



Vestfold
og Telemark
revisjon

Prosjektstyring i investeringsprosjekter

Forvaltningsrevisjon | Sandefjord kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Bakgrunn.....	6
1.3. Problemstilling og revisjonskriterier	6
1.4. Avgrensning.....	6
1.5. Metode og kvalitetssikring	6
1.6. Kommunedirektørens uttalelse.....	7
2. Prosjektstyring og organisering av arbeidet i kommunen	8
3. Planlegging og styring av investeringsprosjekter	10
3.1. Revisjonskriterier	10
3.2. Myndighet og ansvar – data	10
3.3. Revisors vurdering av myndighet og ansvar	16
3.4. Saksutredning – data	18
3.5. Revisors vurdering av saksutredning	21
3.6. Rapportering – data	23
3.7. Revisors vurdering av rapportering	24
3.8. Avvikshåndtering og evaluering – data	26
3.9. Revisors vurdering av avvikshåndtering og evaluering	27
4. Prosjektstyring i praksis	29
4.1. Revisjonskriterier	29
4.2. Høyjord barnehage – data	30
4.3. Garderobebygg Jotunhallen – data.....	34
4.4. Nygård sykehjem – data	38
4.5. Revisors vurdering av praksis	42
5. Konklusjoner og anbefalinger	44
5.1. Konklusjoner.....	44
5.2. Anbefalinger.....	46
Litteratur og kildereferanser	47
Vedlegg	48
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	48

Vedlegg 2: Revisjonskriterier	51
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	58

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Sandefjord kommune i sak 10/24. Bakgrunnen for bestillingen er kommunestyrets vedtak i sak 16/24, om «plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2027», hvor dette tema er prioritert som det første på planen.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på om Sandefjord kommune har rutiner og tiltak for å sikre at planlegging og styring av investeringsprosjekter blir gjort i samsvar med gjeldende regelverk og anerkjent praksis. Vi har undersøkt om kommunen har etablert skriftlige rutiner og tiltak

- som sikrer klare myndighets- og ansvarsforhold
- som sikrer at beslutninger om investeringsprosjekter er forsvarlig utredet
- for rapportering og oppfølging av kostnader og fremdrift
- for håndtering av endringer, avvik og evaluering

Vi har sett på etterlevelse av kommunens tiltak og rutiner i 3 utvalgte byggeprosjekter. Vi har undersøkt om prosjektene har

- være organisert med en aktiv styringsgruppe, prosjektgruppe og brukergruppe(r)
- blitt vedtatt av kommunestyret ved beslutningspunkt 2,3 og 5
- blitt vedtatt av kommunedirektørens ledergruppe ved beslutningspunkt 1 og 4
- saksutredningsdokumentasjon fra i idefasen, konseptfasen og planleggingsfasen som er tilgjengelig for kommunen i etterkant
- mandat for prosjektleder som inneholder rapporteringsrutiner
- blitt evaluert av prosjektansvarlig og om kommunedirektøren har lagt frem sluttrapport for kommunestyret innen et år etter beslutningspunkt 4.

Konklusjon

Har kommunen tiltak og rutiner for planlegging og styring av bygg- og anleggsprosjekter?

Våre undersøkelser viser at kommunen har tiltak og rutiner for planlegging og styring av byggprosjekter, i hovedsak gjennom kommunens byggereglementet. Imidlertid er byggereglementet ikke egnet for anleggsprosjekter, og det mangler andre tiltak for å sikre god planlegging og styring i denne typen prosjekter.

Videre mener vi at myndighets- og ansvarsforhold knyttet til enkelte roller og beslutningspunkter ikke er tilstrekkelig avklart i kommunens byggereglement. Det er også behov for klarere føringer for saksutredningen. Våre undersøkelser viser at kommunen bør sikre at tiltak og rutiner for rapportering, avvikshåndtering og evaluering er klare og i tråd med ønsket praksis.

Hvordan etterlever kommunen sine tiltak og rutiner i et utvalg bygg- og anleggsprosjekter?

Undersøkelser av Høyjord-, Jotunhall- og Nygårdprosjektet tyder på at tiltak og rutiner til en viss grad følges i praksis. Årsaken til dette er at byggereglementet ikke anses som godt nok tilpasset til både små og store prosjekter. To av tre prosjekter har ikke fullt ut vært organisert i samsvar med byggereglementet, og juridisk rådgiver eller prosjektkontroller kan ikke deltatt i noen av prosjektene. Flere beslutningspunkter har ikke blitt gjennomført i praksis. I de undersøkte prosjektene mangler det noe saksutredningsdokumentasjon og styringsdokumentasjon, og krav om dette er i for liten grad er forankret i hos relevante aktører i kommunen. Det mangler rapporteringsrutiner i to av tre prosjekter, og det er ikke lagt frem sluttrapport i det tredje prosjektet. Våre undersøkelser viser til slutt at også krav om evaluering i for liten grad er forankret.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- sørge for at byggereglementet er klart og konsistent, og i samsvar med ønsket praksis for små og store prosjekter
- vurdere tiltak for å ivareta myndighet og ansvar, saksutredning, rapportering, avvikshåndtering og evaluering i anleggsprosjekter
- vurdere rutiner for å sikre at politisk nivå får informasjon om hvordan saksutredningen er kvalitetssikret
- vurdere tiltak for å sikre at avvik og erfaringer kan bidra til læring og forbedring i evalueringen
- sørge for at rutinen for investeringsprosjekter er bedre forankret hos relevante aktører i kommunen

Horten, 17.10.24

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Sandefjord kommune i sak 10/24. I sak 16/24 ble prosjektplanen godkjent.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Bakgrunn

Bakgrunnen for bestillingen er kommunestyrets vedtak i sak 16/24, om «plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2027», hvor dette tema er prioritert som det første på planen. «Prosjektstyring – investeringsprosjekter» var også prioritert i planen for 2020-2023, men det ble utsatt fordi kommunen da hadde et helt nytt reglement for bygg- og anleggsprosjekter¹ som ikke var brukt på noen av kommunens prosjekter ennå.

1.3. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Har kommunen tiltak og rutiner for planlegging og styring av bygg- og anleggsprosjekter?
2. Hvordan etterlever kommunen sine tiltak og rutiner i et utvalg bygg- og anleggsprosjekter?

Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven, anbefalinger om kommunedirektørens internkontroll, kommunens vedtak, reglementer og rutiner og anerkjent praksis for store offentlige investeringsprosjekter. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.4. Avgrensning

Vi har ikke undersøkt tiltak for å sikre at reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte blir overholdt. Vi har heller ikke undersøkt oppfyllelse av seriøsitetsskravet, da det naturlig henger sammen med en forvaltningsrevisjon knyttet til anskaffelser.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Sofie L. R. Berge, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

¹ «Byggereglement»

² Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

Vi har intervjuet ansatte i kommunen, og gjennomgått relevante reglement og vedtak. Vi har også kartlagt prosjektstyringsprosesser i utvalgte investeringer.

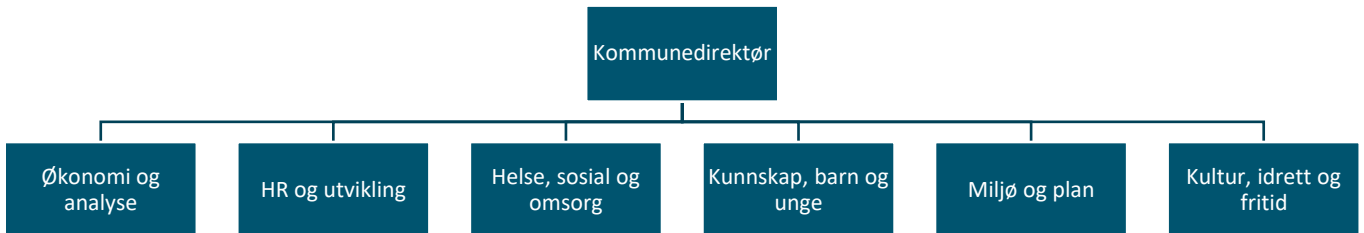
Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.6. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 17.oktober 2024, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endring i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Prosjektstyring og organisering av arbeidet i kommunen

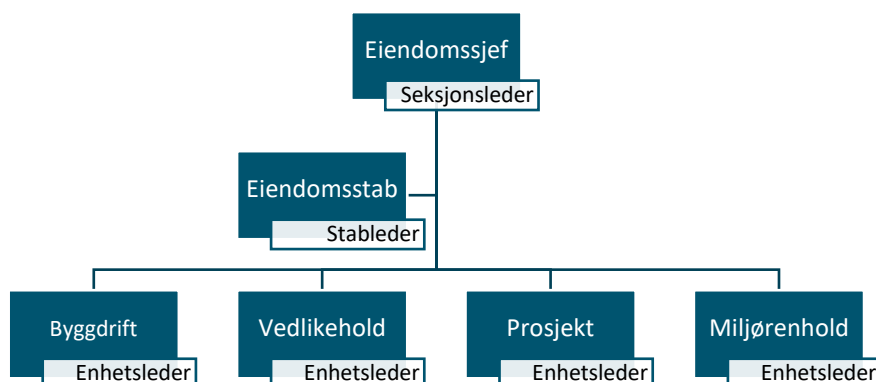
Sandefjord kommune har seks kommunalområder, som vist i figuren nedenfor. Fire av områdene er tjenesteområder og to er stabsområder. Kommunedirektøren har delegert ansvaret for styring og gjennomføring av investeringer innenfor bygg- og anlegg til kommunalområde Miljø og plan.



Figur 1 Administrativ organisering

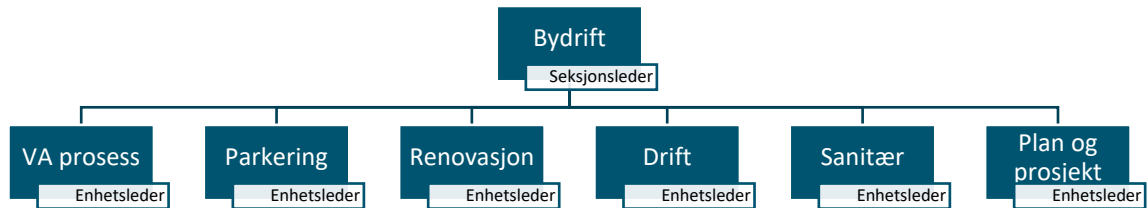
Under Miljø og plan er ansvaret for eiendomsprosjekter delegert til seksjonen Eiendom, og anleggsprosjekter er delegert til seksjonen Bydrift.

Eiendomsseksjonen ledes av en egen seksjonsleder, også kalt eiendomssjef. Eiendomsseksjonen består av en eiendomsstab og enhetene Bygghrift, Vedlikehold, Prosjekt og Miljørenhold. Prosjektenheten har ansvar for kommunens eiendomsprosjekter, og består av fire prosjektledere og to bygghedere.



Figur 2 organisering Eiendom seksjonen

Bydriftseksjonen ledes av en egen seksjonsleder og består av enhetene VA prosess, parkering, renovasjon, drift, sanitær og plan og prosjekt.



Figur 3 organisering Bydrift seksjonen

Byggreglement

Sandefjord kommune har et byggereglement som ble vedtatt i kommunedirektørens ledergruppe i februar 2020. Reglementet gjelder for alle bygge- og anleggsprosjekter som er gitt egen budsjettpost i Budsjett og økonomiplan med en kostnadsramme over 20 mill. kr. Prosjekter med en kostnadsramme mellom 5-20 mill. kr og som er vurdert til høy kompleksitet og risiko for gjennomføring, kan også omfattes av byggereglementet. Kommunedirektørens ledergruppe avgjør om disse prosjektene skal følge byggereglementet, basert på en anbefaling fra eiendomssjef og kommunalteknisk sjef. Øvrige bygge- og anleggsprosjekter reguleres av kommunens anskaffelsesreglement.

Byggereglementet er gjort kjent for alle via kommunens intranett «Innsiden» og i det enkelte prosjekt. Byggereglementet gjelder for alle ansatte, folkevalgte og tillitsvalgte i Sandefjord kommune, som har roller i bygge- og anleggsprosjekter.

Byggereglementet har følgende tema:

- definisjoner
- bygge- og anleggsprosjekters faser med beskrivelse
- dokumentasjon
- organisering
- andre forhold

Byggereglementet skal revideres senest etter 4 år fra godkjenning. Vi er kjent med at kommunen har påbegynt dette arbeidet i 2024.

3. Planlegging og styring av investeringsprosjekter

Problemstilling 1: Har kommunen tiltak og rutiner for planlegging og styring av bygg- og anleggsprosjekter?

3.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal ha etablert skriftlige rutiner og tiltak

- som sikrer klare myndighets- og ansvarsforhold
- som sikrer at beslutninger om investeringsprosjekter er forsvarlig utredet
- for rapportering og oppfølging av kostnader og fremdrift
- for håndtering av endringer, avvik og evaluering

3.2. Myndighet og ansvar – data

I dette kapittelet undersøkes det om kommunen har etablert skriftlige rutiner og tiltak som sikrer klare myndighets- og ansvarsforhold.

Gjeldende delegeringsreglement ble vedtatt av kommunestyret 19.oktober 2023. Det kommer frem av dette at følgende saker skal behandles av kommunestyret selv:

- Saker hvor det i kommuneloven eller særlover ligger til «kommunestyret selv» å fatte vedtak, og hvor denne myndigheten etter loven derfor ikke kan delegeres.
- Delegering av kommunestyrets myndighet.
- Avgjørelser av stor betydning, herunder de viktigste avgjørelser av organisatorisk og økonomisk karakter.

I Sandefjord gjelder prinsippet om maksimal delegering. Det betyr at myndighet delegeres til laveste nivå innenfor rammen av lovverket og så langt kommunestyret har besluttet. Vi spesifiserer nedenfor hvilken myndighet knyttet til byggeprosjekter som er delegert til folkevalgte organer og til kommunedirektøren. Forrige delegasjonsreglement ble vedtatt av kommunestyret 24.september 2019.

3.2.1. Delegering til folkevalgte organer

Sandefjord kommune har fire hovedutvalg:

- Miljø og plansaker
- Helse, sosial og omsorg
- Kunnskap, barn og unge

- Kultur, idrett og fritid

I forbindelse med investeringsprosjekter har formannskapet ansvar for behandling og innstilling i saker om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Formannskapet har også ansvar for å vedta investeringer innenfor budsjettet, og for oppfølging av fremdrift i vedtatte investeringer. I saker der formannskapet ikke selv har avgjørelsesmyndighet, innstiller formannskapet som hovedregel til kommunestyret i alle saker (se kap 3.2.2).

Hovedutvalgene har uttalelsesrett i saker om prioriterte investeringer i eiendomsforvaltningen innenfor sitt ansvarsområde (formålsbygg). Eksempelvis vil både hovedutvalg for Miljø og plansaker og hovedutvalg for Kunnskap, barn og unge ha uttalelsesrett hvis det skal bygges eller rehabiliteres en skole. Alle hovedutvalgene har også fått delegert bla. vedtaksmyndighet i prinsipielle saker innenfor sine ansvarsområder i tråd med vedtatte plan- og budsjетtrammer³.

3.2.2. Delegering til kommunedirektøren og administrasjonen

Kommunedirektøren har fått generell myndighet til å treffe vedtak i alle ikke prinsipielle saker i tråd med vedtatte plan- og budsjетtrammer, så langt det ikke fremgår av lov eller forskrift at kommunestyret selv skal fatte vedtak i saken, eller kommunestyret har vedtatt å legge myndigheten til seg selv eller et annet organ. Hvilke saker som er av *prinsipiell betydning* må vurderes ut fra sakens karakter og mulige konsekvenser/virkninger, og ut fra i hvilken utstrekning viktige relevante og skjønnsmessige sider er klarlagt gjennom vedtak i folkevalgt organ, instruksjer eller tidligere praksis.

Kommunestyret selv skal behandle blant annet avgjørelser av *stor betydning*. Hvilke saker som er en «avgjørelse av stor betydning» må vurderes ut fra sakens karakter og særlig hvilke konsekvenser/virkninger saken vil kunne få for kommunen i dag og i fremtiden. Hvis kommunedirektøren er i tvil om sakens betydning, skal han rådføre seg med ordfører.

Kommunedirektøren kan delegere myndighet videre til administrasjonen, med mindre annet er besluttet eller følger av lov. Kommunedirektørens videredelegering i Sandefjord kommune skal stå i KF delegering⁴ og angi eventuelle betingelser for bruk av delegert myndighet, herunder om det er sperrer for videredelegering.

