



Investeringar - avgjerdsgrunnlag og styring

Forvaltningsrevisjonsrapport
Tysvær kommune

Juli 2018

www.kpmg.no

Forord

Etter vedtak i kontrollutvalet i Tysvær kommune har KPMG gjennomført en forvaltningsrevisjon retta mot styring av investeringsprosjekt i kommunen. Denne rapporten er svar på kontrollutvalet si bestilling.

Oppbygging av rapporten

Våre konklusjonar og tilrådingar går fram av samandraget i rapporten. Kapittel 1 har ei innleiing til rapporten. Her blir formål, problemstillingar, revisjonskriterier og metode presentert. I kapittel 2 er det gitt ein oversikt over Tysvær kommune sine investeringar. I kapittel 3 er kommunen sine rutinar og prosedyrar for prosjektstyring presentert og vurdert. I kapittel 4 er kommunen si prosjektstyring i praksis presentert og vurdert, her har vi tatt utgangspunkt i to case prosjekt. I kapittel 5 presenterer vi våre tilrådingar. I kapittel 6 er rådmannen sin uttale til rapporten tatt inn.

Vi vil takke kommunen for god hjelp i arbeidet vårt med forvaltningsrevisjonen.

Bergen, 05.07.2018



Ole Willy Fundingsrud
Direktør

Hovudbodskap

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vore å sjå til at kommunen har tilstrekkelig styring med investeringsprosjekt, retta mot avgjerslegrunnlag for investeringsprosjekt og innleiande fasar av prosjektet. Forvaltningsrevisjonen undersøker både kommunen sin systemtilnærming/rutinar og kommunen sin praksis.

Vår gjennomgang av kommunen sine styrande dokument knytt til investeringar og caseprosjekt syner at kommunen har eit forbettringspotensiale i høve å gjennomføre investeringsprosjekt i samsvar med god praksis. Caseprosjekta er i stor grad gjennomført i samsvar med kommunen sine interne rutinar, men vi vurderer at det vil vere hensiktsmessig for kommunen å utbetre rutinane slik at dei i større grad vert i samsvar med god praksis for prosjektstyring. Samstundes går det fram av intervju at dei som har vore involvert i styringa investeringsprosjekta generelt opplever at dagens rutinar fungerer godt i praksis.

Tilfredsstillande rutinar og prosedyrar for styring av investeringsprosjekt

Etter vår vurdering har Tysvær kommune i sitt styrande dokument for investeringsprosjekt samt i underliggende arbeidsmodell og rutinedokument i all hovudsak definert sentrale skilje mellom prosjektroller og ansvar i tråd med god praksis. Samstundes vurderer vi at kommunen har eit forbettringspotensiale i høve å definere kva som inngår i prosjekteigarrolla og vi påpeiker at det blir nytta ulike omgrep i kommunen sin arbeidsmodell, reglar og underliggende rutinedokument for dei same prosjektfasane.

Når det gjeld avklaring av behov og val av konsept vurderer vi at det er positivt at kommunen sine reglar og rutinar inneber at det skal kartleggast behov og gjerast ei grov kalkyle/kostnadsoverslag som innspel til budsjett- og økonomiplan, og at drifts- og vedlikehaldskonsekvensar av prosjektet skal avklarast. Det går fram av kommunen sin modell for gjennomføring av investeringsprosjekt at det skal utarbeidast eit prosjektmandat før konseptfasen, samstundes er det ikkje vidare skildra i underliggende rutinar eller prosedyrar kva eit mandat for konseptfasen skal innehalde. Vidare vurderer vi at kommunen har ei mangelfull skildring av rutinar og prosedyrar, sett opp mot god praksis for prosjektstyring, som bør inngå i denne tidlegfasen. Her inngår rutinar for å utarbeide prosjektforslag kor val av konsept er grunngeve, identifiser prosjektet sine interessentar og synleggjere kva gevinstar prosjektet vil bidra til. Vidare bør det inngå i kommunen si prosjektgrunngeving korleis prosjektet vil bidra til verksemda sine strategiar og mål, tidsaspekt i høve prosjektvarighet og gevinstrealisering, usikkerheiter i prosjektet og tilhøyrande konsekvensar og planar. Dette er utgreia i sin heilskap i kapittel 3.3.

I høve planleggingsfasen er det i samsvar med god praksis at kommunen sitt rutineverk omtalar at dei samla økonomiske rammene for investering og drifts- og vedlikehaldskonsekvensar i verksemda skal avklarast i denne fasen. Det er også positivt at det er innført bruk av prosjektmandat som tydeleggjer organisering og at det i følgje rutinedokumenta skal utgreiast val av entreprisreform. Vidare er det vår vurdering at kommunen har ei mangelfull skildring av rutinar og prosedyrar i planleggingsfasen, sett opp mot sentrale element i praksis for god prosjektstyring. Her inngår interessentoversikt og kommunikasjonsstrategi, strategi for implementering og overføring til verksemda, prosjektet sine avhengigheter og føresetnader. Kommunen har ikkje utarbeid rutinar for utarbeiding av ein detaljert hovudplan, prosjektstyrings- og rapporteringsmekanismer eller gevinstrealiseringsplan, i samsvar med god praksis for prosjektstyring. Dette er utgreia i sin heilskap i kapittel 3.4.

Det er også vår vurdering at kommunen manglar formaliserte rutinar og prosedyrar for å ta inn relevant informasjon og erfaring frå tidlegare prosjekt i planleggingsfasen. Dette kan sjåast saman med at ein ikkje har innarbeide rutinar for å evaluere prosjekt og for å utarbeide ein heilskapleg sluttrapport i avslutningsfasen som dokumenterer resultat og erfaringar.

Praktisk styring av investeringsprosjekt

For å vurdere Tysvær kommune si praktiske styring av investeringsprosjekt har vi sett nærmare på prosjekta Stølsberg og Stegaberg (som vert vurdert under eit) og Tysvær avløpsreinseanlegg. Overordna har den praktiske styringa vore i samsvar med kommunen sine egne rutinar, prosedyrar og vedtak. Samstundes er styringa noko mangelfull i høve god praksis for prosjektstyring. Dette samsvar i stor grad med at kommunen sine interne rutinar er mangelfulle. Potensielle konsekvensar av manglane i rutinar og praksis kan vere at prosjektet Stegaberg og Stølsberg har hatt ein lengre konseptfase enn nødvendig og at kommunen sine avgjerdstakar ikkje er blitt gjort kjend med heile kostnadsbiletet ved prosjekta - ettersom driftskostnadane ikkje er fult ut synleggjort. Ein har heller ikkje høve til å evaluere gevinstane ved prosjekta fult ut, då forventa gevinstar ikkje er kvantifisert og det er ikkje laga noko plan for gevinstrealisering.

Prosjektfasar, roller og ansvar

Etter vår vurdering har Tysvær kommune hatt ei organisering av både prosjekta Stølsberg og Stegaberg i tråd med egne styringsprinsipp, og god praksis. Samstundes vurderer vi at prosjektet Tysvær avløpsreinseanlegg har hatt ei organisering som er i tråd med egne reglement¹, men berre delvis i tråd med god praksis. Organiseringa av prosjekta står i all hovudsak fram å ha fungert godt i praksis. I likskap med det som vi peikte på når det gjeld kommunen sine generelle rutinar og prosedyrar for prosjektstyring, saknar vi ei avklaring av kva som har vore/er styringsgruppa sin rolle og mynde når det gjeld å ta avgjerdar undervegs i prosjektet. I høve prosjektet Tysvær avløpsreinseanlegg vurderer vi at det har vore høg grad av delegering til prosjektleiar. . Vidare vurderer vi at verken Stegaberg og Stølsberg eller Tysvær avløpsreinseanlegg har hatt ei formalisering av kontraktsoppfølgingsansvaret som del av planleggingsarbeidet. Det er heller ikkje definert kva som er byggeleiaren sitt kontraktsoppfølgingsansvar og –oppgåver og korleis grensesnittet roller og ansvar mellom kommunen sin prosjektleiar og ekstern byggeleiar er fordelt.

Avgjerslegrunnlaget

Vi vurderer at kommunen i stor grad har hatt eit strukturert arbeid i tråd med egne rutinar kring avgjerslegrunnlaget for både prosjekta Stølsberg og Stegaberg og Tysvær avløpsreinseanlegg. Samstundes er ikkje avgjerslegrunnlaget for nokon av prosjekta tilstrekkeleg i samsvar med god praksis for prosjektstyring, og vi peikar derfor på fleire forbettringspotensial både når det gjeld behov og val av konsept og ved den vidare planlegginga av prosjektet.

Når det gjeld den innleiande konseptfasen vurderer vi at ingen av caseprosjekta har eit fullstendig mandat i forkant av den innleiande konseptfasen (utgreiing/forstudie i Tysvær sin modell), kor tidsomfang og ressursbruk for utgreiingane som skulle gjerast i konseptfasen gjekk fram. Vidare vurderer vi at på overordna nivå er utgreiingane som er gjort i denne fasen som grundige og til dels i samsvar med god praksis, med mellom anna skildring av no-situasjon, rammevilkår og behov. Det er også gjort utgreiingar av alternative konsept, med tilhøyrande anslag for prosjektkostnader. Stegaberg og Stølsberg prosjektet har også ei kartlegging av brukargruppa og brukarkrav, konsekvensar for drifts- og vedlikehaldskostnader, forventa gevinstar i form av kostnadseffektivisering, og ein grov prosjektplan/framdriftsplan. Dette går ikkje fram av utgreiingsarbeidet til Tysvær avløpsreinseanlegg, og vi vurderer det som særleg uheldig at det ikkje er gjort grei for forventa drifts- og vedlikehaldskostnader ved prosjektet. For både Stølsberg og Stegaberg og Tysvær avløpsreinseanlegg saknar vi ei skildring for kva som skal til for at prosjekta blir ein suksess, kva usikkerheiter som er knytt til prosjekta og kva kvalitative og kvantitative gevinstar ein forventar at prosjektforslaget vil gje.

I høve planleggingsfasen vurderer vi det som mangelfullt at ein ikkje har hatt eit oppdatert og samla styringsdokument for verken Stegaberg og Stølsberg eller for Tysvær avløpsreinseanlegg styringsdokument som hadde gitt oversikt over sentrale forhold i prosjekta, som gjennomføringsstrategi, prosjektplan og konsekvensar av det oppdaterte prosjektkonseptet. Vi vurderer det som hensiktsmessig at prosjektkalkyler for prosjekta var oppdatert i denne fasen, samstundes er det uheldig at drift- og vedlikehaldskostnadane ved prosjekta ikkje er oppdatert/utgreia tilsvarande. Vi vurderer det også som

¹ Det er ikkje brukt tydeleg faseinndeling som er i tråd med reglementet, men vi bemerkar at anleggsprosjekt blei tatt inn som del av kommunen sine reglar for gjennomføring av investeringsprosjekt først i 2014.

mangelfullt at det ikkje er gjort systematiske risiko- eller usikkerheitsvurderingar av prosjekta, som synleggjer konsekvensar for framdrift, kostnad og kvalitet for ulike alternativ. Det er heller ikkje utarbeida gevinstrealiseringsplan i tråd med god praksis for prosjektstyring. Ein har heller ikkje utgreia val av entrepriseform for nokon av prosjekta. I høve den vidare styringa av prosjekta vurderer vi det også som mangelfullt at det ikkje er utarbeid faseplan for gjennomføringsfasen.

Tilrådingar

Våre tilrådingar til Tysvær kommune er følgjande:

- ✓ Kommunen bør utarbeide og oppdatere sine rutinar og prosedyrar for styring av investeringsprosjekt for å sikre at dei er i samsvar med god praksis. Vi vurderer at kommunen har eit forbettringspotensiale i høve:
 - Definere kva som inngår i prosjekteigarrolla, herunder spesielt tydeleggjerast kva for rolle prosjekteigar og eventuelt styringsgruppe har som avgjerdstakar.
 - Sikre felles omgrep i kommunen sin arbeidsmodell for gjennomføring av investeringsprosjekt.
 - Skildre rutinar og prosessar for konsept- og planleggingsfasen i samsvar med god praksis for prosjektstyring. Dette er utgreia i sin heilskap i vurderingane.
 - Sikre større grad av evaluering og læring frå gjennomførte prosjekt som vert nytta inn i planlegginga av nye prosjekt.
- ✓ Kommunen bør i si planlegging av prosjekta sikre at eigne rutinar vert etterlevd når det gjeld å berekne og vurdere framtidige drifts- og vedlikehaldskostnader som følgje av prosjektet.

Samstundes er vi gjort kjent med at kommunen arbeider med å innføre prosjektstyringsverktøyet Prosjektportalen, og det er viktig at kommunen ser våre tilrådingar i samanheng med dette arbeidet.

Innhold

1. Innleiing	1
1.1 Bakgrunn og formål	1
1.2 Problemstillingar	1
1.3 Revisjonskriterier	2
1.4 Metode	2
2. Oversikt over Tysvær kommune sine investeringar	3
2.1 Fakta	3
3. Rutinar og prosedyrar prosjektstyring	8
3.1 Revisjonskriterier	8
3.2 Fakta	8
3.3 Vurdering	14
4. Prosjektstyring i praksis	17
4.1 Revisjonskriterier	17
4.2 Prosjektfasar, roller og ansvar i Stegaberg og Stølsberg butiltak	17
4.3 Arbeid med avgjerdsgrunnlag Stølsberg og Stegaberg butiltak	21
4.4 Prosjektfasar, roller og ansvar i Tysvær avløpsreinseanlegg	27
4.5 Arbeid med avgjerdsgrunnlag Tysvær avløpsreinseanlegg	29
5. Tilrådingar	33
6. Uttale frå rådmannen	34
Vedlegg 1 Dokumentliste	35
Vedlegg 2 Revisjonskriterium	40

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn og formål

Kontrollutvalet i Tysvær kommune vedtok i møte 27.02.18 å bestille ein forvaltningsrevisjon på tema "Investeringar – avgjerdsgrunnlag og styring" i kommunen frå KPMG. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å sjå til at kommunen har tilstrekkeleg styring med investeringsprosjekt, retta mot avgjerdsgrunnlag for investeringsprosjekt og innleiande fasar av prosjekt. Ein undersøkjer både kommunen sin systemtilnærming/rutinar og kommunen sin praksis.

For å få vurdert konkret praksis, inkluderer forvaltningsrevisjonen ei konkret vurdering av prosjektstyringa ved 1) Stølsberg/Stegaberg butiltak (hovudcase), samt sjå dette opp imot erfaringane frå VA-investeringa 2) Tysvær avløpsreinseanlegg. Formålet vil vere å dra læring frå konkrete erfaringar til framtidige prosjekt.

Gjennomgang av case-prosjekta er avgrensa til kommunen si handtering av prosjektstyring (korleis ein har jobba). Revisjonen omfattar ikkje konkrete vurderingar og avgjerder gjort i prosjektet (kva ein har bestemt). Gjennomgangen er avgrensa til å sjå på konseptfasen og planleggingsfasen av prosjektstyring.

Forvaltningsrevisjonen er forbetningsorientert, og har som formål å gje tilrådingar om tiltak der det avdekkast avvik eller mulige forbetningsområder.

1.2 Problemstillingar

Forvaltningsrevisjonen gir svar på følgjande problemstillingar:

1. Kva har vore større investeringar (over 2 mill. kr.) i Tysvær kommune dei siste fem år og kva større investeringar er planlagd dei komande år?
2. I kva grad har kommunen tilfredsstillande rutinar og prosedyrar for styring av investeringsprosjekt i tidlege fasar? Herunder vil vi undersøkje:
 - a. Roller og ansvar.
Korleis er kommunen si styring av større investeringsprosjekt organisert?
 - b. Avklaring av behov og val av konsept.
Herunder, i kva grad har kommunen rutinar og prosedyrar for
 - i. å utarbeide klare mandat for konseptfasen?
 - ii. å utarbeide utgreiing av alternative konsept og grunngjeving for val om det konseptet som er best egna til å tilfredsstillere eit definert behov?
 - iii. å skildre kva som skal til for at prosjektet blir ein suksess, og kva for usikkerheiter som er knytt til prosjektet?
 - iv. å utarbeide styringsdokumentasjon som prosjektforslag, prosjektgrunngjeving og faseplan for planleggingsfasen?
 - v. å vurdere om prosjektforslaget understøtter måla til kommunen og avgjere om planleggingsfasen kan starte?
 - c. Planlegging av overordna styring av prosjektet.
Herunder, i kva grad har kommunen rutinar og prosedyrar for:
 - i. å oppdatere prosjektgrunngjevinga?

- ii. å utarbeida styringsdokument med oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet (som overordna rammer, gjennomføringsstrategi og prosjektplan)?
 - iii. å utarbeide gevinstrealiseringsplan?
 - iv. å utarbeide faseplan for gjennomføring?
 - v. å avgjere om styringsdokumentasjonen frå planleggingsfasen gir tilstrekkeleg grunnlag til å avgjere oppstart av gjennomføringsfasen?
3. I kva grad har kommunen ei praktisk styring av investeringsprosjekt som er i samsvar med
- a. egne rutinar, prosedyrar og vedtak?
 - b. god praksis for prosjektstyring?

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er dei krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen målast mot. Revisjonskriterier må være aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Kjelder for å utleie revisjonskriterier har vore:

- ✓ Kommuneleovens §23 om betryggende kontroll
- ✓ Politiske vedtak og føringar
- ✓ Kommunen sine egne prosjektstyringsverktøy (reglement, rettleiarar, prosedyrar og liknande)
- ✓ God praksis for prosjektstyring, med utgangspunkt i "Felles prosjektmodell for offentlig sektor", Prosjektveiviseren.no og Prince2

Revisjonskriterier som er brukt er nærmare utgreia i vedlegg 2.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krava i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon². For å svare på problemstillingane er følgjande teknikkar brukt for å samle inn data:

- ✓ Dokumentinnsamling og analyse
- ✓ Intervju

Til grunn for rapporten ligg ein gjennomgang og analyse av sentrale dokument opp mot revisjonskriteria. Liste over motteken og gjennomgått dokumentasjon er tatt inn i vedlegg 1.

Det er gjennomført intervju med ti personar. Vi har snakka med plansjef, rådgjevar plan, økonomisjef, helse- og førebyggingssjef, omsorgssjef, seksjonsleiar butiltak, teknisk sjef, seksjonsleiar drift og eigedom, prosjektleiar bygg og prosjektleiar anleggsprosjekt

Intervju har vore ein sentral informasjonskjelde, og utvalet av personar er basert på forventa informasjonsverdi, personane sin erfaring og formelt ansvar i høve til forvaltningsrevisjonen sitt formål og problemstillingar. Formålet med intervjuet har vore å få utfyllande og supplerande informasjon til dokumentasjonen vi har motteke frå kommunen. Data frå intervjuet er verifisert av respondentane, dvs. at respondentane har fått moglegheit til å lese igjennom referata og gjere eventuelle korrigeringar. Datainnsamlinga blei avslutta 12.06.2018. Rapport er sendt rådmannen til uttale den 14.06.2018, med høringsfrist den 04.07.2018.

² Utgitt av Norges Kommunerevisorforbund.

2. Oversikt over Tysvær kommune sine investeringar

I dette kapitlet svarar vi på problemstilling 1. Kva har vore større investeringar (over 2 mill. kr.) i Tysvær kommune dei siste fem år og kva større investeringar er planlagd dei komande år? Dette er ei reint deskriptiv problemstilling.

2.1 Fakta

2.1.1 Investeringar over 2 mill. kr dei siste fem år

Oversikten er basert på eit regnskapsuttrekk av alle investeringsprosjekt kor det er brukt over 2 mill. kr. dei siste fem år (perioden 2013-2017).³ Den inneheld alle investeringsutgifter i millionar med unntak av meirverdiavgift og avsetningar til fond.

PROSJEKTNAMN	REGNSKAP 2013-2017 (I MILLIONAR KRONER)
AKSDAL-OMRÅDEREGULERING SENTRUM NORD	3,4
KJØP AV AREAL LARS MELING (SKEISEID-UTBYGGING)	30,1
HELSETEKNOLOGI HAMRANE	2,9
STRANDSTADUTVIKLING NEDSTRAND	8,8
HERTERVIGGALLERI	2,8
BUSTADER FOR UMLEIGE - FØRRESDALEN	6,8
FØRRESDALEN BARNEHAGE - 8 AVDELING	32,9
FRAKKAGJERD BARNESKOLE MODULBYGG	3,4
HINDERÅVÅG BARNEHAGE - PÅBYGG 2013	6,7
TYSVÆRTUNET - REHABILITERING VENTILASJON M.M.	5,6
TYSVÆRTUNET - OMBYGGING SJUKEHEIM	9,7
TYSVÆRTUNET - INNREDNING AV GARASJE TIL KUNST OG ØVINGSLOKALE	7,1
UTVIDING AV TYSVÆRVÅG BARNEHAGE	11,6
OPPGRADERING AV UTEOMRÅDA-TYSVÆRVÅG BARNE- OG UNGDOMSSK	2,8
TBU - REHABILITERING	16,5
GRINDE SKULE - REHABILITERING PAVILJONG M.V.	3,8
STØLSBERG - 8 BUSTADER OG PERSONALBASE/DAGAKT.	7,4
STEGABERG - 8 BUSTADER OG PERSONALBASE	7,2
AKSDALSVEGEN 163 - TILPASNING BYGNING	2,3
FJELLHAUG FRILUFTSBARNEHAGE - UTOMHUS	8,8
ENØK-TILTAK	2,8
FØRRE SKULE - UTGREIING OG REHABILITERING	12,6
OPPGRADERING AV BIBLIOTEK/INVENTAR	2,3
FØRLAND BARNEHAGE	8,0
AUTOMATISK BRANNSLUKKING SJUKEHEIMANE	4,1
KJØP AV KRABBATVEITVEGEN 42 GNR./BNR. 8/9	3,6

³ Dersom prosjekta har hatt kostnader før 2013 går ikkje dette fram av oversikten grunna avgrensninga frå 2013-2017.

KJØP AV GNR./BNR. 8/98 (TOMT TL NYTT DRIFTSBYGG)	11,5
GANG - SYKKELVEG R.V. 515 GARHAUG - SØVIK	31,9
GRAVPLASS STRAUMEN	4,8
VASSVERK HERVIK/HESJADALEN	5,4
SKJOLDASTRAUMEN - VEG STRAUM/GAUPÅS	12,1
VEG - VATN - KLOAKK - OVERVATN - REHABILITERING	22,0
TOTALKOSTAND INKL PROSJEKTERING VA LEIDNINGAR	46,2
BREIVIKA/HAUGALAND NÆRINGSPARK	
KLOAKKREINSEANLEGG HAUGALAND NÆRINGSPARK	42,6
VANN- OG KLOAKK AKSDAL NÆ'RINGS-PARK - SKEISEID	16,1
VA FØRRE HAVN - SKEISEID	32,2
KUNSTGRASBANE NEDSTRAND	8,7
VA FØRRE SKOLE - FØRRE HAVN	9,2
VA HERVIK VASSVERK-HERVIK KAI	10,8
AKSDALSVATNET SØR/AUST - TURVEG	9,8
HNP - ENTEPRISE 2	10,6
VA GRINDE - AKSDAL	2,7
TRAFIKKSIKRING	3,8
AKSDAL NÆRINGSPARK - TOPLANKRYSS	11,4
KYSTDESIGN ANP	3,4
TYSVÆRVÅG GRAVPLASS	10,5
VA FØRREPARKEN	2,6
KJØP AV LASTEBIL 2014	2,4
RENOVERING AV TAK, RÅDHUSET, 2015	5,1
TOTALT	529,8

Tabell: Gjennomførte investeringar over 2 millionar i økonomiplanperioden 2013-2017, i millionar kroner.

