder spesifisering av utgiftene, og spesifisering i kolonner. Det gis derfor som anbefaling å vise påløpte utgifter og kostnadsramme, samt endringer i prognosene dersom det viser seg å være behov for å justere disse.*

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Arendal eiendom KF bør ha etablert rutiner som sikrer løpende rapportering omkring status og økonomisk utvikling for investeringsprosjektet i egen organisasjon herunder underlagte selskaper
- Arendal eiendom KF har etablert en praksis som sikrer at foretakets styre, rådmann og bystyret gis løpende informasjon av betydning og hvor rapportering i det minste bør inneholde informasjon omkring påløpte utgifter, kostnadsramme og hvilken betydning endringer har for investeringsprosjektets prognoser

6.2 FAKTA

Kommunens rutiner

Gjennom investeringsreglementets punkt 8.9 – rapportering og mer-/mindreforbruk er det etablert krav til foretakets rapportering knyttet til investeringsprosjekter. Av investeringsreglementet fremgår det at det skal rapporteres på investeringene samlet til bystyret i hver tertialrapport og i årsrapporten. Rapporteringen skal skje samlet for de største investeringene med fokus på hva som er vesentlig styringsinformasjon som fremdrift,

¹⁹ Veileder – Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet

økonomi, kvalitet og risiko. Årsakene til avvik skal kommenteres, konsekvenser vurderes og eventuelle korrigerende tiltak foreslås.

Når det gjelder tertialrapportene, skal rådmannen i henhold til investeringsreglementet foreslå eventuelle endringer i forhold til årets budsjett, herunder justering av rammer i forhold til prosjektenes faser, og som viser konsekvensene for handlingsprogramperioden. Et helhetlig forslag til budsjettendringer vises i vedlegg til meldingene.

For årsrapporten legger investeringsreglementet til grunn at det rapporteres samlet og overordnet på de største investeringene med fokus på hva som er vesentlig styringsinformasjon, herunder eventuelle endringer i forventet framdrift og avvik i forhold til samlet prosjektramme. Som vedlegg til regnskapet presenteres en detaljert oversikt med årets resultat per prosjekt. Skulle det foreligge signaler om mulige overskridelser i større investeringsprosjekter skal rådmannen sørge for at det blir redegjort for dette i første månedsrapport. Samtidig skal det umiddelbart utarbeides sak til bystyret om tilleggsbevilgning dersom tidspunkt gjør at det er for lenge å vente til neste tertialrapport.

Det utarbeides sluttrapporter til politisk nivå for alle byggeprosjekt der kostnadsrammen overstiger de til enhver tid gjeldende EØS terskelverdier²⁰ og for prosjekter av særlig politisk interesse. For øvrige prosjekt utarbeides sluttrapport for administrativ behandling i henhold til delegeringsfullmaktene.

Prosjektavslutningene tas til behandling i bystyret i tertialrapportene og i bystyresak i desember. Prosjekter med mindreforbruk finansierer prosjekter med merforbruk. Netto mindre-/ merforbruk tas hensyn til ved låneopptak.

Foretakets rutiner og etterlevelse

I gjennomgangen av foretakets rutiner merker vi oss at det i liten grad er beskrevet noen krav omkring rapportering hverken når det kommer til hvilken rapportering som skal gjennomføres og/eller hvor ansvaret for dette ligger.

Rutinen P4 – rutine styringsgruppe og prosjektmetodikk omtaler rapportering knyttet til fasen *avslutte* hvor ansvaret til foretaket er beskrevet til å være utarbeidelse av sluttrapport. Når det gjelder «fra ide til FDV», er det i denne rutinen gitt noen beskrivelser av ansvar omkring rapportering. Det som i sistnevnte rutine kan settes i sammenheng med rapportering er det som omtales som «punkter som skal opp i styringsgruppen». Her fremgår det at man skal ta opp med styringsgruppen forhold hvor endringer eller tillegg samlet sett går utover prosjektets ramme og/eller fremdrift. Risiko og usikkerhet som påvirker prosjektets økonomiske eller fremdriftsmessige rammer, er det øvrige forholdet hvor styringsgruppen skal involveres.

Rapportering har vært et tema i intervjuer med prosjektledere og daglig leder i foretaket. Daglig leder har gjort rede for det som er foretakets rapporteringslinjer, og disse

²⁰ 51,5 mill. kr jfr. kommunens reglement for offentlige anskaffelser per 30. april 2020

rapporteringslinjene oppfattes å være godt innarbeidet når det kommer til investeringsprosjekter. Prosjektledere rapporterer til avdelingsleder prosjekt som videre rapporterer til prosjektets styringsgruppe, styringsgruppen rapporterer til foretakets styre og foretakets styre rapporterer til bystyret. Daglig leder er i alle investeringsprosjekter en del av styringsgruppen til det enkelte prosjekt og den rapporteringen som går fra styringsgruppen, er daglig leder ansvarlig for. Når det gjelder mer generelle forhold, så rapporterer daglig leder til styret i foretaket som videre rapporterer til bystyret.