Oppdragsdokument for 2024 fra kommunedirektøren til kommunalsjef på Miljø og plan, seksjonsleder Eiendom og seksjonsleder Bydrift er lagt inn i KF delegering. Her har kommunalsjef for Miljø og plan fått delegert myndighet for tjenester innen klima, byggesak, arealforvaltning, miljø og landbruk, kommunalteknikk, bydrift, brann og redning, eiendomsforvaltning og havnevesen.

³ I en sak som berører flere utvalgs ansvarsområde, skal bare ett av de berørte utvalg ha vedtaksmyndighet. Ordføreren avgjør hvilket av de berørte utvalg som skal avgjøre saken, eventuelt om saken skal til uttalelse i ett eller flere utvalg og avgjøres av formannskapet.

⁴ KF delegering en digital løsning for delegering av myndighet.

Kommunalsjef har ansvar for personal, økonomi, utvikling og resultater innenfor sitt område. Kommunedirektøren har ikke satt sperrer for videredelegering.

Seksjonsleder for Eiendom har fått delegert myndighet for eiendomsforvaltning og dermed tjenester innenfor renhold, vedlikehold, byggdrift, teknisk, prosjekt, avtaleforvaltning, eiendomsforvaltning og forsikring. Seksjonsleder for Bydrift har fått delegert myndighet for tjenester innenfor VA, renovasjon, vei, grønt drift og kommunens verksted.

3.2.3. Økonomireglement

Gjeldende økonomireglement ble vedtatt av kommunestyret 22.oktober 2020. Formannskapet, hovedutvalgene og kommunedirektøren har myndighet til å avgjøre at deler av en bevilgning i driftsbudsjettet skal benyttes til å finansiere utgifter i investeringsregnskapet.

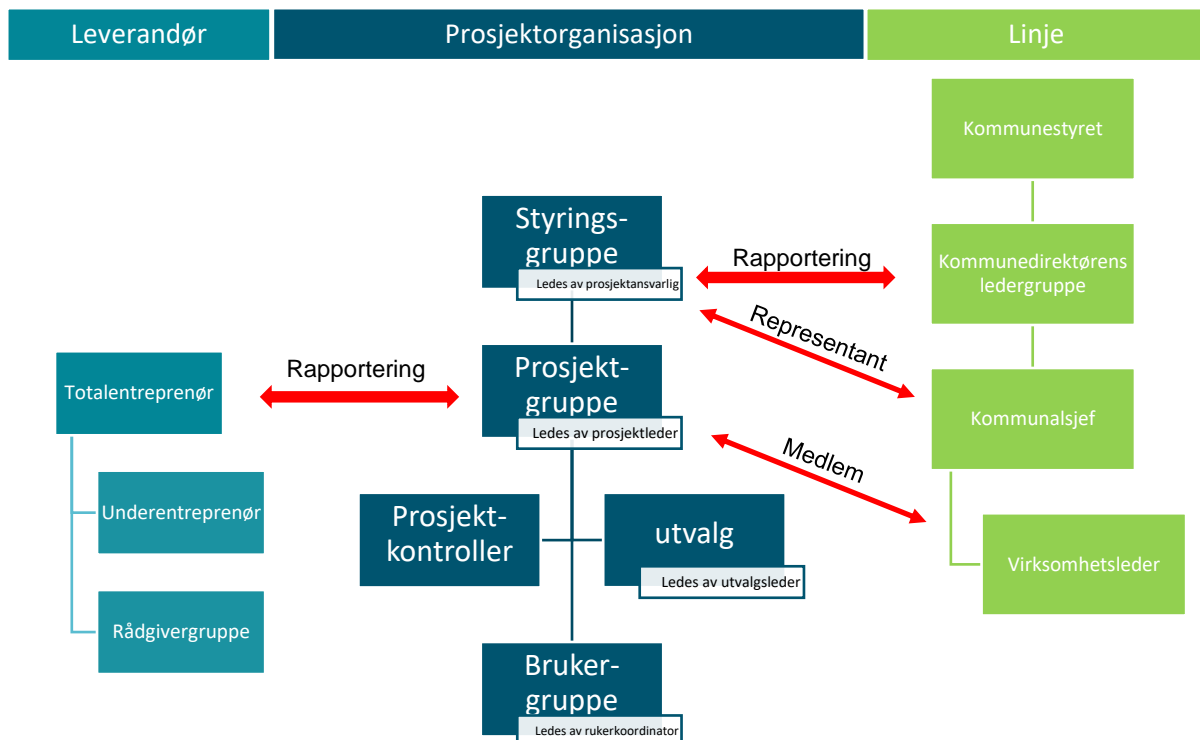
Kommunestyret er budsjettmyndighet for investeringsbevilgningene. Det er et unntak fra den generelle bestemmelsen i kommunens delegasjonsreglement om maksimal delegering.

3.2.4. Byggereglement

Kommunestyret er øverste beslutningsmyndighet og bevilgende myndighet i bygge- og anleggsprosjekter. Dvs. at kommunestyret beslutter omfang, tidsperiode og budsjett for prosjekter og eventuelle endringer av dette. Formannskapet innstiller til kommunestyret i alle beslutninger tilknyttet bygge- og anleggsprosjekter.

Prosjektorganisasjon

Reglementet fastsetter at alle bygge- og anleggsprosjekter som er omfattet av reglementet skal ha en prosjektorganisasjon. Figuren nedenfor viser eksempel på organisering av et større bygge- og anleggsprosjekt fra reglementet.



Figur 4: Eksempel på en prosjektorganisasjon.

Reglementet identifiserer ansvar og oppgaver for følgende roller i investeringsprosjekter:

- kommunestyret
- formannskapet
- kommunedirektøren og ledergruppen
- prosjekteier⁵
- prosjektansvarlig⁶
- prosjektleder⁷
- prosjektkontroller⁸
- brukerkoordinator⁹
- verneombud
- tillitsvalgt
- interessenter

Prosjektorganisasjonen skal bestå av en styringsgruppe (øverste organ i prosjektorganisasjonen), prosjektgruppe og brukergruppe(r). Styringsgruppen skal bestå av ulike interne aktører i kommunen. Prosjektansvarlig er leder for styringsgruppen, og økonomisjef, en representant for kommunalsjefen, juridisk rådgiver, hovedtillitsvalgt og hovedverneombud er faste medlemmer. I tillegg har prosjektleder møteplikt og talerett.

Styringsgruppen skal sørge for at bygge- og anleggsprosjektet blir gjennomført i henhold til gjeldende lover og forskrifter og kommunens interne retningslinjer, og at prosjektavtalen blir innfridd. Styringsgruppen utformer også mandat for prosjektleder, og styringsgruppen er ansvarlig for beslutninger utenfor dette mandatet. Mandatet skal beskrive prosjektleders økonomiske rammer, rapporteringsrutiner og prosjektleders myndighet. Med utgangspunkt i prosjektleders mandat skal styringsgruppen følge opp prosjektleders gjennomføring av bygge- og anleggsprosjektet, gjennom rapporteringsrutiner og regelmessige møter.

Prosjektgruppen ledes av prosjektleder og består i hovedsak av virksomhetsleder(e), prosjektkontroller¹⁰, aktuelle rådgivere og lokalt verneombud. Brukerkoordinator møter ved behov. I gjennomføringsfasen deltar også byggeleder, og lokalt verneombud møter ved behov. Prosjektgruppa skal støtte prosjektleder i gjennomføringen av prosjektets faser, fatte beslutninger

⁵ Eier av prosjektets sluttprodukt og bestiller av det som prosjektet skal levere. Prosjekteier er ansvarlig kommunalsjef for den virksomhet som er bruker av bygget/anlegget.

⁶ Er ansvarlig for at prosjektet gjennomføres i samsvar med prosjekteiers bestilling, gjeldene lover og forskrifter og Sandefjord kommunes overordnede planer og interne retningslinjer. Eiendomssjefen er prosjektansvarlig for alle bygge- og anleggsprosjekter, mens kommunalteknisk sjef er prosjektansvarlig for alle anleggsprosjekter.

⁷ Leder gjennomføringen av alle faser i et prosjekt. Inngår og følger opp alle leveranseavtaler i et prosjekt, dersom ikke annet er beskrevet i prosjektleders mandat.

⁸ Prosjektleders økonomiske rådgiver.

⁹ Bindeleddet mellom prosjektgruppen og de ulike brukergruppene.

¹⁰ Sandefjord kommune har ikke hatt stilling som prosjektkontroller fra byggereglementet ble vedtatt, men denne rollen har nylig blitt opprettet og en person har blitt tilsatt mens denne revisjonen har pågått.

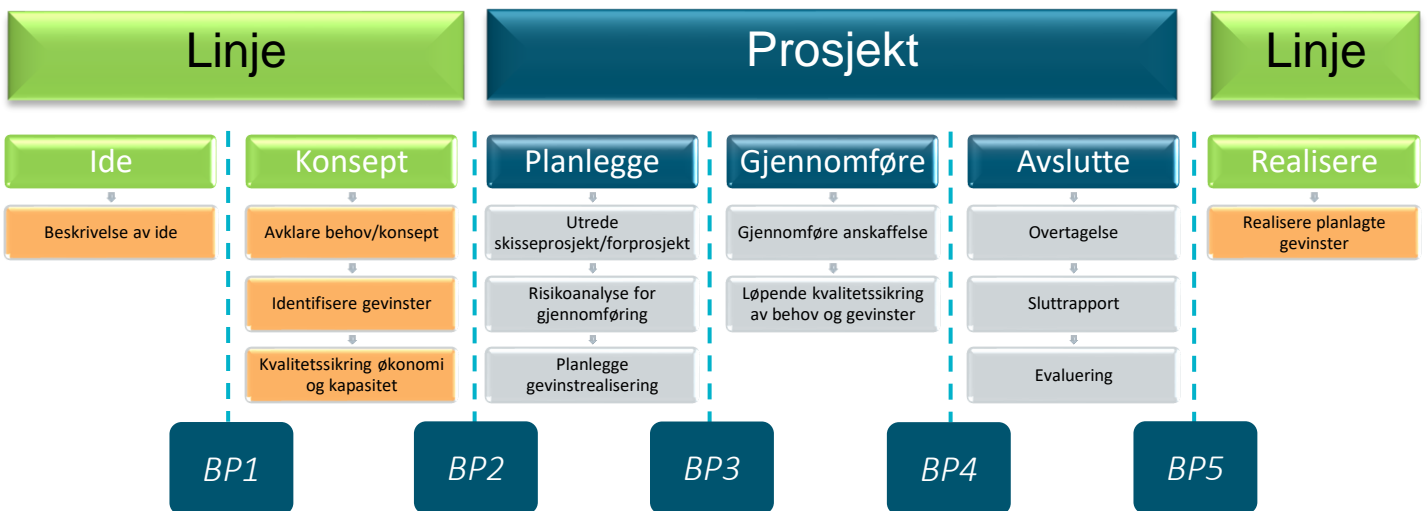
knyttet til gjennomføring av prosjektets faser og utarbeide anbefalinger til styringsgruppen for strategiske beslutninger som ligger utenfor gitt mandat.

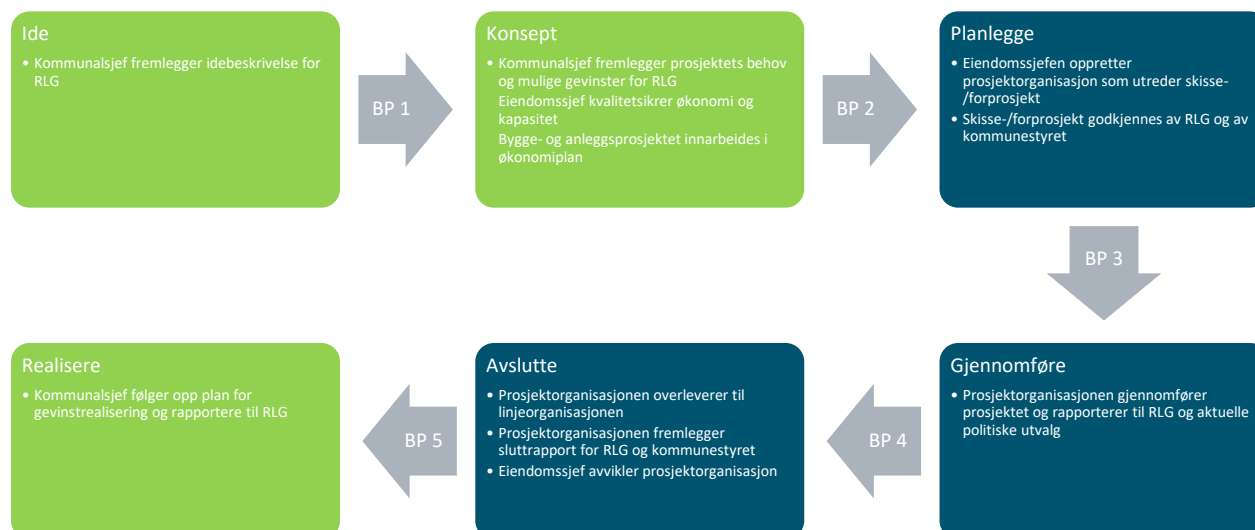
Der hvor det er hensiktsmessig, opprettes brukergrupper i prosjektet. Brukergruppene får oppdrag fra prosjektgruppen, og skal ivareta brukernes innspill med tanke på ulike praktiske valg for utformingen av prosjektet. Slike grupper skal ledes av en brukerkordinator, som også skal være bindeledd mellom prosjektgruppen og brukergruppene. I reglementet står det at brukerkordinator skal utpekes av kommunalsjef, og at det normalt vil være noen som er en del av ledelsen ved virksomheten. I praksis er denne rollen i hovedsak ikke utpekt av kommunalsjef, men ivaretatt av prosjektledere. Kommunen opplever selv at dette har fungert fint, men at det kan være en utfordring i de største prosjektene. Deltagerne i brukergruppene kan variere, og bestemmes av virksomhetsleder. Lokalt tillitsvalgte skal være representert.

Under rollebeskrivelse i kommunens byggereglement står det at en representant for lokale tillitsvalgte skal være medlem av *prosjektgruppen* i et bygge- og anleggsprosjekt. Under beskrivelse av hvem som skal delta i prosjektgruppen står ikke en representant for lokale tillitsvalgte nevnt, det står derimot som nevnt i reglementet at lokalt tillitsvalgte skal være representert i *brukergruppene*.

Prosjektfaser og beslutningspunkter

Figurene nedenfor viser de ulike fasene og beslutningspunktene (BP) i prosjektmodellen som Sandefjord kommune benytter.





Figur 5 og 6: Sandefjord kommune sin prosjektmodell for bygg- og anleggsprosjekter.

Prosjektmodellen illustrerer at investeringsprosjekter starter i kommunens linjeorganisasjon, der hvor ideen eller behovet har oppstått. Konseptfasen foregår også i linjeorganisasjonen. Fra og med planleggingsfasen opprettes det en prosjektorganisasjon som står for planlegging, gjennomføring og avslutning av prosjektet. Etter avsluttende fase tar linjeorganisasjonen over driften av bygget eller anlegget, og er ansvarlig for å realisere planlagte gevinster.

Det er både administrative og politiske beslutningspunkter i kommunens prosjektmodell. Ved et BP skal det *alltid* gjøres et administrativt vedtak i kommunedirektørens ledergruppe. For BP 2,3 og 5 skal det ifølge reglementet *også* gjøres et politisk vedtak i kommunestyret.

Under rollebeskrivelse i reglementet fremgår det at kommunedirektørens ledergruppe er beslutningsmyndighet for BP 1 og 4, men at alle saksfremlegg i prosjekter som skal til kommunestyret for beslutning *bør* behandles i kommunedirektørens ledergruppe. Kommunedirektøren opplyser at behandling i kommunedirektørens ledergruppe ved BP 1 ikke har vært gjort i samsvar med reglement, og at dette punktet vurderes endret ved revidering av reglementet.

For BP 2 og 3 står det at kommunalsjef legger frem sak til rådmannens ledergruppe og eventuelt kommunestyret. Under omtale av BP 3 i reglementet står det at også prosjekteier skal godkjenne løsning. Ved BP 4 står det som nevnt at kommunedirektørens ledergruppe er beslutningsmyndighet, men under omtale av BP 4 står sak skal fremlegges til styringsgruppen.