Oversikten syner at det har vore gjennomført investeringar over 2 millionar for om lag 563,6 mill. kr. i Tysvær kommune dei siste fem år (2013-2017)⁴. Dei største investeringane (over 30 mill. kr.) i perioden har vore:

- ✓ VA Leidningar Breivika/Haugaland næringspark, 46,2 mill. kr.
- ✓ Kloakkreinseanlegg Haugaland næringspark, 42,6 mill. kr.
- ✓ Førresdalen barnehage – 8 avdeling, 32,9 mill. kr.
- ✓ VA Førre hamn – Skeiseid, 32,2 mill. kr.
- ✓ Gang- sykkelveg 515 Gargaug-Søvik, 31,9 mill. kr.
- ✓ Kjøp av areal Lars Meling (Skeiseid-utbygging), 30,1 mill. kr.

2.1.2 Større investeringar planlagd dei komande år

Oversikt over større investeringar planlagd dei komande år er basert på økonomiplan 2018-2021, herunder rådmannen sitt framlegg til investeringar, som blei vedtatt av kommunestyret 12.12.2017. I den følgjande oversikten har vi inkludert prosjekta som er budsjettert med 2 millionar eller meir i økonomiplanperioden 2018-2021⁵.

⁴ I denne oversikten har vi ikkje inkludert investeringsutgifter til KLP, kjøp og sal av aksjar og husbankens startlån – då det ikkje er relevante utgifter i denne samanhengen.

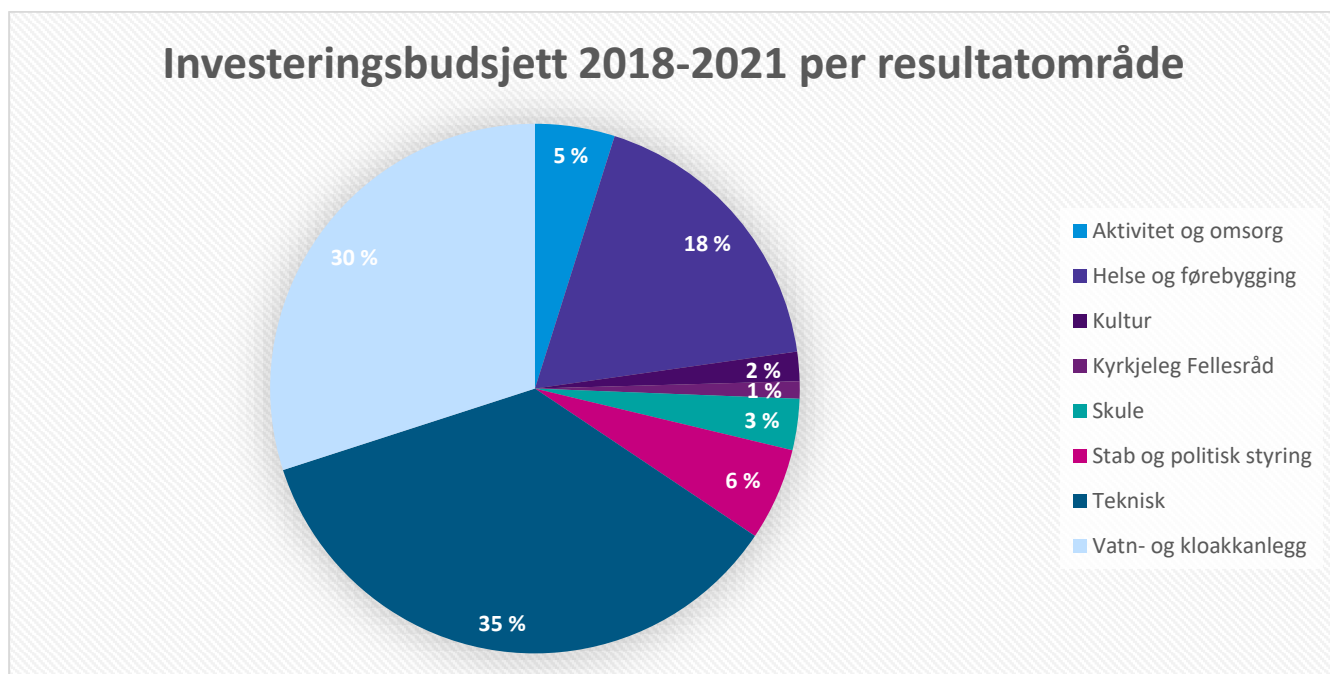
⁵ Det vil bety at større prosjekt som har hatt hovuddelen av investeringa før 2018 ikkje vil gå fram av oversikten.

PROSJEKTNAMN	BUDSJETT 2018-2021 (I MILLIONAR KRONER)
OMSORGSBUSTADAR FOR ELDRE AKSDALSVEGEN 154 - 160	28,0
TOTAL AKTIVITET OG OMSORG	28,0
HAMRANE - DAGAKTIVTET + OMBYGGING FRAKKAGJERD BARNEHAGE	41,0
STØLSBERG OG STEGABERG - BUTILTAK UTBYGGINGA	92,0
STØLSBERG - OMSORGSBUSTADAR 4 BUSTADAR	10,0
TOTAL HELSE OG FØREBYGGING	143,0
KULTURHUSPROSJEKTET	4,0
OPPGRADERING AV STORSAL	4,3
TURVEG AKSDAL-FRAKKAGJERD	2,0
TOTAL KULTUR	10,3
FØRRE KYRKJEGARD	2,0
KYKJER UTBEDRING	4,1
TOTAL KYRKJELEG FELLESRÅD	6,1
FØRRE SKULE - REHABILITERING	10,0
INVENTAR OG UTSTYR	2,0
SKULEBRUKSPLAN	3,5
TBU-REHABILITERING (TILLEGSLØYVING)	2,5
TOTAL SKULE	18,0
AREALPLANLEGGAR	2,7
IT-INVESTERINGAR GENERELL LØYVING	9,6
OMRÅDEREGULERINGSPLANER/STEDSUTVIKLINGSPLANAR	4,0
PROSJEKLEIAR IT	3,0
RÅDHUSET - OMBYGGINGAR	6,2
RÅDHUSET - VENTILASJON	5,0
TYSVÆR KOMMUNE - DIGITALISERING	2,0
TOTAL STAB OG POLITISK STYRING	32,5
AKSDALSKRYSSSET - FORSKOTTERING	55,0
BYGGE- OG ANLEGGSLØYVING - INV. PROSJ, FORDELT - 4 STILL.	11,3
BYGGFAST UTSTYR - UTSKIFTING KOMMUNALE BYGG	2,8
EIGEDOMSFORVALTNING - STILLING	3,4
FELLES DRIFTSBYGG I AKSDAL NÆRINGSPARK	30,5
FRAKKAGJERDVEGEN - UTBETRINGERAR	15,0
GANG- OG SYKKELVEGAR/TRAFIKKSIKRING	8,4
KJØP AV TOMTEGRUNN	8,0
LED GATELYS	9,6
MASKINPARK - FORNYING TEKNISK/GRØNT/VEPRO	10,0
NEDSTRAND BRANNBIL	3,6
NEDSTRAND BRANNSTASJON	9,5
PARKERING TREKANTEN	5,0
REGULERINGSPLANAR	12,0
SKEISEID OG SLÅTTEVIK/TYSVÆRVÅG BUSTADFELT	16,0
SKIFTE VENTILASJONSANLEGG	5,0
TOTAL TEKNISK	205,1

ETABLERE TRYKKMÅLARSONER VATN	2,0
HØGDSEBASSENG HAUGALAND NÆRINGSPARK	20,0
KJØP AV VASSMÅLARAR	2,8
NYTT HOVDREINSEANLEGG I HAUGALAND NÆRINGSPARK	11,5
OPPGRADERING AV PUMPESTASJONAR OG REINSEANLEGG	4,0
PROSJEKLEIAR VA	3,4
RAMMELØYVING VA-ANLEGG	18,0
REHABILITERING VA-ANLEGG	29,0
SJØLEIDNING FOR AVLAUP FRÅ DRAGAVIKA TIL HNP	4,9
UTJEVNINGSBASSENG I FØRRE	15,2
VA AKSDAL NORD (INN I AVGIFTSREGNSKAPET)	15,0
VA GRINDE-AKSDAL (FUGLAVATNET)	5,5
VA HERVIK ETAPPE 2	8,0
VA LEIDNINGAR FRÅ FRAKKAGJERD TIL DRAGAVIKA	15,0
VA MJÅSUND-ODLAND	5,2
VA OPPGRADERING STUVIKLEITET	3,0
VA PADLANE-KLOVNING	8,0
VA REHABILITERING FØRRE-NODLAND	2,0
TOTAL VATN- OG KLOAKKANLEGG	172,5
TOTALT BUDSJETERTE INVESTERINGAR	615,5

Tabell: Planlagde investeringar over 2 millionar i økonomiplanperioden 2018-2021, i millionar kroner.

Investeringsbudsjettet syner at kommunen har planlagde investeringar, som er over 2 millionar kroner, i perioden 2018-2021 på 575,5 mill. kr. Figuren under, syner korleis dette er planlagd å fordele seg mellom dei ulike resultatområda:



Figur: Planlagde investeringar per resultatområde over 2 millionar i økonomiplanperioden 2018-2021, i millionar kroner.

Denne oversikten syner at det er teknisk som har høgast investeringsbudsjett i perioden, etterfølgt av vatn og kloakkanlegg (som er skilt ut for seg sjølv) og helse og førebygging.

Dei største investeringane innanfor teknisk er:

- ✓ Aksdalskrysset - forskotering - 55,0 millionar kroner
- ✓ Felles driftsbygg i Aksdal Næringspark - 30,5 millionar kroner

Dei største investeringane innanfor vatn og kloakkanlegg er:

- ✓ Høgdebasseng Haugaland Næringspark - 20,0 millionar kroner
- ✓ Rehabilitering VA-anlegg - 29,0 millionar kroner

Dei største investeringane innanfor helse og førebygging er:

- ✓ Hamrane - dagaktivitet + ombygging Frakkagjerd barnehage - 41,0 millionar kroner
- ✓ Stølsberg og Stegaberg - butiltak utbygginga - 92,0 millionar kroner

Den største investeringa innanfor aktivitet og omsorg er:

- ✓ Omsorgsbustadar for eldre Akسدalsvegen – 28 millionar kroner

3. Rutinar og prosedyrar prosjektstyring

3.1 Revisjonskriterier

I dette kapittelet kartlegg vi kommunen sine rutinar og prosedyrar for styring av investeringsprosjekt og vurderer dette opp imot god praksis for prosjektstyring (problemstilling 2). I tråd med mandatet til forvaltningsrevisjonen legg vi vekt på ei undersøking av korleis kommunen si prosjektoppfølgning av store investeringsprosjekt vert organisert (roller og ansvar), og kva rutinar og prosedyrar kommunen har for avklaring av konsept og for vidare planlegging av prosjekt. Då eit formål også er at forvaltningsrevisjonen skal bidra til læring frå prosjekt, har vi inkludert å sjå på kommunen sine rutinar og prosedyrar for å sikre læring.

Revisjonskriteria er utleia frå god praksis for prosjektstyring, sjå skildra i vedlegg 2.

3.2 Fakta

3.2.1 Styringsdokument og prosedyrar for planlegging og gjennomføring av større investeringsprosjekt

Styringsdokument

Tysvær kommune har eit politisk vedteke styringsdokument "Reglar for gjennomføring av investeringsprosjekt Tysvær kommune" av 17.6.2014 (reviderte reglar). Styringsdokumentet gjeld for Tysvær kommune sin utvikling og gjennomføringa av investeringsprosjekt innanfor bygg, (nybygg og rehabilitering), anleggsprosjekt som utbygging av vann og avløpsnett inklusiv reinseanlegg, kommunal veg og gang/sykkelveger, teknisk byggemodning av kommunale bustadtomter og næringsstomter (veg-vann-avløp), kulturanlegg som idrettsbygg, idrettsbaner, kunstgrasbaner og gravplasser. Hensikta med reglane er at dei skal bidra til:

- ✓ Klargjere roller og ansvar politisk og administrativt
- ✓ Gode prosessar fram mot investeringsavgjerder
- ✓ Budsjettering av driftsmidlar til driftsorganisasjonen, og FDV-midlar til framtidig Forvaltning-Drift-Vedlikehald av bygg og tekniske anlegg.
- ✓ At investeringsprosjekt blir gjennomført innanfor vedtekne byggebudsjett.

Førre versjon av reglane blei vedteke i 2006. Kommunestyret bestilte så ein revisjon av regelverket i 2012, som blei lagt fram i 2014. Ein bakgrunn for revidering av reglane var organisasjonsendring i 2011 med oppretting av planavdeling i rådmannen sin stab. Planavdelinga har hatt ei klar bestilling om å vere ein fagleg støtte for resultatområda i større investeringsprosjekt, mellom anna med å arbeide med idéfase og vidare konkretisering av behov i programmeringsfase og forprosjekt. Vi blei opplyst om at kommunen har hatt arbeidsmodellen med prosjektfasar (3.2.3) i praksis sidan rundt 2011. Det går fram av saksutgreinga at det reviderte regelverket av 2014 i større grad reflekterer og tydeleggjer den prosjektorganiseringa som ein har hatt sidan 2011. Prosjekteigar og denne rolla sitt ansvar er også nærare skildra i dei nye reglane. Anleggsprosjekt er tatt inn (tidlegare gjaldt reglane berre byggeprosjekt).

Reglane omfattar ikkje detaljerte rutinar for å sikre kvaliteten i den operative gjennomføring av investeringsprosjekt. Reglane seier at dette vil bli ivaretatt i rutinar i kommunen sitt kvalitetssystem, og teknisk ved seksjon drift og eigedom sine interne rutinar for operativ gjennomføring av prosjektering og bygging i samband med kommunale investeringsprosjekt.

Kvalitetsdokument

Kommunen har flere rutinedokument knytt til prosjektstyring i sitt kvalitetssystem. Under Plan ligg:

- ✓ Flytskjema for gjennomføring av investeringsprosjekt.
- ✓ Prosjektmandat/bestilling.

Under Teknisk ligg:

- ✓ Byggeprosjekt - faser i gjennomføring og kostnadsvurdering.
- ✓ Sjekkliste Anleggsprosjekt.
- ✓ Prosjekt-/byggeleing Byggeprosjekt.
- ✓ Sjekkliste byggeprosjekt, resultatområde teknisk seksjon drift og eigedom.
- ✓ Prosjekt - saker i sak/arkiv – ephorte.
- ✓ Møtereferat prosjekt, mal.
- ✓ Bestillingsskjema grunnerv i forbindelse med gjennomføring av kommunale prosjekt.
- ✓ Bestillingsskjema / Fakturaadresse, prosjekter.
- ✓ Ferdigbefaring - utbetningsliste, mal.
- ✓ Overtakelsesprotokoll byggeprosjekt, mal.
- ✓ 1 års befaring - utbedringsliste, mal.
- ✓ Reklamasjonsskjema.
- ✓ PA-bok – Ny brannstasjon Nedstrand.

Rutinedokumentene vart utarbeida i perioden 2014-2016. Alle dokumenta, med unntak av mal for prosjektmandat/bestilling følger mal for kvalitetsdokument med revisjonsdato, revisjonsansvarleg og godkjenning. Dei fleste dokumenta er sist godkjent i 2017. Vi har også fått eksempel på PA-bok som beskriv prosjektadministrative rutinar for utbygginga av ny brannstasjon på Nedstrand. I følge seksjonsleiar drift og eigedom vart denne tatt i bruk i 2017 og skal nyttast på alle byggeprosjekt over 5 millionar.

Frå intervjuet gjekk det fram at reglane blir brukt i praksis for både bygge- og anleggsprosjekt, men at det varierer om ein følgjer rutinar for prosjekt av alle typar storleik. Det kom innspel frå fleire om at det bør klargjerast når regelverket for prosjektstyring skal gjelde og ikkje. Dette vil til dømes avgjere når planavdelinga skal involverast og ikkje.

På tidspunktet for forvaltningsrevisjonen arbeider kommunen (i 2017-2018) med å innføre Prosjektportalen som nytt verktøy for prosjektstyring. Prosjektportalen er utvikla av Asker kommune og Difi, og er eit Share Point basert verktøy for prosjektstyring og porteføljeoversikt som ligg ute til gratis nedlasting på internett. Portalen er basert på Difi sin Prosjektveiviser og støtter gjennomføring av organisasjonsutviklingsprosjekt, IKT prosjekter og bygg- og anleggsprosjekt. Arbeidet med innføring er skildra i eit prosjektmandat av 5.10.2017, godkjent i rådmannsgruppa. Arbeidsgruppa er sett saman av personar frå planavdelinga, drift og eigedom og IT. Status er at kommunen har hatt tilgang til Prosjektportalen i 2017, men bruk av portalen er ikkje implementert enda. Det skal utarbeidast ei prosjekthandbok med sjekklister som skal vere i portalen, og gjeldane rutinar og sjekklister skal bli gjennomgått og oppdatert i tråd med ny praksis. Prosjektportalen vil erstatte den mappestrukturen som prosjektleiarar innanfor teknisk bruker i dag og Microsoft project som framdriftsverktøy. I Prosjektportalen kan også eksterne konsulentar gjevast tilgang.

3.2.2 Organisering, roller og ansvar i prosjekt

Styringsdokumentet "Reglar for gjennomføring av investeringsprosjekt Tysvær kommune" skildrar:

- ✓ Politisk styring av investeringsprosjekt og rapportering til politisk nivå

- ✓ Administrativ utvikling, gjennomføring og ansvarsfordeling ved gjennomføring av investeringsprosjekt

Når det gjeld politisk styring står det skildra at kommunestyret vedtek dei økonomiske rammene for konkrete utbyggingsprosjekt i økonomiplan og budsjett for det enkelte år. Det fremjast så politisk sak ved behov for økt ramme for byggebudsjett i forhold til kommunestyret sitt budsjettvedtak. Rapportering av framdrift og økonomi blir gitt til politisk nivå i tertialrapporter og årsrapport. I tillegg orienterast teknisk utval laupande om pågåande prosjekt. Sluttrapport med byggeregnskap/oversikt økonomi blir lagd når prosjektet er avslutta.

Når det gjeld den administrative styringa går det fram at kommunen sin prosjektorganisasjon for investeringsprosjekt er organisert med *prosjekteigar* og *byggeleiar*. Kven som er prosjekteigar er avhengig av om prosjektet omhandlar bygg eller anlegg. I samband med kommunale tenestebygg er prosjekteigar rådmannen representert ved resultatområdeleiar som skal ta bygget i bruk (skular, barnehagar, omsorgsbygg, idrettshaller, kulturbygg mv.) og plansjef. Teknisk sjef er prosjekteigar når det gjeld utbygging av kommunaltekniske anlegg som vann og avløp inklusiv reinseanlegg m.m., kommunale vegar og gang-/sykkelvegar, teknisk byggemodning av kommunale bustadtomter og næringsstomter (veg-vann-avløp). For kulturanlegg som idrettsbanar, kunstgrasbaner mv. er kultursjefen prosjekteigar, og for gravplassar er kyrkjevergen prosjekteigar.

Byggeleiar vert oppnemnt av teknisk sjef ved seksjon drift og har ansvaret for prosjektering og utbygging av kommunen sine investeringsprosjekt. Teknisk ved seksjon drift og eiendom har ansvar som byggherre, tiltakshavar, og drift, forvaltning og vedlikehald (FDV).

Vidare er ansvaret til prosjekteigar skildra, når dette er rådmannen ved resultatområdeleiar og plansjef:

- ✓ Behovsspesifikasjon
- ✓ Utarbeiding av funksjons- og romprogram
- ✓ Areal- og kostnadsvurderingar – investeringsramme
- ✓ Avklaring av driftskonsekvensar av prosjektet, dvs. løypande drift/ vedlikehald, reinhald og IT.
- ✓ Planlegging av inventar og utstyr og brukarutstyr
- ✓ Budsjett og finansiering
- ✓ Sak / politisk vedtak i kommunestyret der samla økonomiske rammer for prosjektet blir fastsatt i forhold til investering, inventar og utstyr, driftskonsekvensar i verksemda og drift av bygget og tekniske installasjonar (FDV-kostnader).

Plansjefen er med i fase 1 (Tidlegfase, frå ide til budsjett- og økonomiplan) og fase 2 (Behovsspesifikasjon, funksjons- og romprogram og økonomisk ramme) ved å ta i vare prosjekteigarrolla på vegne av rådmannen saman med resultatområdeleiar. Plansjefen koordinerer arbeidet imellom driftsorganisasjonen ved leiar av resultatområdet og byggeleiar, og ved igangsetting av driftsorganisasjonen for den aktuelle tenesteproduksjonen.

Byggeleiar har ansvaret for å skaffe fram kostnadsanslag for investeringa med bakgrunn i erfaringstall, og tall for driftsmidlar som er naudsynte for FDV-kostnader av bygg og teknisk installasjonar, prosjektering, bygging, overtakingar og overleveringar, og sluttrapport med byggeregneskap. Frå og med fase 3 (Prosjektering og anbudsinnhenting) er det byggeleiar som har ansvaret for prosjektet, og innkallar til og leiar prosjekteringsmøter og byggemøter. Prosjekt-/byggeleiar sine faglige og administrative oppgåver/ansvar er vidare skildra i rutinedokumentet "Prosjekt-/byggeleiar Byggeprosjekt".

Når det gjeld prosjektorganisasjonen elles blir dette oppretta i samsvar med prosjektmandat/bestilling. Mal for organisasjonskart og rapporteringslinjer i prosjekta, og korleis dette er ulikt i fase 1-2 og fase 3-5, er også presisert i kommunen sin mal for prosjektmandat.

Frå intervjuet gjekk det i all hovudsak fram å vere ein felles forståing for kommunen sin prosjektorganisering, herunder prosjekteigarskap i prosjekta og operativ leiing. Ved innføringa av bruk av prosjektmandat i nyare tid er det også opplevd å ha vorte ei klarare bestilling frå prosjekteigar, noko som fungerer godt.