I intervjuer med prosjektledere er det en klar forståelse av hvordan man skal rapportere. Etter at man etablerte stillingen som avdelingsleder prosjekt skal alle prosjektledere rapportere til denne og normalt sett er avdelingsleder prosjekt også en del av prosjektenes styringsgruppe. I intervju med daglig leder i foretaket er han tydelig på at i de prosjekter hvor avdelingsleder prosjekt har et selvstendig prosjektlederansvar er hun ikke en del av styringsgruppen til det gjeldende prosjekt. Det er etablert en fast møtstruktur mellom avdelingsleder prosjekt og prosjektledere hvor man gjennomgår og orienterer omkring pågående prosjekter. Daglig leder opplyser at han også deltar på disse møtene så langt det lar seg gjøre for å kunne ha en oversikt over status i prosjektene utover den informasjonen han får i styringsgruppen.

Når det kommer til hva som skal rapporteres, viser prosjektledere til at så snart det foreligger et avvik i et prosjekt skal dette rapporteres til avdelingsleder prosjekt. Stort sett så handler det om fremdrift og økonomi, men det blir også vist til at man er involvert i løpende rapportering som eksempelvis tertialrapportering og årsrapportering.

«Fra ide til FDV» omtaler avviksrapportering under «punkter som skal opp i styringsgruppen ved; «endringer eller tillegg som samlet sett går utover prosjektets ramme og/eller fremdrift» og «risiko og usikkerhet som påvirker prosjektets økonomiske eller fremdriftsmessige rammer». Rutine P-4 prosjektmetodikk omtaler avviksrapportering under «videre skal styringsgruppemøter behandle:» ved «Avvikshåndtering fremdrift / økonomi / drift». Vår oppfatning er at «fra ide til FDV» sin intensjon, om at man skal rapportere til styringsgruppen når man går utover prosjektets samlede ramme, fremstår noe reaktivt. I intervjuer har vi derfor prøvd å få et klarere bilde av hva som skal til før man rapporterer på avvik. Det fremstår for revisor som at prosjektledere har et klart bilde av at når det kommer til økonomi så skal dette rapporteres når man ser at det kan komme til økonomiske overskridelser av budsjett. Dette bekreftes for øvrig av avdelingsleder prosjekt som viser til at større overskridelser er når prosjektene går over budsjett og om større overskridelser skjer så rapporterer avdelingsleder prosjekt til daglig leder.

Overfor revisor har daglig leder utdypet flere forhold ved rapporteringen. Det som knytter seg til avviksrapportering, er normalt økonomi, fremdrift og kvalitet, hvor avvik normalt sett først og fremst handler om økonomiske forhold. Økonomi har ifølge daglig leder størst interesse og skaper erfaringsmessig mest engasjement. I tillegg er også fremdrift en viktig parameter som krever tett oppfølging og rapportering omkring. Revisor stilte spørsmål omkring erfaring med avvik knyttet til helse, miljø og sikkerhet (HMS). Til dette svarte daglig leder at man som

byggherre har et overordnet ansvar for at HMS følges hos totalentreprenør og manglende etterlevelse resulterer i avvik knyttet til HMS. Ifølge daglig leder så rapporteres HMS-avvik i kommunens systemer for dette.

Slik vi opplever daglig leder så har han en noe annen oppfatning omkring hva som skal til for å utløse rapportering på avvik i forhold til det som gis inntrykk av fra prosjektledere. Daglig leder peker på at når man gjennomfører de faste møter med prosjektledere og avdelingsleder prosjekt så går man gjennom det enkelte prosjekt og ser på eventuelle avvik i prosjektene. Er det forhold av vesentlig betydning skal dette ifølge daglig leder formidles videre til styringsgruppen. Eksempler på avvik kan være endringsmeldinger i prosjektet hvor man må ta stilling til kostnadsendringer og da må diskutere dette med styringsgruppen. Det som utgjør de ulike oppfatningene omkring dette, er at daglig leder ser på alle løpende endringer som er vesentlige, som forhold som skal rapporteres, mens prosjektledere ser på overskridelser av det totale budsjett som grunnlag for rapportering. Daglig leder peker blant annet på at når man bruker av usikkerhetsavsetning, så kan det også innebære krav til avviksrapportering selv om ikke budsjettet er overskredet. I arbeidet med faktaverifiseringen av rapporten gir daglig leder tilbakemelding om at det ikke er en ulik oppfatning mellom ham og prosjektledere knyttet til dette. Det begrunnes med at; «i rapportering til styringsgruppa i «ide til FDV» beskrives avvik som prosjektledere skal rapportere på. Dvs. fremdrift, økonomi og drift. I tillegg har daglig leder kommentert rapportering i prosjektledermøtet, som avholdes hver mnd, hvor både status og avvik er en del av gjennomgangen. Vi mener at det her ikke er ulik oppfatning mellom DL og prosjektledere på dette punktet».