Eiendomssjefen forteller i intervju at dersom forprosjekt¹¹ er innenfor tidligere vedtatte rammer (BP 1), vil det være tilfeller der forprosjektet avklares direkte med kommunedirektøren uten egen sak i kommunedirektørens ledergruppe før behandlingen i kommunestyret (BP 2). Tilsvarende gjelder

¹¹ Se beskrivelse i kapittel 3.4.2

ved BP 3, dersom skisseprosjekt eller forprosjekt er innenfor tidligere vedtatte rammer (BP 2) legges det ikke frem for kommunestyret på nytt. I intervju med eiendomssjefen og kommunedirektøren kommer det frem at beslutningspunkt 4 ikke er en beslutning, men en orientering til styringsgruppen og kommunedirektørens ledergruppe.

3.2.5. Anleggsprosjekter

Det går frem av intervju at dagens byggereglement i stor grad ikke fungerer for prosjektstyringen av anleggsprosjekter i Bydrift. Den første grunnen til dette er at det er færre anleggsprosjekter med egen budsjettpost i handlings- og økonomiplan. For store anleggsprosjekter med egen budsjettpost opprettes prosjektorganisasjon i henhold til reglementet. Brukerperspektivet og brukermedvirkning er ikke like aktuelt i anleggsprosjekter som i eiendomsprosjekter. Dermed er ikke de innledende beslutningspunktene relevante på samme måte som i byggeprosjekter.

Bydrift har egne prosjektledere, og kommunen har rammeavtale for innleie. For å sikre likere praksis fremover, vil større anleggsprosjekter benytte prosjektledere fra eiendomsseksjonen, forteller kommunalsjef for Miljø og plan.

Anleggsprosjekter ivaretas i hovedsak gjennom porteføljestyling. Dette oppleves av kommunen som fordelaktig, da det gir mer fleksibilitet ved endrede behov. Bydrift har ikke andre rutiner eller føringer for prosjektstyring av anleggsprosjekter enn byggereglementet. I intervju med kommunalsjef Miljø og plan og seksjonsleder Bydrift, går det frem at anleggsprosjektene kunne vært tjent med klarere føringer for beslutninger og forankring, tilsvarende byggereglementet. I dag er det seksjonsleder for Bydrift som tar beslutninger og prioriterer mellom prosjekter. Behov for mer ressurser til noe spesielt, tas opp som en egen politisk sak.

3.3. Revisors vurdering av myndighet og ansvar

Kommunen har delvis etablert skriftlige rutiner og tiltak som sikrer klare myndighets- og ansvarsforhold.

Kommunen har vedtatt delegeringsreglement og reglement for folkevalgte innen fristen i kommuneloven §§ 5-13 og 5-14. Kommunedirektøren har videredelegert innen investeringsprosjekter etter de føringer som er satt i delegeringsreglementet. Ett av de tre oppdragsdokumentene vi undersøkte var ikke signert.

Det er noen uklarheter og inkonsekvenser i kommunens byggereglement. Det kan føre til misforståelser og manglende effektivitet i prosjektgjennomføringen.

Den første uklarheten er at kommunalsjef sin representant (heretter kalt prosjekteiers representant) ikke beskrevet som en egen rolle i byggereglementet. Det er derfor uklart hva som er delegert av prosjekteiers myndighet.

Den andre uklarheten dreier seg om involvering av tillitsvalgte. Det står et sted at tillitsvalgte skal være representert i prosjektgruppen, og et annet sted ekskluderes de fra beskrivelsen av hvem

som skal delta i prosjektgruppen. Dette kan skape uklarhet om ønsket samarbeid med fagforeningene.

Det er også uklart når det skal foreligge administrativt vedtak og ikke, og hvem som har ansvar for hva ved beslutningspunkt 2, 3 og 4. Begrepene «eventuelt»/ «bør» og «skal» brukes ikke konsekvent, og det samme beslutningspunktet omtales med ulike roller involvert i beskrivelsene i reglementet. Inkonsistente beskrivelser kan føre til forsinkelser og misforståelser i prosjektstyringen.

Vi ser at byggereglementet ikke er tilpasset prosjektstyring av anleggsprosjekter. Verken større anleggsprosjekter eller prosjekter i anleggsporteføljen har dermed rutiner eller tiltak for å sikre klare myndighets og ansvarsforhold. I forlengelsen av dette mangler rutiner eller tiltak for å dokumentere viktige beslutninger.

3.4. Saksutredning – data

I dette kapitlet undersøkes det om kommunen har etablert skriftlige rutiner og tiltak som sikrer at beslutninger om investeringsprosjekter er forsvarlig utredet.

3.4.1. Delegerings- og saksbehandlingsreglement

Gjeldende saksbehandlingsreglement ble vedtatt av kommunestyret den 19. oktober 2023, og gjelder for saksbehandling og møtevirksomhet i alle folkevalgte og kommunale organer i perioden 2023-2027.

Alle saker som skal avgjøres av kommunestyret, skal som hovedregel først behandles av formannskapet. Det står i delegeringsreglementet at alle hovedutvalgene kan avgi uttalelser i saker som berører utvalgets saksområder, hvis saken skal behandles av formannskap/kommunestyre. I saker hvor utvalgene ikke har vedtaksmyndighet, skal utvalgenes uttalelse følge med kommunedirektørens innstilling til formannskapet.

Saksbehandlingsreglementet viser til at kommunedirektøren skal sørge for at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet i samsvar med de krav som følger av lov, reglementer og andre bindende instruksjoner. Kommunedirektørens forslag til vedtak (innstilling) skal følge saken frem til det er fattet endelig vedtak i saken. Dette gjelder likevel ikke i de tilfeller formannskapet innstiller til kommunestyret.

Kommunedirektøren skal gi ytterligere utredning dersom møteleder eller et flertall i organet ber om det, eller der dette er nødvendig for å få belyst sider av saken som er vesentlige for organets behandling. Kommunedirektøren skal påse at råd og utvalg som har rett til å uttale seg, så langt det er mulig får saken fremlagt før en avgjørelse blir truffet.

3.4.2. Byggereglement

Byggereglementet beskriver aktiviteter som skal gjøres og dokumenter som skal utarbeides i forbindelse med saksutredning i ulike faser av et prosjekt:

Idéfasen

I idéfasen skal det registreres og prioriteres mellom innspill, og det skal utarbeides idébeskrivelser og et mandat for konseptfasen med føringer og rammer for arbeidet. Mandatet skal inneholde

- organisering av utredningsarbeidet i konseptfasen
- omfang og avgrensning for leveransen i konseptfasen
- konseptfasens tidsramme
- ressursbehov for konseptfasen

Både eiendomssjefen og kommunedirektøren sier i intervju at de er kjent med at idéfasen ikke blir gjennomført helt iht. reglementet, blant annet mangler ofte godkjente idébeskrivelser, og det er utarbeidet få mandater.

Konseptfasen

I konseptfasen er det flere forhold som skal utredes før prosjektet innarbeides i kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan og behandles av kommunestyret (BP2). Det skal utarbeides visjonsbok, som skal beskrive hvordan virksomheten skal fremstå etter endt prosjekt. Det skal også utarbeides rom- og funksjonsprogram, som beskriver hvilke funksjoner virksomheten har behov for og hvilket areal den enkelte funksjon må ha. Det står i reglementet at brukergruppene skal få oppdrag fra prosjektgruppen og skal ivareta brukernes innspill i denne fasen, med tanke på ulike praktiske valg for utformingen av prosjektet.

Gevinster og mulige konsepter for fremtidig virksomhet skal også utredes. Det kommer frem i intervjuer at det ofte ikke er særlige gevinster i form av økonomisk besparelse av å gjennomføre et byggeprosjekt. I de fleste tilfeller handler "gevinsten" om å møte et behov, for eksempel flere skoleplasser for en voksende befolkning. Utredning av konseptvalg skal gjøres av det kommunalområdet som er eier. Det står ikke i kommunens reglement hvilke krav som stilles til denne utredningen. Det er ikke gjennomført konseptevalueringsrapporter i noen av prosjektene som er avsluttet i perioden fra 2020 til nå.

Ved overgang fra konseptfase til planleggingsfase skal kommunalsjef innfor det området som er prosjekteier, kvalitetssikre at prosjektets behov er tilstrekkelig utredet. Dersom prosjekteier godkjenner løsningen, skal den behandles i kommunedirektørens ledergruppe. Deretter skal prosjekteier legge løsningen frem for politisk beslutning. Vi får opplyst at prosjekteiers godkjennelse gjøres i styringsgruppen hvor prosjekteier deltar, og at anskaffelsesprosessen skal ivareta ytterligere kvalitetssikring. Hvordan kommunen har kvalitetssikret går ikke alltid frem av politiske saksfremlegg.

I tillegg til dokumenter som skal foreligge fra utredningene nevnt ovenfor, skal prosjekteier sørge for at det utarbeides en prosjektavtale for prosjektet hvor innhold og rammer fastsettes. Avtalen skal signeres av prosjekteier og prosjektansvarlig. Innholdet kan variere mellom ulike bygge- og anleggsprosjekt, men avtalen bør normalt inneholde

- kostnadsramme for prosjektet
- tidsramme for prosjektet
- aktuelle gevinster for prosjektet
- konkret funksjonsbeskrivelse av leveransen

Kommunen har erfart at prosjekteier ikke alltid har vært koplet på tidsnok, noe som har resultert i at dokumentasjon fra denne innledende fasen ikke alltid foreligger, eller ikke alltid er godkjent politisk eller av kommunedirektørens ledergruppe.

Planleggingsfasen

I planleggingsfasen blir prosjektorganisasjonen opprettet. Da skal det gjennomføres prosjektgruppemøter, hvor prosjektleder, virksomhetsleder, prosjektcontroller, aktuelle rådgivere, lokalt verneombud og brukerkoordinator samhandler.

Det skal også være styringsgruppemøter hvor prosjektansvarlig med rådgiver fra kommunalombudet, juridisk rådgiver, økonomisjef, hovedtillitsvalgt og hovedverneombud samhandler.

I denne fasen skal det utarbeides interessentanalyse, revidert gevinstrealiseringsplan, skisseprosjekt eller forprosjekt og risikoanalyse.

Prosjektleder skal utarbeide en prosjektplan som følger prosjektet fra og med planleggingsfasen til og med avslutningsfasen. Prosjektplanen skal være et levende dokument, og skal oppdateres underveis i prosjektet. Planen skal normalt inneholde:

- Organisering av prosjektet med ressurspersoner
- Interessentanalyse og kommunikasjonsplan
- Fremdriftsplan for prosjektet og for gjeldene fase

Mulige konkrete løsninger presenteres i et skisseprosjekt og/eller forprosjekt. Dette skal godkjennes av prosjekteier, som legger det frem for kommunedirektørens ledergruppe og deretter kommunestyret for valg av løsning¹². Om det legges frem skisseprosjekt, forprosjekt eller begge deler avhenger av prosjektet størrelse, egenart og entreprisreform. Forprosjektet innebærer mer nøyaktig og detaljert tegning av et prosjekt enn det et skisseprosjekt gjør. I et forprosjekt er grad av planlagte detaljer større, noe som også øker kvaliteten på de økonomiske beregningene.

Prosjektenheten har en mal for interessentanalyse, men denne blir ikke alltid brukt. I byggereglementet står interessenter som en egen rolle, men det mangler utfyllende beskrivelse av hvordan interessenter blir en del av høringer og utredninger frem til BP2, det vises uspesifisert til forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Det går ikke frem av byggereglementet hva som skal risikovurderes. Vi får opplyst at det utarbeides en plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-plan), og at det ved større prosjekter gjøres analyser av livssyklus-kostnad og livssyklusanalyse av miljø- og ressurspåvirkning. Kommunen har en mal for å utarbeide SHA-planen.

Prosjektenheten har en mappestruktur i Teams, med mapper for hva som skal gjennomføres i hvert prosjekt. Dette gjør at prosjektmappene blir gjenkjennbare. Vi får opplyst at denne ble innført som tiltak i mai 2024 og nå skal benyttet i alle nye prosjekter. Foreløpig ligger det ikke maler for alle gjennomføringspunktene. Kommunen forteller at der det ikke er maler i dag, vil disse kompletteres i kommende prosjekter. Kommunen har tidligere i liten grad hatt maler eller støttedokumenter for å utarbeide de ulike saksutredningsdokumentene som byggereglementet stiller krav om. Revisor har ikke sett mal for idébeskrivelse, visjonsbok, rom- og funksjonsprogram, plan for gevinstrealisering eller konseptvalg. Vi får opplyst at det i større prosjekter vanligvis

¹² For større og kompliserte prosjekter kan planleggingsfasen gjennomføres todelt. Først som et skisseprosjekt og deretter som et forprosjekt, begge skal behandles både administrativt og politisk.

benyttes eksterne til å gjøre utredninger. For ca. 1,5 år siden tok kommunen i bruk Norsk Kommunalteknisk Forening sitt verktøy «prosjekthjelper». I verktøyet finnes en rekke maler for styring og kontroll med byggeprosjekter, men dette har bare vært brukt i noen få mindre prosjekter til nå.

3.4.3. Anleggsprosjekter

Anleggsprosjekter refererer til arbeider for å lage, endre eller vedlikeholde infrastruktur eller anlegg, dvs. prosjekter knyttet til vann og avløp, renovasjon, vei og grøntområder. I den grad brukermedvirkning er aktuelt i anleggsprosjekter, involveres Sandefjord byen vår¹³ alltid i større prosjekter, uten at det er skriftlige føringer for dette. Saksutredningen i anleggsprosjekter handler hovedsakelig om geotekniske undersøkelser. Det er en forholdsmessig tilnærming til hvor mange undersøkelser som skal gjøres. Det er dyrt å gjennomføre mange prøver, og det tas derfor som hovedregel høyde for å akseptere en viss risiko.

3.5. Revisors vurdering av saksutredning

Kommunen har tiltak som delvis sikrer at beslutninger om investeringsprosjekter er forsvarlig utredet. Kommunens reglement har flere føringer for hva som skal utredes og utarbeides gjennom ide-, konsept- og planleggingsfasen, for å sikre at prosjekter blir beslutningsklare før de presenteres for kommunestyret. Prosjektmodellens beslutningspunkter ivaretar muligheten til å stoppe prosjekter.

Hva som skal til for å oppfylle kommunelovens krav om forsvarlig utredning, vil bero på en konkret vurdering. I tillegg til å beskrive det rettslige grunnlaget, mener vi at utredning av behov for investeringen, kostnader, alternativer og risiko, slik kommunens reglement stiller krav om, vil kunne oppfylle kravet til forsvarlig utredning. Kommunens rutiner gir ikke føringer for beskrivelsen av det rettslige grunnlaget. Vi mener derfor at det er usikkert om rutinene sikrer at juridiske forhold blir godt nok belyst.

Det som skal utredes i idéfasen, konseptfasen og planleggingsfasen er i hovedsak i tråd med hva prosjektveiviseren og Concept anbefaler, men vi vurderer at det er uklart hva som menes med konseptvalg. Konseptvalg er et flertydig begrep. Digidir anbefaler at det beskrives minst tre alternative konsepter for å tilfredsstille behovene som har blitt avdekket. Det vises til at dette skal være alternativer som ikke er varianter av samme konsept, dvs. at det å gjennomføre et byggeprosjekt bare vil være et alternativ til et behov.

Flere av dokumentene som skal fungere som tiltak for forsvarlig utredning, blir ikke utarbeidet eller kvalitetssikret. Kommunen har ikke maler eller andre tiltak for å sikre kvalitet og dekkende innhold

¹³ Sandefjord Byen Vår AS er en interesseorganisasjon med mål om å fremme Sandefjord sentrum som det beste stedet for handel, kultur og gode opplevelser. Det er ca. 200 medlemmer i organisasjonen som butikker, tjenesteytere, restauranter, kontorer, meglere og banker.

for all saksutredningsdokumentasjon som skal utarbeides. Nivået på saksutredningene kan dermed bli forskjellig i ulike prosjekter.

En forutsetning for forsvarlig utredning av investerings/byggeprosjekter er at kommunen har tilgang på tilstrekkelig kompetanse innen blant annet det tekniske, økonomi og jus. Sammensetningen av styringsgruppen og prosjektgruppen vil kunne dekke behovet for bred kompetanse (se pkt. 3.2.4).

Det er anbefalt å involvere brukere og andre interessenter i planlegging og saksutredning. Kommunens reglement omtaler ikke hvordan brukere og andre interessenter blir involvert, bortsett fra en henvisning til forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Reglementet kunne med fordel gitt føringer for dette, for å sikre likere praksis.

