



# Prosjektstyring og investeringsbeslutninger

**Forvaltningsrevisjonsrapport**  
Frogn kommune

November 2018

[www.kpmg.no](http://www.kpmg.no)

# Forord

Etter vedtak i kontrollutvalget i Frogn kommune har KPMG gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot styring av investeringsprosjekter i kommunen. Denne rapporten er svar på kontrollutvalget sin bestilling.

## Oppbygging av rapporten

Våre konklusjoner og anbefalinger går frem av sammendraget i rapporten. Kapittel 1 har en innledning til rapporten. Her blir formål, problemstillinger, revisjonskriterier og metode presentert. Kapittel 2 tar for seg grunnlagsarbeid i forkant av investeringsbeslutninger. I kapittel 3 er kommunen sine rutiner og prosedyrer for prosjektstyring presentert og vurdert. I kapittel 4 er kommunen sin prosjektstyring i praksis presentert og vurdert, her har vi tatt utgangspunkt i byggingen av Ullerud Helsebygg. I kapittel 5 presenterer vi våre anbefalinger. I kapittel 6 er rådmannen sin uttalelse til rapporten tatt inn.

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

# Sammendrag

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å se på i hvilken grad det har vært gjennomført et godt grunnlagsarbeid i forkant av investeringsbeslutninger i kommunen, samt undersøke om det har vært tilstrekkelig styring av investeringsprosjekter i konseptfasen, planleggingsfasen og gjennomføringsfasen. Forvaltningsrevisjonen undersøker både kommunen sin systemtilnærming/rutiner og kommunen sin praksis.

## Grunnlagsarbeid i forkant av investeringsbeslutninger

### *Vedlikehold av prosedyre prosjektstyring og prosjektdirektiv*

Vårt hovedinntrykk er at Frogn kommune har en fungerende og kjent prosjektstyringsprosedyre og prosjektdirektiv som omtaler grunnleggende faser og fordeling av roller og ansvar i byggeprosjekter.

Prosjektforløpet er delt inn i faser slik anbefaling i forhold til god praksis for prosjektstyring tilsier. Det er beskrevet mål, oppgaver og krav i de forskjellige fasene, samt listet opp alle krav til prosjektmandatet som skal utarbeides og oppdateres for alle faser.

Prosedyre for prosjektstyring sier ikke noe om størrelsen på et prosjekt for at denne prosedyren skal tas i bruk. Etter vårt skjønn bør dette klart fremgå slik at det ikke blir en skjønnsmessig vurdering av om prosjektet skal følge denne prosedyren eller ikke.

### *Konseptfasen*

Etter vår vurdering har kommunen (uavhengig av hva som gjøres i praksis) en mangelfull skildring av rutiner som bør inngå i en første konseptfase, fra idé til budsjett og økonomiplan. Dette sett opp imot prosjektveiviseren sine anbefalinger om hvilket sentralt innhold som bør inngå i utredningen i en første konseptfase. Kommunen sine prosedyrer beskriver hvilke tiltak som må gjøres før valg av konsept kan foretas, men ikke hvordan disse tiltakene skal gjennomføres.

### *Planleggingsfasen*

Formålet med planleggingsfasen er å sikre at virksomheten har en god forståelse for arbeidet som er krevd for å gjennomføre prosjektet, før en forplikter seg til en betydelig investering. Utarbeidningen av en PA-bok i planleggingsfasen ved kommunens byggeprosjekter samsvarer med god praksis, men det står ikke nedskrevet i noen rutiner at det skal formuleres en PA-bok eller hva den skal inneholde. En sentral anbefaling er at det inkluderes i rutinene at det skal utarbeides et styringsdokument (PA-boken) med oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, som overordnede rammer, gjennomføringsstrategi og prosjektplan.

Sett oppimot god praksis savner vi også som en del av rutinene at det skal utarbeides en gevinstrealiseringsplan. En gevinstrealiseringsplan bør blant annet inneholde hvem som er prosjektet sin gevinstansvarlig og hva som ligger i dette ansvaret, en oversikt over prosjektet sine gevinster, samt plan for tiltak og oppfølging av at en realiserer gevinster.

## System og rutiner for prosjektstyring i gjennomføringsfasen

### *Gjennomføringsfasen*

Etter vår vurdering mangler kommunen (uavhengig av hva som gjøres i praksis) rutiner som beskriver hvordan gjennomføringsfasen skal utføres. Kommunen har en prosjektstyringsprosedyre som kalles "prosedyre for prosjektstyring". Et avsnitt i denne prosedyren beskriver hvordan hovedprosjektfasen skal gjennomføres, men vi vurderer denne beskrivelsen som for snever. Prosedyren sier at det skal foretas en daglig stedlig kontroll på byggeplassen om at alle spesifiserte krav oppfylles, men det er

ikke beskrevet hvordan kontrollen skal gjennomføres eller hvilke spesifiserte krav som skal undersøkes.

### *Organisering, roller og ansvar*

Prosjekteier utnevner og er selv leder av prosjektstyret/styringsgruppen og representerer oppdragsgiver. Prosjekteier er den viktigste beslutningstakeren og skal ha et aktivt forhold til prosjektmodellen. Det kan etter vår mening spesielt tydeliggjøres hvilken rolle prosjekteier og eventuelt styringsgruppen har som beslutningstaker, gjennom hele prosjektet sitt løp.

## **Prosjektstyring i praksis: Ullerud Helsebygg**

### *Arbeid med beslutningsgrunnlag*

Vår samlede vurdering er at kommunen i stor grad har hatt et strukturert arbeid med beslutningsgrunnlag for Ullerud Helsebygg. Det er blant annet benyttet faseinndeling, utredet alternative løsninger med kostnadsanslag, og gjort et grundig arbeid med kartlegging av tilstand og behov samt involvering av brukerinteressenter. Samtidig ser vi mangler som gjør at vi ikke kan konkludere med at arbeidet med beslutningsgrunnlaget har vært fullt ut tilfredsstillende, sett opp imot god praksis for prosjektstyring. Etter vår vurdering burde kommunen særlig ha gjort en innledningsvis bredere vurdering av mulige konsepter, synliggjort drifts- og vedlikeholdskostnader, og hatt en klarere plan rundt hvilke kvalitative og kvantitative gevinster som skulle realiseres gjennom prosjektet.

### *Prosjektfaser*

Innholdet i konseptfasen sikrer 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. Før det ble vedtatt at prosjektet skulle gjennomføres med tilhørende kostnadsramme og prosjektmandat av kommunestyret, ble det gjennomført to temadiskusjoner og en konseptstudie. I tråd med god praksis utredet konseptstudien til Ullerud helsebygg alternative løsninger med kostnadsanslag. Den foreslåtte løsningen er begrunnet med resultater fra flere tekniske/økonomiske gjennomganger som har vært gjennomført, og konseptstudien gir etter vår vurdering en god presentasjon av arbeidet med kartlegging av tilstand og behov som har vært gjort.

Konseptstudien kunne med fordel også i større grad ha beskrevet vurderinger av hva som skal til for at prosjektet blir en suksess. God praksis tilsier videre at man på dette stadiet også beskriver hvilke kvalitative og kvantitative gevinster man forventer at prosjektforslaget vil gi, uttrykt i målbare enheter, sett opp imot dagens situasjon.

Etter vår vurdering er styringsdokumentasjonen i stor grad i samsvar med hva styringsdokumentasjon etter god praksis bør inneholde. Den inneholder et sammendrag, en beskrivelse av prosjektets produkter, gjennomført medvirkning hos identifiserte interessenter og videre kommunikasjonsstrategi, oppdatert kostnadskalkyle for prosjektkostnader og finansiering, prosjektorganisering for neste fase, rapporteringsrutiner og videre framdriftsplan. Det framgår etter vår vurdering å ha vært utført et godt arbeid med involvering og behandling av innspill fra brukerrepresentanter og andre interessenter, som en del av beslutningsgrunnlaget. Det er også positivt at det er utarbeidet en grundig analyse av prosjektets usikkerheter og at denne var ferdigstilt i forkant av kommunestyrets behandling av forprosjektet, som et supplerende beslutningsunderlag i overgangen til byggefasen.

Generelt vurderer vi at beslutningsgrunnlag i planlegging av prosjektet i større grad burde synliggjøre konsekvensene av kommunens forslag og valg, i form av innvirkning på drifts- og vedlikeholdskostnader og andre konsekvenser, og hvordan dette gir innvirkning på det totale handlingsrommet til kommunen.

Det burde også ha vært utarbeidet en gevinstrealiseringsplan som blant annet inneholder prosjektets mål, hvem som er prosjektets gevinstansvarlige, og hva som ligger i dette ansvaret, oversikt over

prosjektets gevinster, og tiltak og oppfølging. Fra vår gjennomgang av prosjektet kan vi ikke se at det har vært arbeidet systematisk med dette.

Våre anbefalinger er følgende:

1. Kommunen bør oppdatere sin prosedyre for prosjektstyring. Revisjonen har vist at det er forbedringspotensial i forhold til:
  - a. Å inkludere rutiner for å planlegge for gevinstrealisering. En gevinstrealiseringsplan bør blant annet inneholde hvem som er prosjektets gevinstansvarlige og hva som ligger i dette ansvaret, en oversikt over prosjektets gevinster, samt plan for tiltak og oppfølging av at man realiserer gevinster.
  - b. Tydeliggjøre hvilken rolle prosjekteier og eventuelt styringsgruppe har som beslutningstaker.
  - c. Det bør inkluderes rutiner for gjennomføring av analyser som tar for seg drifts- og vedlikeholdskostnader etter at utbyggingsprosjektet er ferdigstilt, og hvilke konsekvenser dette kan medføre.
  - d. Avklare hvilken størrelse på byggeprosjektene prosedyre for prosjektstyring skal gjelde for.