Revisor stilte spørsmål til daglig leder omkring hva som skal oppfattes som en vesentlighet og således utløse rapportering til styringsgruppen. Til dette hadde daglig leder ikke noe klart svar omkring terskler eller grad av alvorlighet, noe som ifølge ham er avhengig av prosjekttype og prosjektets karakter. Daglig leder viste for øvrig til at det som utgangspunkt er prosjektleder som er gitt et budsjett og som har økonomisk ansvar for dette, men at det sikrer en viss transparens og kontroll ved at man har faste møter hvor man diskuterer disse forholdene hvor daglig leder er tilstede. Generelt så peker daglig leder på at møtene legger til rette for at man kan diskutere og veilede kollegaer knyttet til konkrete problemstillinger og ved at man skriver referater fra disse møtene skapes det høy grad av etterprøvbarehet.

Etterlevelse av rapporteringskrav

Når det kommer til etterlevelse av rapportering, har vi i vår tilnærming til dette tatt en tilfeldig gjennomgang av årsrapporter, tertialrapporter og enkeltstående rapporteringer for å kontrollere om foretakets rapportering er i tråd med de forventninger som legges til grunn i investeringsreglementet.

Når det kommer til de krav som følger av investeringsreglementet knyttet til årsrapporter, har foretaket gitt en oppstilling av investeringsprosjekter i kommunens årsberetning med regnskap, som viser investeringer i anleggsmidler pr. prosjekt. Det fremgår i denne sammenheng prosjektnummer, prosjektets navn og regnskap, regulert budsjett og opprinnelig

budsjett for det gjeldende året. Av oppstillingen for 2020 ser vi at det er beskrivelser av prosjektene som gir nærmere informasjon om prosjektet omhandler kjøp av eiendom, nybygg, oppgraderinger, mulighetsstudier med mer. Det kan legges til at vår regnskapsrevisor årlig gjennomfører kontroll av at budsjettendringer registrert i regnskapssystemet, er i henhold til vedtak fra bystyret.

Foretaket rapporterer i tertialrapportene på forslag til endring for investeringsprosjekter, avslutning av investeringsprosjekter og status i enkeltprosjekter. I vår gjennomgang av utvalgte tertialrapporter²¹ ser vi at det rapporteres på større prosjekt i forhold til status for fremdrift og om budsjett er i tråd med plan for prosjektet. I forbindelse med endringer for investeringsprosjekter handler dette om de prosjekter som enten har økte utgifter / reduserte inntekter eller prosjekter som har reduserte utgifter / økte inntekter. Vi merker oss i vår gjennomgang at det er prosjekter hvor det er endringer knyttet til økte utgifter, også er gitt en tilhørende status og begrunnelse for dette. I foretakets tertialrapporteringer fremgår det informasjon omkring pågående investeringsprosjekt og under avsnittet for spesielle utfordringer fremgår det kommentarer til investeringsprosjekter hvor det er enten utfordringer med prosjektets økonomi, grunnforhold eller fremdrift. Foretaket har i tertialrapporteringer stilt opp prosjekter som er foreslått avsluttet og hvor det fremgår mer- eller mindreforbruk. Videre er det gitt en oppstilling av prosjekter som foreslås avsluttet.

Enkeltstående rapporteringer skal i tråd med investeringsreglementet gjøres i de tilfeller hvor det kan foreligge informasjon om større overskridelser. Daglig leder i foretaket ble spurt om hvorvidt det foreligger eksempler på prosjekter hvor det har vært slik rapportering. Revisor ble i denne forbindelse forelagt rapporteringshistorikk knyttet til heis Fløyheia. Den historikken som er forelagt, er omfattende og viser enkeltstående rapporteringer i perioden 2018 – 2020. Av forelagte dokumentasjon fremgår det at rapporteringen er gitt fra daglig leder til styret, fra daglig leder til formannskapet og fra daglig leder til bystyret. Rapporteringen knytter seg til forhold som omhandler budsjettsprekke og flere av sakene er benevnt som hastebehandling hvor rapporteringen er adressert formannskapet.

I intervju med rådmannen stilte vi spørsmål omkring hans opplevelse av rapportering fra foretaket. Rådmannen peker på at foretaket skal rapportere avvik gjennom tertialrapporteringen. Utover dette er det en forventning om at rådmannen blir informert umiddelbart når større avvik opptrer. Ettersom rådmannen har ukentlige møtepunkter med foretaket er det hans erfaring at det er enkelt å gi oppdateringer. Når det kommer til hvilke terskler som skal utløse rapportering, så er ikke dette definert, men det er svært sjeldent det forekommer avvik som rådmannen ikke blir informert om. Når det gjelder heis Fløyheia så er det rådmannens forståelse av prosjektgjennomføringen og informasjon til rådmannen med flere, at mye av utfordringen lå innad i foretaket.

²¹ Tertialrapport 1/2020, 2/2020 og 1/2021

Heleide underlagte selskaper

I intervju med daglig leder for foretaket stilte vi spørsmål omkring hvilke rapporteringsrutiner som er lagt til grunn fra foretakets side knyttet til underlagte selskaper i kraft av at de er eier/deleier i tre ulike aksjeselskap.