I beslutningspunkt 2 og 3 er det en form for kvalitetssikring ved prosjekteier, før videre politisk beslutning. Forprosjekt og skisseprosjekt innebærer gjerne mange forhold som prosjekteier ikke har forutsetning for å kvalitetssikre. Gjerne benyttes eksterne til å utrede disse. Vi får opplyst at denne godkjenningen gjøres i styringsgruppen i praksis. I byggereglementet er det ikke formalisert at styringsgruppen involveres ved dette punktet. Hvordan kommunen har kvalitetssikret kommer ikke alltid frem i de politiske saksfremleggene.

3.6. Rapportering – data

I dette kapitlet undersøkes det om kommunen har etablert skriftlige rutiner og tiltak for rapportering og oppfølging av kostnader og fremdrift.

3.6.1. Økonomireglementet

Økonomireglementet gjengir kravene i kommuneloven §14-2 om hva kommunestyret og fylkestinget skal vedta. I Sandefjord kommune er det bestemt at årsbudsjettet inngår som første året i (handlings- og) økonomiplanen. Det framgår videre at budsjettet er bindende, jf. kommuneloven §14-5. Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet, etter utløpet av første og andre tertial (30. april og 31. august), i tillegg til årsregnskapet. Ved vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Reglementet inneholder bestemmelser om hvordan bevilgningene til investeringer i varige driftsmidler skal stilles opp. Bevilgningene gis som investeringsrammer for

- investeringsprosjekter
- tomtefelt
- Sandefjord havnevesen
- diverse kapitalformål

3.6.2. Byggereglementet

Administrativ rapportering

I byggereglementet står det at det skal rapporteres regelmessig i planleggingsfasen og gjennomføringsfasen. Mellom prosjektleder og prosjektansvarlig skal det ifølge reglementet rapporteres i styringsgruppemøter. Ellers skal styringsgruppens mandat for prosjektleder blant annet inneholde rapporteringsrutiner. I intervju blir det sagt at rapportering fra prosjektleder til prosjektansvarlig også går via enhetsleder for prosjektenheten. Det oppleves generelt å være kort vei til dialog mellom prosjektlederne og prosjektansvarlig ved behov, da alle er samlokalisert i åpent kontorlandskap.

Prosjektansvarlig skal rapportere til prosjekteier i planleggingsfasen og gjennomføringsfasen. Eiendomssjefen er som regel prosjektansvarlig, og opplever at det er god dialog med prosjekteierne. Selv om det ikke følger av byggereglementet, hender det prosjekteier sitter i styringsgruppen. Rapportering skjer da gjennom styringsgruppen.

Det er ikke egne føringer for rapportering til prosjekteiers representant. Prosjekteiers representant skal sitte i styringsgruppen, og får da den informasjonen som rapporteres der.

Det er ikke føringer for rapportering til kommunedirektøren i byggereglementet. Til kommunedirektørens ledergruppe rapporteres det likevel fast om økonomi og fremdrift på hele

investeringsprosjektporteføljen i månedsrapporteringen.¹⁴ Det er staben i Miljø og plan som samler inn rapporteringene fra Eiendomsseksjonen og Bydrift. Vi får opplyst at det også rapporteres ukentlig i ledermøter for Miljø og plan.

Politisk rapportering

I byggereglementet, i figuren som illustrerer beslutningspunktene, står det at det skal rapporteres til kommunedirektørens ledergruppe og aktuelle politiske utvalg (BP 4) i gjennomføringsfasen. Rapportering til aktuelle utvalg er ikke omtalt andre steder i reglementet. Vi får opplyst at det ikke rapporteres regelmessig til utvalg i gjennomføringsfasen. Rapportering til utvalg gjøres som muntlige orienteringer når administrasjonen mener at det er relevant, eller når politikerne spør.

I avslutningsfasen skal det utarbeides en sluttrapport. Prosjektansvarlig skal overlevere den til prosjekteier ved levering av prosjektet til linjeorganisasjonen. Prosjekteier skal sørge for at sluttrapporten legges frem for kommunedirektørens ledergruppe. Sluttrapporten skal deretter behandles i kommunestyret innen 1 år etter gjennomføringsfasen ble avsluttet.

Sluttrapporten skal beskrive hvordan prosjektet er gjennomført, og dokumentere leveranse iht. behovsbeskrivelsen. Den skal minimum inneholde

- prosjektregnskap
- prosessbeskrivelse
- avklaring av mål og delmål for prosjektet
- vurdering av oppnådd effektmål
- erfaringer

Etter at sluttrapport er behandlet av kommunestyret, skal eventuelle endrede forutsetninger fra gevinstrealiseringsplanen innarbeides i kommunedirektørens forslag til budsjett og økonomiplan for kommende år. Vi har fått opplyst at det til nå ikke har blitt lagt frem noen sluttrapporter.

3.6.3. Anleggsprosjekter

Bydrift rapporterer politisk i egne årsrapporter for vann og avløp om hva som er gjort i porteføljen og i de store prosjektene, og anleggsprosjekter nevnes i kommunens årsberetning. Årsrapporten for VA er ikke formalisert i skriftlige rutiner. Ellers gjelder det samme for anleggsprosjekter som for byggeprosjekter, at det rapporteres om vesentlige avvik i tertialrapport der det er behov for å foreslå endringer i årsbudsjettet.

3.7. Revisors vurdering av rapportering

Administrativ rapportering

Sandefjord kommune har etablert rutiner for administrativ rapportering og oppfølging av investeringsprosjekter, om regelmessig rapportering mellom i styringsgruppen. Det er ikke faste punkter for når styringsgruppen skal møtes, noe som gjør at det også vil kunne variere i hvilken grad prosjektansvarlig og prosjekteiers representant får nok informasjon til å agere dersom det er

¹⁴ Foruten om de månedene det gjøres tertialrapportering

problemer i et prosjekt. Kommunens bør vurdere om rutinen er i samsvar med ønsket praksis. Ellers vurderer vi de faste ukentlige ledermøtene og månedssrapporteringene å fungere som hensiktsmessige tiltak for å sikre oversikt og kontroll over investeringsprosjekter.

For anleggsprosjekter som er en del av porteføljestylingen, slik de fleste anleggsprosjekter er, er det ikke faste punkter for rapportering i kommunedirektørens ledergruppe. Dette gir lite oversikt og kontroll for den administrative ledelsen i kommunen.

Politisk rapportering

Kommunen har rutiner og retningslinjer for rapportering som ivaretar de økonomiske rapporteringskravene i kommuneloven. Kommunen rapporterer på ramme for investeringsprosjekter. Om enkelte prosjekter får kommunestyret informasjon dersom det er vesentlige avvik som utløser behov for budsjettjusteringer og endringer.

Det står i byggereglementet at det skal rapporteres til aktuelle utvalg i gjennomføringsfasen. Praksisen for dette har variert – noe som tyder på at retningslinjen er mindre klar.

Det er kun ett klart krav om å rapportere særskilt på det enkelte investeringsprosjektet politisk, og det er etter at prosjektet er avsluttet. Byggereglementet er administrativt vedtatt, kommunestyret har ikke selv i økonomireglementet vedtatt at det for investeringsprosjekter omfattet av byggereglementet skal rapporteres særskilt.

Kommunens byggereglement gir mindre spesifiserte føringer enn det som er anbefalt at en sluttrapport bør inneholde. Eksempelvis anbefales at det skal gjøres rede for gjenværende gevinster og andre avvik enn økonomiske. Det kan være hensiktsmessig av hensyn til effektivitet og kvalitet at kommunen definerer ytterligere hva sluttrapporten bør inneholde, f.eks. gjennom maler.

3.8. Avvikshåndtering og evaluering – data

I dette kapittelet undersøkes det om kommunen har etablert skriftlige rutiner og tiltak for håndtering av endringer, avvik og evaluering.

3.8.1. Avvikshåndtering

Avvikssystem

Sandefjord kommune har en rutine for avvik og avviksbehandling¹⁵. Et avvik defineres som en rapportering om en uønsket hendelse, brudd på lover, forskrifter eller prosedyrer. Terskelen for å melde avvik skal ifølge rutinen være lav, men skal ikke erstatte normal kommunikasjon.

Alle avvik skal meldes i avviksmodulen i kvalitetssystemet Compilo. Avvik skal behandles innen 14 dager fra det ble meldt, og fristen for å lukke avviket utvides til 60 dager der tiltak er iverksatt. Ubehandlede avvik videresendes automatisk i linja.

Det går frem av intervju at Compilo i hovedsak ikke benyttes til å rapportere avvik knyttet til prosjektstyringen av byggeprosjekter. Avviksrutinen er lite kjent blant prosjektlederne. Prosjektenhetsleder har prosjektenhetsmøte annen hver uke med sine prosjektledere. Disse møtene brukes til å rapportere om avvik og håndtere problemstillinger i prosjekter. Prosjektlederne lager også månedsrapporter til den overordnede administrative ledelsen, der eventuelle avvik kommer frem (se ellers punkt 3.6.2 om rapportering).

Byggereglementet

Kommunens byggereglement definerer avvik i prosjektstyring som situasjoner der kravene i prosjektavtalen ikke oppfylles. Prosjektavtalen utarbeides ved overgang fra konsept- til planleggingsfasen, og skal beskrive hva som forventes gjennomført av prosjektorganisasjonen, jf. pkt.3.4.2.

Avvik fra prosjektavtalen skal rapporteres i forbindelse med prosjektleders rapportering til styringsgruppen. Vesentlige avvik skal beskrives i en endringsanmodning, som skal godkjennes av prosjekteier.

Videre følger det av reglementet at prosjekteier skal utarbeide og fremlegge saksfremlegg knyttet til endringer i prosjektet for kommunedirektørens ledergruppe. I praksis er det kommunalsjef for Miljø og plan som fremlegger sak om dette på vegne av prosjektenheten.

Eventuelle endringer i forhold til vedtatt budsjett, omfang eller tidsperiode skal vedtas av kommunestyret.

¹⁵ Knyttet til bygg- og anleggsprosjekter skilles det mellom tre typer avvik. Det første er kontraktsavvik, den andre formen for avvik i et prosjekt, er avvik ved bygningsmasse som rapporteres til Byggdrift i kommunen gjennom LAFT og den tredje formen for avvik, er knyttet til kommunens virksomhet.

3.8.2. Evaluering

Byggereglementet

Det er krav om evaluering i avslutningsfasen og realiseringsfasen. I avslutningsfasen skal prosjektansvarlig vanligvis evaluere prosjektet. I intervju kommer det frem at dette i praksis skal gjøres gjennom sluttrapporten.

I den siste fasen av et prosjekt, realiseringsfasen, er prosjekteier ansvarlig for å gjennomføre aktivitetene knyttet til plan for gevinstrealisering. Det innebærer blant annet evaluering av konseptvalget. Denne evalueringen skal ende i en konseptevalueringsrapport. Det har ikke vært gjort noen systematiske evalueringer av prosjekter i noen av de avsluttede prosjektene som har vært i perioden siden byggereglementet ble vedtatt, og representanter for prosjekteiere vi har intervjuet er ikke kjent med at konseptvalget skal evalueres.

For de fleste anleggsprosjekter som styres gjennom porteføljestyring, er det ikke etablert skriftlige rutiner for evaluering. Det kommer frem i intervju at evaluering kunne vært nyttig for å vurdere kvaliteten på entreprenører og de beslutninger som blir tatt, da dette i dag ikke er systematisert.

3.9. Revisors vurdering av avvikshåndtering og evaluering

Avvikshåndtering

Kommunen har etablert rutiner og tiltak for håndtering av endringer og avvik. Kommunens rutiner beskriver et tosporet system når det gjelder avviksmelding og avvikshåndtering: avviksmelding og håndtering i Compilo, og i investeringsprosjekt spesielt, avviksmelding og håndtering i møter eller i samsvar med prosjektavtalen. Revisor legger til grunn at kommunens avviksrutine/avvikssystem og byggereglementet er ment å supplere hverandre.

Avvik i investeringsprosjekter meldes og håndteres løpende i ulike møter. Avviksmelding i Compilo vil trolig ikke være dekkende for kommunikasjonsbehovet når det oppstår avvik eller endringsbehov i gjennomføringen av investeringsprosjekter. Håndtering i møter og ordinære rapporteringskanaler vil trolig være mer hensiktsmessig og effektivt for å ivareta de behovene for informasjon og beslutninger som oppstår i prosjektgjennomføringen. Avviksregistrering i samsvar med kommunens rutine for avviksregistrering i Compilo, er godt egnet til å gi informasjon som kan bidra til generell læring og kvalitetsforbedring. Dette bør etter vår vurdering komme i tillegg til en tilpasset avvikshåndtering for investeringsprosjektene. Vårt inntrykk er at denne rutinen ikke er virksom i gjennomføringen av investeringsprosjekt.

I lys av det som kommer frem gjennom intervjuer bør kommunen sørge for ytterligere opplæringstiltak. For at avvikshåndteringen skal bidra til læring og sikre god avvikskultur skal det også gjøres risikovurderinger. Siden kommunens avvikssystem ikke benyttes til å rapportere og håndtere alle avvik er det dermed også vanskelig å ha oversikt eller statistikk som grunnlag for risikovurderinger. Revisor er ikke kjent med at dette ivaretas på annen måte, da det ikke er gjort noen systematiske evalueringer.

Evaluering

Kommunen har rutine for evaluering i byggereglementet. Det er ingen føringer for innholdet i evalueringene, eller hvem som skal bidra til å gjennomføre evalueringene. Digdir anbefaler at evalueringer tilpasses størrelsen og kompleksiteten på prosjektet, men at både positive og negative erfaringer evalueres. Rutinen for evaluering er ikke godt nok kjent eller forankret hos relevante aktører i kommunen.

4. Prosjektstyring i praksis

Problemstilling 2: Hvordan etterlever kommunen sine tiltak og rutiner i et utvalg bygg- og anleggsprosjekter?

4.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal følge egne vedtak, reglement og rutiner om organisering, saksutredning rapportering, avvikshåndtering og evaluering:

- **Prosjektet skal være organisert med en aktiv styringsgruppe, prosjektgruppe og brukergruppe(r)**
- **Kommunestyret skal vedta beslutningspunkt 2,3 og 5.**
- **Kommunedirektørens ledergruppe skal vedta beslutningspunkt 1 og 4.**
- **Kommunen skal ha saksutredningsdokumentasjon fra i ideofasen, konseptfasen og planleggingsfasen som er tilgjengelig for kommunen i etterkant.**
- **Prosjektleder sitt mandat skal inneholde rapporteringsrutiner.**
- **Prosjektansvarlig skal sørge for at prosjektet blir evaluert og kommunedirektøren skal legge frem sluttrapport for kommunestyret innen et år etter beslutningspunkt 4.**

Sandefjord kommune sitt byggereglement er utgangspunktet for disse revisjonskriteriene. Byggereglementet ble vedtatt i 2020, og skal sikre riktig involvering, gode beslutninger og god måloppnåelse i store og kompliserte bygg- og anleggsprosjekter. Det er ingen prosjekter i kommunen som har fulgt byggereglementet gjennom alle prosjektfasene ennå. Vi har derfor valgt å se på tre prosjekter som til sammen gjør det mulig å se på praksis fra start til slutt. Vi har derfor ikke undersøkt alle revisjonskriteriene i alle prosjektene.

4.2. Høyjord barnehage – data

Andebu kommunestyre vedtok i juni 2016 å utvide Høyjord barnehage til en fireavdelingsbarnehage. I sak 184/20 vedtok formannskapet utbygging av Høyjord barnehage med en anslått kostnadsramme på ca.16 mill. kr. Dette ble innarbeidet i handlings- og økonomiplan for 2022-2025, og det ble besluttet at barnehagen skulle utvides til tre-avdelings barnehage. Det framgår av vedtaket at bygget skulle være klart til bruk ved inntak 2. halvår 2023.

På grunn av prisstigning og revidert kostnadskalkyle vedtok kommunestyret ny kostnadsramme på 26,5 mill. kr i sak 065/22. Prosjektet ble ferdigstilt og overtatt i desember 2023 for prøvedrift. Regnskapet viste i årsberetning for 2023 at resultatet ble ca. 1,2 mill. kr under budsjettammen.

Tabellen nedenfor viser når prosjektet har vært omfattet av byggereglementet og hvilke faser det har vært igjennom per oktober 2024.