# Innhold

<b>1. Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn og formål	1
1.2 Problemstillinger	1
1.3 Revisjonskriterier	2
1.4 Metode	2
<b>2. Grunnlagsarbeid i forkant av investeringsbeslutninger</b>	<b>3</b>
2.1 Problemstilling og revisjonskriterier	3
2.2 Fakta	3
2.3 Vurdering	5
<b>3. System og rutiner for prosjektstyring i Gjennomføringsfasen</b>	<b>8</b>
3.1 Problemstilling og revisjonskriterier	8
3.2 Fakta	8
3.3 Vurdering	11
<b>4. Prosjektstyring i praksis: Ullerud helsebygg</b>	<b>12</b>
4.1 Revisjonskriterier	12
4.2 Arbeid med beslutningsgrunnlag	12
4.3 Roller og ansvar	17
4.4 Styring i gjennomføringsfasen	19
<b>5. Anbefalinger</b>	<b>22</b>
<b>6. Uttalelse fra rådmannen</b>	<b>23</b>
<b>Vedlegg 1 Dokumentliste</b>	<b>24</b>
<b>Vedlegg 2 Revisjonskriterier</b>	<b>26</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn og formål

Kontrollutvalget i Frogn kommune vedtok 21.06.18 etter konkurranse å tildele KPMG kontrakt for forvaltningsrevisjon av temaet "rutiner for styring av større investeringsprosjekter, fra beslutningsgrunnlag utarbeides frem til ferdigstilt prosjekt". Formålet med forvaltningsrevisjonen er å se til at kommunen har tilstrekkelig styring av investeringsprosjekter i konseptfasen, planleggingsfasen og gjennomføringsfasen, samt om det har vært gjennomført et godt grunnlagsarbeid i forkant av investeringsbeslutninger.

For å vurdere konkret praksis, inkluderer forvaltningsrevisjonen en vurdering av prosjektstyringen ved utbyggingen av Ullerud helsebygg. Formålet vil være å dra lærdom fra konkrete erfaringer til fremtidige prosjekt.

Gjennomgang av prosjektstyringen ved utbyggingen av Ullerud helsebygg er avgrenset til kommunen sin håndtering av prosjektstyringen (hvordan man har jobbet). Revisjonen omfatter ikke konkrete vurderinger og avgjørelser gjort i prosjektet (hva man har bestemt). Gjennomgangen er avgrenset til å se på konseptfasen, planleggingsfasen og gjennomføringsfasen av prosjektstyringen.

Forvaltningsrevisjonen er forbedringsorientert, og har som formål å gi anbefalinger om tiltak der det avdekkes avvik eller mulige forbedringsområder.

## 1.2 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen gir svar på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad sikrer Frogn kommune et godt grunnlagsarbeid i forkant av sine investeringsbeslutninger, herunder:
  - a. Rutiner, kompetanse og kapasitet?
  - b. Analyse og risikovurderinger?
2. Har Frogn kommune hensiktsmessige systemer og rutiner for prosjektstyring, herunder:
  - a. Grunnlag for beslutning om gjennomføring?
  - b. Prosjektorganisering, roller, ansvar og myndighet?
  - c. Krav til risikovurderinger?
3. Er styring og oppfølging tilfredsstillende i gjennomføringsfasen, herunder:
  - a. Overvåking av risiko og håndtering av avvik?
  - b. Oppfølging i forhold til økonomi, fremdrift, kvalitet og rammer som er satt?
  - c. Rapporteringsrutiner?

## 1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen måles mot. Revisjonskriterier må være aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Sentrale kilder til å utlede revisjonskriterier er:

- ✓ Kommune-lovens §23 om betryggende kontroll
- ✓ Politiske vedtak og føringer
- ✓ Kommunens egne prosjektstyringsverktøy (reglement, veiledere, prosedyrer og lignende)
- ✓ God praksis for prosjektstyring, med utgangspunkt i "Felles prosjektmodell for offentlig sektor", Prosjektveiviseren.no og Prince2

## 1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krav i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>1</sup>. For å svare på problemstillingene er følgende teknikker brukt for å samle inn data:

- ✓ Dokumentinnsamling og analyse
- ✓ Intervju

Til grunn for rapporten ligger en gjennomgang og analyse av sentrale dokument opp mot revisjonskriteriene. Liste over mottatt og gjennomgått dokumentasjon er tatt inn i vedlegg 1.

Det er gjennomført intervju med fire personer. Vi har snakket med rådmann, prosjektkoordinator eiendomsutvikling og utbygging, enhetsleder for eiendom, enhetsleder i enhet for teknisk drift og forvaltning.

Intervju har vært en sentral informasjonskilde, og utvalget av personer er basert på forventet informasjonsverdi, personene sin erfaring og formelt ansvar i forhold til forvaltningsrevisjonen sitt formål og problemstillinger. Formålet med intervjuene har vært å få utfyllende og supplerende informasjon til dokumentasjonen vi har mottatt fra kommunen. Data fra intervjuene er verifisert av respondentene, dvs. at respondentene har fått mulighet til å lese igjennom referatene og gjøre eventuelle korrigeringer.

Datainnsamlingen ble avsluttet 22.10.2018. Rapport er sendt rådmannen til uttale den 16.11.2018, med høringsfrist den 23.11.2018.

---

<sup>1</sup> Utgitt av Norges Kommunerevisorforbund.



# 2. Grunnlagsarbeid i forkant av investeringsbeslutninger

## 2.1 Problemstilling og revisjonskriterier

I dette kapitlet vurderer vi i hvilken grad Frogn kommune sikrer et godt grunnlagsarbeid i forkant av sine investeringsbeslutninger.

Denne problemstillingen retter seg mot tidligste fase av et prosjekt, hvor kommunen innledningsvis utreder behov og velger det konseptet som en mener er best egnet til å tilfredsstillere det behovet som blir definert. En tilstrekkelig bred analyse av ulike muligheter/alternativer og innledende risiko- og usikkerhetsvurderinger er sentrale elementer som bør inngå i dette arbeidet. Dette grunnlagsarbeidet 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 prosjekter som bidrar til å realisere kommunens mål. Interessant i den forbindelse er blant annet om det utpekes en klar leder av det innledende utredningsarbeidet.

Revisjonskriteriene er utledet fra god praksis for prosjektstyring, se beskrevet i vedlegg 2.

## 2.2 Fakta

### 2.2.1 Rutiner, kompetanse og kapasitet

Frogn kommune har et eget skriv om prosedyrer ved prosjektstyring som har som formål å sette mål, prinsipper og krav til operasjonelle rutiner. Denne prosedyren omfatter alle utbyggingsprosjekter med Frogn kommune som byggherre og der prosjektgjennomføringsansvaret ligger hos enhet for eiendomsforvaltning.

#### *Prosjektfaser*

Proseduren for prosjektstyring spesifiserer at konseptvalgfase, skisseprosjektfase og forprosjektfase må gjennomføres før kommunestyret kan vedta om et utbyggingsprosjekt skal videre til gjennomføringsfase og utbygging kan igangsettes. I konseptvalgfase avklares mål, ambisjoner, krav, behov og forventninger ved prosjektet. Konseptuelle begreper vurderes og lokalisering av utbyggingsprosjektet avklares. Den enkelte tjenestesektor med tilhørende sektor-kommunalsjef har ansvaret for sine prosjekter i konseptvalgfase. I denne fasen er Frogn kommunes eiendomsforvaltning rådgiver og tilbyr tjenestene:

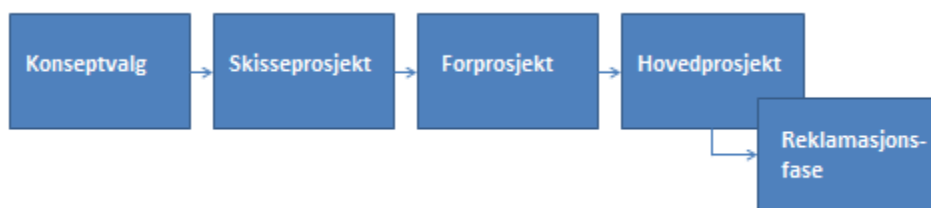
- Behovsstudier
- Mål-/kravdokument
- Mulighetsstudier
- Alternativeanalyser
- Konseptutredninger

I konseptfasen blir det gjennomført en konseptstudie der mål, ambisjoner, krav, behov og forventninger avklares. Hensikten med en konseptstudie er å fremskaffe et beslutningsgrunnlag der det kan gjøres reelle valg mellom alternative løsninger basert på kvalitetssikret kunnskap om konsekvenser av valgene, noe som innebærer at:

- Konseptuelle valg kan være godt forankret i vedtatte planer for utvikling
- Flere alternative, prinsipielle løsninger/muligheter blir vurdert og at vurderinger og valg er forankret i behov, mål og rammer. Alternativene skal være reelle og skal kunne skilles klart fra hverandre
- Tid og ressurser til utredning og planlegging benyttes bare til et prosjekt som skal gjennomføres
- Skjerme detaljplanlegging/prosjektering og gjennomføring av prosjektet mot kostbare endringer, som skyldes manglende avklaringer på politisk og administrativt nivå
- Opprettholde frihet til å endre innhold og omfang så lenge som mulig, og til å gjøre alternative veivalg mens kostnadene for endring er lave

Når konseptvalg er tatt og politisk vedtak om gjennomføring med tilhørende kostnadsramme og prosjektmandat foreligger, kan skisseprosjektfasen iverksettes. Hovedmålet i denne fasen er å utarbeide et rom- og funksjonsprogram som skal danne grunnlaget for forprosjektfasen. Skisseprosjektet visualiseres ved skissetegninger som viser flere alternativer for konstruksjoner. Det utarbeides en beskrivelse av prosjektets risikofaktorer og usikkerheter, samt at det også skal etableres en kalkyle for gjennomføring av forprosjekt og hovedprosjekt. Skisseprosjektfasen er den viktigste fasen for oppdragsgiver og brukere i prosjektet og gjennomføres med en høy grad av medvirkning. Fasen avsluttes når detaljerte arealbehov og kvalitetskrav er avklart og skal godkjennes av oppdragsgiver.

Forprosjektfasen iverksettes når politisk vedtak om gjennomføring foreligger med angitt kostnadsramme og fullmakt. Denne fasen omfatter utvikling av arkitekttegninger og beskrivelser av tekniske krav, valg av entreprisemodell, søknad om rammetillatelse, gjennomføring av anbudsrunder, inkludert tekniske avklaringer og forhandlinger med best anbyder slik at totalkostnad kan angis på et presist nivå. Dersom det etter anbudsrunder viser seg at prosjektet ikke kan gjennomføres innenfor vedtatte krav og forutsetninger, skal formannskapet/kommunestyret informeres og eventuelt behandle investeringsprosjektet på nytt. Kontrakt med entreprenør kan ikke inngås før det er avklart om prosjektet kan gjennomføres innenfor vedtatte rammer. Når det er avklart at prosjektet kan gjennomføres innenfor vedtatte rammer iverksettes hovedprosjektfasen. Her starter den fysiske byggingen av prosjektet.