3.2.3 Organisering av prosjektkompetansen i kommunen

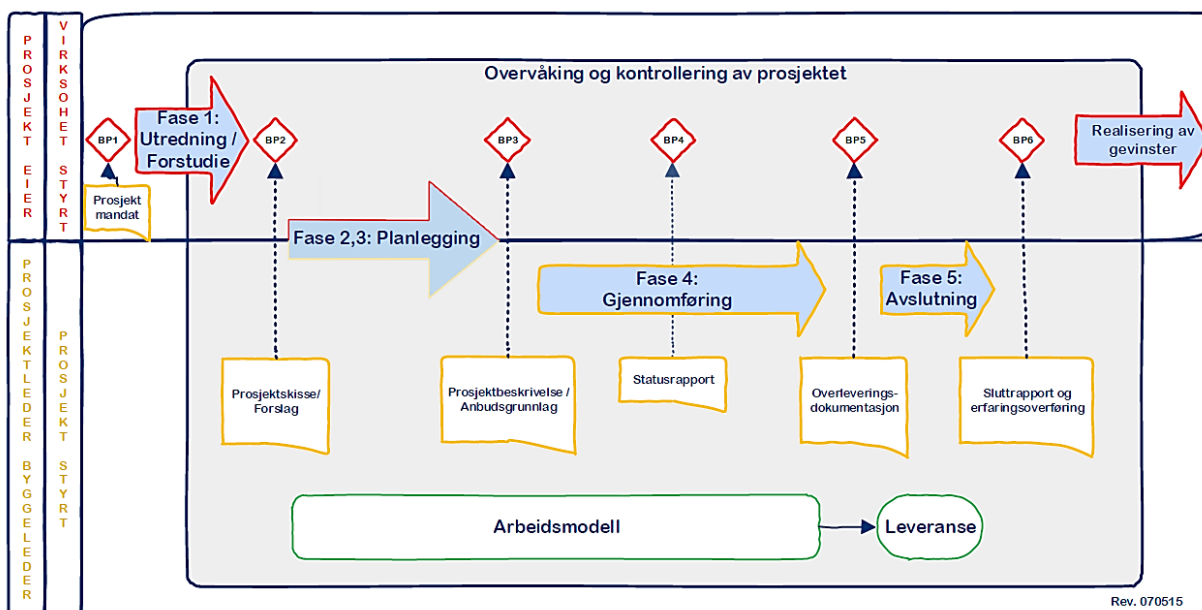
Frå økonomiplan 2018-2021 går det fram planar om å endre på organiseringa i resultatområde teknisk. Då det er ein svært stor investeringsportefølje i åra som kjem vurderer rådmannen det som naudsynt å gjennomføre ei endring og "spissing" i den organiseringa resultatområde teknisk har i dag. Det vil bli etablert ei ny prosjektavdeling i teknisk sjef sin stab. Avdelinga blir føreset å omfatte kommunen sine byggeleiarar og teknisk teiknar, og får ansvar for oppfølging og gjennomføring av kommunen sin samla investeringsportefølje (både bygg og anlegg); frå bistand i innleiande planlegging, gjennom prosjekterings- og byggefasen og fram til ferdig bygg. Avdelinga blir organisert med eigen leiar (prosjektsjef) som rapporterer direkte til teknisk sjef. Det er presisert at rådmannen si planavdeling framleis skal ivareta rådmannen og fagsjefane (resultatområdeleiarane) sitt ansvar som prosjekteigar i alle fasar av prosjektet, frå innleiande planlegging og fram til ferdig bygg, med hovudfokus på bygg med samansett drift.

Kommunen har identifisert mangelfull styring med innkjøp og kontraktsoppfølging som risikoområde, noko som går fram av økonomiplanen 2018-2021. Dette samsvarar også med synspunkt om forbetningsområder som kom fram i intervjuet i denne forvaltningsrevisjonen. Det gjekk mellom anna fram skepsis til bruken av konsulentar då dei legg stort beslag på tenestene, som uansett må skaffe mykje informasjon for konsulentane, og då desse får legge premissar og ta avgjerder som bør vere atterhaldt ansvarslinja. Vi bad om å få tilsendt kommunen sine rutinar og prosedyrar som omhandlar styring og oppfølging av kontraktar og leverandørar, men mottok ikkje nokon slike. Vi blei gjennom intervju opplyst om at ansvaret for kontraktsoppfølging ligg til resultatområde teknisk. Økonomiplanen skildrar at investeringsprosjekt ofte blir sett ut til konsulent for både konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging, og kommunen kvalitetssikrar i for låg grad konsulentens arbeid. Det er eit ynskje at kommunen i større grad sjølv tar ansvar for den innkjøpsfaglege delen av investeringsprosjekta i eigen regi, for å lære, bygge kompetanse og komme tettare på prosjekta. Det er difor planlagt at prosjektkontoret skal bli sterkare på innkjøpssida og kontraktsoppfølging. Dette skal skje iform av kompetansebygging innanfor noverande stillingsrammer i den nye prosjektavdelinga.

3.2.4 Styring av prosjektfasar

Prosjektmodell

Modellen under viser fasane i Tysvær kommune sine investeringsprosjekt, etter rutinedokumentet "Arbeidsmodell investeringsprosjekt (flytskjema)":



Modellen viser prosjektet sine hovudfasar og faseovergangar/avgjerdspunkt (BP). Modellen skil mellom kva som er styrt av verksemda og kva som er styrt av prosjektet. Realisering av gevinstar er i tillegg med som ein verksemdsstyrt aktivitet.

Kva som inngår i fasane, avgjerdspunkta (BP1, BP2 etc.) og i "Realisering av gevinstar" er ikkje skildra i arbeidsmodellen. Tilhøyrande dokument til denne modellen er per i dag avgrensa til ein mal for prosjektmandat. Styringsdokumentet, dvs. "Reglar for gjennomføring av investeringsprosjekt Tysvær kommune", gir ein omtale av prosjektfasane til kommunen. I dette dokumentet er dei fem prosjektfasane kalla:

1. Tidligfase, fra ide til budsjett- og økonomiplan
2. Behovsspesifikasjon (prosjektmandat), funksjons- og romprogram og økonomisk ramme
3. Prosjektering og anbudsinnhenting
4. Produksjon og bygging
5. Ferdigstillelse prosjekt og garantioppfølging

Rutinedokumentet "Byggeprosjekt – faser i gjennomføring og kostnadsvurdering" kallar kommunen sine fem prosjektfasar for følgande: 1. Budsjett og økonomiplan, 2. Forprosjekt, Investeringsramme, 3. Detaljprosjekt, anbud, 4. Utførelse/bygging og 5. Ferdigstillelse prosjekt, garantioppfølging.

Dei fleste av dei som blei intervjuva meinte at det er ei felles forståing for prosjektstyring i kommunen. Dette var i hovudsak nøkkelpersonar som ofte jobbar med prosjekt, og var mest retta mot at det har vorte ei god felles forståing mellom plan og resultatområde teknisk. Frå intervju blei det samstundes meldt om frå tenesteytarsida at omgrepa som brukast for å skildre dei ulike fasane i prosjekta opplevast som uklare for tenestene og at det er ynskje om eit meir felles omgrepsapparat. Ein meinte dette ville føre til betre oversikt og spare energi.

I dei følgjande avsnitta omtalar vi innhaldet i prosjektfasane i kommunen sine reglar for gjennomføring av investeringsprosjekt. Med bakgrunn i fokusområda i forvaltningsrevisjonen omtalar vi også eventuelle supplerande rutinar for prosjektstyring i fase 1-3, der vi finn dette.

Tidligfase, frå idé til økonomiplan

Ifølge styringsdokumentet leiast arbeidet i denne fasen av rådmannen ved resultatområdeleiar og plansjefen når det gjeld kommunale tenestebygg, og teknisk sjef ved seksjonsleiar drift og eigedom når det gjeld anleggsprosjekt. Det skal setjast opp eit prosjektanslag ut ifrå erfaringstal frå samanliknbare prosjekt. Dette blir gitt som innspel frå resultatområda til budsjett og økonomiplan.

Rutinedokumentet "Byggeprosjekt – faser i gjennomføring og kostnadsvurdering" supplerer reglementet noko når det gjeld denne fasen. Her står at reserve/prisnøyaktigheit i grovt kostnadsoverslag skal vere 20-25 % for nybygg og 25-30 % for rehabilitering. Vidare at kommunestyret vedtar å ta inn prosjektet i budsjett/økonomiplan. Vidare angir rutinedokumentet "Sjekkliste byggeprosjekt" 11 kortfatta sjekkpunkt som prosjekteigar/planavdeling har ansvar for i denne fasen. Dette er til dømes punkta å kartlegge behov, avklare tomt/regulering, avklare grunnforhold tomt, avklare brann/redning, avklare elkraft/tele/fiber og avklare økonomi/budsjett. "Sjekkliste anleggsprosjekt" listar tilsvarande men færre sjekkpunkt som prosjekteigar/teknisk har ansvar for i denne fasen.

Behovsspesifikasjon, funksjons- og romprogram og økonomisk ramme (prosjektmandat)

Styringsdokumentet seier at rådmannen sett i gang fase 2 med forprosjekt når kommunestyret har prioritert eit prosjekt innanfor økonomiplanperioden. Prosjekteigar ved plansjefen leiar prosjektgruppa når det gjeld kommunale tenestebygg. Byggeleiar sørger for å engasjere nødvendig bistand (arkitekt inkl. landskap og uteområde og aktuelle rådgjevande ingeniørar). Det står at "det er vesentlig at prosjektet er godt gjennomarbeidet når det gjelder nødvendig omfang av utbyggingen." Prosjekteigar ved plansjef sørger for å legge fram sak for kommunestyret der samla økonomiske rammer for prosjektet blir fastsett i forhold til investering, inventar og utstyr, driftskonsekvensar i verksemda og drift av bygget og tekniske installasjonar (FDV-kostnader). Byggeleiar støtter med å skaffe anslag på dette.

For anleggsprosjekt står at det vurderast i kvart enkelt prosjekt om det må gjennomførast forprosjekt for å avklare tekniske løysingar og kvalitetssikre prosjektanslaget.

Rutinedokumentet "Byggeprosjekt – faser i gjennomføring og kostnadvurdering" supplerer reglementet noko ved å skildre at reserve/prisnøyaktigheit i kostnadsoverslaget skal vere 15-20 % for nybygg og 20-25 % for rehabilitering. Vidare angir sjekklista for byggeprosjekt ei rekke kortfatta sjekkpunkt som prosjekteigar/planavdeling har ansvar for i "Forprosjekt". Dette er mellom anna prosjektmandat/-bestilling, entrepriseform, innspel frå drift, romprogram, avklare brukarbehov, involvering ergoterapi, tilskot/refusjonsmidlar, husbanktilskot, LCC/FDV kostnadar, revidert budsjett/kalkyle, avklare IT-forhold/utstyr og velferdsteknologi. Vidare er det lista avsjekkpunkt for "Søknadsprosess", til dømes søknad til arbeidstilsynet, søknad teknisk forvaltning og sak til AMU. Sjekklista for anleggsprosjekt listar like men færre sjekkpunkt, som prosjektleiar drift og eigedom her har ansvar for.

I rutinedokumentet "Prosjekt-/byggeledelse Byggeprosjekt" går det fram noko fleire aktivitetar som skal inngå i dei to første fasane (samla) av prosjekt. Denne seier at prosjekt-/byggeleiar skal kvalitetssikre prosjektmandatet frå prosjekteigar som inkluderer behovsspesifikasjon/ funksjonsskildring, romprogram, tidsplan og finansiering av prosjektet. Prosjekt-/byggeleiar skal også bidra til val av entrepris i prosjektet og vurdering av kapasitet hos prosjekt-/byggeleiar for best mogleg styring av prosjektet. Det står at ved val av til dømes delte entreprisar må det vurderast behov for å leie inn personell som prosjekteringsgruppeleiar og byggeleiar i tillegg til dei vanlege rådgjevarane i prosjektgruppa.

Prosjektering og anbudsinnhenting

Frå og med denne fasen er det byggeleiar som har ansvaret for prosjektet, og kallar inn og leiar prosjekteringsmøter og byggemøter. Byggeleiar styrer arbeidet med detaljprosjektering, innhenting av anbod og sørger for at deltakarar i prosjektmøter blir godt involvert i detaljprosjekteringa. Etter at anbod er innhenta utarbeider byggeleiar eit byggebudsjett. Dersom byggebudsjett ligg innanfor kommunestyret si investeringsramme tildeler rådmannen anbod i samsvar med vedtatt delegasjonsreglement. Dersom investeringsramma må aukast legg rådmannen fram politisk sak før tildeling av anbod kan skje.

Rutinedokumentet "Byggeprosjekt – faser i gjennomføring og kostnadvurdering" supplerer reglementet noko ved å skildre at reserve/prisnøyaktigheit i kostnadsoverslaget skal vere 10 % for nybygg og 20 % for rehabilitering. Sjekklista for byggeprosjekt angir 16 kortfatta avsjekkpunkt ved "Detaljprosjektering" som prosjektleiar frå drift og eigedom har ansvar for. Dette er blant anna å definere behov bruker, universell utforming, involvering av reinhald, IT og verneombod, energiberekningar, brannteknisk, detaljbeskrivelsar rådgjevar, anbodsgrunnlag, LCC/FDV kostnadar og uavhengig kontroll. Hovudaktivitetar for anbodsprosessar er også kort lista under "Anbud". Sjekklista for anleggsprosjekt listar like, men mykje færre avsjekkpunkt.

Tysvær kommune har også utarbeida ei PA-bok som beskriv prosjektadministrative rutinar for utbygginga av ny brannstasjon på Nedstrand. I følge seksjonsleiar drift og eigedom vart PA-bok tatt i bruk i 2017 og skal nyttast på alle byggeprosjekt over 5 millionar. PA-boka gjeld fase 3 og 4, prosjektering og bygging. Alle som er deltakarar i byggeprosessen er pålagt å følge dei anviste rutinane. I PA-boka vi har fått er prosjektet kort skildra. Vidare føl ein oversikt over prosjektorganisasjonen og tilhøyrande prosjekterings- og entrepriseorganisasjon. PA-boka inneheld også korte rutinar i høve korrespondanse, møter, befaring, framdrift og økonomi. Utarbeiding av PA-bok går verken fram av rutinen «Prosjekt-/byggeledelse Byggeprosjekt» eller «Sjekkliste byggeprosjekt».

Produksjon og bygging

Styringsdokumentet seier om denne fasen at byggeleiar sørger for å inngå kontraktar, oppfølging med byggemøter, framdrift og at den økonomiske ramma for prosjektet vert haldt. Dersom det oppstår uførutsette økonomisk utgifter som må dekkast inn sørger rådmannen for å fremme politisk sak med forslag til finansiering.

Ferdigstilling prosjekt og garantioppfølging

Når prosjektet er ferdig sørger byggeleiar for at det blir gjennomført ferdigbefaring med overlevering frå entreprenør til kommunen. Etter at prosjektet er avslutta og eventuelt oppfølgande arbeid er utført (garanti) utarbeidar byggeleiar sluttrapport for prosjektet inkludert byggerekneskap med oversikt over økonomi. I garantitida (5 år) som står att følger teknisk ved drift bygg, teknisk ved drift veg-vann-avløp, kultur ved grønt og idrett og kirkeverge opp i forhold til garantiarbeid i samarbeid med byggeleiar.

Verken sjekklister for byggeprosjekt eller sjekklister anleggsprosjekt omtalar evaluering eller sluttrapportering, men rutinedokumentet "Prosjekt-/byggeledelse Byggeprosjekt" seier at denne rolla har som ei oppgåve/ansvar å lage sluttrapport når prosjektet er ferdig. Vidare at etter 1- års befaring supplerast eventuelt sluttrapport i forhold til oppfølgande arbeid, erfaringar i innkjøringsperioden mv, og sluttrapporten ferdigstillast. Det er og eit eige rutinedokument som angir kva saksmapper og dokument som skal arkiverast i ephorte. Hensikta er å sikre at dokument i samband med gjennomføring/utføring av bygge- og anleggsprosjekt blir arkivert i kommunen sitt sak/arkiv system.

Det gjekk fram frå intervju at sluttrapport skal utarbeidast og godkjennast av kommunestyret, men erfaringa er at ein har ikkje vore gode nok på å gjere dette i praksis. Frå resultatområde teknisk gjekk det fram at dette skuldast arbeidspress og meir fokus på nye prosjekt som vert starta opp. Sluttrapport skal framleis gjennomførast, men ambisjonsnivået har vorte noko redusert ved at ein har tatt ut evalueringspunkt som var med tidlegare.

3.3 Vurdering

3.3.1 Organisering, roller og ansvar

Etter vår vurdering har Tysvær kommune i sitt styrande dokument for investeringsprosjekt samt i underliggende arbeidsmodell og rutinedokument i all hovudsak definert sentrale skilje mellom prosjektroller og ansvar i tråd med god praksis. Her går det fram skilje mellom kva som er styrt av verksemdsleiinga og prosjektet, rolle og ansvar til prosjekteigar herunder leiing ved planavdelinga, rolle og ansvar til prosjektleiar/byggeleiar, samt reglar for politisk styring og rapportering til politisk nivå.

Ifølge prosjektvegvisaren er god praksis at det er verksemdsleiinga som innleiingsvis vurderer om prosjektforslag understøtter måla til kommunen og avgjer om vidare planleggingsfasar kan starte. Det bør utpeikast ein klar leiar av utredningsarbeidet. Vi vurderer at dette er tatt omsyn til i Tysvær kommune sin organisering av prosjekt. Vi vurderer at kommunen også samsvarer med god praksis for roller og ansvar i den vidare planlegginga og gjennomføringa av prosjektet, kor styringsdokumentet tydeliggjer kven som er prosjekteigar gjennom heile prosjektet, men samstundes kven som har den meir operative leiinga av prosjektet i dei ulike fasar. Det er positivt at mal for prosjektmandat gir ein grunnleggande mal for organisasjonskart og rapporteringslinjer og korleis dette er ulikt i fase 1-2 og i fase 3-5 av prosjekta. Det er også positivt at prosjekt-/byggeleiinga si rolle, både fagleg og administrativt, vert utdjupa i eit eige rutinedokument.

Når det gjeld definering av innhaldet i prosjekteigarrolla ser vi eit forbettringspotensial. Prosjekteigarskapet, og kva denne rolla inneber gjennom heile prosjektet sit løp, kan etter vår vurdering tydeleggjerast i større grad. God praksis definerer "prosjekteigar" som ein person som blir utpeika som overordna ansvarleg for at prosjektet når sine mål. Prosjekteigaren blir oppnemnt av verksemdsleiinga og skal sikre at prosjektet opprettheld vektlegging av arbeidet med gevinstrealisering, at ansvar og mynde er klarlagt, og at prosjektet styrast etter «beste praksis». Prosjekteigar utnemner og er sjølv leiar av prosjektstyret/styringsgruppa og representerer oppdragsgjevar. Prosjekteigaren er den viktigaste avgjerdstakaren og skal ha eit aktivt forhold til prosjektmodellen. Det kan etter vår meining spesielt tydeleggjerast kva for rolle prosjekteigar og eventuelt styringsgruppe har som avgjerdstakar, gjennom heile prosjektet sitt løp.

Vi ynskjer også å påpeike at det blir nytta ulike omgrep i kommunen sin arbeidsmodell, reglar og underliggende rutinedokument for dei same prosjektfasane, noko som kan vere uheldig, kanskje spesielt for dei meir perifere prosjektroller som skal sette seg inn i delar av prosjekt men likevel forstå heilskapen. Til dømes blir fase 1 både kalla utredning/forstudie og tidlegfase, budsjett og økonomiplan. Omgrepet idéfase/skisseprosjekt har også vore nytta i kommunens notat. Fase 2 blir både kalla

planlegging og forprosjekt, samt behovsspesifikasjon, funksjons- og romprogram. Fase 3 blir kalla planlegging, det blir kalla prosjektering og anbodshenting, samt detaljprosjekt og anbod. Vi rår til at kommunen stramar opp omgrepsbruken for å unngå forvirring.

3.3.2 Vedlikehald av styringsdokument og rutinedokument

Vårt hovudintrykk er at Tysvær kommune har eit fungerande og kjend styringsdokument og arbeidsmodell for styring og leiing av investeringsprosjekt, som omtalar grunnleggande fasar og fordeling roller og ansvar.

Når det gjeld underliggende rutinedokument står desse fram som oppdaterte og jamleg reviderte. Prinsipp og rollefordeling som går fram av rutinedokumenta samsvarer i stor grad med styringsdokumentet og arbeidsmodellen. Samstundes meiner vi at det generelt manglar ytterlegare detaljering av innhald i prosjektfasane. Vi vurderer det som positivt at det er sett i gang eit arbeid kor rutinane skal bli gjennomgått og oppdatert i samsvar med innføring av Prosjektportalen som nytt verktøy for prosjektstyring. Samstundes vurderer vi, etter innspel frå dei tilsette, at kommunen bør vurdere å ytterlegare tydeleggjere når regelverket for prosjektstyring skal gjelde og ikkje.

I dei neste avsnitta peikar vi på element av prosjektstyring som vi meiner manglar i rutineskildringane i dag.

3.3.3 Konseptfasen

Etter vår vurdering har kommunen (uavhengig av kva som gjerast i praksis) ei mangelfull skildring av rutinar som bør inngå i tidlegfasen, frå idé til budsjett og økonomiplan. Dette sett oppimot prosjektvegvisaren sine tilrådingar om kva for sentralt innhald som bør inngå i utgreiinga i ein første konseptfase.

Sett oppimot god praksis for kva som skal inngå i ei utgreiing av eit mogleg prosjekt, er det positivt at kommunen sine reglar og rutinar inneber at det skal kartleggast behov og gjerast ei grov kalkyle/kostnadsoverslag som innspel til budsjett- og økonomiplan, og at drifts- og vedlikehaldskonsekvensar av prosjektet skal avklarast. Vi vurderer det som mangelfullt at det i følge kommunen sin modell for gjennomføring av investeringsprosjekt skal utarbeidast eit prosjektmandat før denne fasen, samstundes er det ikkje vidare skildra i underliggende rutinar eller prosedyrar kva eit mandat for konseptfasen skal innehalde.

Kommunen har etter det vi kan sjå ikkje skildra rutinar og prosedyrar for at ein skal utarbeide ei utgreiing av alternative konsept, med konsekvensar for framdrift, kostnad og kvalitet for ulike alternativ. Vi kan heller ikkje sjå at det er skildra rutinar for å utarbeide eit prosjektforslag med grunngeving for val av det konseptet ein meiner er best egna til å tilfredstille eit definert behov. I tillegg til å grunnge kvifor ein har landa på det tilrådde konseptet, bør prosjektforslaget mellom anna identifisere dei viktigaste interessentane, foreløpig skildre prosjektet sine produkt, kva kostnader og kva gevinstar prosjektet vil bidra til henta frå kost/nytte-vurderingar, samt ein grov overordna prosjektplan med milepælar. Sjølve grunngevinga for det prosjektet som ein foreslår bør i tillegg til prosjektkostnadane, drifts- og vedlikehaldskostnader og finansiering innehalde skildring av korleis prosjektet bidreg til å oppnå verksemda sine strategiar og mål, og tidsaspekt som til dømes kva periode prosjektet vil vare og perioden gevinstane vil bli realisert. Det bør også bli gitt ei oppsummering av dei viktigaste usikkerheitene assosiert med prosjektet saman med sannsynlege konsekvensar og planar dersom usikkerheitene oppstår. Det er vidare tilrådd å utarbeide ein konkret faseplan for den vidare planleggingsfasen. Dette er aktivitetar som vi saknar omtala i kommunen sine reglar/rutinedokument.

3.3.4 Planleggingsfasen

Prosjektvegvisaren sin neste fase, planleggingsfasen, omtalar overordna planlegging og svarar grovt sett til det som Tysvær kommune deler inn i dei to fasane 2) Behovsspesifikasjon (prosjektmandat), funksjons- og romprogram og økonomisk ramme, og 3) Prosjektering og anbodsinnhenting. Vår vurdering er at kommunen har ei mangelfull skildring av rutinar og prosedyrar i desse fasane sett oppimot det som god praksis seier er sentrale element som bør inngå i ein planleggingsfase.

Formålet med planleggingsfasen er å sikre at verksemda har ei god forståing for arbeidet som er kravd for å gjennomføre prosjektet, før ein forpliktar seg til ei betydeleg investering. Ei sentral tilråding er at det utarbeidast eit styringsdokument (ei vidareforedling av prosjektforslaget) med oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, som overordna rammer, gjennomføringsstrategi og prosjektplan. Det bør også utarbeidast ein gevinstrealiseringsplan og ein faseplan for gjennomføringsfasen.