Prosjekt\Fase	Ide	Konsept	Planlegging	Gjennomføre	Avslutte	Realisere
Høyjord barnehage						

Tabell 1. Høyjord barnehage – Gjennomførte faser iht. byggereglementet

4.2.1. Myndighet og ansvar

Prosjektorganisasjon

I overgangen fra planlegging til gjennomføring ble det ikke etablert en styringsgruppe.

Prosjektleder har begrunnet dette med at prosjektet har fulgt retningslinjer i et forslag til revidert byggereglement, der man foreslo at prosjekter under EØS-terskelverdi (57,8 mill. kr, tidligere 56 mill. kr) ikke trenger styringsgruppe¹⁶. Prosjektet var som omtalt innledningsvis opprinnelig anslått til ca. 16 mill. kr, slik at byggereglementet ikke da ville vært gjeldende. Forslaget til revidert byggereglement har ikke blitt vedtatt.

I Høyjordprosjektet ble det ikke utarbeidet prosjektplan, der organisering av prosjektet skulle vært fastsatt. Beslutninger som ellers ville vært tatt i styringsgruppen ble gjort av prosjektleder. Prosjektleder har ikke hatt faste møtepunkter med bla. prosjekteiers representant. I intervju kommer det frem at prosjekteiers representant ble involvert ved oppstart, etter at hun tiltrådte sin stilling i 2021, men at hun opplever å ha blitt lite involvert i gjennomføringen, og at informasjon enkelte ganger har kommet for sent eller overaskende på.

Prosjektgruppe og brukergruppe har vært en og samme gruppe. Gruppen har hovedsakelig bestått av prosjektleder, virksomhetsleder, lokalt verneombud, byggleder og lokalt tillitsvalgt. Vaktmester ved Høyjord barnehage var med i brukergruppen til å begynne med, men ny vaktmester som tok over i prosjektperioden ble ikke involvert. Virksomhetsleder og lokalt verneombud¹⁷ opplever at brukermedvirkningen har vært veldig god hele veien. Det har ikke vært prosjektkontroller i

¹⁶ EØS-terskelverdiene justeres annet hvert år av Europakommisjonen. Nærings- og fiskeridepartementet 2024.

¹⁷ Lokalt tillitsvalgt har sluttet i kommunen og har dermed ikke blitt snakket med ifm. denne forvaltningsrevisjonen.

prosjektet. Brukerkoordinator ble ikke utpekt av kommunalsjef, men brukerkoordinering ble ivaretatt av prosjektleder. Prosjektleder har også hatt direkte dialog med barnehagemyndigheten og barnehagestyret. Det opplyses at det er godt samarbeid på tvers i kommunen ved behov for kompetanse, samt mulighet til å benytte eksterne.

Det var to brukermedvirkningsmøter i mars 2022. I disse møtene ble mulighetsstudie og rom- og funksjonsprogram lagt frem, og gruppen gav innspill. Skisseprosjekt ble også lagt frem med mulighet for innspill fra gruppen. Det var prosjekteringsmøter mellom kommunen og entreprenører annen hver uke fra mars til juni i 2022. Virksomhetsleder for Høyjord barnehage ble invitert til å delta på disse møtene. Revisor har ikke sett alle møtereferater, da flere referater fra prosjekteringsmøter med bruker kun er lagret i webhotell hos ekstern entreprenør.

I gjennomføringsfasen har det hovedsakelig vært møter med eksterne rådgivere og entreprenører (prosjekteringsmøter og byggherremøter). Møtereferatene og intervju viser at virksomhetsleder for Høyjord barnehage også deltok i de faste ukentlige byggherremøtene. Virksomhetsleder for Høyjord opplever å ha vært svært involvert underveis, og hadde ellers god muntlig dialog med prosjektleder og entreprenør.

Beslutningspunkter

Kommunedirektørens ledergruppe skal være beslutningsmyndighet for beslutningspunkt (BP) 1 og 4. Den innledende fasen i Høyjordprosjektet startet lenge før byggereglementet ble laget. Frist for å gjennomføre BP 5¹⁸ har ikke passert for Høyjordprosjektet. Derfor er det beslutningspunkt 2, 3 og 4 som er aktuelle.

Kommunestyret skal være beslutningsmyndighet for beslutningspunkt 2,3 og 5. Høyjordprosjektet ble innarbeidet i kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan for 2022-2025 og vedtatt av kommunestyret i sak 153/21 (BP 2). I juni 2022 behandlet kommunestyret skisseprosjekt/forprosjekt i samme sak, og kostnadsrammen ble økt (BP 3). Kommunedirektørens ledergruppe har blitt orientert om ferdigstilling og overtakelse av Høyjord barnehage, men har ikke truffet beslutning om ferdigstilling og overtakelse (BP 4).

4.2.2. Saksutredning og styringsdokumenter

Det skal utarbeides nødvendig dokumentasjonsunderlag i konseptfasen og planleggingsfasen. Tabellen viser hvilke dokumenter som skal utarbeides i de ulike fasene, og hvorvidt dette er utarbeidet og arkivert i Høyjordprosjektet.

¹⁸ Legge frem sluttrapport for kommunestyret.

Tidspunkt	Dokumenttype	Foreligger dokumentasjonsunderlag
Konseptfasen*	Visjonsbok	✗
	Rom- og funksjonsprogram	✓
	Plan for gevinstrealisering	✗
	Konseptvalg	✗
	Prosjektavtale	✗
Planleggingsfasen	Prosjektplan	✗
	Revidert gevinstrealiseringsplan	✗
	Skisseprosjekt/forprosjekt	✓
	Risikoanalyse	✓
	Interessentanalyse	✗

Tabell 2: Dokumenter utarbeidet og tilgjengelig i Høyjordprosjektet iht. kommunens byggereglement. * Konseptfasen har ikke vært gjennomført iht. byggereglementet fordi prosjektet var et politisk initiativ.

Det er ikke utarbeidet visjonsbok, men en mulighetsstudie med fire alternative løsninger. Mulighetsstudien ble gjennomført før prosjektleder kom inn i prosjektet. Prosjektleder mener at den var mangelfull. Det er etter dette utarbeidet rom- og funksjonsprogram.

Revisor har ikke sett at det er utarbeidet gevinstrealiseringsplan eller konseptvalg. Det er heller ikke utarbeidet prosjektavtale med fastsatt tidsramme for prosjektet, men det var vedtatt politisk at barnehagen skulle stå klar innen inntak 2. halvår 2023. Høyjordprosjektet ble ferdigstilt omtrent fire måneder senere enn det som var vedtatt politisk.

Det var et politisk initiativ i nye Sandefjord kommune om å gjennomføre planene som tidligere Andebu kommunestyre vedtok, om å utvide Høyjord barnehage. Dette er årsaken til at saksutredning i konseptfasen ikke er gjennomført iht. byggereglementet.

Det er ikke utarbeidet og brukt prosjektplan underveis eller revidert gevinstrealiseringsplan. Det er utarbeidet skisseprosjekt og risikoanalyse, men ikke interessentanalyse.

Prosjekteiers representant, virksomhetsleder og prosjektleder mener at saksutredningen ble gjennomført på en god måte, til tross for manglende dokumentasjon. Prosjektleder forteller at det gjerne er lite tid avsatt til å gjennomføre prosjekter, og at dokumentasjon kan bli prioritert ned, uten at selve saksutredningen blir det.

4.2.3. Rapportering og evaluering

Høyjordprosjektet har ikke hatt styringsgruppe, og det er ikke laget mandat for prosjektleder. Mandatet skal beskrive prosjektleders økonomiske rammer, rapporteringsrutiner og prosjektleders myndighet. Prosjektleder har ikke fått spesifikke rapporteringsrutiner på annen måte. Prosjektleder opplever likevel at rapportering har fungert godt. Prosjektleder har rapportert annen hver uke til

leder for prosjektenheten. Prosjekteiers representant opplever å ha fått lite informasjon og rapportering underveis.

Sluttrapport er ikke utarbeidet per oktober 2024. Sluttrapport for Høyjord barnehage skal legges frem for politisk behandling senest 1. desember 2024.

4.3. Garderobebygg Jotunhallen – data

Kommunestyret i Sandefjord vedtok i handlings- og økonomiplan for 2021-2024¹⁹ å avsette 1,5 mill. kr i 2021 til et forprosjekt om nytt garderobebygg til Jotunhallen. Det ble satt av 28,5 mill. kr til realisering av garderobebygget i 2022. Nytt garderobebygg skulle ha samme arealstørrelse som tidligere, og hovedfunksjonen skulle være garderober. Etter forprosjektet i 2021 vedtok kommunestyret at garderobebygget skulle oppgraderes innenfor en bevilgning på 37 mill.kr²⁰. Denne ble i 2022²¹ justert opp med 12 mill. kr, til en samlet ramme på 49 mill. kr, som følge av innlagte opsjoner knyttet til bærekraft- og miljøtiltak. Ny ramme ble innarbeidet i handlings- og økonomiplan for 2023-26. Det ble ikke satt en frist for når prosjektet skulle ferdigstilles og overleveres.

Tabellen nedenfor viser når prosjektet har vært omfattet av byggereglementet og hvilke faser det har vært igjennom per oktober 2024.

	Ide	Konsept	Planlegging	Gjennomføre	Avslutte	Realisere
Garderobebygg Jotunhallen						

Tabell 3. Garderobebygg Jotunhallen – Gjennomførte faser iht. byggereglementet

4.3.1. Myndighet og ansvar

Prosjektorganisasjon

Det er etablert styringsgruppe i Jotunhallprosjektet. Styringsgruppen har bestått av prosjektansvarlig, ansvarlig kommunalsjefs representant, økonomisjef, hovedtillitsvalgt og hovedverneombud, men ikke juridisk rådgiver. I tillegg har stabslederne for Miljø og plan og for Kultur, idrett og fritid og leder for prosjektenheten deltatt. Det kommer frem i intervju at økonomisjef også har deltatt, men dette fremgår ikke av møtereferater revisor har sett. Møtereferater viser at styringsgruppen hadde tre møter i de innledende fasene, to møter i 2021 og et møte i starten av 2022. Vi har ikke dokumentasjon som viser at styringsgruppen har vært aktiv i gjennomføringsfasen.

I Jotunhallprosjektet er det ikke utarbeidet prosjektplan der organisering av prosjektet skulle vært fastsatt. Det er ikke etablert prosjektgruppe. Prosjektleder har hatt dialog med virksomhetsleder, brukerkoordinator og lokalt verneombud ved behov. Prosjektleder har også kunnet involvere annen kompetanse ved behov, som eksterne rådgivere ifm. geoteknikk og miljøsanering. Prosjektleder samarbeider ellers tett med byggleder og er med i byggherremøter. Det har ikke vært prosjektkontroller i prosjektet. Prosjekteiers representant og virksomhetsleder har opplevd at det var uklart hvem som skulle ta beslutninger i gjennomføringsfasen av prosjektet.

¹⁹ Kommunestyret sak 129/20

²⁰ Kommunestyret sak 148/21

²¹ Kommunestyret sak 058/22

Prosjektet har en brukergruppe hvor ulike brukere av bygget, lokalt tillitsvalgt, lokalt verneombud og leder av virksomheten deltar. Leder av virksomheten er i dette tilfellet den som i kommunen har ansvar for idrettshallene og idrettslagene. I starten av prosjektet fikk ulike brukere av bygget presentere sine ønsker og behov, det var seks slike møter i planleggingsfasen. I gjennomføringsfasen har leder for virksomheten vært kontaktperson for brukerne i Jotunhallen og stilt i både brukergruppemøter og byggmøter. Prosjektleder har hatt kontakt med renhold underveis. Byggdrift var ikke involvert i brukermedvirkningen. Rollen som brukerkoordinator har vært ivaretatt av prosjektleder, og har ikke blitt utpekt av kommunalsjef. Kontaktperson for brukerne og renhold vurderer at brukermedvirkningen har vært god, både i planlegging og gjennomføring.

Plasstillitsvalgt og hovedverneombud opplever at involveringen har vært god.

Beslutningspunkter

Kommunedirektørens ledergruppe skal være beslutningsmyndighet for beslutningspunkt (BP) 1 og 4. BP 1 innebærer at kommunalsjef skal fremlegge fremtidige prosjekter for kommunedirektørens ledergruppe, kommunedirektørens ledergruppe skal gjøre et administrativt vedtak for de ideene som skal utredes videre. Dette foreligger ikke i Jotunhallprosjektet.

Kommunestyret skal være beslutningsmyndighet for beslutningspunkt 2,3 og 5. Både BP 2 og 3 er vedtatt av kommunestyret. Det vil si at forslag både har blitt innarbeidet i handlings- og økonomiplan og at forprosjekt og skisseprosjekt har blitt lagt frem.

Garderobebygget i Jotunhallen er ikke ferdigstilt og avlevert til linjeorganisasjonen per oktober 2024. Dermed er ikke beslutningspunkt 4 og 5 gjennomført ennå.

4.3.2. Saksutredning og styringsdokumenter

Det skal utarbeides nødvendig dokumentasjonsunderlag i idefasen, konseptfasen og planleggingsfasen. Tabellen viser hvilke dokumenter som skal utarbeides i de ulike fasene, og hvorvidt dette har blitt utarbeidet og arkivert i Jotunhallprosjektet.

Tidspunkt	Dokumenttype	Foreligger dokumentasjonsunderlag
Idéfasen	Idébeskrivelse med antatt kostnadsramme	✗
	Mandat for konseptfasen	✗
Konseptfasen	Visjonsbok	✗
	Rom- og funksjonsprogram	✓*
	Plan for gevinstrealisering	✗
	Konseptvalg	✗
	Prosjektavtale	✗
Planleggingsfasen	Prosjektplan	✗
	Revidert gevinstrealiseringsplan	✗
	Skisseprosjekt/forprosjekt	✓
	Risikoanalyse	✓
	Interessentanalyse	✗

Tabell 4: Dokumenter utarbeidet og tilgjengelig i Jotunhallen prosjektet iht. kommunens byggereglement

*Det er utarbeidet romprogram. I møtoreferater og saksutredningen til KST 148/21 framgår det at funksjoner i nytt garderobebygg er lik funksjonene i dagens bygg.

Foreslåtte prosjekter skal ha en idébeskrivelser med antatt kostnadsramme. Revisor har ikke sett dokumentasjon av utredning i forkant av kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan. Prosjektleder forteller at han ikke har tilgang på hva som ev. ble utarbeidet i de innledende fasene av kommunalområdet. I forslaget til handlings- og økonomiplan står det at bygningsdelen i Jotunhallen, som inneholder, garderober, kiosk, lager og toaletter, er fra 1955 og er i dårlig forfatning. Det står også at det er utfordringer med vanninntrenging i underetasjen ved store nedbørsmengder, at bygget ikke tilfredsstiller kravet til universell utforming, og at ventilasjonsanlegget er utdatert og lite energieffektivt. Det ble innarbeidet en kostnadsramme på 28,5 mill. kr. Det var da usikkert om bygget skulle rehabiliteres eller om det skulle bygges nytt. Det er ikke utarbeidet mandat for konseptfasen eller visjonsbok.

Jotunhallprosjektet ble ikke godkjent av prosjekteier gjennom styringsgruppen i første runde. Bakgrunnen for det var manglende dokumentasjon fra beslutningspunkt 1 og 2. Det førte til at kommunalområdet og prosjektleder ikke hadde samme forståelse verken for hva som skulle leveres i prosjektet eller hva som var prosjektets rammer. Kommunen har opplyst at manglende dokumentasjon ble kompensert for gjennom diskusjoner i styringsgruppen.

Det er laget romprogram for garderobebygget. Bygget skulle ha samme areal og funksjon som tidligere garderobebygg. Det er ikke utarbeidet plan for gevinstrealisering, konseptvalg, prosjektavtale, prosjektplan eller revidert gevinstrealiseringsplan. Det ble bestemt at det skulle bygges nytt garderobebygg som påbygg plassert vest på hallen, og at gammelt bygg skulle rives. Det ble utarbeidet et skisseprosjekt som ble lagt frem for kommunestyret i sak 148/21. Det kommer frem av saksfremlegg og møtereferater at både romprogram og skisseprosjekt er utarbeidet i samspill med brukergruppen og styringsgruppen.