### Prosjektdirektiv

I alle utbyggingsprosjekter skal det utarbeides og godkjennes et prosjektdirektiv. Prosjektdirektivet utarbeides/oppdateres for hver fase i prosjektet og skal inneholde følgende elementer:

- Prosjektets effektmål og resultatmål
- Prosjektets økonomiske rammer, milepæler og leveranser
- Kriterier for godkjenning av prosjektets leveranser

- Prosjektorganisasjonen (inkludert brukermedvirkning)
- Fremdriftsplan
- Prosjektbudsjett
- Retningslinjer for avviks- og endringshåndtering
- Økonomisk fullmaktstruktur for disponering av prosjektereserven

### PA-bok

PA-bok er en prosjektadministrativ håndbok som ofte brukes i større bygge- og anleggsprosjekter. PA-boken omfatter de prosjektadministrative bestemmelser, rutiner og orienteringer som trengs for en god gjennomføring av, og holde en forretningsmessig orden i prosjektet.

Entreprisen i byggeprosjektene skal administreres etter de retningslinjene og prosedyrene som står i PA-boken. Etablert praksis i kommunen er at det lages en egen PA-håndbok til hvert prosjekt. Hensikten med PA-bøkene er å sikre at byggeprosjektene gjennomføres på beste måte i henhold til fremdrift, kvalitet, miljø og økonomi. Prosjektleder har ansvaret for at PA-boken blir distribuert til dem som er tillagt ansvar i prosjektet. Byggherre kan med en ukes varsel endre eller supplere de prosjektadministrative reglene.

## 2.2.2 Analyse og risikovurderinger

Hvert prosjekt har en operativ byggeleder som følger opp leverandøren på byggeplassen dag for dag. Byggelederen er underlagt ansvarsrett, og er ansvarlig for at tiltak skal utføres i samsvar med de krav som følger av bestemmelsene gitt i Plan- og bygningsloven. Bruk av eksterne byggeledere er en måte å spre risikoen i prosjektet på. Byggelederne er underlagt ansvarsrett i henhold til signert kontrakt.

Kommunen deltar i et pilotprogram hvor praksisen BVP (Best value procurement) blir utprøvd. Ved bruk av BVP er ikke pris den mest tungtveiende faktoren ved tildeling av kontrakter og utpeking av entreprenører. BVP-modellen legger vekt på kvalitet og erfaring som sentrale tildelingskriterier. Det blir også gjennomført intervju med leverandøren. For å sikre etterprøvnbarhet blir det skrevet referat fra intervjuene.

Rammene for oppdraget er satt gjennom konkurransegrunnlaget. Når kommunen går for laveste pris er det kommunens erfaring at entreprenøren tenderer å være spekulativ. I slike tilfeller har kommunen erfaring med at det ofte blir brukt en del ressurser på å kontrollere entreprenøren. Entreprenøren stiller ofte med eget malverk som kommunen (prosjektleder) kontrollerer. Kommunen har derfor ikke eget malverk.

## 2.3 Vurdering

### 2.3.1 Vedlikehold av prosedyre prosjektstyring og prosjektdirektiv

Vi observerer at Frogn kommune har en kjent prosjektstyringsprosedyre og prosjektdirektiv som omtaler grunnleggende faser og fordeling av roller og ansvar i byggeprosjekter.

Prosjektforløpet er delt inn i faser slik anbefaling i forhold til god praksis for prosjektstyring tilsier. Det er beskrevet mål, oppgaver og krav i de forskjellige fasene, samt listet opp alle krav til prosjektmandatet som skal utarbeides og oppdateres for alle faser. I kommunens prosedyre er det også lagt inn krav om at vedtak skal fattes i kommunestyre før skisseprosjekt, forprosjekt og hovedprosjekt igangsettes. Dette sørger for tilstrekkelig forankring i prosjektet og at det politiske nivået blir informert om prosjektets status og må følgelig ta stilling til prosjektets videre fremdrift. Samtidig mener vi at det med fordel kunne utdypes enda mer detaljering av innhold i prosjektfasene.

Prosedyre for prosjektstyring sier ikke noe om størrelsen på et prosjekt for at denne prosedyren skal tas i bruk. Etter vårt skjønn bør dette klart fremgå slik at det ikke blir en skjønnsmessig vurdering av om prosjektet skal følge denne prosedyren eller ikke.

### 2.3.2 Konseptfasen

Etter vår vurdering har kommunen en mangelfull beskrivelse av rutiner som bør inngå i en første konseptfase, fra idé til budsjett og økonomiplan. Dette sett oppimot prosjektveiviseren sine anbefalinger om hvilke sentralt innhold som bør inngå i utredningen i en første konseptfase. Kommunen sine prosedyrer beskriver hvilke tiltak som må gjøres før valg av konsept kan foretas, men ikke hvordan disse tiltakene skal gjennomføres.

Sett oppimot prosjektveiviseren sine anbefalinger om god praksis for prosjektstyring for hva som skal inngå i utredningen av et mulig prosjekt er det positivt at prosedyren sier at det skal gjennomføres behovsstudier, mulighetsstudier, alternativeanalyser og konseptvalgsutredninger. Hva de forskjellige studiene og utredningene innebærer, og hvordan de skal gjennomføres står ikke nedskrevet i noen av kommunens rutiner.

Kommunen har ikke fremlagt rutiner og prosedyrer for å utarbeide en utredning av alternative konsept, med konsekvenser for framdrift, kostnad og kvalitet for ulike alternativ. Vi kan heller ikke se at det eksisterer rutiner for å utarbeide et prosjektforslag med grunnngivelse for valg av det konseptet en mener er best egnet til å tilfredsstille et definert behov. I tillegg til å grunnngi hvorfor en har landet på det anbefalte konseptet, bør prosjektforslaget blant annet foreløpig beskrive prosjektet sine produkt, og hvilke gevinster prosjektet skal hente. Selve grunnngivelsen for det prosjektet som en foreslår bør i tillegg til prosjektkostnadene, drifts- og vedlikeholdskostnadene og finansiering inneholde en beskrivelse av hvordan prosjektet skal bidra til å oppnå gevinster, når gevinstene skal hentes og hvilken gevinstene er beregnet til. Dette savner vi omtalt i kommunen sine prosedyrer og direktiv.

### 2.3.3 Planleggingsfasen

Prosjektveiviserens neste fase, planleggingsfasen, omtaler overordnet planlegging og svarer grovt sett til det som Frogn kommune deler inn i de to fasene skisseprosjektfasen og forprosjektfasen. Vår vurdering er at kommunen har en mangelfull beskrivelse av rutiner og prosedyrer i disse fasene sett oppimot det som er god praksis.

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. Utarbeidingen av en PA-bok i planleggingsfasen ved kommunens byggeprosjekter samsvarer med god praksis, men det står ikke nedskrevet i noen rutiner at det skal formuleres en PA-bok eller hva den skal inneholde. Etter vår vurdering burde det ha vært rutiner for utarbeiding av et styringsdokument (PA-boken) med oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, som overordnede rammer, gjennomføringsstrategi og prosjektplan.

I PA-boken er det nevnt at det skal utarbeides en hovedfremdriftsplan, og videre en detaljert faseplan. Det er ikke spesifisert hva disse planene skal inneholde. I følge god praksis for prosjektstyring vil det være relevant at en hovedplan beskriver faser, hovedleveranser (milepæler), relevant informasjon og erfaringer fra tidligere prosjekter, investeringsplan, og hvor det skal tas høyde for aktiviteter som må gjennomføres i samband med overføring til linja (opplæringstiltak, endringer i arbeidsprosesser osv.).

Sett oppimot god praksis savner vi også rutiner for gevinstarbeid. En gevinstrealiseringsplan bør blant annet inneholde hvem som er prosjektet sin gevinstansvarlig og hva som ligger i dette ansvaret, en oversikt over prosjektet sine gevinster, samt plan for tiltak og oppfølging av at en realiserer gevinster.

I tråd med god praksis for prosjektstyring står det i rutinene at det skal utarbeides en beskrivelse av risikofaktorer og usikkerheter forbundet med gjennomføringen av prosjektet. I malen for prosjektdirektivet er det også satt opp punkt for gjennomgang av risikofaktorer og tiltak for å redusere risiko. Dette punktet skal oppdateres og vurderes i alle fasene i prosjektet. Etter vår mening medfører

dette at det ligger godt til rette for å fange opp og vurdere eventuelle risikoer i de forskjellige fasene i prosjektet.

# 3. System og rutiner for prosjektstyring i gjennomføringsfasen

## 3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

I dette kapittelet besvarer vi problemstilling 2. "Har Frogn kommune hensiktsmessige systemer og rutiner for prosjektstyring? (For hele prosjektforløpet)."

Denne problemstillingen omhandler styringen av den videre planleggingen av prosjektet. Dette skjer typisk i kommuner gjennom en programmeringsfase samt en mer detaljert prosjekteringsfase, men også andre betegnelser og faseinndelinger blir brukt. Det vesentlige er at formålet med planleggingen er å sikre at virksomheten har en god forståelse for arbeidet som kreves for å gjennomføre prosjektet, og prosjektets økonomiske og andre konsekvenser og usikkerheter, før kommunen endelig forplikter seg til en betydelig investering. Resultatet fra fasen bør være en samling styringsdokumentasjon som brukes til å fatte beslutninger om gjennomføring av prosjektet, og som styringsredskap i etterfølgende faser. Dette omfatter gjerne (men ikke utelukkende) prosjektets styringsdokument (som er en videreføring av prosjektforslaget i den forutgående fasen), videre prosjektorganisering med roller og ansvar (inkludert eventuelle eksterne prosjekttressurser) og faseplan, vurderinger av risiko- og usikkerheter og hvordan disse skal håndteres i det videre prosjektet, og en gevinstrealiseringsplan.

I dette kapittelet skal vi også besvare problemstilling 3. "Er styring og oppfølging tilfredsstillende i gjennomføringsfasen."

Problemstilling tre omhandler både den administrative styringen (ved prosjekteier/prosjektansvarlig/styringsgruppe) og den operative styringen (ved prosjektleder/byggeleder) av prosjektet i selve gjennomføringsfasen. For å vurdere om styring og oppfølging er tilfredsstillende i gjennomføringsfasen vil vi se nærmere på i hvilken grad kommunen har klare rutiner og prosedyrer.