Vi meiner at sentralt innhald som skal inngå i eit styringsdokument er omtala i kommunen sitt rutineverk når det gjeld å avklare samla økonomiske rammer for investering og drifts- og vedlikehaldskonsekvensar i verksemda. Det er også positivt at det er innført bruk av prosjektmandat som tydeleggjer organisering, og at det er presisert som vesentlig at prosjektet er godt gjennomarbeida når det gjeld naudsynt omfang av utbygginga. Ifølge kortfatta sjekklister for byggeprosjekt og anleggsprosjekt tolkar vi at val om entrepriseform skal utgreiast i fase to og at det vidare skal arbeidast med konkurransestrategi og utlysning. Vidare kan vi ikkje sjå omtala i reglar eller rutinedokument at styringsdokumentet skal innehalde interessentoversikt og kommunikasjonsstrategi, strategi for implementering og overføring til verksemda, eller prosjektet sine avhengigheiter og føresetnader. I PA-boka er det nemnt at det skal utarbeidast ein hovudframdriftsplan, og vidare ein detaljert faseplanen. Det er ikkje spesifisert kva desse planane skal innehalde. I følge god praksis for prosjektstyring vil det vere relevant at ein hovudplan beskriv fasar, hovudleveransar (milepælar), relevant informasjon og erfaringar frå tidlegare prosjekt, periodisitet budsjett og investeringsplan, vurdering av prosjektet sine usikkerheiter og oppfølgingstiltak, og kor det skal takast høgde for aktivitetar som må gjennomførast i samband med overføring til linja (opplæringstiltak, endringar i arbeidsprosessar osv.). Vi kan heller ikkje sjå at det skal gjerast greie for prosjektstyrings- og rapporteringsmekanismer, herunder at det skal utarbeidast toleransegrenser, dvs. tillate avvik frå plan før forhold i gjennomføringsfasen skal løftast til prosjekteigar. Sett oppimot god praksis saknar vi også som del av rutine at det skal utarbeidast ein gevinstrealiseringsplan. Ein gevinstrealiseringsplan bør mellom anna innehalde kven som er prosjektet sin gevinstansvarlige og kva som ligg i dette ansvaret, ein oversikt over prosjektet sine gevinstar, samt plan for tiltak og oppfølging av at ein realiserer gevinstar.

3.3.5 Evaluering og læring frå prosjekt

Avslutningsfasen er eit tidspunkt for refleksjon og læring, slik at ein kan bruke erfaringane i framtidige prosjekt. I avslutningsfasen skal det etter god praksis gjennomførast ein evaluering av prosjektet og det skal utarbeidast ein sluttrapport som dokumenterer resultat og erfaringar med prosjektet. Sluttrapporten samanliknar prosjektet sine resultat med mål og planar i styringsdokumentasjonen. Sluttrapporten bør også innehalde ei oppsummering av erfaringar som kan være nyttige for andre prosjekt.

God praksis tilseier også at ein formaliserar ein evalueringsprosess knytt til val av konsept og utarbeidar konseptevalueringsrapport. Dette for seinare å kunne nyttiggjere seg av erfaringane ein gjorde i prosjektet. Denne rapporten samanliknar realiserte gevinstar med dei forventa gevinstane som blei lagt til grunn for konseptvalet i konseptfasen, etter at gevinstar er/bør være realisert.

Kommunen sine styringsdokument/rutinedokument omtalar i liten grad innhald i sluttrapporten utover byggerekneskap. Dei omtalar heller ikkje rutinar for evaluering av prosjekt, eller kva som inngår i verksemda si oppgåve å realisere gevinstar, sjølv om dette er overordna nemnd som eit steg i kommunen sin arbeidsmodell for prosjekt. Evaluering av prosjekt eller gevinstrealisering gjekk heller ikkje fram frå intervju å vere ein særleg utbredt praksis.

Samanlikna med god praksis for prosjektstyring er vår vurdering at kommunen har mangelfulle formaliserte rutinar og prosedyrar for

- ✓ å angi relevant informasjon og erfaringar frå tidlegare prosjekt i planleggingsfasen
- ✓ å evaluere prosjektet og utarbeide ein sluttrapport i avslutningsfasen som dokumenterer resultat og erfaringar som kan være nyttige for andre prosjekt
- ✓ å gjere ein evaluering knytt til val av konsept og utarbeide ein konseptevalueringsrapport etter at prosjektet har vore satt i drift, for seinare å kunne nyttiggjere seg av erfaringane ein gjorde i prosjektet.

4. Prosjektstyring i praksis

4.1 Revisjonskriterier

I kapittel fire skildrar og vurderer vi i kva grad kommunen har ei praktisk styring av investeringsprosjekt som er i samsvar med eigne rutinar, prosedyrar og vedtak, samt god praksis for prosjektstyring, i prosjekta Stølsberg og Stegaberg butiltak og Tysvær avløpsreinseanlegg. I tråd med mandatet til forvaltningsrevisjonen har vi vektlagt undersøking av arbeidet med avgjerdsgrunnlag og styring i konseptfasen (tidlig utgreiing) og planleggingsfasen av prosjektstyring. Svakheiter i desse fasane kan frå erfaring ha uheldige konsekvensar for gjennomføringa og sluttresultatet av prosjekt og gi seg utslag i mangelfull prosjektstyring.

Revisjonskriterier er skildra i vedlegg 2, samt i rapporten sitt kapittel 3 når det gjeld kommunen sine eigne rutinar og prosedyrar. Vi har tatt utgangspunkt i kommunen sine gjeldande reglar for gjennomføring av investeringsprosjekt i dag, men tatt omsyn til at prosjektorganiseringa som går fram av desse reglane ikkje var etablert praksis i dei aller tidlegaste fasane av caseprosjekta.

4.2 Prosjektfasar, roller og ansvar i Stegaberg og Stølsberg butiltak

4.2.1 Fakta

Oversikt over investeringane Stegaberg og Stølsberg butiltak

Byggeprosjekta Stegaberg og Stølsberg butiltak omfattar høvesvis at det skal etablerast eit nytt butiltak på den gamle skuletomta ved Stegaberg skule og at eksisterande butiltak for funksjonshemma på Stølsberg skal utvidast med åtte bustadar, personalbase og fellesareal.

Frå kommunen blei det opplyst at bakgrunnen for desse byggeprosjekta ligg fleire år tilbake i tid då kommunen hadde behov for nye bustadar til unge funksjonshemma samt dag- og aktivitetstilbod til denne gruppa. Det har vore jobba med mange alternativ og vurderingar. I ein periode med sparing som hovudfokus har ein frå rådmannen og politisk side utsett avgjerd om naudsynte investeringar fram til vedtak om å bygge Stegaberg og Stølsberg butiltak i august 2016. Det blei sett av midlar til fullfinansiering av prosjekta i budsjett- og økonomiplan 2017-2020. Dette innebar ein samla kostnad på prosjektet på 83 mill. kr, av desse 37,9 mill. kr. for Stegaberg og 45,2 mill. kr for Stølsberg.

Prosjekta er no under bygging. Frå økonomiplanen 2018-2021 går det fram at det blir sett av 6 mill. kr i 2018 til sluttfinansiering til prosjekta, i tillegg til tidlegare løyving. Dette er grunna mindre tilskot frå Husbanken enn budsjettet. Det er i tillegg løyvd 2 mill. kr til sjukesignalanlegg/datarom og 1 mill. kr til tilpassingar av teknisk infrastruktur i eksisterande del av Stølsberg, totalt 2,7 mill. kr (dette gjeld eige prosjekt som er relaterte til hovudprosjekta på Stegaberg og Stølsberg). Samla løyvingar inkl. sjukesignalanlegg er 92 mill. kr, og blir føresett finansiert med lån 60,5 mill. kr., tilskot frå Husbanken 24,5 mill. kr. og delvis kostnadsdekkande husleige 7 mill. kr. Prosjektleiari opplyser at det per i dag ikkje er noko som tilseier at ein ikkje vil treffe budsjettet.

Oversikt over prosjektfasar i Stegaberg og Stølsberg butiltak

Vi har skildra prosessen frå og med forarbeida til Hamrane II, då dette arbeidet i stor grad omhandlar å dekke dei same behova som prosjektet Stegaberg og Stølsberg skal dekke. Rådmannen fekk i mandat frå kommunestyret i oktober 2010 å utarbeide ein heilskapleg forstudie, då basert på føresetnadar om at Frakkagjerd barnehage vart omdisponert til dagtilbod og optimal utnytting av eit vesentleg større tomteareal med 21-24 omsorgsbustader, mot 9 omsorgsbustadar tidlegare. Kommunestyret vedtok i

februar 2011 å oppnemne eit planutval, der hensikta var å sikre brei medverknad i arbeidet. Ved kommunestyrehandsaming av forstudien i 2011 blei forprosjektet godkjend. Seinare blei dette prosjektforslaget lagt på is (dette blir nærare omtala i avsnitt 4.3.1)

I 2013 blei så Agenda Kaupang engasjert for å gjere ein gjennomgang av kommunen sine helse- og omsorgstenester. Bakgrunnen var ei bestilling frå kommunestyret om betydelig kostnadsreduksjon. Denne gjennomgangen ga premisser for seinare struktur og innsparingsmål.

I 2014 starta kommunen ein strukturgjennomgang av butiltak for funksjonshemma i kommunen. Dette har også blitt omtala som ein forstudie. Bakgrunnen for dette var oppfølging etter kommunestyret sin rammeplan for omstilling innan kommunen sine omsorgstenester med samla sparekrav på 27 mill. kr. for perioden 2013-2018. Kommunestyret bad om at det blei gjennomført ein strukturgjennomgang av tenesteområdet med sikte på å vurdere behov og tilbod samla, og omstrukturering til færre butiltak for å kunne ta ned høge kostnader i desse tenestene. Arbeid med strukturgjennomgang starta ved at rådmannen oppretta ei arbeidsgruppe. OPUS arkitektar blei engasjert for å bistå i vurdering av tomte- og anleggssituasjonar. Agenda Kaupang blei engasjert i arbeid med vurdering av driftskostnader og optimalisering av tenester, samt dokumentasjon og rapport. Rådmannen konkretiserte mandat og gjennomføringsplan for arbeidsgruppa si utgreiing. Dette mandatet blei seinare også vedteke i kommunestyret. Rapport frå strukturgjennomgangen blei utarbeida og lagt fram i kommunestyret sitt desembermøte i 2014, som godkjende prosjektrapporten. Det blei også lagt til grunn eit samla sparekrav på 8 mill. kr. i tenestene for funksjonshemma i perioden 2015-2018.

I 2015 blei Agenda Kaupang igjen engasjert til å gjere ei ressursbruksanalyse i helse- og omsorgstenestene, med tanke på å fordele innsparingskravet. I juni 2015 godkjende rådmann to separate prosjektmandat for dei to byggeprosjekta. Felles "Prosjektgruppe for byggeprosjekt botiltak Stølsberg og Stegaberg" blei sett ned og hadde sitt første møte. Opus Arkitekter blei engasjert for utarbeiding av skisseprosjekt, forprosjekt og detaljprosjekt. Arbeidet med skisseprosjekt/foreløpig forprosjekt saman med Opus Arkitekter starta opp.

Mars 2016 starta arbeidet med forprosjektet opp ved eit første prosjekteringsgruppemøte. I juni 2016 blei eit orienteringsnotat til formannskapet med teikningar og grovkalkyler i forprosjektet for Stegaberg og Stølsberg butiltak lagt fram. Det vart halde eige temamøte for politikarane medio august. Det vart så fremma avgjerdsak i formannskapet i august 2016, kor forprosjektet blei vedteke. Formannskapet bad mellom anna om at ein raskt gjekk vidare med planlegging/prosjektering av butiltaka på Stegaberg og Stølsberg, slik at desse kunne ferdigstillast og opnast i løpet av 2018. Det blei bedt om at utviding av butiltaket i Stølsberg 33 med 8 bustadar søkast implementert i kommunen sin prosjektkonkurranse for Stølsberg, slik at kostnader med terrenginngrep, rigg og drift, m.v. kan fordelast på eit større utbyggingsvolum. Det blei vedtatt at vidare detaljprosjektering og bygging av nytt butiltak med 8 bustadar på Stegaberg gjennomførast som ordinært kommunalt prosjekt.

I november 2016 vart det haldt oppstartsmøte for detaljprosjektering. I 2017 blei byggearbeida lagt ut på anbudsportalen Doffin og tildelt ulike entreprenørar hausten 2017. I juni 2017 vart det tatt opp ein orienteringssak til formannskapet om framdrift og byggestart, her anslått til august 2017. Prosjekta er no under bygging. Opphavelag planlagt ferdigstilling ifølgje detaljprosjekteringa er årsskiftet 2018/19 med overlevering i januar. Framdrifta ligg tre månader etter original plan. Prosjektleiari opplyser at dette skuldast at grunnarbeida tok lang tid, noko som forseinka den vidare prosessen. Ny planlagt tid for overlevering er mars 2019.

Tidslinje for prosjektet:

	Tidsløp	Prosjektgang
Idé/forstudie 2010-2014	okt.10	Kommunestyrevedtak nye føresetnader for vidare planlegging og prosjektering av Hamrane II. Rådmannen fekk i oppdrag å utarbeide ein heilskapleg forstudie.
	feb.11	Kommunestyrevedtak oppnemning av Planutval for Hamrane II.
	mar.-okt. 2011	Arbeid med heilskapleg forstudie Hamrane II
	des.11	Kommunestyrevedtak godkjenning av heilskapleg forstudie Hamrane II som grunnlag for vidare planlegging og prosjektering av rundt 20 nye omsorgsbustader og dag-/aktivitetssenter på Frakkagjerd.
	Mellomperiode	Hamrane II blei sett på vent, då kommunen ikkje hadde moglegheiter for å løfte prosjektet økonomisk. Nye vurderingar skulle gjerast i samla omsorgstenestegjennomgang.
	2013	Agenda Kaupang gjennomgang av kommunen sine helse- og omsorgstenester.
	2014	Arbeid med strukturgjennomgang av butiltak for funksjonshemma i Tysvær kommune starta. Rådmannen oppretta ei arbeidsgruppe og OPUS arkitektar og Agenda Kaupang blei engasjert til å bistå i arbeidet. Bakgrunn: Oppfølging etter kommunestyret sin rammeplan for omstilling innan kommunen sine omsorgstenester med samla sparekrav 27 mill. kr. for perioden 2013-2018.
	mar.14	Konkretisering av mandat til arbeidsgruppe bustadstruktur butiltak i Tysvær kommune
Skisseprosjekt/forprosjektfase 2015-2016	jun.14	Kommunestyrevedtak konkretisert mandat for strukturgjennomgang av kommunen sine butiltak
	des.14	Kommunestyrevedtak godkjenning av prosjektrapport utarbeidd i strukturgjennomgangen. Rapport fra arbeidsgruppe strukturgjennomgang butiltak av nov. 2014 blei lagt fram i kommunestyremøtet. Her blei rådmannen sine tilrådingar i saka vedtatt som retningsgjevande for vidare arbeid med omstilling og effektivisering i dei aktuelle tenestene. Samla sparekrav på 8 mill. i tenestene for funksjonshemma 2015-2018 blei lagt til grunn. Rådmann fekk i oppdrag å utarbeide planar for utviding av Stølsberg frå 4 til 12 bustadar, samt etablering av nytt butiltak med 8 bustadar på Stegaberg.
	1. kvartal 2015	Agenda Kaupang ressursbrukanalyse helse- og omsorgstjenestene.
	mai.15	Seksjon butiltak skiftar resultatområde og helse- og førebyggingssjef tek over prosjekteigarrolla frå omsorassief
	mai.15	Rådmann godkjenner prosjektmandat for de to byggeprosjekter." Prosjektgruppe for byggeprosjekt botiltak Stølsberg og Stegaberg" ble nedsatt og hadde sitt første møte. Opus arkitekter ble engasjert for utarbeiding av skisseprosjekt, forprosjekt og detaljprosjekt. Arbeidet med skisseprosjekt/foreløpig forprosjekt starta opp.
Mellomperiode	Arbeid med skisseprosjekt	
mar.16	Første prosjekteringsgruppemøte for forprosjekt	
jun.16	Orienteringsnotat til formannskapet med tegninger og grovkalkyler Stegaberg og Stølsberg	
aug.16	Formannskapsvedtak godkjenning av forprosjekt Stegaberg og Stølsberg. Det blei bedt om at ein raskt går vidare med planlegging/prosjektering av botiltakene på Stegaberg og Stølsberg, slik at desse kan ferdigstillast og åpnast i løpet av 2018. Nødvendige rammer til fullfinansiering blei føresett sett av i samband med budsjett- og økonomiplan 2017-2020.	
Detaljprosjekt 2016-2017	nov.16	Oppstartsmøte detaljprosjektering
	feb.17	Risikomatrikse for Stølsberg/Stegaberg utarbeidet
	Mellomperiode	Byggeprosjekter lagt ut på anbudsbasen Doffin
	jun.17	Orienteringssak til formannskapet om byggestart
Byggefase 2017->	aug-sep.17	Kontraktar blei inngått for tenestene grunn og betong, elektro, automatikk, heis, takteking, murer, tømrer, maling og gulv, rør og ventilasjon for Stølsberg butiltak
	sep-nov.17	Kontraktar blei inngått for tenestene grunn og betong, elektro, automatikk, heis, takteking, murer, tømrer, maling og gulv, rør og ventilasjon for Stegaberg butiltak
	Årskiftet 2018/2019	Planlagt ferdigstilling

Figur. Tidslinje for prosjekt Stegaberg og Stølsberg butiltak

Prosjektorganisering - roller og ansvar

Rådmannen sitt ansvar som prosjekteigar har vore teken i vare av resultatområdeleiarane. I Hamrane II-utgreiinga gjekk ny omsorgssjef etter kvart inn i prosjekteigarrolla på vegne av rådmannen fram til og med strukturgjennomgangen i 2014. Etter strukturgjennomgangen overtok helse- og førebyggingssjefen prosjekteigarrolla, då seksjon butiltak skifta resultatområde i mai 2015.

Omsorgssjef hadde leiaransvar saman med plansjef som rådgjevar i tidleg fase 2011-2014. Plansjef har fungert som ein leiar for utgreiinga. For arbeidet med forstudien til Hamrane II blei det oppretta og formalisert eit planutval med brukarrepresentantar og medlemmer frå politiske utval og

administrasjonen. Samansetninga går fram av politisk sak til kommunestyret og rapporten frå planutvalet sitt arbeid og innstilling i 2011. Ved struktur gjennomgangen i 2014 oppretta rådmannen ei arbeidsgruppe med representantar frå resultatområda aktivitet og omsorg, helse og førebygging, planavdelinga i rådmannsstaben, teknisk, brukarrepresentantar og konsulentar. Opus arkitektar og Agenda Kaupang blei engasjert til å bistå i arbeidet.

I prosjektet opplevde ein det som positivt at det vart rydda i ansvarsområdet funksjonshemma våren 2015, då alle tenestetilbod for funksjonshemma blei samla i eit resultatområde helse og førebygging. Kommunen hadde også på dette tidspunktet på plass rutinar for korleis ein skulle arbeide med prosjekt, irekna konsept og kostnadsberekningar. I mai 2015 godkjende rådmann to prosjektmandat for høvesvis Stølsberg og Stegaberg butiltak i forkant av arbeid med skisseprosjekt og forprosjekt, etter vedtak i kommunestyret etter struktur gjennomgangen. Det vert sagt at det er i frå dette tidspunktet at prosjekta fekk ei tradisjonell prosjektorganisering. Det blei sett i gang to parallelle prosessar og prosjektgrupper som begge hadde rådmannen, helse- og førebyggingssjef og plansjef som styringsgruppe. Plansjef leia både arbeidet med Stølsberg og Stegaberg som byggeprosjekt. Prosjektmandata presiserer mellom anna bytet av prosjekteigar, administrativ styringsgruppe, deltakarar i prosjektgruppene, herunder leiar av prosjektgruppa og brukarrepresentantar, samt prosjektleiar frå resultatområde teknisk og konsulentar. Opus Arkitekter blei engasjert i til å bistå i utarbeiding av skisseprosjekt, forprosjekt og detaljprosjekt for begge prosjekt.

Styringsgruppemøter har vore haldt etter behov gjennom forprosjektet, mest med tanke på rapportering til rådmann, den siste tida omlag tre gongar per halvår. Elles har styringsgruppemedlemmer, inkludert prosjekteigar, vore med i prosjektgruppemøta. Prosjektgruppemøte blei omtala som meir formaliserte og hyppigare møter enn styringsgruppemøta.

To nye prosjektmandat for høvesvis Stølsberg og Stegaberg butiltak blei oppretta og godkjend av prosjekteigar november 2016. Desse detaljerer prosjektorganiseringa for detaljprosjekteringsfasen, inkludert mellom anna administrativ styringsgruppe, prosjektleiar, og representantar frå drift, IT og brukarar, konsulentar og prosjekteringsgruppeleiar frå eksternt firma. Prosjektgruppemøta har vore leia av prosjektleiar/byggeleiar teknisk frå og med detaljprosjekteringa og opplevast å ha hatt god struktur. Prosjektleiar/byggeleiar frå teknisk har også vore med frå tidleg fase, noko som har vore ei positiv erfaring. Prosjekta er detaljprosjektert av ulike rådgjevarar som Tysvær kommune har rammeavtale med. Prosjekteringsgruppa har ein gong i månaden hatt møte med ei utvida prosjekteringsgruppe som har bestått av rådgjevarar, avdelingsleiarar ved butiltak, brukarrepresentantar, hovudverneombod, brannvernleiar, teknisk driftspersonell og pårørandekontakt. Dette for å sikre god medverknad. Prosjekteringsgruppene har vore leia av konsulent frå Nordbø & Seglem. Denne er også innleidd byggeleiar når ein no er i byggefasen. Prosjektleiar/byggeleiar frå resultatområde teknisk og innleidd byggeleiar frå Nordbø og Seglem AS møter og rapporterer i styringsgruppa.

Når det gjeld organisering av kontraktsoppfølginga av dei ulike eksterne leverandørane som har vore nytta gjennom prosjektet (arkitekt og andre konsulentar), vert det sagt at ansvaret har ligge til resultatområde teknisk i alle fasar. Dette ettersom at kommunen sine rammeavtalar er nytta og teknisk har ansvar for desse avtalane. Roller og krav til dei eksterne i prosjektet er konkretisert i prosjektmandat/prosjektbestillingar og regulert i kontraktane. Sjølv grensesnittet mellom kommunen sin prosjektleiar og ekstern byggeleiar har ikkje vore definert skriftleg før ein tok til på byggefasen, men opplevast av kommunen sin prosjektleiar å fungere godt i praksis. Kommunen sin prosjektleiar følgjer opp ekstern byggeleiar, og nyttar byggeleiararen til å følgje opp dei eksterne i sjølv byggearbeidet. Ekstern byggeleiar rapporterer til kommunen sin prosjektleiar, som rapporterer til styringsgruppa.

Frå intervju gjekk det i all hovudsak fram opplevingar av at ein har samarbeida godt i prosjektet og at rollfordelinga har vore hensiktsmessig. Det har vore stor brukarmedverknad i prosjekta. Fleire erfarer at det har vore undervurdert kor mykje personell frå brukarsida har måtte brukt av tid på arbeid i prosjektet, og det kom innspel om at kommunen i større grad bør frikjøpe personell frå brukarsida. Planavdeling og resultatområde teknisk står fram som å ha vore tydelege på overgangane for leiing av prosjektgruppa. Bruk av dei same konsulentane på tvers av fasar har også vore opplevd hensiktsmessig.