Et forhold som ikke ble utredet innledningsvis, og som har blitt tilføyd prosjektet i etterkant av vedtatt skisseprosjekt og kontrahering av totalentreprenør, er sandvolleyball-bane der tidligere garderobebygg stod. Revisor kan ikke se at det er gjort utredninger eller beslutninger om sandvolleyball-bane i den oversendt prosjektdokumentasjonen. Totalentreprisen dekker bare igjenfylling av kjeller og asfaltering av fotavtrykket til revet garderobebygg. Eksisterende kummer er i veien for å lage sandvolleyball-bane. Prosjektleder forteller at det mot slutten av prosjektet har blitt bestemt at VA-nettet skal flyttes, for å gå klar av banen som skal lages. Det er ikke satt av penger i prosjektet til flytting av VA-nettet, men prosjektleder opplyser dette er tatt av posten som er avsatt til usikkerhet i prosjektet. Vi har fått opplyst at kommunedirektøren skal sende ut regnskapssaken per 2. tertial 2024 den 11. oktober, og at det der er foreslått innarbeidet 500.000 kr til Jotunhallprosjektet. Det står i den foreslåtte saken at byggeprosjektet har blitt gjennomført innenfor rammen for prosjektet, men at det er behov for inventar og utstyr i bygget som det ikke er rom for innenfor den økonomiske rammen.²²

Det er utarbeidet risikoanalyse, men ikke interessentanalyse for prosjektet.

4.3.3. Rapportering

Styringsgruppen har ikke utarbeidet mandat for prosjektleder. Mandatet skal beskrive prosjektleders økonomiske rammer, rapporteringsrutiner og prosjektleders myndighet. Prosjektleder har ikke fått spesifikke rapporteringsrutiner på annen måte.

Prosjektleder har rapportert til styringsgruppen basert på vurdering av behov. Det samme gjelder rapportering av avvik til styringsgruppen. Revisor har ikke sett at det sak om sandvolleyball-bane eller flytting av VA-nettet har blitt behandlet i styringsgruppen. Prosjektleder har rapportert annen hver uke til leder for prosjektenheten, som rapporterer videre i linja.

Prosjektet er ikke avsluttet og sluttrapport er dermed ikke utarbeidet.

²² Inventar og utstyr omfatter blant annet behov i møterom og informasjonsskjermer.

4.4. Nygård sykehjem – data

Kommunestyret i Sandefjord vedtok opprinnelig planlegging av nytt sykehjem på Haukerød. I kommunestyret sak 097/18 ble dette prosjektet stanset på grunn av for høye kostnader, og i kommunestyrets sak 098/18 ble det derfor besluttet å heller utrede videre et nytt sykehjemsprosjekt på Nygård, med inntil 80 plasser.

Prosjektutredningen ble behandlet i flere omganger i kommunestyret i 2019²³. Kommunestyret vedtok å bygge et nybygg og pusse opp eksisterende bygg, slik at det totalt ble 180 beboerrom. Etter gjennomført forprosjekt ble det forutsatt en total ramme for hele byggeprosjektet, eksklusive opsjoner, på 470 mill. kr. Dette ble innarbeidet i handlings- og økonomiplan for 2020-2023²⁴.

I handlings- og økonomiplan for 2021-2024 ble rammen justert opp til 487 mill. kr som følge av at kommunestyret vedtok flere opsjoner/tilvalg²⁵. Ved oppjusteringen ble det gjort rede for at prosjektet hadde en lav sikkerhetsmargin. Rammen måtte derfor på nytt justeres i handlings- og økonomiplanen for 2022-2025 til 499,5 mill. kr. I handlings- og økonomiplanen for 2023-2026 økte rammen til 507,5 mill. kr som følge av en korleksjon knyttet til investeringstilskudd fra Husbanken²⁶. Fremdriftsplanen har også blitt noe skjøvet fremover underveis, for deler av prosjektet.

Tabellen nedenfor viser når prosjektet har vært omfattet av byggereglementet og hvilke faser det har vært igjennom per oktober 2024.

Prosjekt\Fase	Ide	Konsept	Planlegging	Gjennomføre	Avslutte	Realisere
Nygård sykehjem						

Tabell 5. Nygård sykehjem – Gjennomførte faser iht. byggereglementet

4.4.1. Myndighet og ansvar

Prosjektorganisasjon

I overgangen fra planlegging til gjennomføring ble det opprettet en prosjektorganisasjon. Det går frem av møtereferater at det ble etablert en styringsgruppe bestående av prosjektansvarlig, prosjekteiers representant, økonomisjef, hovedtillitsvalgt og hovedverneombud, foruten noen som har særlig ansvar som juridisk rådgiver. Vi har fått opplyst at juridisk kompetanse, kompetanse på offentlig anskaffelse og evaluering av tilbud har blitt hentet inn ved behov. I tillegg til kommunalsjef for Miljø og plan, kommunalsjef for HSO²⁷, IKT sjef, Økonomi og Stabssjef HSO, enhetsleder Prosjekt og leder for eldrerådet deltatt i styringsgruppen. Det fremgår av referat at det har vært ti

²³ Sak 020/19, 045/19 og 113/19

²⁴ De folkevalgte fikk informasjon om at opsjoner og tilvalg i innhold som kan påvirke bevilingsbehovet i vesentlig grad. I sum inneholdt anbuds konkurransen opsjoner til en kostnad på ca. 42 mill. kr.

²⁵ Kommunestyret sak 064/20

²⁶ Husbanken sitt tilskudd ble periodisert over flere år. I HØP 2022-25, var det en feil som gjorde at den dele av tilskuddet som var periodisert til 2023 ikke var lagt inn. Økningen av total ramme for prosjektet i HØP 2023-26, var altså i hovedsak en korleksjon og ikke en endring i tilskuddsnivået eller prosjektets størrelse.

²⁷ Helse, sosial og oppvekst

møter i styringsgruppen, både i planleggingsfasen og gjennomføringsfasen. Det er utarbeidet prosjektavtale om hva som forventes gjennomført og hvordan prosjektet er organisert.

I innledende fase av forprosjektet satte kommunen sammen en gruppe bestående av prosjektleder, seksjonsleder, enhetsleder, ulike representanter fra Nygård sykehjem, tillitsvalgt, verneombud og planarkitekt. Senere, ved utarbeidelse av skisseprosjekt, ble det opprettet prosjektgruppe og 6 brukergrupper. Disse gruppene har vært aktive både i planleggings- og gjennomføringsfasen.

I prosjektgruppa har prosjektleder, virksomhetsleder, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud deltatt. Et eksternt konsultentselskap har vært engasjert som administrativ prosjektstøtte og byggeleder. Det har ikke vært prosjektkontroller. Prosjektgruppa har hatt 24 møter, som regel hver andre uke.

De seks brukergruppene i Nygård prosjektet var organisert etter områdene organisasjon og prosess, kjøkken, drift- og renholdslokaler, inventar og utstyr og fellesareal og service. Mens prosjektet pågikk, var det til sammen 82 møter i alle de ulike brukergruppene. I brukergruppene deltok representanter for de ansatte ved Nygård og ulike rådgivere. Lokale tillitsvalgte og lokalt verneombud for Nygård sykehjem var ofte også med. Virksomhetsleder ved Nygård har hatt rollen som brukerkoordinator, og har samarbeidet tett med prosjektleder. Vi får opplyst at brukermedvirkningen ble opplevd som svært god, men at det har vært ressurskrevende.

Tillitsvalgte og verneombud opplever at involveringen har vært god.

Beslutningspunkter

Kommunedirektørens ledergruppe skal være beslutningsmyndighet for beslutningspunkt (BP) 1 og 4. Kommunestyret skal være beslutningsmyndighet for beslutningspunkt 2,3 og 5. Den innledende fasen i Nygårdprosjektet startet lenge før byggereglementet ble laget. Derfor er det beslutningspunkt 3, 4 og 5 som er aktuelle i dette prosjektet. Prosjektet ble likevel innarbeidet i kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan og vedtatt i kommunestyret (tilsvarende BP 2 i nåværende byggereglement).

Kommunestyret besluttet videre skisseprosjektet til Nygård sykehjem i sak 113/19 (BP 3). Kommunedirektørens ledergruppe har blitt orientert om ferdigstilling og overtakelse av Nygård, men har ikke truffet beslutning i tilknytning til BP 4.

Det har ikke blitt utarbeidet sluttrapport fra Nygård prosjektet. Bygget ble ferdig og overtatt av kommunen i mars 2022, dvs. at kommunedirektøren skulle lagt frem sluttrapport for kommunestyret senest mars 2023. Vi har fått opplyst at grunnen til at det ikke er lagt frem sluttrapport er at arbeider tilknyttet vei, som er en del av prosjektet, ikke er ferdig.

4.4.2. Saksutredning og styringsdokumenter

Kravene til saksutredning var ikke formalisert da Nygårdprosjektet ble utredet, prosjektet startet opp i 2018 og byggereglementet ble vedtatt i 2020. Sandefjord kommune hadde likevel ulike tiltak for å ivareta forsvarlig saksutredning og besluttet at Nygårdprosjektet skulle gjennomføres etter byggereglementet i den grad det var mulig.

Tabellen viser hvilke dokumenter som skal utarbeides i de ulike fasene, og hvorvidt dette har blitt utarbeidet og arkivert i Nygårdprosjektet.

Tidspunkt	Dokumenttype	Foreligger dokumentasjonsunderlag
Konseptfasen	Visjonsbok	Ikke revidert
	Rom- og funksjonsprogram	✓
	Plan for gevinstrealisering	✗ *1
	Konseptvalg	Ikke revidert
	Prosjektavtale	✓ *2
Planleggingsfasen	Prosjektplan	✗ *3
	Revidert gevinstrealiseringsplan	✗ *1
	Skisseprosjekt/forprosjekt	✓
	Risikoanalyse	✓
	Interessentanalyse	✓

Tabell 6: Dokumenter utarbeidet og tilgjengelig i Nygård prosjektet iht. kommunens byggereglement. *1. Ikke krav da prosjektet startet opp, men siden det ble bestemt å gjennomføre prosjektet iht. byggereglementet kunne dette vært hensiktsmessig å utarbeide i ettertid. *2. Ikke signert av prosjekteier og prosjektansvarlig. *3. Ikke krav da prosjektet startet opp, men siden det ble bestemt å gjennomføre prosjektet iht. byggereglementet kunne dette vært hensiktsmessig å utarbeide i ettertid.

For Nygårdprosjektet har det blitt utarbeidet rom- og funksjonsprogram, men ikke egen plan for gevinstrealisering. Prosjektavtalen inneholder informasjon om politiske vedtak, kostnadsramme, tidsramme, organisering, rapportering, ønsket gevinst og ansvarsfordeling. Det som står i prosjektavtalen om gevinster er at sykehjemmet skal ivareta dekningsgraden for institusjonsplasser inn mot det økende behovet fremover. Revisor har ikke sett en signert versjon av prosjektavtalen. Det er ikke utarbeidet og brukt prosjektplan underveis. Det er ikke dokumentert vurderinger knyttet til hvilken dokumentasjon som skulle utarbeides i ettertid av vedtatt byggereglement.

Det er gjennomført både skisse og forprosjekt. Det går frem av intervju og møtereferater at kommunen gjorde risikoanalyser og interessentanalyser i forbindelse med utarbeidelse av skisseprosjektet.

Det har kommet frem at det har vært noen utfordringer, hovedsakelig knyttet til at pasienter måtte flyttes og bo midlertidig i nybygde omsorgsboliger på Aagaardstunet. Disse boligene var ikke tilrettelagt for sykehjemsdriften, det ble mye merarbeid og uro i flytteprosessen for både ansatte og pasienter. Det kommer frem i flere intervju at konsekvensene og kostnadene av dette var vanskelig å forutse og dermed ikke ble godt nok belyst i forkant.

4.4.3. Rapportering og evaluering

Styringsgruppen i Nygårdprosjektet har utarbeidet et mandat for prosjektleder som beskriver prosjektleders økonomiske rammer, rapporteringsrutiner og prosjektleders myndighet. Det følger av mandatet at prosjektleder er ansvarlig for rapportering til styringsgruppen i hele prosjektperioden. Det skulle videre rapporteres månedlig i henhold til en rapporteringsmal. Ved uforutsette hendelser av økonomisk eller omdømmemessig konsekvens, skulle prosjektleder umiddelbart varsle prosjektansvarlig, som igjen rapporterer til styringsgruppen. Prosjektleder har også rapportert annen hver uke til leder for prosjektenheten, som rapporterer videre i linja.

Det som har vært gjort av rapporteringer til politisk nivå, er informasjon i tertialrapportering om merutgift ved flytting av beboere, og informasjon i årsberetninger om inntekter og utgifter i prosjektet. Flere folkevalgte ble også invitert til åpningen av sykehjemmet i 2022.

Prosjektansvarlig har ikke evaluert prosjektet i avslutningsfasen, og det er ikke lagt frem sluttrapport eller sluttregnskap.

4.5. Revisors vurdering av praksis

Vi ser generelt at kommunens byggereglement er lite fleksibelt for tilpasning, og vi vurderer at byggereglementets nivå vil kunne være for omfattende for de minste prosjektene det omfatter.

Myndighet og ansvar

De tre prosjektene har kun delvis vært organisert i samsvar med reglementet.

I ett av prosjektene var det ikke styringsgruppe, fordi prosjektleder la til grunn foreslåtte endringer i et byggereglement som ikke var ferdig behandlet og vedtatt. Vi mener at byggereglementet fra 2020 skulle vært fulgt, med krav til styringsgruppe for alle prosjekter med en kostnadsramme over 20 mill. kr. Styringsgruppene i de to andre prosjektene har vært sammensatt iht. kommunens byggereglement, bortsett fra noen med ansvar som juridisk rådgiver. Vi får opplyst at kompetanse kan involveres hvis prosjektleder vurderer at det er behov.

Det er ikke utarbeidet prosjektplan i noen av prosjektene²⁸. I Høyjordprosjektet, hvor det ikke var styringsgruppe, opplevde deltakerne uklare roller og lite involvering. I Jotunhallprosjektet opplevde prosjektleder at ansvarsfordeling mellom prosjektleder og prosjekteiers representant var uklar. Vi vurderer at dette kan henge sammen at prosjekteiers representant ikke er beskrevet som en egen rolle i byggereglementet (se pkt. 3.3).

Det er bare Nygårdprosjektet som har hatt en fast og definert prosjektgruppe. I de to andre prosjektene har de samme ressurspersonene vært delaktig på annen måte, foruten prosjektkontroller da stilling først nylig har blitt opprettet.

Alle de undersøkte prosjektene har hatt aktive brukergrupper, spesielt i planleggingsfasen. I to av prosjektene har prosjektleder hatt rollen som brukerkordinator, uten at rollen var utpekt av kommunalsjef/prosjekteier.

I alle de tre prosjektene som vi har undersøkt, er BP 2 og 3 vedtatt av kommunestyret. Vi ser at andre beslutningspunkter ikke er gjennomført i praksis. I Jotunhallprosjektet har ikke kommunedirektørens ledergruppe truffet beslutning om BP 1. I Høyjord- og Nygårdprosjektet har kommunedirektørens ledergruppe fått orientering i tilknytning til beslutningspunkt 4, men ikke truffet noen beslutning. I Nygårdprosjektet er det ikke lagt frem sluttrapport for kommunestyret innen fristen for beslutningspunkt 5.

Saksutredning og styringsdokumenter

I alle prosjektene er det utredet rom- og funksjonsprogram, skisse/forprosjekt og risikoanalyse. Ellers er saksutredningen ikke i samsvar med kommunens byggereglement, særlig i Høyjord- og

²⁸ I Nygårdprosjektet er organisering av prosjektet likevel fastsatt i prosjektavtalen.

Jotunhallprosjektet. I Jotunhallprosjektet er det gjort endringer underveis som ikke er uforutsette endringer, og som ikke har blitt dokumentert utredet. I Nygårdprosjektet har vi lite grunnlag for å vurdere saksutredningen i de innledende fasene. Vi mener at vurderinger knyttet til hvorfor det ikke er utarbeidet gevinstrealiseringsplan og prosjektplan, kunne vært dokumentert.

Det er ikke utarbeidet visjonsbøker, planer for gevinstrealisering, konseptvalg, prosjektavtaler, idébeskrivelser eller mandater for konseptfasen. Det er bare i Nygård prosjektet at det er utarbeidet prosjektavtale og interessentanalyse.

Kommunens reglement sier at erfaringsinformasjon skal lagres i prosjekthotell og interne historiske arkiv. Vi har sett at saksutredningsdokumentasjon og møtereferater ifm. saksutredning lagres ulike steder i kommunen, og noen ganger bare hos eksterne entreprenører. Vi vurderer at dette kan utgjøre en risiko for at dokumentasjon ikke er tilgjengelig i etterkant.