Revisjonskriteriene er utledet fra god praksis for prosjektstyring, se beskrevet i vedlegg 2.

## 3.2 Fakta

### 3.2.1 Rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekt

Rutinene for gjennomføring av investeringsprosjekter står nedskrevet under "prosjektforløp" i kommunen sitt eget skriv om prosedyrer ved prosjektstyring. I rutinen brukes begrepet hovedprosjektfase om gjennomføringsfasen. Hovedprosjektfasen iverksettes når politisk vedtak om gjennomføring med angitt kostnadsramme og fullmakt foreligger. I denne fasen gjennomføres den fysiske byggingen i henhold til vedtak, fullmakt og økonomiske rammer. I hovedprosjektfasen skal det være daglig stedlig kontroll på byggeplass for å sikre at alle spesifiserte krav oppfylles. Alle avvik skal dokumenteres skriftlig og behandles i henhold til kommunens prosedyre for avviks- og endringshåndtering. Det skal videre utarbeides offisiell sluttrapport som godkjennes av oppdragsgiver.

### 3.2.2 Prosjektorganisering, roller, ansvar og myndighet

Ved hvert enkelt utbyggingsprosjekt har rådmannen ansvaret for å peke ut prosjekteier, prosjektansvarlig og prosjektleder. Rollen som prosjektcontroller skal ivaretas av økonomienheten. Ved oppstart av et prosjekt skal rollene avklares og skrives ned i prosjektdirektivet.

Prosjekteier er ansvarlig for å:

- Definere prosjektets mål, krav og mandat
- Fremme prosjektets mandat og kostnadsramme til politisk godkjenning (alle faser)
- Godkjenne prosjektets leveranser og rapportere til politisk beslutningsnivå

Prosjektansvarlig er ansvarlig for:

- Prosjektets leveranser
- Sikre at nødvendige ressurser stilles til disposisjon for prosjektet
- Disponering av prosjektreserven i tråd med definerte fullmakter

Prosjektleder er ansvarlig for:

- Er administrativ leder av byggeprosjektet og er den eneste som er gitt fullmakt av rådmannen til å forplikte byggherren økonomisk gjennom avtale
- Lede og gjennomføre prosjektet innenfor vedtatt prosjektmandat og kostnadsramme
- Sikre tilfredsstillende brukermedvirkning
- Styre og koordinere bruken av alle faglige ressurser som arbeider i prosjektet
- Definere prosjektets oppbyggingsstruktur og prosjektbudsjett
- Håndtere avvik og endringer i tråd med definerte retningslinjer
- Innstille ved behov på disponering av prosjektreserven
- Avlegge sluttrapport og prosjektrekskap

Prosjektcontroller er ansvarlig for:

- Bistå prosjektleder i utarbeidelse av prosjektbudsjett
- Kontrollere prosjektregistreringen og at rutiner for prosjektrapportering er tilfredsstillende
- Registrere prosjektet i økonomisystemet
- Bistå prosjektleder i utarbeidelse av prosjektrapporter
- Kontrollere at postering av transaksjoner i prosjektet er korrekte og at transaksjonene er i overensstemmelse med inngåtte avtaler

### **3.2.3 Krav til risikovurderinger**

Entreprenøren skal vurdere byggherrens konklusjoner, samt gjøre selvstendige vurderinger av risikofylte arbeidsoperasjoner. Begge parter skal gi løpende tilbakemelding om nye risikoforhold eller endrede forutsetninger i risikovurderingen. Dokumentasjon av entreprenørens egne risikovurderinger og sikker-jobb-analyser (SJA) skal overleveres byggherre før arbeidsoppstart, og det forutsettes at alle



involverte deltar under utarbeidelse av SJA. Det skal også gjennomføres en kartlegging av aktiviteter som kan medføre en risiko.

### 3.2.4 Overvåking av risiko og håndtering av avvik

I gjennomføringsfasen skal det daglig være stedlig kontroll på byggeplass for å sikre at alle spesifiserte krav oppfylles. Alle avvik skal dokumenteres skriftlig og behandles i henhold til kommunens prosedyrer for avviks og endringshåndtering. Det er prosjektleders ansvar å håndtere avvik og endringer i tråd med definerte retningslinjer.

Totalentreprenøren har ansvaret for straks å rapportere avvik til byggeleder med kopi til prosjektleder og den/de fagrådgivere som er involvert i avviket. Rapportering skal skje skriftlig med totalentreprenørens avviksskjema. En kort oppsummering av endringens bakgrunn og omfang, samt priskonsekvens skal fremkomme av det utfylte endrings skjemaet.

Hvis leverandøren leverer en endringsmelding er det byggelederen som først tar stilling til endringsmeldingen. Hvis byggeleder godkjenner endringsmeldingen løftes den opp til prosjektleder, eventuelt styringsgruppen på større endringsmeldinger, som endelig godkjenner endringsmeldingen. Hvis det skjer endringer i prosjektet som går på endring av funksjon eller endring av formålet til prosjektet må det godkjennes av kommunestyret. Hvis det oppstår store avvik eller endringer, er det praksis at rådmann lukker formannskapet å orientere for dem.

### 3.2.5 Oppfølging i forhold til økonomi, fremdrift, kvalitet og rammer som er satt

#### *Kvalitetsplan for prosjektering og utførelsesfasen*

Totalentreprenøren skal senest innen 4 uker etter at avtalen er undertegnet av begge parter, og før aktuelle arbeider settes i gang, levere byggherren en kvalitetsplan for egne prosjekteringsarbeider. Denne planen skal holdes løpende oppdatert og godkjennes av byggherren. Planen skal fastlegge de viktigste kvalitetsaspektene og hvilke prosedyrer, kontroller og dokumentasjon som skal gjelde for kontraktsarbeid.

#### *Fremdrifts- og betalingsplan*

Entreprenøren skal levere fremdriftsplanen til byggherren før arbeidsoppstart, og denne gjennomgås på første byggherremøte og byggemøte. Fremdriftsplan anses som et viktig virkemiddel i det å skape en sikker anleggsplass, og forutsettes oppdatert etter avtale. I fremdriftsplanen skal det fastsettes når de enkelte aktivitetene ved utbyggingsprosjektet skal være ferdig. Det skal merkes i fremdriftsplanen de operasjoner som må gjennomføres som krever en risiko vurdering og en sikker jobb analyse (SJA). Oppfølging av dette skal skje gjennom koordinering i utførelsesfasen.

Tidlig i prosjektet skal entreprenøren lage en betalingsplan som må godkjennes av kommunen. Entreprenørens fremdrift i prosjektet må samsvare med betalingsplanen. Samsvarer den ikke, venter kommunen med utbetalingen til entreprenørens fremdrift er i tråd med betalingsplanen. Avviker entreprenøren stort fra fremdrifts- og betalingsplanen, kan kommunen kreve at entreprenøren lager en ny fremdrifts- og betalingsplan.

#### *Styringsgruppe*

Hvert prosjekt skal ha en styringsgruppe som skal se til at byggeprosjektet er under kontroll. Styringsgruppen består av rådmannsgruppen, prosjektleder og eiendomsleder. Styringsgruppen har ingen operasjonell styring av byggeprosjektet, og er sjeldent aktiv i selve gjennomføringen av prosjekter. Styringsgruppen holdes orientert om byggeprosjektets tilstand gjennom ukereporter og månedsrapporter. Det er ikke klare rutiner for hvordan og når prosjektleder skal rapportere økonomi og fremdrift til styringsgruppen eller prosjekteieren.



Styringsgruppemøter blir regelmessig gjennomført tidlig i prosjektet (konseptfase, skisseprosjekt og forprosjekt). I gjennomføringsfasen avholdes styringsgruppemøter ved behov og når det oppstår større avvik i fremdrift og ved større endringsordrekav. Styringsgruppen skal se til at byggeprosjektet er under kontroll og gjennomføres innenfor de fullmakter rådmannen er gitt av kommunestyret.

#### *Byggherremøter*

Byggherremøter ledes av byggeleder hos byggherren og skal inneholde de samme hovedpunkter som skal gjennomgås på hvert byggherremøte. Hovedpunktene de tar for seg på møtene er beslutningsplan, godkjenning av løsninger og beslutninger, gjennomgang av fremdriftsplan og eventuelle endringer, forstående arbeid de neste ukene, prosjektering, økonomi, oversikt bemanning, BREEAM, SHA, HMS og avviksbehandling. Det skal avholdes byggherremøter etter behov og minimum hver 14. dag og ukentlig ved særskilte behov, som ledes og refereres av byggeleder. Det blir ført referat fra møtene om forhold som handler om fremdrift, SHA og HMS. Byggherren kan innkalle til ekstra byggemøter med 3 dagers frist. Her skal de siste 14. dagers avviksrapporter gjennomgås.

### **3.3 Vurdering**

#### **3.3.1 Gjennomføringsfasen**

Etter vår vurdering mangler kommunen formelle rutiner som beskriver hvordan gjennomføringsfasen skal utføres. Et avsnitt i prosedyre for prosjektstyring beskriver hvordan hovedprosjektfasen skal gjennomføres, men vi vurderer denne beskrivelsen som for snever. Prosedyren sier at det skal foretas en daglig stedlig kontroll på byggeplassen der det sjekkes at alle spesifiserte krav oppfylles. Det er ikke beskrevet hvordan denne kontrollen skal gjennomføres eller hvilke spesifiserte krav som skal undersøkes.

Sett oppimot prosjektveiviserens anbefalinger for god praksis for prosjektstyring savner vi rutiner som beskriver hvordan prosjektbegrunnelse og gevinstrealiseringsplan skal oppdateres underveis i prosjektet. Utarbeidingen av PA-boken samsvarer med god praksis for prosjektstyring for utførelsesfasen som tar for seg hvordan oppfølging i forhold til økonomi, fremdrift, kvalitet og rammer som er satt skal følges opp der, men det står ikke nedskrevet i noen rutiner at det skal formuleres en PA-bok eller hva den skal inneholde.

#### **3.3.2 Organisering, roller og ansvar**

Etter vår vurdering har Frogn kommune i sin prosedyre og direktiv for prosjekter i all hovedsak definert prosjektorganisering, sentrale skiller mellom prosjektroller og deres ansvar i tråd med god praksis.