Når det gjelder rapportering i aksjeselskapene, er vi ikke forelagt noen form for dokumentasjon omkring rutiner for rapportering. Daglig leder viser til at det var etablert rutiner som la til grunn rapportering fra daglig leder i Fløybyen AS, prosjektleder i Fløyveien AS og daglig leder i foretaket til foretakets styre. Foretakets styre er politisk oppnevnt og har vært generalforsamling for både Fløybyen AS og Fløyveien AS. Det har siden salget av Fløyveien AS vært endringer i den kommunale eierstrukturen knyttet til Fløybyen AS som nå er underlagt Arendal næringselskap. I intervju med daglig leder viser han til at foretaket per i dag ikke har noen heleide underlagte aksjeselskap.

6.3 REVISORS VURDERINGER

Kommunens rutiner for rapportering har etter vår vurdering ikke blitt implementert i foretakets rutiner. Når det er sagt, så fremstår foretaket å ha en praksis som imøtekommer de overordnede krav som følger av investeringsreglementet når det kommer til hva og hvordan man rapporterer knyttet til pågående investeringsprosjekter.

Det som imidlertid skaper noe usikkerhet, er hvor terskelen ligger for at man rapporterer på avvik i pågående prosjekter. Til dette er de tilbakemeldinger som er gitt i intervjuer noe uklare sett mot alvorligheten av de konsekvenser dette kan medføre. Det at man legger til grunn en rapportering ved overskridelse av, eller når man oppdager at det er stor sannsynlighet for overskridelse av budsjett, er etter vår vurdering ikke tilfredsstillende. Det bør være løpende rapportering knyttet til økonomiske endringer av vesentlighet, hvor man bør etablere rutiner som beskriver rammer for hva som utløser rapportering i form av terskler, alvorlighet og konsekvens for prosjektet.

Sett i lys av at foretaket i liten grad har etablert rutiner for rapportering er det i mindre grad grunnlag for å sammenstille dette med etterlevelse. Basert på tilbakemeldinger primært gitt fra avdelingsleder prosjekt og daglig leder, synes foretaket å ha en etterlevelse av kommunens overordnede krav til rapportering når det kommer til tertial- og årsrapport. Forhold knyttet til sluttrapport fremgår av foretakets rutine for styringsgruppe og prosjektmetodikk, mens «fra ide til FDV» beskriver enkelte forhold som danner grunnlag for å involvere styringsgruppen i håndtering av avvik.

Når det kommer til løpende rapportering av forhold som må anses som vesentlige, bør foretaket i større grad klargjøre hva som skal legges til grunn i forståelsen av dette. Slik sett kan kommunens overordnede krav til rapportering, som omtaler løpende rapportering ved større overskridelser, være noe mer konkret i de tilfeller hvor man eksempelvis har begynt å benytte seg av usikkerhetsavsetningen tidlig i prosjektets gjennomføringsfase.

Når det kommer til underlagte selskaper, synes det som at det har eksistert en praksis for hvordan rapporteringen skulle gjennomføres mellom heleide underlagte selskaper og styret som også utgjorde generalforsamling. Vi er imidlertid ikke forelagt noen dokumentasjon som beskriver noen form for skriftlighet omkring rapporteringsrutiner.

7. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 KONKLUSJON

Arendal kommune har i sitt investeringsreglement etablert en felles prosjektmetodikk for kommunen, herunder foretakene. Investeringsreglementet vektlegger etter vår vurdering viktige forhold som ivaretar klare beslutningspunkter og krav til dokumentasjon mellom de ulike fasene. Det er en styrke at de ulike fasene i tilstrekkelig grad skal dokumenteres før man går videre til neste fase. Revidert reglement for investering imøtegår etter vår vurdering de formelle lovkrav som stilles til rådmannens utredningsplikt. Dette begrunner vi med at rådmannen har etablert et nødvendig fokus omkring forhold som forsvarlighet og tilstrekkelighet i den tidlige fasen av investeringsprosjekter og arbeidet med behovsutredninger. At man etablerer relativt detaljerte maler for utredningsarbeidet er en styrke da dette også i større grad vil kunne gi politikere et mer tilstrekkelig, enhetlig og mer oversiktlig grunnlag for beslutninger i investeringsprosjekters tidlige faser.

Det er fra vårt ståsted forståelig at det er vanskelig å fastslå økonomiske rammer i tilstrekkelig grad basert på en behovsutredning. I dette følger vi langt på vei argumentasjonen med at det først er når anbudsprosessen er avsluttet og tilbud foreligger, man har fått sikre kostnadsrammer å forholde seg til. Det er imidlertid en høy risiko med å akseptere en slik antakelse da man her kan oppleve å få kostnadsrammer som knyttet til bevilgning ikke kunne vært ansett som akseptable. Dette forsterker vår vurdering om at grundige behovsutredninger i sektoren, god organisering av prosjektets tidlige faser, gode vurderinger omkring risiko, tilstrekkelige tidsrammer, vurderinger av alternativer og et godt dokumentert forprosjekt er det som bør legges til grunn som forventning for et tilstrekkelig kvalitetssikret beslutningsgrunnlag.