Rapportering og evaluering

Bare i ett av prosjektene har styringsgruppen etablert rapporteringsrutiner i mandat til prosjektleder. I de to andre skal det være rapportert ved behov. At det ikke er systematisk og dokumentert rapportering skaper risiko for at rapporteringen ikke er vært tilstrekkelig, og at relevant informasjon om gjennomføringen kan gå tapt.

Prosjektansvarlig skal sørge for at prosjektet blir evaluert i form av en sluttrapport, som skal legges frem for kommunestyret innen et år etter beslutningspunkt 4. Det er bare et fåtall prosjekter som har passert beslutningspunkt 5 etter at kommunen vedtok byggereglementet, men det er ikke lagt frem sluttrapport for noen av disse prosjektene per oktober 2024. I Nygårdprosjektet vurderer vi at sluttrapport burde vært lagt frem et år etter overtagelse, som var senest mars 2023.

5. Konklusjoner og anbefalinger

5.1. Konklusjoner

5.1.1. Har kommunen tiltak og rutiner for planlegging og styring av bygg- og anleggsprosjekter?

Har kommunen etablert skriftlige rutiner og tiltak som sikrer klare myndighets- og ansvarsforhold?

Kommunen har etablert skriftlige rutiner og tiltak som i hovedsak sikrer klare myndighets- og ansvarsforhold. Rollen som prosjekteiers representant er ikke tilstrekkelig avklart. Det er noen mangler i kommunens byggreglement om hvordan tillitsvalgte skal involveres, om det skal treffes vedtak/avgjørelser i kommunedirektørens ledergruppe og hvem som har ansvar for enkelte beslutningspunkter.

Byggreglementet er ikke tilpasset anleggsprosjekter, og kommunen har ikke andre tiltak for å ivareta byggreglementets reguleringer her. Det kan føre til uklare myndighets- og ansvarsforhold i anleggsprosjekter.

Har kommunen etablert skriftlige rutiner og tiltak som sikrer at beslutninger om investeringsprosjekter er forsvarlig utredet?

Kommunen har et reglement som i all hovedsak kan sikre at investeringsbeslutninger knyttet til byggeprosjekter blir fattet på tilstrekkelig utredet grunnlag, men det er usikkert om kommunelovens krav til beskrivelse av det rettslige grunnlaget er godt nok ivaretatt i rutinene. Det kan også være hensiktsmessig å gi informasjon i politiske saksfremlegg om den kvalitetssikringen som er gjort av det som legges frem. Vi vurderer at det kan være en fordel for kommunen å gi ytterligere føringer for innholdet i enkelte saksutredningsdokumenter.

Vi bemerker at rutinen er mangelfull i beskrivelse av hvordan brukere og andre interessenter skal bli involvert. Rutinen er heller ikke tilpasset saksutredning i anleggsprosjekter.

Har kommunen etablert skriftlige rutiner og tiltak for rapportering og oppfølging av kostnader og fremdrift?

Kommunen har etablert skriftlige rutiner og tiltak for rapportering i investeringsprosjekter. For administrativ rapportering bemerkes det likevel at byggreglementet gir rom for ulik praksis, da det ikke er faste punkter for rapportering, men heller krav om regelmessig rapportering. Kommunens bør vurdere om rutinen er i samsvar med ønsket praksis. Kommunen har også andre tiltak for å ivareta intern rapportering, men disse er ikke er skriftliggjort i kommunens rutiner.

Vi mener kommunen bør vurdere å etablere føringer for administrativ rapportering også for anleggsprosjekter.

Vi vurderer at kommunens rutiner i byggereglementet for rapportering til aktuelle utvalg kunne vært tydeliggjort og at føringer for innhold i sluttrapporter kunne vært mer spesifisert.

Har kommunen etablert skriftlige rutiner og tiltak for håndtering av endringer, avvik og evaluering?

Kommunens har rutiner for håndtering av endringer og avvik, men det ordinære avvikssystemet brukes i liten grad. Det innebærer at kunnskap som kan bidra til generell læring og kvalitetsforbedring kan gå tapt. Dersom kommunen ønsker at det ordinære avvikssystemet skal benyttes i investeringsprosjekter, i tillegg til løpende håndtering av avvik, bør det etter vår vurdering treffes tiltak for å sikre en god avvikskultur.

Kommunen har rutiner for evaluering, men den har ikke vært virksom. Rutinen kunne etter vår vurdering vært tydeligere på hva evaluering bør inneholde og hvem som bør involveres, for å sikre ønsket praksis. Dette kunne bidratt til å sikre læring og kvalitetsforbedring.

5.1.2. Hvordan etterlever kommunen sine tiltak og rutiner i et utvalg bygg- og anleggsprosjekter?

Vi har vurdert gjennomføring av tre investeringsprosjekter. Kommunens tiltak og rutiner er etterlevd til en viss grad. Generelt er kommunens byggereglement lite fleksibelt for tilpasning, og vi vurderer at byggereglementets nivå vil kunne være for omfattende for de minste prosjektene det omfatter.

Myndighet og ansvar

To av de tre prosjektene har ikke prosjektorganisasjon fullt ut i samsvar med rutinene. Juridisk rådgiver og prosjektkontroller mangler i alle de undersøkte prosjektorganisasjonene.

Beslutningspunktene 1 og 4 (kommunedirektørens ledergruppe) og 5 (kommunestyret) er der dette er undersøkt, ikke vedtatt av kommunedirektørens ledergruppe og kommunestyret.

Saksutredning og styringsdokumenter

I alle de undersøkte prosjektene mangler det noe saksutredningsdokumentasjon fra de innledende fasene. Det gjør det vanskelig for kommunen å vurdere om prosjektene er gjennomført på et godt grunnlag. I Jotunhallprosjektet synes manglende saksutredning å være årsaken til sen justering av bevilgning. I Høyjordprosjektet synes manglende styringsdokumentasjon å være årsak til forsinket overlevering av prosjektet. Det ikke utarbeidet styringsdokumenter, bortsett fra prosjektavtale i Nygårdprosjektet.

Vi vurderer at krav om saksutredningsdokumentasjon og styringsdokumentasjon i for liten grad er forankret i kommunalområdet som er prosjekteier og Prosjektenheten i kommunen. Det er også en risiko for saksutredningen at all dokumentasjon som er relevant for prosjektstyringen ikke er samlet på et sted.

Rapportering og evaluering

I to av de tre prosjektene vi har undersøkt er det ikke etablert rapporteringsrutiner i samsvar med byggereglementet. Nygårdprosjektet har passert fristen for evaluering og sluttrapport, men dette er ikke gjennomført i samsvar med rutinen.

5.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- sørge for at byggereglementet er klart og konsistent, og i samsvar med ønsket praksis for små og store prosjekter
- vurdere tiltak for å ivareta myndighet og ansvar, saksutredning, rapportering, avvikshåndtering og evaluering i anleggsprosjekter
- vurdere rutiner for å sikre at politisk nivå får informasjon om hvordan saksutredningen er kvalitetssikret
- vurdere tiltak for å sikre at avvik og erfaringer kan bidra til læring og forbedring i evalueringen
- sørge for at rutinen for investeringsprosjekter er bedre forankret hos relevante aktører i kommunen

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

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

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

Prop. 46 L (2017-2018): Om lov om kommuner og fylkeskommuner

Kommunens dokumenter

Kst.-sak nr. 097/20 Økonomireglement for Sandefjord kommune

Dokument Byggereglement

Elektroniske kilder

Digdir, <https://www.prosjektveiviseren.digdir.no>, nettside, 17.06.2024

Sandefjord kommune, <https://www.sandefjord.kommune.no>, nettside, 02.05.2024 -11.10.2024

Nærings- og fiskeridepartementet. (2024, 20.mars). *Nye terskelverdier for kunngjøring av anskaffelser i EØS-området er vedtatt.*

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/terskelverdier/id3030686/>

Veiledere mm

KS, Orden i eget hus. En praktisk veileder til kommunedirektørens internkontroll, 2020

Welde, Morten, Aksdal, Jostein, Tyholt Grindvoll, Anne Lise; Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag, Concept rapport nr. 45, 2015

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren mener forvaltningsrevisjonen har relevante funn, og kommer med gode anbefalinger som vil bli fulgt opp. Samtidig mener kommunedirektøren at det er behov for å nyansere noen av vurderingene, fordi to av de tre undersøkte prosjektene er så vidt spesielle og ikke uten videre kan revideres med utgangspunkt i gjeldende byggereglement. Dette skyldes størrelse og politiske beslutninger.

Kommunen startet opp revidering av gjeldene byggereglementet i april 2024, men satte arbeidet på vent ved varsel om forvaltningsrevisjon slik at revisjonens merknader kunne komme i betraktning ved revideringen av byggereglementet. Dette vil nå bli fulgt opp.

Revisjonens hovedkonklusjoner og anbefalinger kommenteres konkret nedenfor.

Tiltak og rutiner for planlegging og styring av bygg- og anleggsprosjekter

Kommunedirektøren har merket seg at revisjonen konkluderer med at kommunen har rutiner og tiltak for bygg- og anleggsprosjekter beskrevet i sitt byggereglement, men at byggereglementet ikke er tilstrekkelig tilpasset for anleggsprosjekter og at det mangler andre tiltak eller rutiner for denne type prosjekter.

Kommunedirektøren er delvis enig i denne beskrivelsen. Kommunens byggereglement bygger på Prosjektveiviseren utarbeidet av Digitaliseringsdirektoratet (Digdir), som er den overordnede prosjektmodellen anbefalt å følge i offentlig sektor. Prosjektveiviseren bygger på den internasjonalt anerkjente prosjektledelsesmodellen PRINCE2 (PRojects IN Controlled Environments) og er en generisk prosjektmodell ment som er allment gyldig modell for alle typer prosjekter. Det vil si at det for hvert enkelt prosjekt vil være naturlig å gjøre avgrensninger og tilpasning av for eksempel organisering, prosedyrer og tiltak. Slik sett vil dette reglementet kunne tilpasses også anleggsprosjekter.

- **Kommunedirektøren vil følge opp dette ved at det utvikles et reglement for anleggsprosjekter med utgangspunkt i byggereglementet, men tilpasset anleggsprosjekter.**

Forvaltningsrevisjonen mener at myndighets- og ansvarsforhold knyttet til enkelte roller og beslutningspunkter ikke er tilstrekkelig avklart i kommunens byggereglement, og at det er behov for klarere føringer for saksutredningen. Revisjonen peker på at det bør sikres at tiltak og rutiner for rapportering, avvikshåndtering og evaluering er klare og i tråd med ønsket praksis.

Kommunedirektøren er delvis enig også i denne konklusjonen. Spesielt gjelder dette behovet for å beskrive rollen prosjekteiers representant og tillitsvalgtes rolle bedre, samt å stramme opp ukklarheter knyttet til beslutningspunkter. Når det gjelder vurderingene knyttet til behov for klarere føringer i saksutredningen, mener kommunedirektøren dette i utgangspunktet er tilstrekkelig tydeliggjort gjennom ulike lover som kommuneloven og forvaltningsloven, samt et eget reglement for politisk saksbehandling med en tilhørende veileder.

Kommunedirektøren viser til at det innenfor prosjektstyring rapporteres til politisk nivå gjennom tertialrapportene, årsrapporten og i enkeltsaker ved særskilt behov. Administrativt rapporteres det månedlig til kommunedirektørens ledergruppe. Avvikshåndtering skal gjennomføres i kommunens IK-system Compilo også for prosjekter. Her er rutineklare, men det bør følges bedre opp.

- **Kommunedirektøren vil følge opp behovet for tydeliggjøring av roller og beslutningspunkter i revideringen av byggereglementet.**

Etterlevelse av tiltak og rutiner i et utvalg bygg- og anleggsprosjekter?

Revisjonen har undersøkt barnehageutvidelse i Høyjord, fornying av garderober i Jotunhallen og utbyggingen av Nygård sykehjem. Den konkluderer med at tiltak og rutiner til en viss grad følges i praksis. Årsaken til dette er at byggereglementet ikke anses som godt nok tilpasset til både små og store prosjekter.

Kommunedirektøren er enig i at dagens byggereglement ikke er fleksibelt nok i den forstand at det ikke passer like godt til alle prosjekter. Av de tre prosjektene som er undersøkt er byggereglementet best tilpasset det største, Nygård sykehjem, og passer i mindre grad til utvidelsen av Høyjord barnehage og garderobeanlegget i Jotunhallen. Forvaltningsrapporten har for eksempel pekt på at juridisk kompetanse ikke har vært representert i styringsgruppene for de undersøkte prosjektene. Kommunens juridiske kapasitet er samlet hos Kommuneadvokaten og er ment som et rådgivende organ både for linjeledelsen og prosjekter. Den juridiske risikoen i de tre undersøkte prosjektene er vurdert til å være så liten at det ikke var behov for støtte fra kommuneadvokaten og det har følgelig heller ikke vært juridisk kompetanse i styringsgruppene. Det samme gjelder rollen som prosjektkontroller i prosjektgrupper. Økonomisk kompetanse er organisert inn i hvert kommunalområde sitt stabsområde. Leder for prosjektenheten rapporterer direkte til leder av stabsområdet i Miljø og plan hver måned for alle byggeprosjekter. Leder MP-stab rapporterer månedlig videre til kommunedirektørens ledergruppe (KLG). Denne ordningen har gjort det overflødig med prosjektkontroller i prosjektgruppene.

Knyttet til noen beslutningspunkter er det for de 3 prosjektene funnet manglende dokumentasjon på beslutningen. Dette beror blant annet på at idefasen er en del av en politisk saksutredning og at det politiske vedtaket blir dokumentasjonen på beslutningspunkt 1. For manglende dokumentasjon knyttet til beslutningspunkt 4, beror det ofte på at beslutningspunkt 4 varsles kommunedirektørens ledergruppe gjennom den månedlige rapporteringen. Dokumentasjonen på vedtatt

beslutningspunkt 4 blir da vedtaket av aktuell månedsrapport. Kommunedirektøren ser at det her vil være behov for en tydeligere dokumentasjon av beslutningspunktene i fremtiden.

Det er påpekt mangel på rapporteringsrutiner i 2 av de undersøkte prosjektene. Byggereglementet beskriver at rapportering av avvik fra prosjektavtalen eller prosjektplanen skal skje i forbindelse med prosjektleder sin rapportering til styringsgruppa. Regelmessig rapportering er ikke beskrevet i byggereglementet. Kommunedirektøren mener det ved revidering av reglementet bør beskrives den månedlige rapporteringen som går til kommunedirektørens ledergruppe, samt rutine for regelmessig rapportering til styringsgruppen i et prosjekt.

- **Kommunedirektøren vil følge opp det påpekte som er kommentert ovenfor i revideringen av byggereglementet.**

Anbefalinger

Kommunedirektøren vil følge opp de fem anbefalingene som er gitt i tråd med kommentarene og oppfølgingspunktene ovenfor.

Kommunedirektøren mener at forvaltningsrevisjonen har gitt mange gode innspill til revidering av byggereglementet. De viktigste er at byggereglementet bør tilpasses ulike typer prosjekter i større grad, slik at det ikke er tvil om hvilke tiltak og prosesser som skal gjennomføres som et ledd i styringen av det enkelte prosjekt, at roller og ansvar blir enda tydeligere beskrevet, samt at beslutningspunkter blir bedre dokumentert.

Forvaltningsrapporten vil bli gjort kjent for de i kommunen som har roller og ansvar knyttet til bygge- og anleggsprosjekter. Sammen med revidert byggereglement vil den benyttes til intern opplæring i prosjektstyring for aktuelt personell.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Har kommunen tiltak og rutiner for planlegging og styring av bygg- og anleggsprosjekter?

Myndighet og ansvar

Kommuneloven

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og kan delegerer vedtaksmyndighet innenfor gitte rammer til folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren, jf. kommuneloven § 5-3. Reglement for delegering må fastsettes av kommunestyret selv, jf. § 5-14. Kommunestyret har plikt til å vedta økonomiplan, budsjett og økonomireglement, jf. § 14-2.

Kommunedirektøren har ansvar for internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1. Internkontrollen skal være risikobasert og tilpasses virksomhetens størrelse og aktiviteter. Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren blant annet utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Rutiner og prosedyrer skal være tydelige og tilgjengelige, og internkontrollen bør være tilpasset kommunens behov for å håndtere risikoer og uønskede hendelser effektivt, blant annet i store utbyggingsprosjekter. KS' veileder om internkontroll, *Orden i eget hus*, understreker viktigheten av klar organisering, gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging, avtaleoppfølging og rapportering i slike prosjekter.