4.2.2 Vurdering

Etter vår vurdering har Tysvær kommune hatt ei organisering av både prosjekta Stølsberg og Stegaberget butiltak, med roller og ansvar, faseinndeling, politiske avgjerdspunkt og rapportering i tråd med egne styringsprinsipp og med god praksis. Organiseringa av prosjektet står i all hovudsak fram å ha fungert godt i praksis.

I likskap med det som vi peikte på når det gjeld kommunen sine generelle rutinar og prosedyrar for prosjektstyring (sjå avsnitt 3.3.1), saknar vi ei avklaring av kva som har vore/er styringsgruppa sin rolle og mynde når det gjeld å ta avgjerder undervegs i prosjektet.

Vi vurderer at eit anna forbetningsområde er at det har vore liten grad av formalisering av kontraktoppfølgingsansvaret som del av planleggingsarbeidet. Ein grunnleggande føresetnad for god styring og kontroll med prosjektet frå kommunen si side er at ansvarsforhold og oppgåver hos sentrale prosjektroller vert definert. Rollen som kontraktsforvaltar handlar om ansvaret for å følge opp kontrakt overfor leverandørar for å sikre smidig gjennomføring av avtalen og avdekke avvik i tide for å kunne rette desse. Rolla som kontraktsforvaltar når det gjeld oppfølging av arkitektar og den eksterne byggeleiaren står fram i praksis å vere/ha vore plassert til kommunen sin prosjektleiar frå resultatområde teknisk, men vi kan ikkje sjå at kommunen har definert i sine rutinar kva ansvar og oppgåver som ligg i denne rolla. Vidare kan vi ikkje sjå at det har vore definert kva som er byggeleiaren sitt kontraktoppfølgingsansvar og –oppgåver, utover kontraktoppfølging i forhold til fakturering. Vi kan heller ikkje sjå korleis grensesnittet roller og ansvar mellom kommunen sin prosjektleiar og ekstern byggeleiar er fordelt. Sjølv om samarbeidet med ekstern byggeleiar opplevast frå kommunen si side å fungere godt i praksis, er mangelen på formalisering av ansvars- og oppgåvefordelinga på dette området etter vår vurdering ein risiko i prosjektstyringa.

4.3 Arbeid med avgjerdsgrunnlag Stølsberg og Stegaberget butiltak

4.3.1 Fakta

Sentrale avgjerdsgrunnlag

Sentrale avgjerdsgrunnlag i prosjekta står fram å ha vore saksframlegget om forstudium Hamrane II i 2011, Agenda Kaupang sin gjennomgang av kommunen sine helse- og omsorgstenester i 2013, saman med rapport frå arbeidsgruppe for strukturgjennomgang av butiltak for funksjonshemma i Tysvær kommune, behandla av kommunestyret desember 2014, og saksframlegg om forprosjekt behandla av kommunestyret i august 2016. KPMG har gjennomgått dei sentrale dokumenta. Vidare skildrar vi enkelte forhold med avgjerdsgrunnlag som har vore fokusområde på førehand i forvaltningsrevisjonen og det som elles har peika seg ut som utfordringar.

Avklaring av behov og val av konsept 2011-2014

Starten på arbeidet med utgreiing av behov og val om konsept starta med forstudien Hamrane II. Forstudiet skildrar statlege og lokale føringar og rammer, status på nosituasjon, brukargrupper fram i tid og behov, organisering, prosess og framdriftsplan for sjølve forstudiet, visjon, mål og premissar. Det skildrar også behov og dimensjoneringsgrunnlag, drifts- og organisasjonsplattform, rom- og funksjonsprogram/ kravspesifikasjon, vurdering av barnehagebygget til dag- og aktivitetstilbod, tomte vurdering, programskisser, vurdering av driftskostnadar herunder kostnadseffektiviserande effekt, byggkostnadar, investeringsbehov og finansiering, og forslag til organisering av byggeprosjektet.

Frå intervjuja gjekk det fram at det blei lagt ned mykje arbeid i forarbeida til Hamrane II og prosjektdeltakarar har omtala dette som eit godt konsept med driftsoptimale bygningsstrukturar. Det var mogleg å gjere kalkylar på netto driftskostnader, då ein hadde god oversikt over leietakarar. Bemanningsanalyser (årsverk per bruker) var positive og kalkulerte inntekter (ressurskrevjande tenester) var positive. I etterkant av godkjent forstudie blei så prosjektet Hamrane II lagt på is, noko som

blei opplevd som overraskande på involverte. Grunngevinga for at prosjekta blei stoppa var fleire. Eit inntrykk hos fleire var at det blei stilt spørsmål med tomteval og at det var ynskje om å bruke tomtene til andre formål. Frå eit administrativt notat av desember 2013, som skildrar rammer og bestilling i budsjett og økonomiplan 2014-2017, går det fram at Hamrane II blei sett på vent då kommunen ikkje hadde moglegheiter for å løfte prosjektet økonomisk (grunna kommunen sin økonomiske situasjon og mål om å avvente investeringar og redusere kommunen sitt totale låneopptak), og at nye vurderingar skulle gjerast i samla omsorgstenestegjennomgang. Rådmann løfta saka til å sjå på alle butiltak, etter Agenda Kaupang sin gjennomgang av alle omsorgstenester, inklusiv butiltaka, i 2013. Det blei då stilt spørsmål med effektiv drift i alle omsorgstenester og difor tenkt nytt om butiltak og tomteval. Sparekrav og effektiv drift blei sentralt i etterkant av gjennomgangen. I rammeplanen som kommunestyret godkjente i juni 2013 for omstillingar i omsorgstenestene, blei det føresett ein endra struktur i butenesta for funksjonshemma som viktig grep for meir kostnadseffektiv drift og framleis god kvalitet.

Rapporten frå det vidare arbeidet med strukturgjennomgangen blei handsama av kommunestyret i desember 2014. Saksunderlaget skildrar arbeidsgruppa sitt arbeid med gjennomgangen, overordna målsettingar og føringar, nosituasjon i organisering og tenester, behov og behovsutvikling for bustadar og dagtilbod, prosjekt og tomteval, investeringskostnadar og finansiering, driftsvurderingar og samla vurdering og tilråding. Den vedlagte rapporten i sin heilskap syner at det blei gjort ein mogleghetsstudie kor fleire alternative tomter inngår med vurdering av tilhøyrande fordelar og ulemper. Den skildrar også nærmare kva som vurderast som viktig for å kunne sikre optimale strukturar og kvalitet. Utgreiinga konkluderte mellom anna med nedlegging av butiltaka Alvanuten og Færresdalen og at ein skulle behalde Hamrane og Fjellhaug, samt utvide på Stølsberg og bygge nytt på Stegaberg i første omgang. Gjennomgangen omtalar Fjellhaug butiltak som neste aktuelle utbyggingslokasjon og eventuelt Hamrane butiltak på endå lengre sikt, som del av ein langtidsplan, kor ein kan utvide i staden for å bygge nytt i framtida.

Arbeidet med strukturgjennomgangen i 2013 opplevast som ein grundig og i hovudsak god prosess av dei som har vore intervjua. Det blei på førehand konkretisert eit mandat med åtte punkt til arbeidsgruppa om kva som skulle greiast ut. Tanken bak strukturgjennomgang og strukturendringar har vore at optimale driftsstrukturar (herunder bygg) legg føresetnadar for kostnadseffektiv drift og er ei investering i kostnadseffektivitet i framtida. Mellom anna skulle difor samla økonomisk effekt både på driftssida og investeringsida vurderast.

Sjølv om opplevinga er at prosessen med forstudien har vore god, var det samstundes i intervju fleire synspunkt på manglar med sjølve føresetnadane som blei lagt for/i strukturgjennomgangen. Agenda Kaupang sin gjennomgang av kommunen sine helse- og omsorgstenester, og konklusjonane derifrå om innsparingsmulegheiter, blir av fleire generelt omtala som viktige premisser for det vidare arbeidet og den strukturen ein til slutt har valt å gå for. Når det gjeld innsparingseffektane som Agenda Kaupang estimerte, blei det påpeikt at det ikkje blei problematisert nok kring kva som krevjast for å redusere netto driftskostnader. Det blei allereie i forstudien i form av strukturgjennomgangen bedt om at tenestene skulle vise fram netto kostnadseffektivisering, som ein konsekvens av større heildøgns bemanna butiltak. Det kom synspunkt på at kommunen ikkje tok innover seg at netto kostnadar i desse tenestene i stor grad vert påverka av dei inntektene som blir generert gjennom statstilskot til ressurskrevjande tenester. Det blei påpeika at dette føresett at ein veit kva brukarar som vil bli bebuarar i dei nye butiltaka. Det blei difor opplevd som ei svært ambisiøs målsetting å utgreie framtidige netto driftskostnader, og ei krevjande oppgåve for tenestene, sjølv med hjelp frå Agenda Kaupang. Det blei også i intervju, og delvis omtala i strukturgjennomgangen, peikt på at det ikkje er belegg i forskning for å føresette at større butiltak nødvendigvis i seg sjølv skapar føresetnadar for kostnadseffektiv drift, og at det i døme frå andre kommunar like gjerne kan vere innsparingseffekt grunna at ein samstundes aktivt reduserer bemanninga. Ein anna føresetnad var at større butiltak gir tilskot. Ein føresetnad for strukturgjennomgangen var difor at 6 heildøgns bemanna butiltak skulle erstattast av 3 større butiltak. Dette var i utgangspunktet urealistisk, då Husbanken på det tidspunktet allereie hadde endra sin praksis for tilskot. I strukturgjennomgangen blei seinare målet for den nye bygningsstrukturen også endra til 4 butiltak etter dialog med Husbanken. Til sist har det vore påpeikt at kommunen, etter råd frå Agenda Kaupang når det gjeld effektiv drift, no bygger etter eit anna konsept/bygningskonstruksjon enn det ein la til grunn i Hamrane II forslaget, med ei personalavdeling og fellesrom som er tett på bustadane. Ein erfaring seinare er at dette ga auka areal og dyrare bygningskonstruksjonar.

Når det gjeld andre utfordringar med avgjerdsgrunnlaget på dette tidspunktet blei det i intervju stilt spørsmålsteikn ved om tomtevalet blei grundig nok utgreia i strukturgjennomgangen. Dette spring ut ifrå

at det har dukka opp utfordringar seinare i prosjektet grunna lokasjon, nærmare bestemt vasskapasitet ved eventuell brann og utrykkingstid til brannvesenet. Dette blei avdekka i forprosjektfasen, men tomtevalet var då allereie gjort. Det er gjort kompensierende tiltak for desse høva i prosjektet. Det var heller ikkje offentleg kloakk på lokasjonen, og kommunen måtte også bygge eige reinseanlegg innanfor prosjektet.

Dei som har vore intervjuar omtalar forarbeidet til prosjektet som svært grundig. Samstundes påpeikte fleire at det har tatt lang tid og at dette har ført til at det har gått mykje pengar og tid til prosjektering. Det har vore ei omfattande utgreiing i forkant av realisering av prosjekta og kommunen har også brukt lang tid på å ta avgjerd om å realisere prosjekta. Nokon stilte spørsmål ved om det har vore noko avgjerdsvegning, til dømes i samband med å få landa romprogrammet. Prosjektet har ikkje hatt ein detaljert prosjektplan med milepælar i tidleg fase kor ein arbeida med romprogram og løysingar. Andre opplever at den viktigaste grunnen til at prosjekta har tatt så lang tid, er uklare prosessar frå rådmannsnivå og politisk. Det var ei utfordring i byrjinga at det var ei manglande forståing og semje i kommunen om at prosjekta vart viktige og omfattar ulike, krevjande brukarar. Det stod ikkje fram som klart korleis politikarane ynskte å realisere prosjektet. Føringane frå Husbanken blei også endra undervegs.

Frå intervju gjekk det fram at gevinstrealisering i form av reduserte driftskostnadar har vore ein viktig del av prosjektet, og ein viktig del av den tidlege utgreiinga. Det har vore ein føresetnad for prosjektet at ein får kostnadsbesparing på drifta. I forstudien til Hamrane II er det skissert driftskostnadar i planen som ville gi ein kostnadseffektiviserande effekt på om lag 20 % samanlikna med dagens driftsnivå. I forstudien i den påfølgjande strukturgjennomgangen har det vore utfordrane for tenestene å planlegge driftsutgifter framover, men det blei anslått ein effektiviseringsgevinst på ca. 23 % i redusert ressursbruk, Samstundes er det i forstudien peikt på store usikkerheiter og behov for grundigare og meir konkrete vurderingar og berekningar i vidare planlegging og prosjektering.

Vidare planlegging av prosjektet 2015-2017

I prosjektet opplevde ein det som positivt at det var tatt ei klar avgjerd i samband med strukturgjennomgangen i 2014, som vidare planlegging baserte seg på. Forprosjektet, som blei handsama av formannskapet i 2016, skildrar budsjetttrammer for butiltaka, reviderte kostnadsanslag/kalkyler for prosjekta, meir om tilleggskostnadar tomtomodning, inventar og utstyr, IKT velferdsteknologi, teikningar, oppsummering, og rådmannens merknadar og tilrådingar, mellom anna til vidare framdrift og finansiering.

Forprosjektet viser at det i grovkalkylane som blei utarbeida i samband med strukturgjennomgangen blei sett av for lave investeringskostnadar til prosjekta. I forprosjektet kom ein til at endeleg kostnadsramme for prosjekta var 26 mill. kr. høgare enn det ein hadde lagt til grunn, og denne auken inngår i forprosjektet som vart vedtatt. Auken skuldast mellom anna auka areal. I budsjett og økonomiplan var det lagt til grunn enklare og mykje mindre arealkrevjande løysingar enn det som etter vidare planlegging/prosjektering viste seg å vere naudsynt. Det var også knytt usikkerheit til finansieringa frå husbanken og modell for husleige. Kommunen har hatt dialog med Husbanken heile tida, men fekk ikkje avklart endeleg kva ein ville få dekkja frå Husbanken før inntil nyleg. Tilleggskostnadar og manglande finansiering er nærare greia ut om i sak til formannskapet i marsmøte og junimøte 2016. Ein auka ramma i samband med godkjenning av forprosjektet og det vart sett av midlar i budsjett og økonomiplan 2017-2020. Dette har vore den endelege summen som ein no bygg etter.

Dimensjoneringa av bygga og omfang vart endra og redusert i forprosjektet, kor det blei initiert at ein kostnadsreduksjon var naudsynt. Det skulle innleiingsvis også byggast eit dagaktivitetssenter, og alle bygga hadde eigentleg plass til fleire brukarar. Budsjettet vedtatt i desember 2014 hadde med ein investeringssum til dagtilbod på Hamrane med 10,8 mill. kr. I orienteringssak til formannskapet juni 2016 er det sagt at budsjettgrunnlaget i utgangspunktet burde omfatta alle kostnadar, men at planlegginga under arbeidet med strukturgjennomgangen var på eit overordna nivå, og var i stor grad basert på enkeltbustadar med lite fellesareal og areal mellom bustadar og personalbase slik som vist i prosjekta no. Kommunedekkande dag- og aktivitetssenter for funksjonshemma er no eit prosjekt på sida av Stølsberg og Stegaberg, men er knytt tett til desse investeringsprosjekta og samla omstillings- og spareplan for funksjonshemmaområdet.

Frå intervju gjekk det fram synspunkt om at ein i prosjektet har gått utifrå rammar som har vore satt opp på eit for tidleg tidspunkt. I forprosjektet baserte ein seg på kalkylar som var gjort og vedteke på eit veldig tidleg tidspunkt, i strukturgjennomgangen. Før forprosjektet sette i gong hadde prosjekteigar fått eit budsjettvedtak som kunne vore ytterlegare gjennomgått før ein gjekk i gang med forprosjekt. I forprosjektet hadde prosjekteigar ei rolle som både skulle sikre at tenestene skulle få legge fram brukargruppa sine særlege behov og sikre at prosjektet skulle haldast innanfor bevilga rammer. Arkitekten måtte difor gå fleire rundar for å få arealet mest mogleg ned, finne smarte løysingar og samstundes ta omsyn til brukargruppa sine særlege behov. Prosjektgruppa dreiv møysommeleg arbeid i forprosjektet for å få ned kostnadane. Prosjekteigar meiner ho har stilt dei kritiske spørsmåla og pressa på arkitekt for å få kostnadar ned. Det å få ned arealet blei det særleg jobba hardt med. Det blei peikt på at det er forprosjektet som bør gi grunnlag for økonomiske rammer for byggeprosjekt. Erfaringa er at brukarane av bygget må vere tett på for å kartlegge alle behov og detaljer, først då har ein moglegheit for å sette rammer. Ein må arbeide seg igjennom forprosjektet for å komme fram til dei endelege rammene. Ein tolkar difor ikkje auken av ramma i forprosjektet som ei overskriding, men ei endeleg utgreia ramme.

Prosjektkostnadsoppsetta i forprosjektet følgjer norsk standard sitt oppsett. Drifts- og vedlikehaldskostnader går ikkje fram av prosjektkalkylen som blei lagt fram før avgjerd om forprosjektet. Samstundes er det argumentert for i saksunderlaget at hovudfokus må vere på drifta og ikkje på investeringskostnadane, då det er den direkte bebuarretta drifta som står for minst 90 % av totaløkonomien over bygga sin økonomiske levetid, og at kommunen sine investerings- og FDV-kostnadar står for under 10 %. Vidare at "rådmannen er derfor godt fornøyd med at en i prosjekteringsarbeidet har prioritert å finne fram til mest mulig driftseffektive bygningsløsninger."

I prosjektet har fleire erfart at ein viktig suksessfaktor er å få brukarane med. Det går fram frå referat, nytta sjekklister for byggeprosjekt og frå intervju at det har vore mykje brukarmedverknad både inn i det tidlige utgreiingsarbeidet, og ved hyppige prosjektmøter i forprosjektet med representantar frå brukarane og tilsette frå ulike tenester i kommunen. Avdelingsleiarar har vore godt involvert og ein har hatt ulike møter med brukarperspektivet, mellom anna med NFU og brukarar.

Heilt frå starten av har det generelt vore ein føresetnad for prosjektet at ein får kostnadsbesparing på drifta, men det er ikkje konkretisert ein plan for gevinstrealiseringsarbeidet. Det vart sagt at det er verksemda som skal hente ut gevinstane. Vi blei opplyst om at kommunen generelt nyttar KOSTRA-tal til å samanlikne seg med andre kommunar på nøkkeltal og at det er økonomisjef som har fagansvar for berekningar av gevinstar i ettertid. Ifølge plansjef er prosjektet ein viktig del av spareplanen til kommunen og den økonomiske utviklinga for heile funksjonshemmaområdet, og gevinstrealisering ligg i botn av avgjerdsprosessane både når det gjeld investeringar og drift.

Når det gjeld val av entreprisreform har prosjektet brukt delte entreprisar for å ha størst mogleg påverknad på det sluttresultatet ein ynskjer. Dette vart avgjort av rådmannen i forprosjektfasen og vi kan ikkje sjå dokumentert at det blei gjort ei utgreiing knytt til dette valet i prosjekta. Prosjekteigarar eller prosjektleiar har ikkje vore involvert i vurderingar av alternative entreprisreformer. Erfaringa frå byggefasen er at delte entreprisar var eit riktig val. Det vart også peikt på at totalentrepriser heller ikkje er så vanleg på Haugalandet.

Gjennomgang av sentrale avgjerdsgrunnlag fram til dei endelege rammer i forprosjektet syner at det ikkje er gjort systematiske risiko- eller usikkerheitsvurderingar som del av avgjerdsgrunnlaget. Seinare, som ein del av detaljprosjekteringa i 2017 samla prosjektleiar prosjekteringsgruppa og hadde brainstorming rundt risiko, og tok dette inn i prosjektet. Dette opplever prosjektleiar som nyttig å gjennomføre. Matrisen skildrar ulike risikofaktorar som blei identifisert med tilhøyrande sannsyn, konsekvens og kva tiltak ein planla å gjere for å redusere risikoen. Eit døme er at ein basert på vurdert risiko planla kvalitetssikring av anbudsunderlaga som ein utarbeida i detaljprosjekteringa.

4.3.2 Vurdering

Vår samla vurdering er at kommunen i stor grad har hatt eit strukturert arbeid med avgjerdsgrunnlag for prosjekta Stølsberg og Stegaberg butiltak. Det er mellom anna utgreia alternative løysningar og

konsekvensar for framtidige driftskostnadar. Det er gjort eit grundig arbeid med kartlegging av føringar, no-tilstand og brukarbehov, samt vore god involvering av brukarinteressentar. Samtidig ser vi forbettringspotensial som gjer at vi ikkje kan konkludere med at arbeidet med avgjerdsgrunnlaget har vore fullt ut tilfredsstillande, sett opp imot god praksis for prosjektstyring. Etter vår vurdering kunne kommunen med fordel særlig ha hatt eit tydlegare mandat til arbeidsgruppa som presiserte tidsomfang og ressursbruk for utgreiingane i konseptfasen og i den vidare planleggingsfasen vurdert og presentert drift- og vedlikehaldskostnadar ved prosjektet og gjennomført meir systematiske risiko- og usikkerheitsanalyser.

Nedanfor er våre vurderingar av styrker og alle identifiserte forbettringspunkt utdjupa.

Konseptfasen

Sett oppimot god praksis for prosjektstyring vurderer vi at prosjektet berre delvis hadde eit klart mandat for den innleiande konseptfasen. Gjeldande arbeidsmodell i kommunen i dag syner at det før første fase i prosjekt skal ligge føre ein oppdragsavtale/mandat som utarbeidast av prosjekteigar/verksemda. Avgjerd om å starte fasen blei gitt verksemdsleiinga ved kommunestyresak i 2010 kor det blei bedt om å utarbeide heilskapleg forstudie, samt i 2011 kor det blei gitt mandat for å opprette et planutval for å styrke medverknad i prosessane. Seinare, då ein gjekk vekk frå Hamrane II forstudien, blei rådmann i 2013 bedd om at det blei gjort ein strukturgjennomgang av tenesteområdet i kommunestyret sin rammeplan for omstilling innan omsorgstenestene. Utover kommunestyrevedtak blei det som ein innleiande del av sjølv utgreiingsarbeidet i Hamrane II klargjort kva behov som skal dekkast, ansvar for utgreiingsarbeidet, og politiske og andre viktige føringar som må takast omsyn til i utgreiinga. Sjølv om dette er forhold som bør inngå i eit mandat forut for konseptfasen, vurderer vi det som positivt at desse høva blei utgreia innleiingsvis. I strukturgjennomgangen 2014 ga rådmannen eit konkretisert mandat til arbeidsgruppa som presiserer kva forhold arbeidsgruppa skulle greie ut. Vi kan derimot ikkje sjå at det blei gitt mandat som klargjorde tidsomfang og ressursbruk for utgreiingane som blei gjort i konseptfasen. Dette kan synast å ha ført til at konseptfasen, spesielt strukturgjennomgangen, trakk langt ut i tid og ressursbruk.