Ifølge prosjektveiviseren er det virksomhetsledelsen som vurderer om prosjektforslag understøtter målene til kommunen og avgjør om planleggingsfasen kan starte. Vi vurderer at dette er hensyntatt i kommunens organisering. Vi vurderer også at kommunens organisering samsvarer med god praksis for roller og ansvar i den videre planleggingen av prosjekter. Prosedyrene tydeliggjør at det skal pekes ut en prosjektansvarlig som har det overordnede administrative ansvaret for at prosjektet blir gjennomført som forutsatt, og en prosjektleder som har det mer operative ansvaret.

Prosjekteier utnevner og er selv leder av prosjektstyret/styringsgruppen og representerer oppdragsgiver. Prosjekteier er den viktigste beslutningstakeren og skal ha et aktivt forhold til prosjektmodellen. Det kan etter vår mening spesielt tydeliggjøres i rutinene hvilken rolle prosjekteier og eventuelt styringsgruppen har som beslutningstaker, gjennom hele prosjektet sitt løp.

# 4. Prosjektstyring i praksis: Ullerud helsebygg

## 4.1 Revisjonskriterier

I kapittel fem beskriver og vurderer vi i hvilken grad kommunen har vært i samsvar med god praksis samt egne systemer og rutiner for prosjektstyring i arbeidet med prosjektet Ullerud helsebygg. I tråd med mandatet til forvaltningsrevisjonen har vi særlig fokusert på utrednings- og planleggingsfasen da svakheter i disse erfaringsmessig kan ha uheldige konsekvenser for gjennomføringen og sluttresultatet og gi seg utslag i mangelfull prosjektstyring.

Revisjonskriterier er beskrevet i vedlegg 2.

## 4.2 Arbeid med beslutningsgrunnlag

### 4.2.1 Fakta

#### *Konseptvalgfasen*

I konseptvalgfasen ble det gjennomført to temadiskusjoner som tok for seg bakgrunn, mål og mandat, virksomhetsbeskrivelse, situasjonen nå og i fremtiden, samt byggebeskrivelse, plan for utviklingen av virksomheten og bygget. Med utgangspunkt i funnene som ble lagt frem i temadiskusjonene ble det gjennomført en konseptstudie som utredet kapasitetsbehov, reguleringsforhold og forskjellige løsningsforslag, samt drift og kostnader ved utbyggingen. Her ble det lagt frem og videreutviklet flere utbyggingsforslag, men studien anbefalte alternativ C i massivtre. Konseptstudiens anbefalte konseptmodell ble lagt frem for kommunestyret og vedtatt.

#### *Skisseprosjektfase*

Byggeprosjektet tok utgangspunkt i ideprosjektet fra konseptstudiet, og ble videreutviklet med utgangspunkt i de økonomiske og arealmessige rammene som tidligere var blitt vedtatt. I denne fasen ble det avholdt to møter med Husbanken, flere prosjekteringsmøter, en rekke brukermøter, særmøter angående kjøkken, drift og medisinsk forbruksmateriale for å verifisere vedtatte arealrammer og avdekke eventuelle funksjonelle endringer som det måtte tas hensyn til i prosjektet. Det ble utarbeidet flere skissetegninger til flere ulike konsepter. Fasen hadde et fokus på å få til en helhetlig planløsning samt organisere hovedfunksjonene med best mulig innbyrdes plassering, og da med hovedvekt på beboerne, besøkende og drift. Det ble påpekt at den kompakte og trange tomtesituasjonen med sammenkobling til eksisterende bygningsmasse, har gitt en del utfordringer. Dette påvirket den prosjekterte løsningen, og på enkelte områder gav dette premisser for valgene som ikke gidde den mest optimale funksjonelle og økonomiske løsning. Det ble videre påpekt at det valgte konseptet har gitt mange gode funksjonelle og arkitektoniske kvaliteter, og en oppskrift på at prosjektet kan videreutvikles til et vellykket byggeprosjekt.

#### *Forprosjektet*

Denne fasen omfattet utvikling av arkitekttegninger og beskrivelser av tekniske krav, ytelsesbeskrivelser, valg av entreprisemodell, søknad om rammetillatelse, søknad om økonomisk støtte fra Husbanken, gjennomføring av anbudsrunder, inkludert tekniske avklaringer og forhandlinger med best anbyder slik at totalkostnad kunne angis på et presist nivå. Det ble gjennomført vurderinger, og formulert skissetegninger av flere alternativer for hvordan helsebygget skulle konstrueres. Dette innebefattet også flere versjoner av bygget konstruert i både massivtre og stål og betong.

## Konseptstudie

Før det ble vedtatt av kommunestyret at Ullerud helsebygg skulle bygges ble det utarbeidet en konseptstudie utført av Jostein Rønsen Arkitekter AS og en intern prosjektgruppe i kommunen. Denne konseptstudien utviklet seg på grunnlag av to avleverte temadiskusjonsrapporter, samt skriftlige og muntlige innspill som ble mottatt fra kommunens hovedutvalg for oppvekst, omsorg og kultur, eldrerådet, rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne samt kommunens administrative enheter innen helse og omsorg så vel som kommunens arbeidstakerorganisasjon. Formålet med konseptstudien var å avklare mål, ambisjoner, krav, behov og forventninger for å kunne fremskaffe et beslutningsgrunnlag der det kan gjøres reelle valg mellom alternative løsninger basert på kvalitetssikret kunnskap om konsekvenser av valgene.

Konseptstudien gjennomførte også en overordnet vurdering av fremtidige behov for omsorgsplasser og hvordan dette best kan løses i et fremtidsperspektiv. Med økt befolkningsvekst har Frogn kommune behov for å øke kapasiteten i alle tjenestetilbudene til brukere av pleie- og omsorgstjenester. Det ble lagt stor vekt på bruk av hjemmetjeneste og tilpassede løsninger på beboernes premisser. Det ble videre forventet at den forlengede levetiden vil medføre at spesielt andelen av demensplasser og korttidsplasser kommer til å øke i tiden fremover. Det ble påpekt at dette stiller større krav til generalitet/fleksibilitet for den fremtidige organiseringen av tilbudene og for den fremtidige bygningsmassen.

I konseptstudien ble det vurdert potensialet for utbygging av kommunens tomter i Ullerudområdet og hva totalbehovet for helse- og omsorgslokaler vil være frem til 2030. Deretter ble det foretatt en vurdering av hva som bør investeres i fase 1 slik at behovet frem til ca. 2020 blir ivaretatt. Det ble forutsatt at investeringer i fase 1 innebærer at Grande som sykehjem kan avvikles og arealet frigjøres til annen bruk.

Det første byggetrinnet med 107 sykehjemsplasser ble kostnadsberegnet til 350 400 000. Kostnadskalkylen beregnet splitteprisene for enkeltarealer til:

- Sykehjemsfunksjoner (107 nye plasser)	NOK 280 500 000
- Parkeringskjeller	NOK 38 500 000
- Fellesfunksjoner/kantine	NOK 8 700 000
- Lærings- og mestringssenter	NOK 4 800 000
- Rehabilitering	NOK 5 200 000
- Dagsenter	NOK 4 500 000
- Sentralkjøkken	NOK 8 200 000

Ytterligere har det blitt vist en kalkyle med mulighet for å bygge 3 etasjer istedenfor 4 etasjer (reduksjon av 29 plasser). 4. etasje utgjør ca. NOK 47 000 000 i kostnader.

Det anbefalte konseptet konseptstudien falt ned på var basert på prinsippet om at mest mulig av sykehjemsplassene etableres på kommunens tomt på Ullerud. Under arbeidet med konseptstudien ble det utarbeidet et ideprosjekt som synliggjør hovedløsningene for de forskjellige etappene i prosjektene. Ideprosjektet konsentrerte seg om byggetrinn 1 som ble bearbeidet mer detaljert enn de andre byggetrinnene. Arealbehovet ble løst på "Ullerudtomten" uten å ta i bruk den delen av arealet som nå er disponert til barnehagen.

## Prosjektdirektivet

Prosjektets formål var å etablere sykehjemsfunksjoner (107 plasser), parkeringskjeller, kantine, kafeteria, lærings- og mestringssenter, arealer til rehabiliteringsfunksjoner, dagsenter for eldre og etablering av nytt sentralkjøkken. I henhold til økonomisk handlingsprogram 2014-2017 skulle prosjektet være ferdigstilt senest 31.12.2016.

I prosjektdirektivet ble følgende tiltak vedtatt for å redusere risikoen i byggeprosjektet:

Risikofaktor	Tiltak for å redusere risiko
1. Fremdriftsprekk	<p>God organisering og struktur i prosjekteringsarbeidet</p> <p>God samhandling med planleggere i SAM</p> <p>Avvise endringer som innebærer fremdriftskonsekvens.</p>
2. Kostnadssprekk	<p>Kostnadsanalyser oppdateres fortløpende og stadfestes i styringsgruppen.</p> <p>Kuttlistene etableres på alle poster</p> <p>Kutt-tiltak godkjennes i styringsgruppen.</p> <p>Styringsgruppen godkjenner bruk av prosjektreserven.</p> <p>Oppdatere usikkerhetsanalyser hver tredje måned for å avdekke og unngå manglende robusthet i budsjetter og kalkyler.</p> <p>Vurdere entreprisform ift entreprenørmarkedet for å redusere risiko og hente ut best totalpris.</p> <p>Medta alternative løsninger i anbudet for store kostnadsbærere.</p>
3. Brukerforventninger blir ikke oppfylt eller det kreves endringer på et tidspunkt det har betydelige priskonsekvenser	<p>Sikre god brukerrepresentasjon i prosjektets alle faser.</p> <p>Brukerrådet deltar på alle prosjektmøter og holdes løpende orientert</p> <p>Sikre at rom- og funksjonsprogrammet er vel gjennomarbeidet og godkjent av alle brukerne i god tid før oppstart.</p>

I prosjektdirektivet ble følgende fremdriftsplan vedtatt:

Milepæl	Innhold	Ansvar	Frist
Informasjon til entreprenørmarkedet		Prosjektleder	19. september 2014
Innlevering av rammetillatelse og søknad om dispensasjoner		Jostein Rønsen arkitekter Ansvarshavende	1. desember 2014
Prosjektering	Forberede anbudsmateriale for totalentreprise	Prosjektleder Prosjekterings-team Byggeledere	15. desember 2014
Utlysning på doffin	Offentliggjøring av anbud	Prosjekterings-leder	15. desember 2014
Behandling av planforslag i MPB.	Førstegangsbehandling	MPB	15. desember 2014
Rammetillatelse klar			Januar 2015
Anbudsfrist			28. februar 2015
Offentlig ettersyn av planforslag	Høringsfrist – seks uker	SAM	Våren 2015
Kontrakt med entreprenør inngått			April 2015
Byggestart			Mai 2015
Godkjent reguleringsplan	Vedtak i kommunestyret		Juni 2015
Ferdigstillelse totalentreprisen			31. desember 2016
Bygget i drift/innflytting gjennomført.			15. mars 2017

Vi observerer at det ikke har blitt gjennomført en gevinstkartlegging eller utarbeidet en gevinstrealiseringsplan for prosjektet.