Fra våre undersøkelser ser vi store variasjoner knyttet til ansvarsdeling mellom kommuneadministrasjon og foretaket i investeringsprosjekters tidlige fase. Sett i lys av at foretaket i flere prosjekter har et ansvar i prosjekters tidlige faser er vår vurdering at de rutiner som foretaket har etablert, ikke er tilstrekkelige for å imøtekomme kravene i investeringsreglementet. Det er imidlertid mindre justeringer som skal til for å sikre implementering omkring dette, ved at man i tråd med investeringsreglementet implementerer mal for behovsutredning i foretakets rutiner og generelt beskriver de tidlige fasene hvor også foretaket har et ansvar for prosjekter med behovsutredning. På tross av at man i foretaket ikke har kommet tilstrekkelig i gang med prosjekter som skal følge krav utledet av revidert investeringsreglement, er ikke dette etter vår vurdering noen tilstrekkelig grunn for at man ikke har revidert sine rutiner. Det er imidlertid til dels betryggende at daglig leder er tydelig på at man knyttet til igangsatt investeringsprosjekt av ny flerbrukshall legger til grunn at mal for behovsutredning sammen med investeringsreglementets øvrige krav legges til grunn for arbeidet med beslutningsgrunnlag for politisk behandling.

Samlet sett ser vi svakheter ved foretakets rutiner når det kommer til sammenhengen mellom de ulike rutinene. Vår vurdering er at man i foretaket i tilfredsstillende grad, i sin overordnede rutine styringsgruppe og prosjektmetodikk, har implementert kommunens prosjektmodell slik investeringsreglementet legger til grunn. Det er i denne sammenheng etablert en oversikt over hva foretaket legger til grunn av krav knyttet til de ulike fasene i prosjektmetodikken i form av rutine for styringsgruppe og prosjektmetodikk. Rutinen tar på et overordnet nivå for seg de vesentlige forhold i prosjektets ulike faser, mens «fra ide til FDV» fremstår i liten grad å være utviklet i takt med øvrige rutine. Hvis man skal se på «fra ide til FDV» som en sjekkliste for prosjektledere har denne flere sider ved seg som med fordel kunne vært revidert i tråd med nytt investeringsreglement. Først og fremst handler dette om at den ikke legger til grunn fasene i prosjektmodellen og krav til dokumentasjon mellom de ulike fasene, men også en mer konkretisering av hvilke arbeidsoppgaver som ligger til de ulike oppgavene i sjekklisten. Dette vil etter vår vurdering sikre nødvendig dokumentasjon både med hensyn til beskrivelser av prosjektet, men først og fremst omkring ansvar, roller og myndighet eksempelvis i overgang mellom fasene.

I forhold til ansvar, roller og myndighet kan man trekke frem flere faktorer som underbygger viktigheten av dette, men en konkretisering av fullmakter ville gitt nyttige svar på flere områder av prosjektstyringen spesielt knyttet til bruk av innleide konsulenter som rutiner i liten grad beskriver, men hvor daglig leder i intervjuer har gitt gode beskrivelser. Når det kommer til de forhold vi har omtalt som mangler eller svakheter i form av anskaffelsesstrategi, evaluering, gevinstrealisering og fullmaktsstrukturer er dette forhold som kunne vært en del av et styringsdokument.

I forhold til prosjektorganisering fremstår det som at foretaket i det vesentligste har innarbeidede strukturer som i praksis sikrer tilfredsstillende prosjektorganisering. Det gjøres vurderinger av de enkelte prosjekter og prosjektleder utpekes basert på kompetanse og erfaring. Det gis uttrykk for at det foreligger klare strukturer mellom de ulike nivåene i prosjektorganisasjonen og hva som ligger til grunn for rapportering mellom disse.

Når det kommer til hvordan foretaket opplever sine rutiner i praksis peker flere av prosjektlederne på det de har opplevd som varierende kvalitet på sjekklisten «fra ide til FDV». De uttrykker viktigheten av at sjekklisten ses på som et levende dokument som må utvikles i tråd med erfaringer og det behovet den skal dekke. Vår vurdering er at skal man sikre en tilfredsstillende prosjektstyring i praksis, må man ha tilstrekkelig rutiner som utvikles basert på innspill fra de som er brukere av rutinen. Vår vurdering er at det foreligger et potensiale for foretaket når det kommer til å nyttiggjøre seg av ulike erfaringer ved at dette settes i system gjennom regelmessige og frittstående evalueringer.