Vidare skal innhaldet i konseptutgreiinga sikre at leiinga får god, relevant og tilstrekkeleg informasjon til å avgjere om dei skal sette i gang eit nytt prosjekt, og gjere eit bevisst og gjennomtenkt val av konsept. Berre slik kan dei vere sikre på at dei prioriterer rett. Overordna sett står utgreiinga i forstudien til Hamrane II fram som grundig og i samsvar med god praksis, med mellom anna ein god skildring av no-situasjon og rammevilkår, kartlegging av brukargruppa og brukarkrav framtidige behov, konsekvensar for drifts- og vedlikehaldskostnadar, forventa gevinstar i form av kostnadseffektivisering, og ein grov prosjektplan/framdriftsplan. Vi vurderer at underlaget er svakare når det gjeld kartlegging av prosjektet sine viktigaste interessentar og når det gjeld presentasjon av dei mest vesentlege usikkerheiter og ulemper med prosjektforslaget. Då Hamrane II har vore omtala som eit "sidespor" til den løysinga ein seinare gjekk for, har vi konsentrert dei vidare vurderingane våre om strukturgjennomgangen.

Forstudien i form av den breiare strukturgjennomgangen gir etter vår vurdering ein god presentasjon av arbeidet med kartlegging av no-situasjonen, føringar og framtidige brukarbehov. I intervju vart det peikt på at det i prosjektet har vore noko usemje i premissa som blei lagt av Agenda Kaupang forut for/i strukturgjennomgangen. Vi vurderer at dette er eventuelle svakheiter med premissane for prosjektet, og ikkje sjølv prosjektstyringa. Det er likevel viktig at kommunen tek med seg desse innspela som lærdom til seinare prosjekt.

I tråd med god praksis er det i forstudien greia ut om alternative løysingar for utbygging på ulike tomter, og fordeler og ulemper med dei ulike alternativa samt anslag for prosjektkostnader. Dette er gjort både for framtidig bustadstruktur og for dag og aktivitetssenter, i tråd med mandatet. Som påpeikt i intervju identifiserte ein ikkje ulemper knytt til vasskapasitet, tilkomst for brannvesenet og offentleg kloakk, noko ein måtte gjere kompensierende tiltak for seinare i prosjektet. Vi vurderer det som positivt at kommunen la ein struktur for arbeidet ved å liste ei rekke konkrete punkt for kva som skulle greiast ut om i gjennomgangen, og at dette i stor grad er svart ut. Økonomiske aspekt ved prosjektforslaget, både ved investeringa og ved drift er greia ut om basert på kjente faktorar og det er laga ein finansieringsplan, inkludert husbanken sine investeringstilskot. Det er også i tråd med god praksis at prosjektforslaget foreslår vidare framdrift for prosjektet, sjølv om det ikkje vart laga ein klar faseplan for neste fase - planleggingsfasen.

Vi vurderer samtidig at prosjektforslaget for Stølsberg og Stegaberg butiltak manglar ein vurdering og presentasjon av framtidige vedlikehaldskostnadar, i tillegg til prosjektkostnadane og driftskostnadar som er presentert. Forstudien kunne med fordel også i større grad ha skildra vurderingar av kva som skal til for at prosjektet blir ein suksess, og gitt ein oppsummering av de viktigaste usikkerheiter som er knytt til prosjektet. Brukarbehov er godt skildra, men vi saknar ei breiare kartlegging av prosjektet sine viktigaste interessentar. God praksis tilseier vidare at ein på dette stadiet også skildrar kva for kvalitative og kvantitative gevinstar ein forventar at prosjektforslaget vil gi, uttrykt i målbare einingar, sett opp imot situasjonen i dag. Dette er delvis gjort då det er gitt anslag for forventa effektar på driftskostnadar, som det har vore arbeida mykje med.

Planleggingsfaser

Formålet med planleggingsfasen er å sikre at verksemda har ei god forståing for arbeidet som krevjast for å gjennomføre prosjektet, før ein forpliktar seg til ein betydelig investering. Her vil ein mellom anna vidareforedle prosjektforslaget frå konseptfasen til eit oppdatert styringsdokument og utarbeide gevinstrealiseringsplan. Denne styringsdokumentasjonen brukast til å fatte avgjerd om gjennomføring av prosjektet, og som styringsreiskap i etterfølgande fasar.

Basert på den dokumentasjonen vi har fått vurderer vi at det i kommunen sin planleggingsfase i prosjekta Stegaberg og Stølsberg butiltak manglar eit samla og oppdatert styringsdokument som gir oversikt over sentrale forhold i prosjektet, som gjennomføringsstrategi, prosjektplan og konsekvensar av det oppdaterte prosjektkonseptet. Oppdaterte prosjektkalkyler er godt greia ut om i avgjerdsgrunnlag om forprosjektet som blei lagt fram for formannskapet. Dette inneheld i størst grad ei utgreiing av behov for endringar i prosjektkostnadar og finansiering. Oppdatering av investeringskostnadar før ein forplikta seg til investeringa er difor etter vår meining godt greia ut om. Drifts- og vedlikehaldskostnadar er derimot ikkje omtala, sjølv om dimensjonering og omfang av konseptet endra seg i forprosjektet. I strukturgjennomgangen hadde ein lagt opp til at prosjektet skulle gjere vidare vurdering kring kostnadseffektivitet i drifta i neste fase, då det var vurdert behov for dette, men vi kan ikkje sjå utgreia noko meir om dette i dokumentasjonen vi har motteke frå forprosjektet. Etter det vi kan sjå er det difor ikkje i tilstrekkelig grad synleggjort kva konsekvensar det oppdaterte prosjektforslaget vil ha for drifts- og vedlikehaldskostnadar, og eventuelle andre konsekvensar, før ein tok avgjerd om å gå vidare med prosjektforslaget.

Gjennomgangen av sentrale avgjerdsgrunnlag syner at det ikkje har vore gjort systematiske risiko- eller usikkerheitsvurderingar som del av avgjerdsgrunnlaget før vedteke forprosjekt. Usikkerheitsvurderingar blei gjort seinare, som ein del av prosjektleiar sin styring i detaljprosjekteringa, noko som er positivt. Det burde etter god praksis også ha vore utarbeidet ein grundig analyse av prosjektet sine usikkerheiter som del av avgjerdsunderlag før vedtak om forprosjektet. Etter vår vurdering er det også uheldig at det i prosjektet ikkje er greia ut om/vurdert fordelar og ulemper med alternative løysingar for entrepriseform, og grunngjeving for kvifor ein valte den forma som ein gjorde. Slike vurderingar kunne ha bestått av vurderte fordelar og ulemper med ulike alternativ, ikkje minst med tanke på risikofordeling mellom kommunen og entreprenørar og korleis ulike entreprisereformer ville kunne slå ut i form av forskjellar i prosjektkostnadar.

Vi saknar at det var ein plan for involvering av interessentar og kommunikasjonsstrategi/-plan for å sikre at interessentar får naudsynt medverknad og informasjon. Samstundes meiner vi å sjå at det har vore sikra god involvering av brukarar og interessentar i praksis, noko som er positivt. Ein tydelegare plan for dette arbeidet kunne likevel kanskje ha bidrege til ein meir effektiv prosess for involvering/framdrift.

Når det gjeld god praksis for utarbeiding av prosjektplan, er delar av dette omtala i prosjektmandata for detaljprosjekteringsfasen som blei utarbeida i etterkant av vedteke forprosjekt. Desse omtalar grov tidsplan og milepælar, rammevilkår og føresetnadar, og ein vurdering av prosjektet sine usikkerheiter. Prosjektstyring og rapporteringsmekanismar er delvis definert ved at den spesifikke prosjektorganiseringa (bemanning av roller) for fasen er definert. Vi kan ikkje sjå at det er definert toleransar, dvs. tillate avvik frå plan før forhold må eskalerast til prosjekteigar. Sett oppimot god praksis kunne kommunen også med fordel ha vurdert relevant informasjon og erfaringar frå tidlegare prosjekt. Det burde også ha vore presentert som ein del av ein prosjektplan korleis det er tatt høgde for aktivitetar som må gjennomførast i samband med overføring til resultatområdet (kompetanse, endra arbeidsprosesser mv.).

Når det gjeld gevinstrealisering, manglar det ein klar plan for gevinstrealisering som mellom anna inneheld kven som er prosjektet sin gevinstansvarlig og kva som ligg i dette ansvaret, oversikt over prosjektet sine gevinstar, og tiltak og oppfølging som er planlagd for å måle gevinstane etter at prosjektet er avslutta. Frå vår gjennomgang av prosjektet kan vi ikkje sjå at det har vore arbeida systematisk med dette som del av prosjektplanlegginga.

4.4 Prosjektfasar, roller og ansvar i Tysvær avløpsreinseanlegg

4.4.1 Fakta

Oversikt over investering og prosjektfasar i Tysvær avløpsreinseanlegg

Bakgrunnen for investeringsprosjektet Tysvær avløpsreinseanlegg (Hovudreinseanlegg Haugaland Næringspark, 1. byggetrinn) er Hovedplan for avløp 2012-2031 som kommunestyret vedtok i 2012. Dette bygde på kommunestyrehandsaming i 2010 av framtidig hovudstruktur for vassforsyning og avløp, kor ein bestemte at hovudplanen skulle utarbeidast. Vidare vart det vedteke at ein skulle bygge det nye avløpsreinseanlegget som ei prioritering innanfor hovudplanen. Det eksisterande avløpsreinseanlegget, Førresfjorden reinseanlegg, som låg innerst i Førresfjorden hadde sprengt kapasitet. Utsleppspunktet var lite gunstig med utslepp til ein terskelfjord heilt innerst i fjorden. På bakgrunn av dette blei det vurdert at det beste alternativet var å lokalisere eit nytt avløpsreinseanlegg lenger ute i Førresfjorden i Haugaland næringspark som var under utbygging. Kommunestyret sette av 30 mill. kr. i midlar til finansiering av prosjektet i etterfølgande budsjett- og økonomiplan.

VA-området er utskilt som eige rekneskap i budsjettet. Det er eit sjølvkostområde, som vil seie at kostnadar med investering og drift av VA anlegg skal betalast innbyggjarane sine gebyr for vatn og avløp.

Den neste perioden, frå 2012-2015, blir omtala som skisseprosjektet eller forprosjektet. Ein hadde ute ein prisførespurnad på skisseprosjekt. COWI fekk oppdraget og leverte sin rapport i 2012. I 2012-2013 blei det elles henta inn informasjon gjennom befaringar på andre reinseanlegg med ulike tekniske løysingar og referanseundersøking som ein del av forarbeidet til prosjektet. Det blei haldt 12 prosjekteringsmøter i perioden 2012-2015.

Deretter tok detaljprosjekteringa til, som innebar vidare utarbeiding av prosjekteringa til anbudsgrunnlag. Ein arbeide med anbod og inngåing av entrepris kontraktar for byggearbeida i perioden 2014-2016. I september 2015 inngjekk kommunen avtale med Novaform om byggeleing og SHA-koordinering. I juni 2016 blei det laga mandat i resultatområde teknisk for gjennomføringsfasen av prosjektet. Plan for ferdigstilling blei satt til 1.1.2017.

Byggearbeida starta i 2016. I 2017 blei Multiconsult engasjert til å gjere ein uavhengig kontroll av konstruksjonssikkerhet ved prosjektering og utføring. Anlegget stod ferdig og blei tatt i bruk i 2017 og ein er no i gang med 1-årsbefaringa.

Samla investeringsutgift ligg an til å bli på 41,5 mill. kroner, etter prosjektet i siste fase er gitt ei tilleggsøyve på 11,5 mill. kr. i 2018. Frå intervju gjekk det fram at dette skuldast ein del tillegg som har oppstått undervegs, som ein har valt å ta inn som ein del av prosjekteringsfasen, men som ikkje var kalkulert inn då hovudplanen blei utarbeida. Dette gjeld til dømes at ein har gått for tre containrar i staden for to og slammottak. Bygget vart også større enn det var tenkt i utgangspunktet. Dette blei avklart i detaljeringsprosjektet. Ein såg også behov for ekstra byggeleing då ein starta opp med byggefasen, fordi det ikkje var tilstrekkeleg kapasitet i kommunen.

Det er ikkje utarbeida sluttrapport for prosjektet. Prosjektleder opplyser at han rapporterer på status på prosjektet i årsrapport og tertialrapportar. Tilleggsøyving er tatt inn i handsaming av kommunen sitt budsjettet. Ekstern byggeleiar skal levere rapport til kommunen. Prosjektleder informerer at tidlegare gjekk sluttrapporten som ei politisk sak til kommunestyret, mens no kan teknisk sjef signere ut desse.

Tidslinje for prosjektet:

	Tidsløp	Prosjektgang
Politiske vedtak	okt.10	Kommunestyrevedtak framtidig hovudstruktur VA
	jun.12	Kommunestyrevedtak Hovedplan VA 2012-2031
Skisseprosjektforprosjekt 2013-2015	mar.12	Rapport skisseprosjekt Cowi
	nov.12	Rapport fra studietur avløpsrenseanlegg Cowi
	mai-jun.13	Cowi tildeles oppdrag om detaljprosjektering
	2013-2014	Referanseundersøkelse Førresfjorden og utsleppssøknad
	okt.13	Rapport fra befarung renseanlegg Nærbø
	jun.12-feb.15	Prosjektmøter nr.1-12
Detalj-prosjektering 2014-2016	2014-2016	Anbud og inngåelse av entrepris kontrakter
	sep.15	Avtale inngås med Novaform om byggeledelse og SHA-koordinering
	jun.16	Prosjektmandat/bestilling Tysvær avløpsrenseanlegg Gismarvik, utarbeida i teknisk drift og eiendom.
Byggefase 2016-2017	aug.16	Byggstart
	sep.17	Avtale inngås med Multiconsult om uavhengig kontroll konstruksjonssikkerhet, prosjektering
	2017	Ferdigstilling

Figur. Tidslinje for prosjekt Tysvær avløpsreinsanlegg

Prosjektorganisering - roller og ansvar

Teknisk sjef er prosjekteigar. Han har ikkje vore "hands-on" inn i sjølve prosjektet, men har følgd opp prosjektet som ein del av den ordinære styringa i seksjonen. Seksjonsleiar drift og eigedom er representant for prosjekteigar og følger opp prosjektleiar. Rådmannen og økonomiavdeling har ikkje hatt ei rolle i prosjektet, utover avgrensa rapportering ved tertial og årsmelding. Kommunen sin prosjektleiar høyrer til seksjon drift og eigedom og er kommunen sin einaste prosjektleiar innanfor anleggsprosjekt. Ein har hatt ei prosjekteringsgruppe med bistand frå COWI som prosjekteringsleiar. Det har i tillegg vore nytta ekstern byggeleiar i prosjektet frå Novaform. Grunngevinga for at ein valte eksterne ressursar var at det var eit komplisert anlegg med mykje spesialteknologi, og at ein ikkje hadde tilstrekkelig kapasitet i kommunen. Prosjektleiar opplyser om at ein har hatt 25 ulike fag inne på prosjektet.

Prosjekteringsmøta i 2012-2015 var sentrale for vidare avgjerder som blei gjort undervegs i prosjektet. COWI var med på å ta ein del avgjerder undervegs gjennom leiing av desse møta. Kommunen tok stilling til innspel frå COWI. Prosjektleiar rapporterte berre frå prosjektet til seksjonsleiar og teknisk sjef ved spesielle avvik eller liknande.

Vi blei opplyst om at så lenge prosjektet er innanfor ramme så er det resultatområde teknisk som styrer anleggsprosjekta, dette inkludert. Teknisk har også ei rammeløyve på 25 mill. kr i året for å handtere prosjekt som eventuelt vert meir kostbare enn budsjett. Dersom det seinare hadde vore behov for større endringar, ville det blitt utarbeida ein eigen politisk sak. Det har det ikkje vore vurdert å vere behov for det i dette prosjektet.

Det blei utarbeid eit prosjektmandat for gjennomføringsfasen i 2016. Det vart ikkje utarbeida mandat for dei tidlegare fasane, då ein ikkje hadde ein mal/rutine for dette på dei tidlegare stadia. Vi blei opplyst om at det no vert skriven prosjektmandat etter at budsjettet er vedtatt. Prosjektmandatet for gjennomføringsfasen listar namn på kven som inngår i "Arbeidsgrupper", og er prosjektleiar, ekstern byggeleiar, to representantar frå drift og vedlikehald og ekstern konsulent frå COWI. Vidare er det gitt

ei kortfatta oppstilling av bakgrunnen og formål for prosjektet, planlagt dato for ferdigstilling og ein oversikt over økonomi (byggebudsjett) for prosjektet.

Frå ein signert oppdragsbekreftelse med Novaform av september 2015 går det fram ein ytelsesbeskrivelse som lister kva oppgåver ekstern byggeleiar har hatt for byggeleing og SHA-koordinering i prosjektet. Det føreligg ikkje formalisert avtale som detaljerer ansvar, oppgåver og rapporteringskrav til ekstern prosjekteringsleiar. Prosjektleiar har opplevd god rolleavklaring og godt samarbeid med både ekstern prosjekteringskonsulent og ekstern byggeleiar i praksis. Prosjektleiar opplever også at prosjektet generelt har gått veldig bra, men at ein kunne ha spart pengar på konsulentutgifter dersom ein hadde hatt betre kapasitet sjølv i kommunen.

4.4.2 Vurdering

Etter vår vurdering har Tysvær kommune hatt ei organisering av investeringsprosjektet Tysvær avløpsreinseanlegg som er i tråd med eige reglement⁶, men berre delvis i tråd med god praksis.

I likskap med det som vi peikte på når det gjeld kommunen sine generelle rutinar og prosedyrar for prosjektstyring (sjå avsnitt 3.3.1) og caseprosjektet Stølsberg og Stegaberg butiltak, saknar vi ei avklaring av kva som har vore prosjekteigar/styringsgruppa sin rolle og mynde når det gjeld å ta avgjerder undervegs i prosjektet.

Vidare er det i samsvar med kommunen sine reglar for gjennomføring av investeringsprosjekt at teknisk sjef har vore prosjekteigar, medan rådmannen ikkje har vore involvert i prosjektgjennomføringa. Med tanke på prosjektet sin kompleksitet og storleik på investeringa står det etter vår vurdering fram å ha vore svært grad av delegering til prosjektleiar, i praksis i tett samarbeid med ekstern prosjekteringskonsulent. Gjennom tertial- og årsrapport har det vore formalisert rapportering til politisk nivå, i tillegg til løypande orientering til fagutvala. På generelt grunnlag er denne rapporteringa viktig for å ha tilstrekkeleg grad av styring med større investeringsprosjekt.

I likskap med vår vurdering av caseprosjektet Stølsberg og Stegaberg butiltak vurderer vi at det har vore liten grad av formalisering av kontraktsoppfølgingsansvaret som del av planleggingsarbeidet. Når det gjeld oppfølging av ekstern prosjekteringskonsulent og byggeleiar står det i praksis fram å vere/ha vore kommunen sin prosjektleiar frå resultatområde teknisk som har hatt rolla som kontraktsforvaltar. Vi kan ikkje sjå at kommunen har definert i sine rutinar kva ansvar og oppgåver som ligg i kontraktsoppfølgingsansvaret. Vidare finn vi i liten grad definert kva som har vore eksterne rådgivarar sitt kontraktsoppfølgingsansvar overfor entreprenørar og kva som er grensesnittet mellom kommunen sin prosjektleiar og dei eksterne rådgivande konsulentar. Sjølv om rolleavklaring og samarbeidet med ekstern prosjekteringskonsulent og ekstern byggeleiar opplevast frå prosjektleiar si side å ha fungert godt i praksis, er mangelen på formalisering av ansvar for kontraktsoppfølging og andre grensesnitt etter vår vurdering ein risiko i prosjektstyringa.

4.5 Arbeid med avgjerdsgrunnlag Tysvær avløpsreinseanlegg

4.5.1 Fakta

Sentrale avgjerdsgrunnlag

Eit sentralt avgjerdsgrunnlag i prosjektet står fram å ha vore hovudplan for avløp 2012-2031. Vidare har studieturar til andre avløpsreinseanlegg og rapportar derfrå hatt betydning for kommunen sine val av teknisk løysing. Avgjerder har elles vore tatt i prosjekteringsgruppemøter basert på det som har vore tatt opp og handsama i desse møta. Det har ikkje i vore utarbeida styrande dokumentasjon utover

⁶ Det er ikkje brukt tydeleg faseinndeling som er i tråd med reglementet, men vi bemerkar at anleggsprosjekt blei tatt inn som del av kommunen sine reglar for gjennomføring av investeringsprosjekt først i 2014.

referata frå desse møta i den vidare prosjekteringa. KPMG har gjennomgått denne dokumentasjonen og skildrar enkelte forhold nærmare i dei neste avsnitta.

Avklaring av behov og val av konsept 2010-2012

Av saksutgreiinga i kommunestyresak "Framtidig hovudstruktur for vassforsyning og avløp" i 2010 går det fram at Tysvær kommune engasjerte Asplan Viak til å lage ny hovudplan for vatn og avløp. Det var mellom anna gitt i oppdrag til Asplan Viak å sjå på alternativ med grove kostnadsanslag for handtering av kloakk. Tysvær kommune og Asplan Viak har i notat frå 2010 konkludert med 2 hovudalternativ 1) Bygging av nytt hovudreinseanlegg på Dyrnes ved Haugaland næringspark og 2) Overføring av avløp frå nordre del av kommunen til Haugesund. Anslag for kostnadar for dei ulike alternativa er presentert, med ei tilråding om alternativet som innebar nytt hovudreinseanlegg ved Haugaland næringspark.

I 2012 blei hovudplan for avløp lagt fram. Denne blei i intervju omtala som det viktigaste planleggingsverktøyet og var utgangspunktet for budsjettramma til prosjektet. Prosjektleiari opplyser om at det ikkje har vore eigne utgreiingar av kostnadar ved avløpsreinseanlegget etter denne. Planen presenterer mål, situasjonen i dag, utvikling (behov) og tiltak, handlingsplan og gebyrutvikling. Det er estimert framtidig behov i form av innbyggartal som vil vere tilknytt det kommunale avløpsnett og kva det betyr for dimensjonering. Eit alternativ til nytt hovudreinseanlegg er presentert med grove kostnadsanslag samt andre fordelar og ulemper med dei ulike alternativa. Grunngevinga for å bygge reinseanlegget går fram av planen/rapporten å vere at dei små anlegga ikkje hadde nok kapasitet og at ein samstundes kunne få ei miljømessig og teknisk betre løysing med eit nytt anlegg. Det har også lågare kostnads overslag enn det presenterte alternativet. Ein grov framdriftsplan og samla kostnadar går fram av handlingsplanen for alle planlagde tiltak. Ein graf for utvikling i gebyrnivå viser forventa utvikling i gebyr og dekningsgrad totalt sett basert på foreslått handlingsplan.

Vidare planlegging 2012-2016

Kommunen inngjekk ein avtale med det rådgjevande ingeniørselskapet COWI om å utarbeide skisseprosjektet for hovudreinseanlegget. Ifølgje inngått avtale med COWI om skisseprosjektet bad kommunen om at det blei gitt svar på mellom anna dimensjonering, aktuell reinseteknologi, prosjektkalkyle ved ulike alternativ og forslag til entreprisemodell. Skisseprosjektet levert av COWI i mars 2012 skildrar dimensjoneringsgrunnlag, reinsekraft, forslag til utforming av primærreinseanlegget (1. byggetrinn), utviding til sekundærreinsing (2. byggetrinn), felles teknisk skildring av begge byggetrinn, byggekostnadar, utløpsleidning, entreprisemodell og framdrift. Rapporten beskriver kjenneteikn og fordelar og ulemper ved tre ulike reinsemetodar. Den tilrår silanlegg grunna "vesentleg lavere kostnader både til investering og årlig drift og veldikehold". Det er oppgjeve at forskjellen er så betydeleg (meir enn det dobbelte) at det ikkje er funne grunn til å rekne nærare på dette. I rapporten er det berekna byggekostnadar for første byggetrinn (som dette caseprosjektet omfattar) på 19,1 mill. kr. basert på dei løysingane som COWI foreslår i skisseprosjektet. I tillegg er det berekna anleggskostnadar på 4,75 mill. kr. for ei foreslått løysing for utløpsleidning. Det er skissert ein grov framdriftsplan for dei vidare arbeida. Rapporten tilrår ein modell med delte entreprisar. Grunngeving er ikkje oppgjeve. Prosjektleiari informerte om at endeleg val om entreprisform blei gjort i samråd med COWI i prosjekteringsmøta. Erfaringa er at entreprisforma har fungert greitt.