#### 4.2.2 Vurdering

Vår samlede vurdering er at kommunen i stor grad har hatt et strukturert arbeid med beslutningsgrunnlag for Ullerud Helsebygg. Det er blant annet benyttet faseinndeling, utredet alternative løsninger med kostnadsanslag, og det gjort et grundig arbeid med kartlegging av tilstand og behov samt involvering av brukerinteressenter. Etter god praksis er det vår vurdering at kommunen i noe større grad kunne ha gjort en innledningsvis bredere vurdering av mulige konsepter, synliggjort drifts- og vedlikeholdskostnader, og hatt en klarere plan rundt hvilke kvalitative og kvantitative gevinster som skulle realiseres gjennom prosjektet.

##### Konseptfasen

Innholdet i konseptfasen sikrer 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. Før det ble vedtatt at prosjektet skulle gjennomføres med tilhørende kostnadsramme og prosjektmandat av kommunestyret, ble det gjennomført to temadiskusjoner og en konseptstudie. I tråd med god praksis utredet konseptstudien til Ullerud helsebygg alternative løsninger med kostnadsanslag. Den foreslåtte løsningen er begrunnet med resultater fra flere tekniske/økonomiske gjennomganger som har vært gjennomført, og konseptstudien gir etter vår vurdering en god presentasjon av arbeidet med kartlegging av tilstand og behov som har vært gjort. Det ble utarbeidet et overordnet romprogram ved hjelp av arkitekt. Det er også i tråd med god praksis at prosjektforslaget foreslår videre inndeling av prosjektet i faser og varighet av etterfølgende fase.

Vi vurderer at prosjektet på dette stadiet kunne hatt en bredere vurdering av mulige konsepter og begrunnelse. Dette kunne eksempelvis være alternative eiendommer/lokasjoner. Videre, når det gjelder kostnader, er det god praksis å gi en oppsummering av prosjektforslagets foreløpig antatte prosjektkostnader, løpende drifts- og vedlikeholdskostnader og hvordan de skal finansieres. Konseptstudien presenterer kostnadskalkyler for prosjektkostnader for ulike alternativer. Etter vår

vurdering har ikke konseptstudien som beslutningsgrunnlag for valgt prosjektforslag i tilstrekkelig grad inkludert en synliggjøring av konsekvenser for drifts- og vedlikeholdskostnader ved bygging av Ullerud helsebygg. Dette gjelder også etterfølgende faser hvor man kunne sett for seg at prosjektforslaget ble oppdatert med denne informasjonen.

Konseptstudien kunne med fordel også i større grad ha beskrevet vurderinger av hva som skal til for at prosjektet blir en suksess. God praksis tilsier videre at man på dette stadiet også beskriver hvilke kvalitative og kvantitative gevinster man forventer at prosjektforslaget vil gi, uttrykt i målbare enheter, sett opp imot dagens situasjon.

### *Planleggingsfasen*

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. Her vil man blant annet viderefordre prosjektforslaget fra konseptfasen til et oppdatert styringsdokument og utarbeide gevinstrealiseringsplan.

Etter vår vurdering er styringsdokumentasjonen i stor grad i samsvar med hva styringsdokumentasjon etter god praksis bør inneholde. Den inneholder et sammendrag, en beskrivelse av prosjektets produkter, gjennomført medvirkning hos identifiserte interessenter og videre kommunikasjonsstrategi, oppdatert kostnadskalkyle for prosjektkostnader og finansiering, prosjektorganisering for neste fase, rapporteringsrutiner og videre framdriftsplan. Det framgår etter vår vurdering å ha vært utført et godt arbeid med involvering og behandling av innspill fra brukerrepresentanter og andre interessenter, som en del av beslutningsgrunnlaget. Det er også positivt at det er utarbeidet en grundig analyse av prosjektets usikkerheter og at denne var ferdigstilt i forkant av kommunestyrets behandling av forprosjektet, som et supplerende beslutningsunderlag i overgangen til byggefasen.

Generelt vurderer vi at beslutningsgrunnlag i planlegging av prosjektet i større grad burde synliggjøre konsekvensene av kommunens forslag og valg, i form av innvirkning på drifts- og vedlikeholdskostnader og andre konsekvenser, og hvordan dette gir innvirkning på det totale handlingsrommet til kommunen.

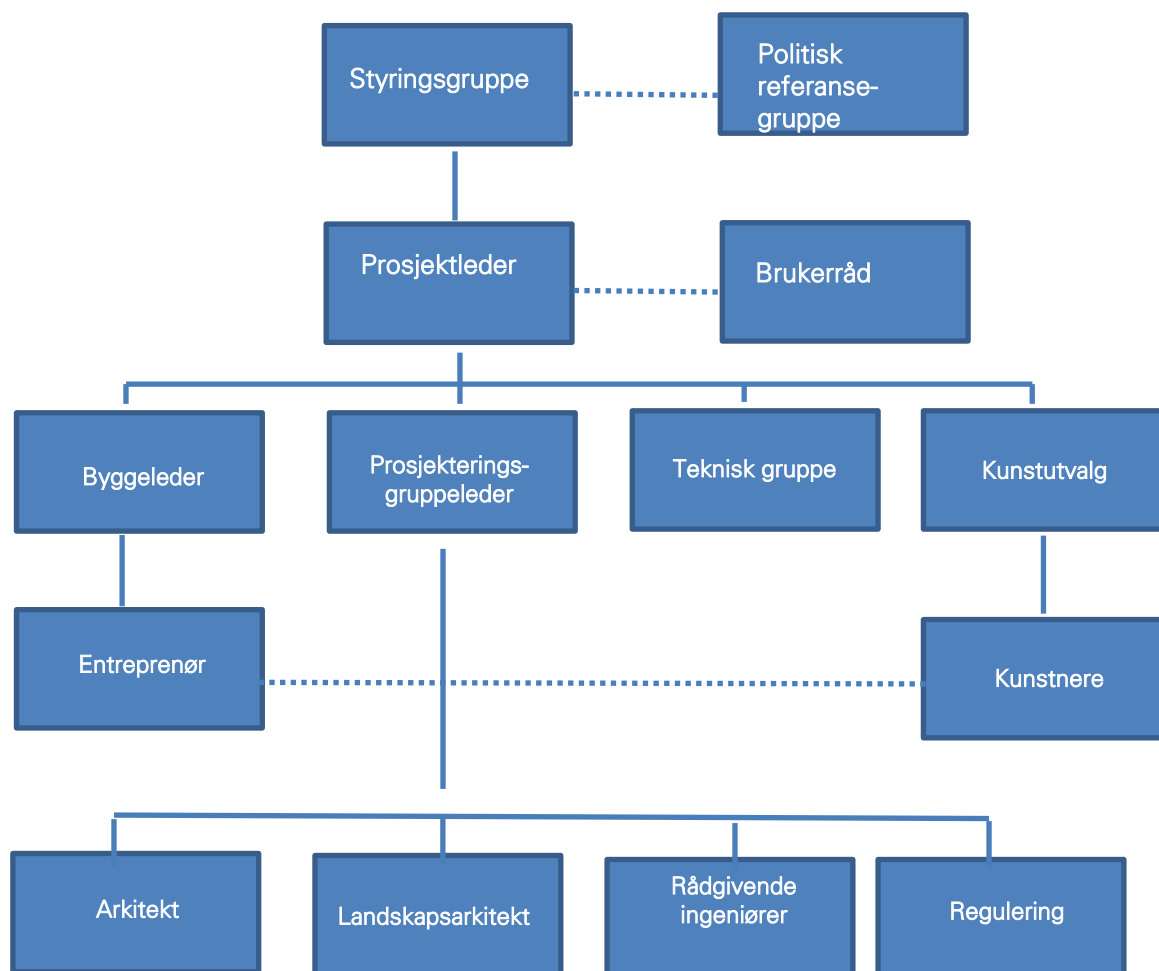
Det burde også ha vært utarbeidet en gevinstrealiseringsplan som blant annet inneholder prosjektets mål, hvem som er prosjektets gevinstansvarlige, og hva som ligger i dette ansvaret, oversikt over prosjektets gevinster, og tiltak og oppfølging. Fra vår gjennomgang av prosjektet kan vi ikke se at det har vært arbeidet systematisk med dette.

## 4.3 Roller og ansvar

### 4.3.1 Fakta

#### *Ansvar og roller*

Byggeprosjektet hadde følgende organisering:



Ansvaret til prosjektdeltakerne var som følgende:

Nivå	Mandat	Tidsrom
<b>Styringsgruppen</b>	<p>Godkjenner alle leveranser (kontrakter og avtaleinngåelser) iht. vedtatt prosjekt og rammebetingelser.</p> <p>Behandling av avvik i prosjektdirektivet</p> <p>Avklare tidsavsettelse i linjeorganisasjonen</p>	Hele perioden
<b>Prosjektleder</b>	<p>Ansvar for alle leveranser og styring av ressurser innenfor prosjektdirektivets rammer, med ansvar for prosjektets fremdrift, økonomi og kvalitet.</p> <p>Ansvar for prosjektøkonomi, prioritering av aktiviteter, og tilrettelegging i alle faser</p>	
<b>Prosjekterings-gruppeleder</b>	<p>Ansvar for ledelse av prosjekteringsarbeidet innenfor prosjektets rammer og forutsetninger</p>	
<b>Byggeleder</b>	<p>Byggherrens representant på byggeplassen</p> <p>Føre tilsyn og kontroll med ytelsene fra entreprenøren i produksjonsfasen</p> <p>På grunn av prosjektets størrelse og kompleksitet etableres det i forprosjektfase en BL for bygg fagene (BL-B) og en BL for de tekniske fagene (BL-T).</p>	
<b>Brukerrådet</b>	<p>Gi faglige innspill og verifisere at løsninger ivaretar tjenestebehovene.</p> <p>Formidling av informasjon om prosjektet i egen virksomhet</p>	
<b>Teknisk gruppe</b>	<p>Byggherrens representanter i prosjekteringsgruppen</p> <p>Verifisere at tekniske løsninger ivaretar funksjonelle og økonomiske krav og behov i et livsløpsperspektiv</p>	
<b>Kunstutvalg</b>	<p>Fastsetter prinsipper og løsninger mht kunstnerisk utsmykning innenfor de rammer som er stilt til disposisjon for formålet.</p>	



## 4.3.2 Vurdering

### Ansvar og roller

Etter vår vurdering har Frogn kommune hatt en organisering av prosjektet Ullerud helsebygg, med roller og ansvar, faseinndeling, politiske beslutningspunkt og rapportering i tråd med egne styringsprinsipp og med god praksis. Organiseringen av prosjektet ser i all hovedsak fram til å ha fungert godt i praksis.