Vår vurdering er at man gjennom etablering av faste møtearenaer med felles gjennomgang av framdrift, økonomi og avviksrapportering langt på vei sikrer gode rammer for informasjon og kommunikasjon mellom prosjektledere, men vel så viktig er det at man gjennom å ha etablert en avdelingsleder sikrer at det tydeliggjøres et ansvar for organisering og videre rapportering

til styringsgruppe når det oppstår behov for dette. Det er også, etter vår vurdering, en styrke at man gjennom tydeligere ledelse sikrer et helhetlig blikk på foretakets pågående prosjekter både når det kommer til økonomi, så vel som kapasitet og kompetanse. Det at daglig leder deltar i møter med avdelingsleder og prosjektledere er etter vår vurdering en styrke da informasjon av betydning tilkommer ham på et tidlig tidspunkt.

Når det kommer til prosjektstyring i underlagte selskaper fremstår det som at man i det vesentligste har valgt å følge overordnede kommunale prinsipper for gjennomføring av prosjektet, men at man i mindre grad har basert seg på foretakets rutiner. Det vises blant annet til at man har valgt å gjennomføre anbudsprosess i tråd med krav til lov om offentlige anskaffelser og har hatt en prosjektorganisering hvor styringsgruppe involverte foretaket. Basert på hvordan prosjektet er blitt gjennomført og de erfaringer som er gjort omkring dette er vår vurdering at foretaket bør sikre at prosjekterfaringer også gjort i underlagte selskaper settes i sammenheng med foretakets øvrige evalueringer.

Sett i lys av at foretaket i mindre grad har etablert skriftlige rutiner for rapportering er det i liten grad grunnlag for å sammenstille dette med etterlevelse. Basert på de tilbakemeldinger primært gitt fra avdelingsleder prosjekt og daglig leder synes foretaket å ha en etterlevelse av kommunens overordnede krav til rapportering når det kommer til tertial- og årsrapport. Forhold knyttet til sluttrapport fremgår av foretakets rutine for styringsgruppe og prosjektmetodikk, mens «fra ide til FDV» beskriver enkelte forhold som danner grunnlag for å involvere styringsgruppen i håndtering av avvik.

Når det kommer til løpende rapportering av forhold som må anses som vesentlige bør foretaket i større grad klargjøre hva som skal legges til grunn i forståelsen av dette. Slik sett kan kommunens overordnede krav til rapportering, som omtaler løpende rapportering ved større overskridelser, vært noe mer konkret i de tilfeller hvor man eksempelvis har begynt å benytte seg av usikkerhetsavsetningen tidlig i prosjektets gjennomføringsfase.

Når det kommer til underlagte selskaper synes det som at det har forelagt en praksis for hvordan rapporteringen skulle gjennomføres mellom heleide underlagte selskaper og styret som også utgjorde generalforsamling. Vi er imidlertid ikke forelagt noen dokumentasjon som beskriver noen form for skriftlighet omkring rapporteringsrutiner.

7.2 ANBEFALINGER

- Vi anbefaler at foretaket iverksetter en helhetlig gjennomgang av sine rutiner med fokus på å etablere rutiner som er i samsvar med revidert investeringsreglement og med et nødvendig fokus på evaluering.
- Vi anbefaler at foretaket etablerer et styringsdokument som for større prosjekter kan sikre en helhetlig dokumentasjon med spesielt fokus på å ivareta kravene til skriftlig dokumentasjon mellom prosjektets ulike faser.

- Vi anbefaler at foretaket implementerer krav til rapportering i sine rutiner og at man samtidig skaper klare forventninger omkring hva som skal utløse rapportering når det kommer til oppstått usikkerhet omkring prosjekters økonomiske ramme.
- Vi anbefaler at Arendal kommune, basert på rapportens ulike funn, vurderer om bestiller – utfører modellen fungerer på en hensiktsmessig måte.

7.3 RÅDMANNENS KOMMENTAR

Den gjennomførte revisjonen bygger på kommunens vedtatte økonomi og finansreglement. Dette ble sist oppdatert i april 2021, med oppdaterte rutiner knyttet til investeringer. Reglementene gjelder for kommunen og foretakene. Utover disse gjelder ulike administrative rutiner for resultatenhets- og foretaksledere.

Revisjonsrapporten er gjennomgått av kommunedirektøren, med særlig oppmerksomhet rundt de avvik og anbefalinger som revisjonen har kommet frem til. Da rapporten i stor grad også omhandler Arendal eiendom KF har det også vært innhentet en kommentar fra daglig leder i foretaket.

Tilbakemelding på merknader fra revisjonen:

Revisjonens merknad nr. 1:

Vi anbefaler at foretaket iverksetter en helhetlig gjennomgang av sine rutiner med fokus på å etablere rutiner som er i samsvar med revidert investeringsreglement og med et nødvendig fokus på evaluering.

Foretakets oppfølging:

Gjennomgang av rutiner som foreligger og foreta nødvendig revideringer av disse i tråd med økonomi og finansreglementet, og krav om rapportering avvik. Rutinebeskrivelse for evaluering utarbeides og implementeres.