Ei gruppe frå Tysvær kommune og COWI gjennomførte synfaring på fem ulike reinseanlegg som hadde løysingar som var aktuelle for Tysvær. COWI utarbeide rapport frå synfaringa. I rapporten av november 2012 vert det referert til skisseprosjektet som grunnlag for å basere vidare arbeid på bruk av løysing med sil i første byggetrinn. Rapporten summerer stikkord frå erfaringar frå dei ulike løysingane. Ifølgje prosjektleiari valte ein i stor grad same løysingar som i Nærbø reinseanlegg etter denne studieturen. Det blei gjort ei ny synfaring på dette anlegget i 2013, kor formålet var å sjå på anlegget som ferdig bygd og samle informasjon om driftserfaring og tips til prosjektering. Ein rapport frå befaringa oppsummerer erfaringane, mellom anna at Nærbø reinseanlegg bruker om lag ein time dagleg til drift og vedlikehald. I referat frå prosjekteringsmøte er det skildra korleis kommunen vil ta omsyn til desse erfaringane i si eiga prosjektering.

Det blei ikkje utarbeida kalkyler for drifts- og vedlikehaldskostnadar for løysingsalternativ eller valt løysing som del av prosjekteringa. Når det gjeld kostnadane sin effekt på gebyr er praksis i dag at ein kommenterer i økonomiplan kva det samla investeringsbudsjettet vil ha for direkte effekt på gebyra.

Ein revidert framdriftsplan for prosjektet blei lagt fram i prosjekteringsmøte nr. 3 i mai 2013. I denne blei det lagt opp til byggestart i 2015 og verksetting 2. kvartal 2016. Ein revidert framdriftsplan blei så lagt fram på møtet nr. 10 i oktober 2014. Den seier at planen viser detaljprosjektering i haust og vinter, byggestart neste sommar og ferdig anlegg 1.9.16, og at det då er 4 månader til verksetting og testing før fristen som er satt til 31.12.16.

Respondentane frå teknisk viste til at prosjektkostnaden har vore i samsvar med hovudplanen på 40 millionar kroner. Kapittelet "Handlingsplan" i hovudplanen syner ein totalkostnad på prosjektet på 30 millionar kroner, samstundes er det nemnt i same dokument at "Eit primærreinsanlegg dimensjonert for 15 000 personeiningar er kalkulert til ca. 40 MNOK". Skisseprosjektet estimerte seinare totalkostnaden til 23,85 millionar. Vidare var det 30 millionar som var løyva i budsjettet til prosjektet, med ei tilleggsbevilling i 2018, på 11,5 millionar kroner.

Ekstraløyving til prosjektet i investeringsbudsjettet for 2018 på 11,5 millionar skuldast i følge prosjektleiar tillegg som oppstod undervegs. Det går fram av referatet frå prosjektmøte 11 som vart halde i november 2014 at antall silgods for containarar vart diskutert. Vidare går det fram av referatet at Tysvær kommune valde etter møtet å gå for tre containarar i staden for to, og at bygget skulle justerast for dette. Ekstraløyvinga omfatta også HMS tiltak. I følge prosjektleiar ser ein i ettertid at det kunne vore meir fokus på HMS då ein starta på prosjekteringa, og ein har sett behov for sikringstiltak først i etterkant. Dette gjeld til dømes luker og sikringstiltak. Frå intervju kom det innspel til at avløpsreinsanlegget vart meir komplekst enn ein trudde og nokon peikte på at ein burde hatt eit tyngre forarbeid for prosjektet - utgreiinga av prosjektet burde vore tydelegare på kva type prosjekt det var som skulle gjennomførast for å få eit meir rett kostnadsbilete.

Gjennomgang av sentral dokumentasjon syner at det ikkje er gjort systematiske risiko- eller usikkerheitsvurderingar som del av avgjerdselgrunnlaget.

Prosjektleiar skildrar prosjektet som eit banebrytande prosjekt, mellom anna ved at driftsoperatørane i stor grad var involvert i utarbeidinga av prosjektet. Det var også ei målsetting at ein ikkje involverte seljarar i tidleg fase og ved val, men at ein involverte drift og dei som veit kor skoen trykker og kva som verkeleg trengs. Involvering av driftsoperatørar har vore viktig og prosjektleiar ønskjer å ta denne erfaringa med vidare til andre prosjekt.

4.5.2 Vurdering

Vi samla vurdering er at kommunen har hatt eit strukturert arbeid med avgjerdselgrunnlaget for Tysvær avløpsreinsanlegg, samstundes finn vi fleire svakheiter som i stor grad samsvarer med dei same punkta som Stegaberget og Stølsberg prosjekta. I tillegg vurderer vi at kommunen burda ha utarbeida grovanslag på forventa drift- og vedlikehaldskostnadar knytt til prosjektet, og ei synleggjering av korleis prosjektet ville påverka avløpsgebyret. Nedanfor er våre vurderingar av styrker og forbetringpunkt utdjupa.

Konseptfasen

Avgjerda om å starte denne fasen vart gitt i kommunestyresaken frå 2010 om «Framtidig hovudstruktur for vassforsyning og avløp». Denne saken syner at det var gjort ei vurdering av kommunen sitt behov som låg til grunn for utarbeidinga av hovudplanen for vatn og avløp, dette er i tråd med god praksis for prosjektstyring. Samstundes er det ikkje eit fullstendig mandat for den vidare konseptfasen i tråd med god praksis for prosjektstyring med ein planlagt varighet for konseptfasen og forventa ressursbruk.

God praksis for prosjektstyring tilseier at innhaldet i konseptutgreiinga skal sikre at leiinga får god, relevant og tilstrekkelig informasjon til å avgjere om dei skal sette i gang med eit nytt prosjekt, og gjere eit bevisst val av konsept. Hovudplanen for avløp var det viktigaste planleggingsverktøyet til prosjektet. Overordna står hovudplanen og tilhøyrande saksutgreiingar i forkant av hovudplanen som grundig med skildring av nosituasjon og rammevilkår, kartlegging av framtidig behov, estimerte investeringskostnader og ein grov prosjektplan/framdriftsplan. I tråd med god praksis er det utgreia ulike

alternativ, nytt avløpsreinseanlegg i Tysvær og ei overføring til eit av Haugesund kommune sine reinseanlegg. Det er kort gjort greie for kostnader, fordeler og ulemper med dei to alternativa.

Samstundes vurderer vi underlaget mangelfullt når det gjeld kartlegging av vesentlege usikkerheiter og ulemper ved prosjektet. God praksis tilseier at ein også skal skildre kvalitative og kvantitative gevinstar ein ventar med prosjektforslaget, uttrykt i målbare einingar, sett opp i mot dagens situasjon. Det er ikkje gjennomført i denne fasen. I utgreiinga går det heller ikkje fram kva som skal til for at prosjektet skal bli ein suksess, eller noko om prosjektet sine interessentar, utover kva behov prosjektet skal dekke. Utgreiinga seier heller ikkje noko om forventa driftskostnader. I ei slik utgreiing ville det også vore hensiktsmessig med eit estimat på korleis prosjektet vil påverke framtidige gebyr for avløp. For den vidare prosjektstyringa ville det vore hensiktsmessig og i tråd med god praksis at ein i utarbeid ein klar faseplan for den neste fasen, planleggingsfasen.

Planleggingsfasar

Formålet med planleggingsfasen er å sikre at verksemda har ei god forståing for arbeidet som krevjast for å gjennomføre prosjektet, før ein forpliktar seg til ein betydelig investering. Her vil ein mellom anna vidareforedle prosjektforslaget frå konseptfasen til eit oppdatert styringsdokument og utarbeide gevinstrealiseringsplan. Denne styringsdokumentasjonen brukast til å fatte avgjerd om gjennomføring av prosjektet, og som styringsreiskap i etterfølgande fasar.

Basert på dokumentasjonen vi har fått vurderer vi at i planleggingsfasen av Tysvær avløpsreinseanlegg manglar eit samla og oppdatert styringsdokument som gir oversikt over sentrale forhold som gjennomføringsstrategi, prosjektplan og konsekvensar av det oppdaterte prosjektkonseptet. Det vart ikkje utarbeid ein fullstendig prosjektplan i planleggingsfasen, i samsvar med god praksis for prosjektstyring. Som følgje av mangelfull styringsdokument er det heller ikkje definert toleransar, det vil sei kva som er tillate avvik frå plan før det må eskalerast til prosjekteigar. Sett opp i mot god praksis kunne kommunen også med fordel ha vurdert relevant informasjon og erfaringar frå tidlegare prosjekt.

Kva som var gjeldande, estimerte prosjektkostnadar frå konseptfasen, og seinare planleggingsfasen er noko uklart. Vi har ikkje dokumentasjon som syner at prosjektkostnadane vart oppdatert som følgje av utgreiinga frå skisseprosjektet. Slik vi vurderer det er det den budsjetterte kostnaden på 30 millionar som har vore den estimerte prosjektkostnaden, som krev ei tilleggslyyving på 11,5 millionar kroner i 2018. Dette er ei overskriding på over 30 %. Dette må sjåast i samanheng med tillegga som oppstod undervegs i prosjektet.

Det er heller ikkje dokumentert estimat på driftskostnadar og korleis prosjektet vil påverke avløpsgebyra. Vår vurdering er at kalkyler for dei økonomiske konsekvensane av prosjektet ikkje er tilstrekkelig utgreia, då vi vurderer at investeringsprosjekt av dette omfanget burde utgreie driftskostnader. Samstundes burde investeringsprosjekt innanfor sjølvkostområdet som ein del av utgreiinga av det konkrete prosjektet også synleggjort kva konsekvensar ei slik investering vil ha for gebyra.

Det går ikkje fram av prosjekt dokumentasjonen at det er gjort systematiske risiko- eller usikkerheitsvurderingar som ein del av avgjerdsgrunnlaget. Det er heller ikkje gjort greie for plan for involvering av interessentar og kommunikasjonsstrategi som skal sikre medverknad og informasjon. Samstundes har dei kommande operatørane av anlegget delteke på alle prosjekteringsmøter, dette vurderer vi som positivt. Det er også hensiktsmessig at det vart henta inn og brukt erfaringar frå andre anlegg, også frå driftsfasen i anlegget som liknar på valt løysing.

Etter vår vurdering er det uheldig at det ikkje er utgreia/vurdert fordeler og ulemper med alternative løysningar for entreprisereform. Som nemnt i vurderinga av Stegaberg/Stølsberg prosjektet, kunne ei slik vurdering synleggjort vurderte fordelar og ulemper ved ulike alternativ, inklusiv risikofordeling mellom kommunen og entreprenørar og korleis entreprisereform ville kunne påverke prosjektkostnadar.

Det er heller ikkje utarbeida ein plan for gevinstrealisering, og det går ikkje fram at ein har arbeid systematisk med dette som ein del av prosjektplanlegginga.

5. Tilrådingar

KPMG vil her komme med tilrådingar på område der det i forvaltningsrevisjonen er funnen avvik eller forbettringspotensial.

Tilrådingane er formulert på bakgrunn av vurderingane, og peikar på område kor Tysvær kommune etter vår vurdering i første omgang bør prioritere å gjere tiltak for å betre styringa og kontrollen med investeringsprosjekta sine. Samstundes er vi gjort kjent med at kommunen arbeider med å innføre prosjektstyringsverktøyet Prosjektportalen, og det er viktig at kommunen ser våre tilrådingar i samanheng med dette arbeidet.

- ✓ Kommunen bør utarbeide og oppdatere sine rutinar og prosedyrar for styring av investeringsprosjekt for å sikre at dei er i samsvar med god praksis. Vi vurderer at kommunen har eit forbettringspotensiale i høve å:
 - Definere kva som inngår i prosjekteigarrolla, herunder spesielt tydeleggjer kva for rolle prosjekteigar og eventuelt styringsgruppe har som avgjerdstakar.
 - Sikre felles omgrep i kommunen sin arbeidsmodell for gjennomføring av investeringsprosjekt.
 - Skildre rutinar og prosessar for konsept- og planleggingsfasen i samsvar med god praksis for prosjektstyring. Dette er utgreia i sin heilskap i vurderingane.
 - Sikre større grad av evaluering og læring frå gjennomførte prosjekt som vert nytta inn i planlegginga av nye prosjekt.
- ✓ Kommunen bør i si planlegging av prosjekta sikre at eigne rutinar vert etterlevd når det gjeld å berekne og vurdere framtidige drifts- og vedlikehaldskostnadar som følgje av prosjektet.

6. Uttale frå rådmannen

Frå rådmannen er følgjande uttale oversendt:

"KPMG peker i denne forvaltningsrevisjonen av investeringsprosjekt både på forhold som fungerer og sider der Tysvær kommune har forbedringspotensiale. I perioden som disse investeringsprosjektene har pågått har Tysvær kommune utviklet sitt kvalitetssystem og tatt i bruk prosjektstyringssystem som er vanlig i bransjen.

Revisjonsrapporten vil bli brukt i vidare arbeid med å bedre kvalitetssystemer og rutiner på investeringsområdet. Prosjektportalen blir snart tatt i bruk og det vil bli opprettet et eget prosjektkontor på teknisk for å styrke profesjonaliteten i styringen av investeringsprosjekt. Det vil også være viktig å avklare og tydeliggjøre prosjekteierfunksjonen og styringsgruppefunksjon i nye prosjekter, en oppgave som rådmann og planavdelingen så langt har hatt hovedansvaret for. Rapporten måler våre systemer opp mot etablert praksis på området og viser til internasjonal prosjektledermetode og DIFI's Prosjektveiviser. Disse internasjonale og nasjonale malene og standardene tas i bruk når kommunen forbedrer og endrer sine systemer der en finner det hensiktsmessig".

Vedlegg 1 Dokumentliste

Følgjande dokumentasjon er gjennomgått i forvaltningsrevisjonen:

Generelt system og rutinar:

- ✓ Revisjon av regler for utvikling og gjennomføring av utbyggingsprosjekt gjennomført av Tysvær kommune, saksframlegg, justert sak per 05.05.2014. Vedlegg: Tidlegare reglar vedtatt i kommunestyret, 11.05.2006
- ✓ Reviderte regler for utvikling og gjennomføring av investeringsprosjekt utført av Tysvær kommune, vedtatt i Kommunestyret sak 32/2014 17.06.2014.
- ✓ Flytskjema for gjennomføring av investeringsprosjekt, revidert 07.05.2015, sist godkjent 31.3.2017.
- ✓ Byggeprosjekt - faser i gjennomføring og kostnadsvurdering, sist godkjent 31.03.2017.
- ✓ Sjekkliste Anleggsprosjekt, resultatområde teknisk seksjon drift og eiendom, opprettet 06.01.2016, sist revidert, sist godkjent 4.4.2017.
- ✓ Prosjektmandat/bestilling, udatert mal.
- ✓ Prosjekt-/byggeledning Byggeprosjekt, sist godkjent 05.04.2017.
- ✓ Sjekkliste byggeprosjekt, resultatområde teknisk seksjon drift og eiendom, opprettet 25.09.2014, sist revidert 26.09.2017.
- ✓ Prosjekt - saker i sak/arkiv - ephorte, sist godkjent 05.04.2017.
- ✓ Møtereferat prosjekt, mal, sist godkjent 31.03.2017.
- ✓ Bestillingskjema grunnerv i forbindelse med gjennomføring av kommunale prosjekt, sist godkjent 20.03.2018.
- ✓ Bestillingskjema / Fakturaadresse, prosjekter, sist godkjent 27.03.2017.
- ✓ Ferdigbefaring - utbedringsliste, mal, sist godkjent 31.03.2017.
- ✓ Overtakelsesprotokoll byggeprosjekt, mal, sist godkjent 31.03.2017.
- ✓ 1 års befaring - utbedringsliste, mal, sist godkjent 02.10.2017.
- ✓ Reklamasjonsskjema, 04.04.2017.
- ✓ Rutine – Kontrakter, godkjent 07.04.2017.

Anna:

- ✓ Prosjektmandat prosjektportalen, godkjent rådmanngruppa, 29.11.2017.
- ✓ INVESTERINGSPROSJEKTER HVOR DET ER BRUKT OVER 2 MILL. KRONER I PERIODEN 2013-2017, regnskapsuttrekk, mottatt 27.04.2018.
- ✓ Budsjett 2018-2021, mottatt 04.06.2017.
- ✓ PA-bok - Ny brannstasjon Nedstrand, siste revisjon 14.09.2017.
- ✓ Møte – prosjektledermøte, 10.02.2017.

Investeringsprosjekt Stølsberg og Stegaberg:

Politiske vedtak:

- ✓ Planutval for nye omsorgsbustader og dagtilbod på Frakkagjerd, saksframlegg, 10.01.2011. Samt særutskrift av kommunestyrevedtak 13.12.2011.
- ✓ Nye omsorgsbustadar og dag-/aktivitetssenter for funksjonshemma på Frakkagjerd - vidare planlegging. Politisk sak, saksutgreiing 9.11.2011 (handsama i kommunestyret 13.12.2011). Vedlegg: Hamrane II Heilskapleg forstudium Nye omsorgsbustadar og dagtilbod på Frakkagjerdet, Planutvalets arbeid og innstilling 20.11.2011.

- ✓ Mandat til arbeidsgruppe bustadstruktur butiltak i Tysvær kommune, 17.3.2014.
- ✓ Struktur gjennomgang butiltak - forslag til tiltak. Politisk sak, 06.11.2014. Vedlegg: Strukturendring botiltak, 03.11.2014. Samt særutskrift av vedtak i kommunestyret 16.12.2014.
- ✓ Rammer for finansiering av nye botiltak på Stegaberg og Stølsberg. Notat til formannskapet, 14.6.2016.
- ✓ Rammer for finansiering av nye botiltak på Stegaberg og Stølsberg. Saksutredning til formannskapet 30.08.2016, samt vedtak i formannskapet 30.08.2016.

Prosjektering:

- ✓ Prosjektmandat nytt butiltaket på Stegaberg 18.6.2015
- ✓ Prosjektmandat utviding av butiltaket Stølsberg 18.6.2015
- ✓ Risikovurdering prosjekteringsfasen, 22.2.2017
- ✓ Sjekkliste prosjekt Stølsberg Stegaberg
- ✓ Klarert kontraktinngåelse, e-post rådmann 19.juni 2017
- ✓ Orienteringssak til formannskapet 13.6.2017
- ✓ Prosjektbestilling detaljprosjekt botiltak Stegaberg, 11.2016
- ✓ Prosjektbestilling detaljprosjekt botiltak Stølsberg, 11.2016
- ✓ Prosjektbestilling oppgradering tekniske anlegg Stølsberg, 07.3.2017
- ✓ Prosjektbestilling sykesignalanlegg

Prosjektgruppa:

- ✓ Innkalling til prosjektgruppemøte 8.12.2015.
- ✓ Referater fra prosjektgruppemøter avholdt høvesvis 18.6.2015, 4.9.2015, 16.10.2015, 6.11.2015, 4.3.2016 og 30.5.2016.

Rammeavtaler:

- ✓ Arkitekt tjenester Opus Arkitekter AS, 01.01.2015 - 31.12.2016 med innløst opsjon til 31.12.2017
- ✓ Rådgivende ingeniørtjenester bygg, Nordbø & Seglem AS, 12.09.2016-11.09.2018
- ✓ Rådgivende ingeniør elektro, COWI AS, 01.11.2016 - 31.10.2018.
- ✓ Rådgivende ingeniør VVS, Ferkingstad og Alsaker AS , 02.11.2016-01.11.2018

Kontraktar:

- ✓ Kontraktsdokumenter og referater fra avklaringsmøter for dei høvesvise prosjekta Stølsberg og Stegaberg butiltak, derunder for dei høvesvise tenestene grunn og betong, elektro, automatikk, heis, takteking, murer, tømmer, maling og gulv, rør og ventilasjon. Kontrakter knytt til prosjekt Stølsberg butiltak er inngått i aug-sep 2017. Kontrakter knytt til prosjekt Stegaberg butiltak er inngått i sep-nov. 2017.

Prosjektering referater:

Forprosjekt:

- ✓ Referat fra prosjekteringsmøter nr 1 den 16.3.2016, nr 2 den 31.03.2016 og nr 3 den 14.04.2016
- ✓ Forhåndskonferanse, byggeprosjekt Stølsberg; Opus arkitekter AS og Tysvær kommune, 03.05.2016.

Detaljprosjektering:

- ✓ Referat fra oppstartsmøte 05.11.2016.
- ✓ Referater fra prosjekteringsmøter nr. 1 - 11, avholdt i perioden fra og med 30.12.2016 til siste møte 2.05.2017
- ✓ Velferdsteknologi:

- ✓ Referat fra møte Velferdsteknologi botiltak, 10.01.2017.
- ✓ Referat frå Oppfølgingsmøte angående tilpasning av boliger avholdt høvesvis 03.10.2017, 08.11.2017, 18.01.2018, 19.02.2018 og 22.03.2018.
- ✓ Referat fra møte med NAV, 06.12.2017.

Særmøter:

- ✓ Struktur datanett Stølsberg og Stegaberg, møtememo, 15.12.2016
- ✓ Valg av struktur for datanett Stølsberg og Stegaberg, møtereferat, 20.01.2017
- ✓ Gjennomgang av eksisterende teknisk anlegg Stølsberg, møtereferat, 24.01.2017.
- ✓ Referat fra møte mellom Tysvær kommune og Husbanekn, 30.03.2017
- ✓ Pasientsignalanlegg og adgangskontroll, møtememo, 29.08.2017.

Styringsgruppa:

- ✓ Referat fra styringsgruppemøter avholdt høvesvise 23.02.2017, 16.03.2017, 27.04.2017, 31.08.2017, 31.10.2017 og 29.01.2018

Byggefase:

- ✓ Referater fra byggemøter Stegaberg nr. 1-11, Sivilingeniørene Nordbø og Seglem AS, 01.11.2017-28.03.2018.
- ✓ Referater fra byggemøter Stølsberg nr. 1-11, Sivilingeniørene Nordbø og Seglem AS, 01.11.2017-04.04.2018.

Annet:

- ✓ Notat til KPMG, Forvaltningsrevisjon 2018 Tysvær kommune - Investeringer, Relevante dokumenter investeringsprosjektene Stegaberg og Stølsberg, 23.03.2018.
- ✓ Omstillingsarbeid i kommunens omsorgstenester, mandat for drifts- og organisasjonsgjennomgang av kommunen sin esamla tenester for funksjonshemma, rådmann, 12.02.2015.
- ✓ Strukturendring i butiltak for funksjonshemma, Rammer og bestilling i budsjett og økonomiplan 2014-17, notat pr. 19.12.2013

Investeringsprosjekt Tysvær avløpsreinseanlegg

Politiske beslutninger:

- ✓ Kommunestyresak 61/10 Framtidig hovudstruktur for vassforsyning og avløp, saksframlegg, 26.10.2010
- ✓ Kommunestyresak 44/12 Hovedplan Vassforsyning og hovudplan avløp 2012-2031, saksframlegg, 21.06.2012
- ✓ Hovudplan for avløp 2012-2031, samandragrapport.