For kommunen som utbygger er det viktig å ha oversikt over store utbyggings- og investeringsprosjekt. Dette vil blant annet innebære tydelig organisering, med avklarte roller og delegering, gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging underveis der avvik og uforutsette situasjoner håndteres i tråd med avklarte prosedyrer, avtaleoppfølging med leverandører, og fast punkter for rapportering og analyse av fremdrift, kvalitet og økonomi i prosjektene.

Mange kommuner har prosjektmodeller eller investeringsreglement som gir føringer for gjennomføring av investeringsprosjekter.

Forsvarlig saksutredning

Kommuneloven

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 13-1. Utredningen skal gi faktisk og rettslig grunnlag for å fatte vedtak. Kravet om internkontroll innebærer at kommunen må ha tiltak for å sikre at investeringsbeslutninger er forsvarlig/tilstrekkelig utredet. Kravet om forsvarlig utredning er et alminnelig ulovfestet prinsipp i norsk rett, og gjelder også for saker som avgjøres administrativt.

Concept²⁹rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodellen og krav til beslutningsunderlag. 2015

Concept anbefaler at:

... investeringspraksis i kommunesektoren bør få mer oppmerksomhet og at man ser på muligheten for harmonisering og praksis. Som minimum bør det i alle prosjekter foretas en behovsanalyse, en analyse av alternative konseptuelle løsninger og at endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerhet er synliggjort.

Rapporten redegjør for de viktigste aspektene i en prosjektmodell og hva som er sentralt i tidligfasen av et prosjekt. De viktigste aspektene i en prosjektmodell er:

- klar faseinndeling
- klare beslutningspunkter
- kvalitetssikret grunnlag for beslutninger
- enkelhet

Anbefalinger om bruk av kvalitetssikring bygger på Statens prosjektmodell³⁰, og er også implementert i det som anses om beste praksis for prosjektstyring av byggeprosjekter gjennom anbefaling om uavhengig kvalitetssikring³¹. Det finnes ulike typer kvalitetssikring – fra en enkel sidemannskontroll til et omfattende regime som benyttet i statens prosjektmodell. Concept anbefaler at:

... Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.

Rapportering

Kommuneloven

Det følger av kommuneloven § 14-5 at årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer. Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Det er også krav om at kommunedirektøren minst to ganger i året skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Ved vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet

²⁹ Concept er et forskningsprogram med formål om å utvikle kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer.

³⁰ [Statens prosjektmodell for store investeringer. Finansdepartementet.](#)

³¹ [Fasenormen «Neste steg» av Bygg21. Et felles rammeverk for norske byggeprosesser](#)

Det framgår av Orden i eget hus at det for kommunen som utbygger er viktig å ha oversikt over store utbyggings- og investeringsprosjekt gjennom faste punkter for rapportering og analyse av fremdrift, kvalitet og økonomi.

Concept rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodellen og krav til beslutningsunderlag. 2015

Concept anbefaler at:

... Utviklingen av et prosjekt bør ha klare faser som avklarer framdrift og ansvar, og de folkevalgte bør være klar over hvilken fase prosjektet befinner seg i. Det bør være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet.

Prosjektveiviseren versjon 4.0 – november 2019³²

Prosjektveiviseren utarbeidet av Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) er den overordnede prosjektmodellen som er anbefalt å følge i offentlig sektor. Prosjektveiviseren er i utgangspunktet utviklet med tanke på store digitaliseringsprosjekter, men styringsprinsippene og fasestrukturen er allmenngyldig og kan være nyttig i alle prosjekttyper. Digdir sin tilrådde prosjektmodell bygger på den internasjonalt anerkjente prosjektleiingsmodellen PRINCE2 (PROjects IN Controlled Environments).

Prosjektmodell og faseinndeling

Prosjektmodellen deler et prosjekt opp i fem faser; konseptfasen, planleggingsfasen, gjennomføringsfasen, avslutningsfasen og realiseringsfasen. Prosjektmodellen er vist nedenfor.



Styringsdokumentasjon

Prosjektveiviseren anbefaler at det utarbeides følgende styringsdokumentasjonen som skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i et prosjekt, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, oppdragsgiver og relevante eksterne interessenter:

³² Forskjellen fra versjon 4.0 og den nyeste versjonen i skrivende stund (5.0) er nødvendige tilpasninger til regelverket for universell utforming og nettside-maler. Det faglige innholdet i versjonene er omtrent identisk.

- **Mandat for konseptfasen** gir grunnlag for å starte en konseptfase.
- I løpet av konseptfasen utarbeides **prosjektbegrunnelse** (foreløpig versjon) og **prosjektforslag**. Disse henger nøye sammen.
- I løpet av planleggingsfasen erstattes prosjektforlaget med **styringsdokument** og **gevinstrealiseringsplan**. **Prosjektbegrunnelsen** videreutvikles samtidig i tråd med disse. Sammen danner de en helhetlig styringsramme for prosjektet.
- Mot slutten av hver fase utarbeides en **faseplan** for neste fase, som beskriver i mere detalj hvordan denne skal gjennomføres.
- I løpet av avslutningsfasen utarbeides en **sluttrapport**.
- Mot slutten av realiseringsfasen utarbeides en **konseptevalueringsrapport**.

Styringsdokumentasjonen brukes som grunnlag til å fatte beslutning og som styringsredskap i etterfølgende faser.

Beslutningspunkt

Imellom hver fase skal det være et beslutningspunkt (BP), hvor overgangen fra en fase til en annen godkjennes. Det gir virksomhetsledelsen en nyttig mekanisme for innsyn og trinnvis godkjenning gjennom hele prosjektets livsløp.

Viktige tema i alle faser

I tillegg er det bygd inn i modellen temaer som krever spesiell oppmerksomhet for å ivareta god prosjektstyring. Av disse er interessenter, gevinster, usikkerhet og anskaffelser relevante i alle faser av investeringsprosjekter.

Avvikshåndtering og evaluering

Kommuneloven

Kommunedirektøren skal hindre og forebygge regelbrudd. Ved internkontroll etter kommuneloven § 25-1 skal kommunedirektøren avdekke avvik og risiko for avvik.

Revisjonskriterier – problemstilling 1

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal ha etablert rutiner og tiltak

- som sikrer klare myndighets- og ansvarsforhold
- som sikrer at beslutninger om investeringsprosjekter er forsvarlig utredet
- for rapportering og oppfølging av kostnader og fremdrift
- for håndtering av endringer, avvik og evaluering

Hvordan etterlever kommunen sine tiltak og rutiner i et utvalg bygg- og anleggsprosjekter?

Byggereglement – Sandefjord kommune - vedtatt av kommunedirektørens ledergruppe i februar 2020

Kommunens byggereglement stiller krav til at det skal opprettes en prosjektorganisasjon i prosjekter omfattet av reglementet. Reglementet har føringer for når styringsgruppene, prosjektgruppene og brukergruppene skal involveres, og hvem som skal ta ulike beslutninger i investeringsprosjekter.

Reglementet inneholder også bestemmelser om hva som skal gjøres og utarbeides i de ulike fasene av et prosjekt:

- **Idefase:** Idébeskrivelser, mandat for konseptfasen, saksfremlegg BP 1
- **Konseptfase:** Visjonsbok, rom- og funksjonsprogram, plan for gevinstrealisering, konseptvalg, prosjektavtale og saksfremlegg BP 2.
- **Planleggingsfase:** Prosjektplan, gevinstrealiseringsplan, skisseprosjekt/forprosjekt, risikoanalyse, interessentanalyse og saksfremlegg BP 3
- **Gjennomføringsfase:** Revidert prosjektplan, dokumentasjon for overlevering, FDV-dokumentasjon, as-built tegninger og saksfremlegg BP 4
- **Avslutningsfase:** Sluttrapport innen 1 år etter BP 3 og saksfremlegg BP 5
- **Realiseringsfase:** Konseptevalueringsrapport

Det følger av reglement at det er viktig at prosesser og beslutninger i et bygge- og anleggsprosjekt dokumenteres for alle faser i prosjektet. Det er prosjektleder som er ansvarlig for dokumentasjon i alle faser av et bygge- og anleggsprosjekt. Dokumentasjon skal ivaretas på tre ulike nivåer:

- *Arkivverdig informasjon lagres i kommunens arkivsystem: All arkivverdig informasjon fra bygge- og anleggsprosjektets faser skal fortløpende arkiveres i kommunens arkivsystem.*
- *Pågående prosesser og erfaringsinformasjon lagres i prosjekthotell og interne historiske arkiv: Så lenge et bygge- og anleggsprosjekt er pågående skal prosjekthotell benyttes til lagring av informasjon i alle prosjektets faser, med unntak av anskaffelseskonkurranser. Disse gjennomføres i et konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). Ved prosjektets slutt overføres relevant erfaringsinformasjon til interne historiske arkiver.*
- *FDV-dokumentasjon lagres i gjeldene FDV-system (System for forvaltning, drift og vedlikehold): Det skal i alle bygge- og anleggsprosjekter stilles krav om FDV-dokumentasjon fra de ulike leverandørene i prosjektet. Denne dokumentasjonen skal tilpasses og lagres i eksisterende FDV-system.*

Kommunens byggereglement er ellers omtalt i kapittel 3.

Økonomireglement for Sandefjord kommune vedtatt av kommunestyret 22.10.2020 i sak 097/20

Økonomiforvaltningen reguleres av bestemmelser i kommuneloven med forskrifter. Kommunens økonomireglement utfyller lovbestemmelser der det er overlatt til kommunestyret selv å fastsette bestemmelser. Kommunens økonomiforvaltning reguleres også av ytterligere retningslinjer og reglementer (finansreglement, delegeringsreglement, etisk reglement mm) som er fastsatt av kommunestyret og av bestemmelser fastsatt av rådmannen i tråd med delegert myndighet.

2.3 ÅRSBUDSJETTETS BINDENDE VIRKNING. BUDSJETTSTYRING (KL § 14-5 FØRSTE LEDD)

Bestemmelser for Sandefjord kommune:

Formannskapet, hovedutvalgene og rådmannen gis myndighet til å avgjøre at deler av en bevilgning i driftsbudsjettet skal benyttes til å finansiere utgifter i investeringsregnskapet.³³

2.4 ÅRSBUDSJETTETS BINDENDE VIRKNING. BUDSJETTSTYRING (KL § 14-5 TREDJE LEDD)

Bestemmelser for Sandefjord kommune:

Rådmannen skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet, etter utløpet av første og andre tertial (30. april og 31. august).

3.3 BEVILGNINGSOVERSIKTER - INVESTERING (BRF § 5-5 ANDRE LEDD)

Bevilgningene til investeringer i varige driftsmidler, tilskudd til andres investeringer, investeringer i aksjer og andeler, og utlån av egne midler, skal stilles opp i samsvar med det som er bestemt av det organet som har budsjettmyndigheten. Oppstillingen av bevilgningene skal inneholde bruttobeløp. Bruttobeløpene til henholdsvis investeringer i varige driftsmidler, tilskudd til andres investeringer, investeringer i aksjer og andeler, og utlån av egne midler, skal tilsvare beløpene på postene 1 til 4 i oppstillingen etter første ledd.

Bestemmelser for Sandefjord kommune

Bevilgningene til investeringer i varige driftsmidler, tilskudd til andres investeringer, investeringer i aksjer og andeler, og utlån av egne midler gis som investeringsrammer for:

- Investeringsprosjekter
- Tomtefelt
- Sandefjord havnevesen
- Diverse kapitalformål

Bevilgningene gis med bruttobeløp.

³³ Myndigheten følger også av kommunens delegasjonsreglement (vedtatt 24.09.2019 i Kommunestyret sak 74/19) der prinsippet om maksimal delegering er vedtatt.

Budsjettmyndigheten tilligger kommunestyret. Bestemmelsen utgjør et unntak fra den generelle bestemmelsen i kommunens delegasjonsreglement der prinsippet om maksimal delegering er vedtatt.

Revisjonskriterier – problemstilling 2

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal følge egne vedtak, reglement og rutiner om organisering, saksutredning, rapportering, avvikshåndtering og evaluering:

- **Prosjektet skal være organisert med en aktiv styringsgruppe, prosjektgruppe og brukergruppe(r).**
- **Kommunestyret skal vedta beslutningspunkt 2,3 og 5.**
- **Kommunedirektørens ledergruppe skal vedta beslutningspunkt 1 og 4.**
- **Kommunen skal ha saksutredningsdokumentasjon fra i idefasen, konseptfasen og planleggingsfasen som er tilgjengelig for kommunen i etterkant.**
- **Prosjektleder sitt mandat skal inneholde rapporteringsrutiner.**
- **Prosjektansvarlig skal sørge for at prosjektet blir evaluert og kommunedirektøren skal legge frem sluttrapport for kommunestyret innen et år etter beslutningspunkt 4.**

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 02.mai 2024. Oppstartsmøte ble holdt 28.mai 2024 med kommunedirektør og eiendomssjefen til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden juni-oktober 2024.

Fokuset i forvaltningsrevisjonen er rettet mot seksjonene Eiendom og Bydrift i kommunalområde Miljø og plan. For å undersøke problemstillingene har vi:

- kartlagt og gjennomgått aktuelle reglement og rutiner. De mest sentrale har vært

- byggereglementet
- delegasjonsreglement
- økonomireglement
- saksbehandlingsreglement
- avviksrutinen

- intervjuet ansatte i kommunen som er involvert i arbeid med investeringsbeslutninger. Dette er

- kommunedirektøren
- kommunalsjef Miljø og plan
- stabsleder for Miljø og plan
- eiendomssjef
- seksjonsleder Bydrift
- prosjektenhetsleder
- prosjektledere for Høyjord-, Jotunhallen- og Nygårdprosjektet
- prosjekteiers representanter og virksomhetsledere for Høyjord-, Jotunhallen- og Nygårdprosjektet
- enhetsleder og avdelingsleder for renhold ifm. Jotunhallenprosjektet

Det har i tillegg vært enkelte avklaringer på epost.

- stilt spørsmål i e-post til hovedverneombud, lokale verneombud, hovedtillitsvalgte og lokale tillitsvalgte som har vært involvert i Høyjord-, Jotunhallen- og Nygårdprosjektet.

- gjennomgang av dokumenter som berører Høyjord-, Jotunhallen- og Nygårdprosjektet:

- handlings- og økonomiplaner 2020-2024
- årsberetning 2020-2023
- tertialrapporter 2020-2024
- politiske og administrative saksfremlegg og saksutredningsdokumentasjon
- møtereferater

Tiltak for å sikre dataenes relevans og pålitelighet

En metodisk utfordring vi har møtt for å undersøke hvordan praksis for prosjektstyring har vært, er manglende skriftlig dokumentasjon. Dette gjør det vanskelig å vurdere om kommunens rutiner og retningslinjer er fulgt.

Vi har benyttet både skriftlig dokumentasjon og ansatte i kommunen som kilder til informasjon for å besvare samme problemstilling. Når vi ser at det er sammenfallende informasjon fra ulike kilder, er det et tegn på at dataene gir en riktig beskrivelse av det som undersøkes. Dette styrker dataenes pålitelighet og de følgende konklusjonene.

Gjennom rutiner/maler og dokumenter kommunen har utarbeidet selv, har vi sett hvilke tiltak kommunen har for sikre arbeidet på området. Vi har intervjuet personer med kjennskap til det området revisjonen omhandler, det har gjort at vi har fått avklart hva som ev. finnes av tiltak som ikke er dokumentert. Det er brukt semistrukturerte intervjuguides tilpasset dem vi har intervjuet. En semistrukturert intervjuguide innebærer at noen faste spørsmål er definert på forhånd, men at det også er mulig med oppfølgingsspørsmål under intervjuet. Flere av de faste spørsmålene er felles for flere vi har intervjuet. Dette er gjort for å få informasjon om samme tema fra flere i organisasjonen. Det er laget referater fra intervjuene, og data fra intervjuene som er brukt i rapporten, er bekreftet av dem vi har intervjuet.

I utvalget av investeringsprosjekt for å se på praksis for prosjektstyring, har vi lagt vekt på å velge prosjekter

- som til sammen har gjennomgått alle faser
- i ulik størrelse
- med ulike prosjektledere

Samlet sett mener vi at dataene er relevante og pålitelige.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er deretter sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.³⁴

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.³⁵ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

³⁴ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

³⁵ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

24: 3907401