I likhet med det som vi pekte på når det gjaldt kommunen sine generelle rutiner og prosedyrer for prosjektstyring (se avsnitt 3.3.2), savner vi en avklaring av hva som har vært styringsgruppen sin rolle og myndighet når det gjelder å ta avgjørelser underveis i prosjektet.

## 4.4 Styring i gjennomføringsfasen

### 4.4.1 Fakta

#### Overvåking av risiko og håndtering av avvik

I prosjektdokumentasjonen på projectplace ligger det dokumentasjon knyttet til overvåking av risiko og håndtering av avvik.

Kommunen formulerte et eget avviksskjema for utbyggingen av Ullerud Helsebygg. I gjennomføringsfasen ble det registrert 17 avvik. Avvikene var relatert til feil som ble begått under konstruksjonen av bygget eller feil ved selve konstruksjonen. Alle 17 avvikene som ble registrert ble lukket.

Følgende avvik ble registrert:

Avvik nr	Hva	Dato sendt	Dato svar	Dato godkjent	Dato Lukket
01	Panel ligger for tett ned mot blikk, endebeising	02.09.16	09.09.16	17.2.17	17.2.17
02	RIE bruker ikke riktig prosjekteringsgrunnlag	08.09.16	3.2.17	17.2.17	17.2.17
03	Renhold ikke ihht krav	19.09.16	27.09.16	11.11.16	11.11.16
04	Ventilasjonskanaler ikke sikret mot støv	30.09.16	30.9.16	14.12.16	14.12.16
05	Manglende rengjøring over himling	16.11.16	16.11.16	14.12.16	14.12.16
06	Gulv «smuldrer opp» 2 etg del 2	16.11.16	22.11.16	24.11.16	24.11.16
07	Renhold ikke ihht krav	21.12.16	22.12.16	22.2.17	23.2.17
08	Isolasjon på rør og ventilasjon ikke tilstrekkelig limt	04.01.17		21.2.17	24.2.17
09	Mangler sluk i vognrom	16.01.17	16.01.17	17.01.17	17.01.17
10	Manglende rengjøring over himling u.etg.	20.01.16	31.1.17	23.2.17	24.2.17
11	Uryddig IKT/batterirom	20.01.16	3.2.17	24..02.17	24.02.17

12	Vann i kabelgruve under hovedtavle	20.01.16	27.1.17	23.2.17	23.2.17
13	Datarom nedstøvet, etter sensitivt utstyr er idriftsatt.	14.01.16	3.2.17	23.2.17	23.2.17
14	Vegger ikke bygget som på tegning ved garasjeport	23.01.17		22.2.17	23.2.17
15	Manglende rengjøring over himling	23.01.17	01.02.17	24.2.17	24.2.17
16	Avløp under servanter på beboer rom ikke tettet rundt.	25.01.17	27.01.17	24.2.17	24.2.17
17	Brann og lyd krav ikke ivaretatt Dører	27.01.17		24.2.17	24.2.17

En totalentreprenør er en entreprenør som har ansvaret for å prosjektere og utføre arbeidet i et byggeprosjekt. Når byggherren engasjerer en totalentreprenør trenger ikke byggherren å gjøre mer en å beskrive hvilken funksjon der ferdige resultatet skal oppfylle. Ved utbyggingen av Ullerud helsebygg sendte totalentreprenøren en skriftlig månedsrapport til styringsgruppen innen den 5. i hver måned. Rapporten skulle minimum inneholde:

- Viktige aktiviteter i perioden
- Viktige rapporter i kommende periode
- Kritiske aktiviteter/risikovurderinger
- Økonomi
- Fremdrift
- Kvalitetssikring/avvik
- SHA-rapportering
- Energi og miljø
- Offentlig saksbehandling
- BREEAM-rapportering
- LCC-rapportering

Det ble også ført dagbok om hva som har blitt utført av arbeid på eksisterende bygg, nybygg, leveranser til byggeplassen, mannskapskontroll, HMS, møter og befaringer. Det ble også gjennomført månedlige kontrollbefaringer som tok for seg om HMS hensyn ble ivaretatt, samt oppfølging av sjekklister om bygge konstruksjonene samsvarer med kontrollpunktene.

Kommunen har ført kontroll med entreprenørene gjennom 42 byggherremøter. Prosjektleder, leder av teknisk gruppe, leder av brukerrådet og representanter fra entreprenørene deltok på byggherremøtene. I byggherremøtene gikk de gjennom beslutningsplan, godkjenning av løsninger og beslutninger, gjennomgang av fremdriftsplan og eventuelle endringer, forestående arbeid de neste ukene, prosjektering, økonomi, oversikt bemanning, BREEAM, SHA, HMS og avviksbehandling.

Det ble ikke avholdt noen styringsgruppemøter i gjennomføringsfasen av byggeprosjektet. I gjennomføringsfasen skal det avholdes styringsgruppemøter ved behov og når det oppstår større

avvik i fremdrift og ved større endringsordrekrav. Det oppsto ingen større avvik eller større endringsordrekrav under utbyggingen av Ullerud helsebygg. Styringsgruppen hadde ingen operasjonell styring av byggeprosjektet, men de ble holdt orientert om prosjektets fremgang gjennom 10 månedsrapporter, 95 ukesrapporter og 40 økonomirapporter.

Vi har ikke fått eller sett øvrig dokumentasjon om styringen av byggeprosjektet.

#### **4.4.2 Vurdering**

I samsvar med prosjektveiviserens anbefalinger for god praksis for prosjektstyring er det gjennomført kartlegginger av fremdrift i henhold til strategi og planer ved at det ble skrevet en månedsrapport som tok for seg viktige temaer og hendelser som har skjedd den siste måneden. Dette innebar blant annet månedlige kontroller av om bygge konstruksjonene samsvarte med forventningene og deres tiltenkte bruksområde. Det ble også ført dagbok om hva som har blitt utført av arbeid på eksisterende bygg, nybygg, leveranser til byggeplassen, mannskapskontroll, HMS, møter og befaringer. Det er også i henhold til god praksis for prosjektstyring at alle avvikene som ble meldt, ble behandlet og lukket.

Det er ikke utarbeidet gevinstrealiseringsplan. Dette er ikke i henhold til god praksis.

## 5. Anbefalinger

KPMG vil her komme med anbefalinger på områdene der det i forvaltningsrevisjonen er funnet avvik eller forbedringspotensial.

Anbefalingene er formulert på bakgrunn av vurderingene, og peker på områder hvor kommunen etter vår vurdering i første omgang bør prioritere å gjøre tiltak for å bedre styring og kontroll med sine investeringsprosjekter.

Våre anbefalinger er følgende:

1. Kommunen bør oppdatere sin prosedyre for prosjektstyring. Revisjonen har vist at det er forbedringspotensial i forhold til:
  - a. Å inkludere rutiner for å planlegge for gevinstrealisering. En gevinstrealiseringsplan bør blant annet inneholde hvem som er prosjektets gevinstansvarlige og hva som ligger i dette ansvaret, en oversikt over prosjektets gevinster, samt plan for tiltak og oppfølging av at man realiserer gevinster.
  - b. Tydeliggjøre hvilken rolle prosjekteier og eventuelt styringsgruppe har som beslutningstaker.
  - c. Det bør inkluderes rutiner for gjennomføring av analyser som tar for seg drifts- og vedlikeholdskostnader etter at utbyggingsprosjektet er ferdigstilt, og hvilke konsekvenser dette kan medføre.
  - d. Avklare hvilken størrelse på bygge prosjektene prosedyre for prosjektstyring skal gjelde for.

## 6. Uttalelse fra rådmannen

### **Del 2 Uttalelse til rapporten «Prosjektstyring og investeringsbeslutninger»**

Kravene til gjennomføring av konseptfasen vil bli beskrevet mer utfyllende i prosjektstyringsprosedyren og i samsvar med DIFIs prosjektveiviser.

#### **Grunnlagsarbeid i forkant av investeringsbeslutninger**

Uttalelse i forhold til anbefaling 1d:

Det har vært en praksis at alle prosjekter over kr. 500 000 skal følge prosjektstyringsprosedyren. Dette vil bli formalisert i selve prosedyren.

#### **System og rutiner for prosjektstyring i gjennomføringsfasen**

PA bok utarbeides i forbindelse med planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter og er en del av konkurransegrunnlaget for entreprisekontrakter. Krav om hva en PA bok skal inneholde vil bli formalisert i prosjektstyringsprosedyren. Hvordan gjennomføringsfasen i byggeprosjekter utføres, følges opp og kontrolleres vil fortsatt fremgå i det enkelte prosjekts PA bok.

Uttalelse i forhold til anbefaling 1a:

Kommunen vil utvikle og implementere rutiner for utvikling av gevinstrealiseringsplan for det enkelte prosjekt og oppfølging av denne realiseringsplanen gjennom alle prosjektets faser i samsvar med DIFI s prosjektveiviser.

Uttalelse i forhold til anbefaling 1 b:

Kommunen vil basert på forvaltningsrapporten gjennomgå på nytt rollen til prosjekteier som beslutningstaker.

Uttalelse i forhold til anbefaling 1 c:

Inkludering av analyser som tar for seg drifts og vedlikeholdskostnader etter at utbyggingsprosjektet er ferdigstilt, og hvilke konsekvenser dette kan medføre.