Forarbeid:

- ✓ Tilbud på skisseprosjekt reinseanlegg HNP, fra COWI, 17. juni 2011
- ✓ Skisseprosjekt, prosjektrapport COWI, Hovedreinsanlegg Haugaland næringspart, mars 2012.
- ✓ Rapport fra studietur avløpsreinsanlegg, november 2012.
- ✓ Rapport fra befaring Renseanlegg Nærbø, 3.10.2013.
- ✓ Memo, Referanseundersøkelse av vannmiljø i Førresfjorden, Tysvær kommune 2013(14), 07.06.2013
- ✓ Brev til fylkesmannen frå Tysvær kommune, Forslag til referanseundersøkelse av miljøtilstand i Førresfjorden, Tysvær kommune, 19.06.2013.
- ✓ Svar frå Fylkesmannen, Resipientundersøkelse i Førresfjorden - Tilbakemelding på forslag, 6.9.2013
- ✓ Referat frå møte om resipientundersøkelse i Tysvær kommune, 24.03.2014

- ✓ Orientering om utsett av strømmålere i Førresfjorden, til Kystverket Vest fra Rådgivende Biologer på vegne av Tysvær kommune, 15.05.2014.
- ✓ Søknad om utslepp av avløpsvatn, utslepp til Førresfjorden frå nytt reinseanlegg, 20.06.2013
- ✓ Søknad om tillatelse til å legge sjøledninger i Førresfjorden mellom Dragavik - Kalevik - Gismarvik - Tysvær og Karmøy. Høringsuttalelser. 9.9.2015.

Prosjekteringsmøter:

- ✓ Huskeliste anbudsprosesser, udatert.
- ✓ Notat vedr- hvilke konsekvenser valg av utslippspunkt har for utslippsledningen, Tysvær kommune, Hovedrenseanlegg - Haugaland Næringspart, utarbeidet av COWI, 08.04.13
- ✓ Referater fra prosjektmøter, Skisseprosjekt nytt renseanlegg, nr. 1-10, i tidsrommet 21.06.2012-10.02.2015.
- ✓ Utdrag fra notat Hovedrenseanlegg haugaland næringspart, skisseprosjekt, s. 5-6 av 27, kap. 2 Dimensjoneringsgrunnlag.
- ✓ Notat Vannmengder renseanlegg, udatert.

Prosjektbestilling:

- ✓ Prosjektmandat/bestilling Tysvær avløpsrenseanlegg Gismarvik, 13.06.2016.

Rådgivaroppdrag:

- ✓ Oppdragsbekreftelse prosjektadministrasjon, Novaform, 07.09.2015.
- ✓ Oppdragsbekreftelse for uavhengig kontroll konstruksjonssikkerhet, prosjektering, Tysvær avløpsrenseanlegg Gismarvik, Multiconsult, 30.09.2017
- ✓ Konkurransgrunnlag Del 1 - Reglar for konkurransen, skisseprosjekt hovedrenseanlegg Haugaland næringspark, mai 2011.
- ✓ Protokoll for anbudsåpning 21.06.2011.
- ✓ Protokoll fra anbudsevaluering, 24.06.2011.
- ✓ Brev mottatt fra COWI, hovedrenseanlegg Haugaland næringspart, vedr. timepriser og anslag på planleggingshonorar for detaljprosjektering, med ref til prosjektmøte nr 2., brev datert 30.05.2013.

Kontraktar bygging:

- ✓ Tilbud fibersamband Senad Eikeland Haugesund 09.03.2016 og ordrebekreftelse 31.03.2016.
- ✓ Kontrakt elektriske installasjoner, Tysvær kommune og ETR Elektro og Telecom AS, 26.10.2015
- ✓ Kontrakt ventilasjon, Tysvær kommune og GK Norge AS, udatert.
- ✓ Kontrakt om bygningsmessige arbeider i forbindelse med oppføring av Tysvær renseanlegg Gismarvik, Tysvær kommune og GL prosjektservice AS, 19.06.2015. Samt referat fra kontraktsmøte 5.6.2015.
- ✓ Kontrakt sanitær og varme, Tysvær kommune og Karmøy Rørteknikk AS, udatert.
- ✓ Kontrakt om levering og montering av entrepris M1, Maskinelt utstyr, Tysvær kommune og MT vest AS, 18.11.2015. Samt referat fra avklaringsmøte 09.10.2015.
- ✓ Kontrakt om driftskontroll, Tysvær kommune og OneCo Solutions AS, 17.3.2016. Samt referat fra kontraktsmøte 10.03.2016.
- ✓ Kontrakt om recipientundersøkelse Førresfjorden i Tysvær kommune, Tysvær kommune og Rådgivende biologer AS, 28.5.2014. Samt referat fra kontraktsmøte 30.04.2014.
- ✓ Kontrakt om silanlegg, Tysvær kommune og Salsnes filter AS, 30.10.2014. Samt referat fra avklaringsmøte 04.07.2014.
- ✓ Kontrakt planering av tomt, Vassbakk og Stol AS, udatert.

Anna:

- ✓ Notat til KPMG, Forvaltningsrevisjon 2018 Tysvær kommune - Investeringer, Relevante dokumenter investeringsprosjektet Tysvær avløpsrensaneanlegg, 09.04.2018.

Vedlegg 2 Revisjonskriterium

Kommuneloven

Kravet om internkontroll følger av *kommuneloven* § 23, andre ledd:

- "(...) Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll."

Kommunelovens ordlyd set ikke formelle form- eller innholdskrav til internkontrollen. Det framgår imidlertid av lovforarbeida⁷ at det bør etablerast rutinar og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når dei måla som er satt og etterlev krava som gjeld.

God praksis for prosjektstyring

Med beste praksis for prosjektstyring menes anvendelse av prosjektledelsesferdigheter, metoder, teknikker og verktøy som vil øke muligheten til nå målene. Kilder til revisjonskriterier er den internasjonalt anerkjente prosjektledelsesmetoden Managing Successful Projects with PRINCE2®, og Difis Prosjektveiviser (prosjektveiviseren.no) med Felles prosjektmodell for offentlig sektor. Prosjektveiviseren bygger på PRINCE2®. PRINCE2® er utvikla i England basert på beste praksis i prosjektgjennomføring, og beskriver hvordan man gjennomfører prosjekter fra start til slutt.

Formålet med prosjektveiviseren er å bidra til flere vellykkede prosjekter. Prosjektveiviseren retter seg mot prosjektledere og prosjekteiere, og vektlegger den overordnede prosjektstyringen. Prosjektveiviseren er et rammeverk, beskriver faser, styringsdokumentasjon og beslutningspunkter, og dekker hele prosjektforløpet fra konsept til avslutning.

Sentrale prosjektroller

Prosjekteieren er personen som blir utpekt som overordnet ansvarlig for at prosjektet når sine mål. Hvor et prosjekt skal forankres, og hvem som skal være prosjekteier, avhenger av innholdet i prosjektet, mål og innhold.

Prosjektstyre: Til å støtte seg i utøvelsen av prosjektets eieransvar og for å styrke eierrollen med representasjon fra prosjektets hovedinteresser, kan prosjekteier velge å utnevne et prosjektstyre.

Prosjektleder har myndighet og ansvar til å lede prosjektet og levere de nødvendige produktene innenfor de rammer og begrensninger som er definert av prosjektstyret.

Prosjektmodell

Et prosjektforløp kan deles inn i følgende faser: Konsept, planlegge, gjennomføre, avslutte og realisere.

⁷ Frå Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) kap. 4.3.



Figur. Prosjektmodell for offentlig sektor, Kilde: Prosjektveiviseren.no

Prosjektidé

Forut for konseptfasen tar virksomhetsledelsen stilling til om en gitt prosjektidé er i tråd med virksomhetens mål og behov, og avgjør om idéen skal utredes nærmere i en konseptfase. Det blir avgjort om konseptfasen skal starte opp, og det utnevnes en leder av utredningsarbeidet i konseptfasen.

Ansvar: Virksomhetsledelsen

Aktuelle forhold som vil undersøkes er:

I hvilken grad har kommunen rutiner og prosedyrer for

- At virksomhetsledelsen tar stilling til om en gitt prosjektidé er i tråd med virksomhetens mål og behov, og beslutter om idéen skal utredes nærmere i en konseptfase (beslutningspunkt 1)?
- å utarbeide klare mandater for konseptfasen? Bør inneholde:
 - **Bakgrunn for forslaget** – Hva var utgangspunktet for dette forslaget?
 - **Hensikten med et eventuelt prosjekt** – Hvilke behov skal dekkes? Hvilke endringer skal prosjektet skape?
 - **Idé til et nytt prosjekt** – Forslag til tilnærming. Er anskaffelse av varer og tjenester aktuelt?
 - **Tidsramme og ressursbehov** - Planlagt varighet for konseptfasen og forventet ressursbruk
 - **Organisering og ansvar** - Hvem som er ansvarlig for å gjennomføre konseptfasen
 - **Politiske føringer** - Tydeliggjøre hvilke politiske føringer som gjelder for og må tas hensyn til i utredningen

Konsept: Avklaring av behov og valg av konsept.

Formålet med **konseptfasen** er å utrede alternative konsepter⁸ og velge det konseptet som er best egnet til å tilfredsstillere et definert behov. Konseptfasen skal sikre at ledelsen får god, relevant og tilstrekkelig informasjon til å avgjøre om de skal sette i gang et nytt prosjekt, og gjøre et bevisst og gjennomtenkt valg av konsept. Bare slik kan de være sikre på at de prioriterer rett. Formålet er like mye å forhindre bruk av ressurser på dårlige prosjekter som å godkjenne bruk av ressurser til å planlegge levedyktige og lønnsomme prosjekter.

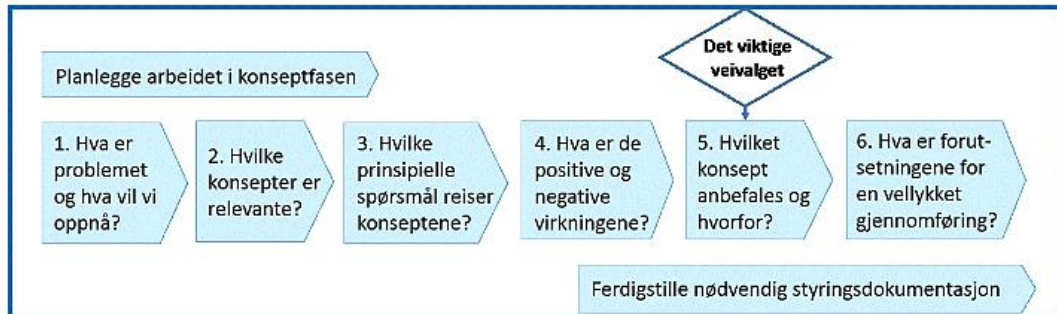
Ansvar: Leder av utredningsarbeidet

⁸ Et konsept er en mulig måte å gå fram på for å løse et problem eller skape en endring.

Aktuelle forhold som vil undersøkes er:

I hvilken grad har kommunen rutiner og prosedyrer for

- å utarbeide utredning av alternative konsepter og begrunnelse for valg om det konseptet som er best egnet til å tilfredsstillere et definert behov?



- å beskrive hva som skal til for at prosjektet blir en suksess, og hvilke usikkerheter som er knyttet til prosjektet?
- å utarbeide prosjektforslag? En kortfattet og overordnet beskrivelse av:
 - bakgrunn og formål med prosjektet
 - nåværende og fremtidig situasjon
 - de viktigste interessentene
 - hvilke alternative konsepter dere har vurdert, og begrunnelse for hvorfor dere har landet på det anbefalte konseptet
 - en foreløpig beskrivelse av prosjektets produkter
 - hvilke gevinster (nytte) prosjektet vil bidra til, hentet fra nytte/kost-vurderinger
 - hvilke kostnader som forventes ifm prosjektet, hentet fra nytte/kost-vurderinger
 - en grov, overordnet prosjektplan
 - prosjektets rammebetingelser
 - de viktigste forutsetningene for en vellykket gjennomføring
- Å utarbeide prosjektbegrunnelse? Prosjektbegrunnelsen bør inneholde:
 - **Oppsummering** som beskriver de viktigste punktene fra Prosjektbegrunnelsen og inneholder sentrale gevinster og avkastning på investeringen (ROI).
 - **Hensikt** som beskriver hvorfor prosjektet settes i gang og forklarer hvordan prosjektet bidrar til å oppnå virksomhetens strategier og mål.
 - **Forretningsalternativ** som analyserer og begrunner en anbefaling for valg av forretningsalternativ: ikke gjøre noe, gjøre minimalt og gjøre noe.
 - **Forventede gevinster** som beskriver hvilke gevinster prosjektet vil gi, uttrykt i målbare enheter, sett opp imot dagens situasjon (før prosjektet eksisterte). Gevinstene kan både være kvalitative og kvantitative. De bør være i tråd med virksomhets- eller programgevinster. Toleranser bør settes for hver gevinst og for den samlede gevinsten. Alle krav for at gevinstene skal realiseres må defineres.
 - **Forventede ulemper** skal beskrive negative effekter av å gjennomføre prosjektet. Disse må verdsettes og innarbeides i investeringsvurderingen.

- **Tid** omfatter en beskrivelse av perioden prosjektet vil vare (oppsummering av Prosjektplanen) og perioden gevinstene vil bli realisert. Informasjonen brukes videre for å støtte tidsbeslutninger under planleggingen.
 - **Kostnader** er en oppsummering av prosjektkostnadene, løpende drifts- og vedlikeholdskostnader og hvordan de skal finansieres.
 - **Investeringsvurdering** sammenligner gevinster og ulemper opp mot kostnadene. Analysene kan benytte teknikker som kontantstrømoppstilling, ROI, netto nåverdi, internrente og tilbakebetalingsperiode. Formålet er å kunne definere verdien på et prosjekt som en investering. Investeringsvurderingen må også vise hvordan prosjektet skal finansieres.
 - **Viktige usikkerheter** er en oppsummering av de viktigste usikkerhetene assosiert med prosjektet sammen med sannsynlige konsekvenser og planer dersom de oppstår.
- Å utarbeide faseplan for planleggingsfasen?
 - At virksomhetsledelsen vurderer om prosjektforslaget understøtter målene til kommunen, avgjør om planleggingsfasen kan starte, og godkjenner valg av prosjektlederen som er identifisert i konseptfasen? (beslutningspunkt 2)

Planlegge: Planlegging av overordnet styring av prosjektet og gevinster

Formålet med **planleggingsfasen** er å sikre at virksomheten har en god forståelse for arbeidet som kreves for å gjennomføre prosjektet, før en forplikter seg til en betydelig investering.

Ansvar: Prosjektleder

Fasen innledes ved at ledelsen godkjenner prosjektforslaget som ble utarbeidet i konseptfasen. Planleggingsfasen legger det videre grunnlaget for å oppnå et vellykket prosjekt. Planleggingen som gjøres her bør være på et overordnet nivå. Resultatet fra fasen er en samling dokumenter som brukes av prosjektstyret for å godkjenne videre gjennomføring av prosjektet. Dette omfatter gjerne prosjektets styringsdokument (som er en videreføring av prosjektforslaget), faseplan for første gjennomføringsfase, og en gevinstrealiseringsplan. Denne styringsdokumentasjonen brukes til å fatte beslutninger om gjennomføring av prosjektet, og som styringsredskap i etterfølgende faser.

Aktuelle forhold som vil undersøkes er:

I hvilken grad har kommunen rutiner og prosedyrer for:

- å oppdatere prosjektbegrunnelsen?
- å utarbeide styringsdokument med oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet (som overordnede rammer, gjennomføringsstrategi og prosjektplan)? Styringsdokumentasjonen bør inneholde
 - Bakgrunn og begrunnelse for prosjektet
 - Prosjektets mål
 - Beskrivelse av prosjektproduktet – hva prosjektet skal levere
 - Interessentoversikt og kommunikasjonsstrategi
 - Rammebetingelser for prosjektet
 - Organisering, roller og ansvar
 - Strategier for gjennomføring/prosjekttilnærming. Eksempelvis
 - Konkurransestrategi
 - Strategi for implementering og overføring til linjen

- Usikkerhetsstrategi
 - Gjennomføringsstrategi
- Prosjektets avhengigheter og forutsetninger
- Prosjektplan (Prosjektplanen kreves ikke som et selvstendig dokument, men kan være et kapittel i prosjektets Styringsdokument).
 - Faser og hovedleveranser, samordnet med planer for fremskaffelsen av de ulike hovedleveransene.
 - Relevant informasjon og erfaringer fra tidligere prosjekter
 - Periodisert budsjett og investeringsplan
 - Vurdering av prosjektets usikkerheter
 - Prosjektstyring og rapporteringsmekanismer
 - I prosjektplanen bør det også tas høyde for aktiviteter som må gjennomføres i forbindelse med overføring til linjen (kompetansetiltak, endringer i arbeidsprosesser osv.)
- Toleranser – tillatt avvik fra plan før det må eskaleres til prosjekteier
- å utarbeide gevinstrealiseringsplan? Bør inneholde
 - Prosjektets begrunnelse, mål og hovedprodukter
 - Hvem som er prosjektets gevinstansvarlige, og hva som ligger i dette ansvaret
 - Oversikt over prosjektets gevinster
 - Tiltak og oppfølging
 - Oppdatert gevinstkart
- å utarbeide faseplan for gjennomføring?
- å beslutte om styringsdokumentasjonen fra planleggingsfasen gir tilstrekkelig grunnlag til å avgjøre oppstart av gjennomføringsfasen? (beslutningspunkt 3)

Som en del av styring av prosjekter i kommunen, ikke bare i gjennomføringsfasen men også i planleggingsfasen, inngår det å administrere kontrakter, og følge opp leveranser fra og kontrakter med eksterne leverandører som inngår med roller i prosjektet. Her baserer vi vurderinger på veiledning om god praksis for kontraktsoppfølging fra Difis "Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser", samt fagsider om offentlige anskaffelser (www.anskaffelser.no).

Noen hovedmomenter: Kontraktsoppfølging er alle forhold og situasjoner som oppstår fra kontrakt er signert til kontrakten er avsluttet og partene ikke lenger har retter og plikter etter kontrakten. Dette innebærer særlig å kontrollere og sørge for at leverandøren leverer det han skal, når han skal, og ellers oppfyller alle sine plikter. Men det innebærer også blant annet å implementere kontrakten i sin egen virksomhet, slik at en selv etterlever sine forpliktelser overfor leverandøren. Kontraktsoppfølging handler også om å håndtere uventede og endrede situasjoner som man ikke forventet da kontrakten ble inngått.

Ansvar for kontraktsoppfølgingen er fordelt på flere roller (én person kan inneha flere roller):

- ✓ **Kontraktseier** som har ansvar for å tilrettelegge (implementere) kontrakten/rammeavtalen i virksomheten, dvs tilrettelegge med egnede rutiner og gjøre avtalen kjent i virksomheten.
- ✓ **Bestiller/Bruker** som bestiller/avroper på kontrakten/rammeavtalen og som mottar ytelsen og sørger for betaling. Bestiller/Bruker vil typisk også være fordelt på ulike personer/roller
- ✓ **Kontraktsforvalter** som har ansvaret for å følge opp kontrakten/rammeavtalen overfor leverandøren for å sikre smidig gjennomføring av avtalen og avdekke avvik i tide for å kunne rette disse.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi fokusert på å se om kontraktsforvalterrollen er tydeliggjort og plassert og definert. Rollen handler om ansvaret for å følge opp kontrakt overfor leverandør (her,

eksterne prosjekttressurser) for å sikre smidig gjennomføring av avtalen og avdekke avvik i tide for å kunne rette disse. Dette må baseres på de krav og rolleavklaringer som i utgangspunktet stilles til de eksterne partene når kontrakten inngås. Dette inngår, slik vi ser det, som en viktig del av kommunens styring av prosjekter, særskilt der det benyttes eksterne prosjekttressurser.

Gjennomføre: Gjennomføre leveranser og planlegge delfaser, og følge opp gevinstrealisering

Formålet med **gjennomføringsfaser** er å levere produkter ved å gjennomføre faser i henhold til de planer og strategier som fremgår av styringsdokumentet.

Ansvar: Prosjektleder

Når det gjelder gjennomføringsfasen har denne revisjonen vært avgrenset til å kun oppsummere kjente resultat og eventuelle avvik knyttet til tid, økonomi og kvalitet for det avsluttede prosjektet/status hittil i prosjektet, og se dette i sammenheng med eventuelle mangler i tidlige faser, dersom det framgår aktuelt.

Avslutning: Evaluere og avslutte prosjektet

Formålet med **avslutningsfasen** er å sikre en strukturert og formell avslutning av prosjektet og en god overlevering til linjen.

Ansvar: Prosjektleder

Fasen tar sikte på å gjennomføre en god avslutning av prosjektet, og trekke lærdom av prosjektets utfall. En god avslutning kjennetegnes ved en ryddig og omforent avsjekk mellom prosjekt og linjeorganisasjon av at alt er levert som avtalt og i henhold til forventningene. Basert på at prosjektmålene har blitt nådd overføres produktansvaret/eierskapet til linjen, det vil si ansvaret for drift, forvaltning og eventuell videre utvikling av produktene.

Avslutningsfasen er et tidspunkt for refleksjon og læring, slik at man kan bruke erfaringene i fremtidige prosjekter. I avslutningsfasen skal det gjennomføres en evaluering av prosjektet og det skal utarbeides en sluttrapport som dokumenterer resultater og erfaringer av prosjektet. Sluttrapporten sammenligner prosjektets resultater med mål og planer i styringsdokumentasjonen. Sluttrapporten bør også inneholde en oppsummering av erfaringer som kan være nyttige for andre prosjekter.

Når det gjelder avslutningsfasen har denne revisjonen vært avgrenset til å kun se på rutiner og system for evaluering og læring fra prosjekter, da det er et formålet med forvaltningsrevisjonen å bidra til at kommunen drar læring fra konkrete erfaringer til framtidige prosjekter.

Realisere: Realisere mål og gevinster og måle gevinster

Formålet med **realiseringsfasen** er å realisere gevinster og vurdere oppnåelse av effektmål.

Ansvar: Linjeorganisasjonen

Denne revisjonen har vært avgrenset til å kun se på om det er etablert en formalisert evalueringsprosess knyttet til å evaluere valg av konsept gjort i tidlig fase. Dette er for senere å kunne nyttiggjøre seg av erfaringene man gjorde i prosjektet.

Konseptevaluering sammenligner realiserte gevinster med mål og planer fra konseptfasen, etter at gevinster er/bør være realisert. Dette tar utgangspunkt i de realiserte/dokumenterte gevinstene sett i forhold til de forventede gevinstene som ble lagt til grunn for konseptvalget i konseptfasen. (Konseptevalueringen og -rapporteringen erstatter ikke prosjektets sluttrapport som utarbeides i avslutningsfasen og dreier seg om prosjektets gjennomføring og oppfyllelse av prosjektets resultatmål).



Kontakt oss

Ole Willy Fundingsrud

Direktør

T +47 40 63 96 92

E ole.willy.fundingsrud@kpmg.no

Lena Davik Fjørtoft

Senior Associate

T +47 40 63 92 64

E lena.fjortoft@kpmg.no

kpmg.no

© 2018 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

This proposal is made by KPMG AS, a limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.