Ansvar: daglig leder, gjennomføres av avdelingsleder prosjekt. Tidsfrist for gjennomføring 28.01.2022

Revisjonens merknad nr. 2:

Vi anbefaler at foretaket etablerer et styringsdokument som for større prosjekter kan sikre en helhetlig dokumentasjon med spesielt fokus på å ivareta kravene til skriftlig dokumentasjon mellom prosjektets ulike faser.

Foretakets oppfølging:

Utarbeide forslag til mal for et tilpasset styringsdokument og sluttrapport/evalueringsrapport etter gjennomgang i avdelingene (prosjekt og eiendomsutvikling). Reviderte rutiner legges frem for ledergruppen/styringsgruppen i foretaket. Prosess i prosjektledergruppen hvor forankring og bevisstgjøring foretas.

Ansvar daglig leder, ved avdelingsleder prosjektledergruppen. Tidsfrist 28.01.2022.

Revisjonens merknad nr. 3:

Vi anbefaler at foretaket implementerer krav til rapportering i sine rutiner og at man samtidig skaper klare forventninger omkring hva som skal utløse rapportering når det kommer til oppstått usikkerhet omkring prosjekters økonomiske ramme.

Foretakets oppfølging:

Reviderte rutiner legges frem for ledergruppen/styringsgruppen i foretaket. Prosess i prosjektledergruppen og fast punkt i prosjektledermøtet.

Ansvar daglig leder, gjennomføres av avdelingsleder prosjekt. Tidsfrist 28.01.2022

Revisjonens merknad nr. 4:

*Vi anbefaler at Arendal kommune, basert på rapportens ulike funn, vurderer om **bestiller** – utfører modellen fungerer på en hensiktsmessig måte.*

Kommunedirektørens oppfølging:

Det er i økonomi- og finansreglementet ikke lagt til grunn en ren bestiller-utfører modell. Den praksis som det legges opp til har likevel flere fellestrekk med nevnte metode. Reglementet legges opp til tydelige faser og involvering fra tjenesten som har et behov. Kommunedirektøren vil fortsette å implementere reglementet i hele organisasjonen, med særlig vekt på å tilstrebe å involvere foretaket på et tidlig tidspunkt. Det settes fokus på bestillerkompetanse i lys av gode prosesser i tidlig fase, som beskrevet i reglementet.

Ansvar for oppfølging, kommunedirektør og kommunalsjef økonomi

Generell kommentarer fra daglig leder i Arendal eiendom KF

Revisjonsrapporten er gjennomgått av foretaket både hva gjelder faktagrunnlag, revisjonens vurderinger og revisjonens konklusjoner.

Det er fra vår side behov for å gi en rask oppfølging for å imøtekomme merknadene/anbefalingene i rapporten. Dette av hensyn til iverksetting av tiltak men også fordi det er prosjekt som vil bli påbegynt tidlig i 2022. Vi er selvsagt klar over at rapporten skal gjennom en saksbehandling til Kontrollutvalget og Bystyret og vår oppfølging vil naturlig nok justeres i samsvar med vedtak og eventuelle endringer her.

Daglig leders vurdering er at merknadene i rapporten gir god veiledning for å implementere og samordne rutiner i foretaket. Dette særlig med hensyn til tidlig fase og evalueringer i etterkant. Når det gjelder henvisninger til økonomi- og finansreglementet oppfatter vi rapporten dit hen at dette ikke er tydelig nok beskrevet i våre rutiner. Vår vurdering er at økonomi- og finansreglementet er godt kjent i prosjektledergruppen og administrasjonen i foretaket, men vi ser at rutinene våre kan tydeliggjøres og utvikles på dette punktet.

Vi ser det slik at et tilpasset styringsdokument, hvor rolleavklaring i prosjektets ulike faser er inkorporert, vil være et viktig bidrag til struktur i prosjektenes tidlige faser. Et slikt dokument vil være hensiktsmessig særlig i større og i særlig komplekse prosjekt. Daglig leder anser det som naturlig at foretaket tar ansvar for å utarbeide en mal for et slikt styringsdokument, at dette utarbeides i større og særlig komplekse prosjekt og at foretakets, ved utpekt prosjektleder, har ansvaret for gjennomføring fra bystyrets vedtak.

Rapportens konklusjoner viser, sett fra vår side, at mye er på plass hva gjelder praksis for prosjektgjennomføring. Implementering av rutiner og samordning i rutinebeskrivelser er hovedelementet nå og dette kan forholdsvis raskt komme på plass. Metodikk samsvarer godt med allerede gjennomført sertifisering etter ISO 45001 (HMS) og ISO 14001 (Ytre miljø). Vi har laget en gjennomføringsplan som vil bli presentert for styret som svar på revisjonens merknader.

Generell kommentar fra kommunedirektøren i Arendal kommune

Det er kommunedirektørens vurdering at samarbeidet mellom Arendal eiendom KF og kommuneadministrasjonen fungerer godt. Som revisjonen påpeker i rapporten så er det forbedringspotensial særlig knyttet til tidlig fase i prosjektene, samt på evalueringstidspunktet. Dette vil bli særskilt fulgt opp fremover.

Revisjonen peker flere steder på bestiller-utfører modellen. Dette er ikke en vedtatt og gjennomført modell, og det er i større grad foretaket som er tungt inne i tidlig fase med sin prosjektkompetanse. I flere store prosjekter tar foretaket regien tidlig, og involverer miljøene som initierer et behov og et tjenestekrav. Her har tjenesteområdet blitt tidlig involvert og jobbet sammen med prosjektorganisasjonen som er gitt ansvar for prosjektet. I andre prosjekter vil tjenesteområdet i større grad ha regien i tidligfase, men ikke uten samarbeid med utfører som vil være foretaket.

Økonomi- og finansreglementet revideres jevnlig og når det er behov for justeringer av praksis, enten ved nye forskrifter eller i utvikling av prosedyrer og arbeidsmetoder. Det er gått relativt lite tid fra siste endringen knyttet til investering og prosjekter, og det jobbes fortsatt med full implementering i alle faser.

8. LITTERATURLISTE

Westhagen, H. (2003) Prosjektarbeid, 5. utgave

Welde, M, J. Aksdal, Grindvoll I. L. T. (2015). Kommunale investerings prosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag, Concept-rapport nr 45
Welde, M (2017).

Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring, Concept-rapport nr 51
Regjeringen.no. Hva er statens prosjektmodell.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomiog-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/> Digitaliseringsdirektoratet.
Prosjektstyring.

<https://www.digdir.no/digitalisering-ogsamordning/prosjektstyring/1417>

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

9. VEDLEGG

9.1 «FRA IDE TIL FDV»

Fra ide til FDV		 ARENDAL EIENDOM KF
Dato:	Sett inn	Kommentar
Prosjektnavn		
Prosjektnr		
Prosjektleder		
Representant enhet/bruker		
Er mandatet avklart? I hvilken fase i prosjektet		
Vedtatt budsjett		
Vedtatt bestilling		
Ref Bystyrevedtak XXXX		
Rolleavklaring - organisasjonsplan		
Prosjekt opprettet i sharepoint		
Prosjekt opprettet i 360		
Prosjekt opprettet i regnskap		
Punkter som skal opp i styringsgruppen		
Gjennomgang av konkurransegrunnlaget (bok 0) før utsendelse, gjelder prosjekter for over XX mill ink mva.		
Avklaring av hvilken entrepriseform, vurderinger gjøres på forhånd og presenteres for styringsgruppe.		
Hvilke miljøkrav/hensyn som bør tas i hvert prosjekt. Herunder prosjekter som omfatter nybygg på over XX mill ink mva.		
Dersom innkomne tilbud ikke er i samsvar med budsjett.		
Dersom det må utarbeides politisk sak i prosjektet.		
Endringer eller tillegg som samlet sett går utover prosjektets ramme og/eller fremdrift		
Risiko og usikkerhet som påvirker prosjektets økonomiske eller fremdriftsmessige rammer		
Endringer/tillegg eller andre momenter som påvirker driften.		
Fremdrift		
Oppstart prosjektering		
Oppstart forprosjekt		
Anbudsprosess		
Byggeprosess		
Ferdigstillelse		
Brukerprosess/AMU		
Er brukerne involvert?		
Sak vært oppe i AMU?		
Agder Arbeidsmiljø?		
Sak sendt til Arbeidstilsynet?		
AEKF drift/EOS involvert?		
Får prosjektet støtte?		
Husbanken		
Spillemidler		
Enova		
Andre		
Er løst inventar med i budsjett/prosjekt?		
Konsulenter/leverandører i prosjektet:		
Er det innhentet ihht offentlig anskaffelse?		
Punkter som sjekkes ut:		
Grunnundersøkelse		
SHA plan utarbeides, KP og KU?		
Kravspekt kontrollert av drift/EOS		
Retningslinjer sosial dumping		
Retningslinjer IKT Agder		
Vurdere mål i AEKF strategidokument		
Er reguleringsplan ihht prosjektet?		
Konkurranseregler sjekket av styringsgruppe		
Kommunalteknikk innspill? VA norm?		
Kalkyle før anbuds konkurranse ihht budsjett?		
Infrastruktur, fjernvarmekonsesjon, VA og EL ok?		
I byggefasen		
Uavhengig kontroll må bestilles		
IG ok?		
Følge opp SHA arbeid på byggeplass		
Påseplikt sosial dumping ivarettatt (kontrolleres jevnlig)		
Forhåndsbeifering		
Testkjøring av bygget før overtakelse		
Forsikring av bygget tegnet?		
Opplæring av driftspersonell		
FDV dokumentasjon levert ihht våre krav og lagt inn i Facilit?		
Er FDV gjennomlest og godkjent?		
Er nødvendige alarmavtaler inngått? - DRIFT		
Er nødvendige serviceavtaler inngått? - DRIFT		
Foreligger ferdigstest/midl.bruktillatelse		
Overtakelseforretning		
Er det feil/mangler som gjør at penger holdes igjen?		
Sluttoppgjør betalt?		