Dette området bør inn i vår konsept- og skisseprosjektfase i større grad enn i dag. Dette gjelder både i forhold til de faktiske kostnader for tekniske anlegg samt renhold og vedlikehold av bygget, men også driftskostnader for brukerorganisasjonen bør synliggjøres i alternativene. Dette gjør at prosjektene tidlig i planleggingen tar beslutninger i forhold til ansvarsfordelinger og metoder i forhold til driften av bygget. Det vil kunne avdekke at en økt investering vil lønne seg i forhold til redusert bemanningsbehov eller reduserte energikostnader/ bedret inneklima.

For planlegging av kommuneøkonomien kan også slike tidlige alternativer avdekke hvordan driftsbehovene skal dekkes etter at bygget er ferdig og satt i drift. Man vil da tidlig kunne se om noen av alternativene ikke er bærekraftige.

#### **Prosjektstyring i praksis: Ullerud Helsebygg**

- Merknadene tas til orientering.

# Vedlegg 1 Dokumentliste

Følgende dokumentasjon er gjennomgått i forvaltningsrevisjonen:

## **Generelt system og rutinar:**

- ✓ Prosedyre for prosjektstyring
- ✓ Prosjektdirektiv

## **Annet:**

## **Investeringsprosjekt Ullerud helsebygg:**

Politiske vedtak:

- ✓ Prosjekt Helsebygg fase 1 – Skisseprosjekt – Økonomi, kalkyle, risiko, konkurransesituasjonen og videre tilnærming til entreprenørmarked
- ✓ Prosjekt 8336 Helsebygg – Beslutning om videreføring og fastsettelse av prosjektets kostnadsramme

Konseptvalgfase:

- ✓ Prosjekt Helsebygg – Konseptstudie
- ✓ Notat til temadiskusjon (1)
- ✓ Notat til temadiskusjon (2)
- ✓ Saksfremlegg – Prosjekt Helsebygg – Konseptvalg
- ✓ Prosjektdirektiv – Prosjekt 8336 Helsebygg (1)

Skisseprosjektfasen:

- ✓ Skisseprosjekt – Rapport 1 – Prosjekt Helsebygg – Funksjonsbeskrivelse, romprogram, planløsninger og skisser
- ✓ Skisseprosjekt – Rapport 2 – Prosjekt Helsebygg – Økonomi, kalkyle, risiko, konkurransesituasjonen og videre tilnærming til entreprenørmarkedet
- ✓ 0 bok. Ullerud Helsebygg. Totalenterprise.
- ✓ SHA plan fra prosjekteringsfasen
- ✓ Reguleringsplan og reguleringsbestemmelser
- ✓ Prosjektdirektiv – Prosjekt 8336 Helsebygg (2)
- ✓ Planbeskrivelse

Forprosjekt:

- ✓ PA – Bok for utførelsesfasen
- ✓ PA-bok – Totalenterprisen
- ✓ Prosjektdirektiv – Prosjekt 8336 Helsebygg (3)

Hovedprosjektfasen:

- ✓ Prosjektdirektiv – Prosjekt 8336 Helsebygg (4)
- ✓ Kontrollbefaringer

- ✓ Månedssrapporter
- ✓ KU sjekklister
- ✓ Rapport fra ferdig befaring
- ✓ SHA plan for gjennomføringsfasen
- ✓ SHA plan. Risikovurdering for gjennomføringsfasen

Annet:

- ✓ LCC-revisor rapport for Ullerud helsebygg

# Vedlegg 2 Revisjonskriterier

## 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 setter ikke formelle form- eller innholds krav til internkontrollen. Det framgår imidlertid av lovforarbeidene<sup>2</sup> at det bør etableres rutiner og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når de måla som er satt og etterlev kravene som gjelder.

## 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 utviklet 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.

---

<sup>2</sup> Frå Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) kap. 4.3.





Figur. Prosjektmodell for offentlig sektor, Kilde: Prosjektveiseren.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 konsepter<sup>3</sup> og velge det konseptet som er best egnet til å tilfredsstille 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.

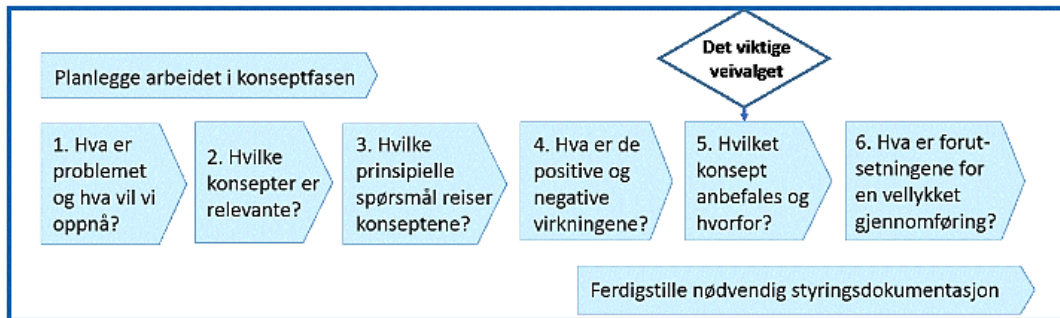
<sup>3</sup> Et konsept er en mulig måte å gå fram på for å løse et problem eller skape en endring.

## Ansvar: Leder av utredningsarbeidet

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.
- At virksomhetsledelsen vurderer om prosjektforslaget understøtter målene til kommunen, avgjør om planleggingsfasen kan starte, og godkjenner valg av prosjektleder 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)? Styringsdokumentasjon 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 beslutte om styringsdokumentasjonen fra planleggingsfasen gir tilstrekkelig grunnlag til å avgjøre oppstart av gjennomføringsfasen? (beslutningspunkt 3)

### 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

Det kan være en eller flere gjennomføringsfaser i et prosjekt, avhengig av type, størrelse, usikkerhet osv. Generelt er det en god regel å dele opp gjennomføringen i delfaser for å oppnå håndterbare og hyppige del-leveranser og bedre styring. Type prosjekt vil legge føringer for hvordan gjennomføringsfasen(e) ser ut. Delfasene kan brukes som alt fra forhåndsbestemte leveranser og tradisjonelle milepæler til små brukerorienterte sykluser. Gjennomføringsfasen(e) kan innebære å gjennomføre anskaffelser, inngå kontrakter og utføre detaljert analyse og design.

Prosjektleder er ansvarlig for å styre gjennomføringsfasen(e) på vegne av prosjektstyret. Dette innebærer at prosjektleder skal delegere oppgaver og rapportere på fremdrift på måloppnåelse (tid, kost og kvalitet).

Prosjekteier må sikre kontinuerlig forankring i virksomhetsledelsen underveis, og prosjektbegrunnelse og gevinstrealiseringsplan må oppdateres.

I løpet av gjennomføringsfasene vil eierskap til prosjektproduktene som utvikles overføres til brukerne. Det kan være flere overleveringer i et prosjekt avhengig av hvilke produkter et prosjekt skal produsere. Det er sentralt av overlevering gis stor oppmerksomhet og planlegges nøye.

Gjennomføringsfasen(e) avsluttes ved at prosjekteier godkjenner at avslutningsaktivitetene kan starte.

Aktuelle forhold som vil undersøkes er:

I hvilken grad har kommunen rutiner og prosedyrer for:

- Å styre prosjektet?
  - Tildele og følge opp arbeid som skal gjøres
  - Kartlegge og rapportere framdrift i henhold til strategi og planer
  - Identifisere og håndtere usikkerhet i henhold til strategi
  - Overvåke prosjektet og iverksette korrektive tiltak ved behov
  - Eskalere avvik og usikkerhet til prosjektstyret ved behov
  - Håndtere endringsønsker
  - Rapportere, ad hoc og regelmessig til prosjektstyret, for eksempel i form av en statusrapport
- Gjennomføre anskaffelser, inngå kontrakt og følge opp leveranser og kontrakter?
- Å oppdatere styringsdokumentet?
- Å oppdatere gevinstrealiseringsplan?
- Evaluere arbeidet i fasen og oppdatere erfaringslogg?
- At prosjektets samlede resultater (leveranser) godkjennes, og prosjekteier foretar en endelig vurdering av om resultatene er i tråd med prosjektplan og etablerte mål, samt beslutter at man kan starte avslutningsfasen? (Beslutningspunkt 4)

### Avslutning: Evaluere og avslutte prosjektet, overføre til linjen

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.

I avslutningsfasen skal en rekke aktiviteter gjennomføres og omfatter alt fra avslutning av kontrakter, arkivering av dokumenter, lukking av prosjektrekskap, strukturering av erfaringsdata, og oppdatering av gevinstrealiseringsplaner, samt å re-allokere prosjektressurser.

Avslutningsfasen er et tidspunkt for refleksjon og læring, slik at man kan bruke erfaringene i fremtidige prosjekter.

Fasen avsluttes ved at prosjektstyret vedtar at prosjektet kan avsluttes.

Aktuelle forhold som vil undersøkes er:

I hvilken grad har kommunen rutiner og prosedyrer for:

- Komplettere restanseliste og overlevere til linjen?
- Sikre støtte til å ta i bruk prosjekters produkter i linjen?
- Å avslutte kontrakter?
- Avslutte og arkivere prosjektdokumentasjon?
- Lukke prosjektrengskap?
- Evaluere prosjektet og utarbeide sluttrapport?

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.

- at prosjekteier, på bakgrunn av sluttrapporten, beslutter om prosjektet formelt kan avsluttes og prosjektgruppen oppløses? (Beslutningspunkt 5).

### Realisere: Realisere mål og gevinster og måle gevinster

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

#### Ansvar: Linjeorganisasjonen

Den ansvarlige for gevinstrealiseringen skal sikre at de planlagte tiltak for gevinstrealisering utføres, og den skal også følge med på om gevinster har blitt realisert. Det anbefales også at man etablerer en formalisert evalueringsprosess knyttet til valg av konsept. Dette er for senere å kunne nyttiggjøre seg av erfaringene man gjorde i prosjektet

Aktuelle forhold som vil undersøkes er:

I hvilken grad har kommunen rutiner og prosedyrer for:

- overvåke og styre gevinstrealisering?
  - Gjennomføre gevinstrealiseringsaktiviteter (opplæring, informasjon, veiledning etc.) for å sikre at brukergruppen har de midler og den kompetansen som trengs for å få tatt gevinstene i bruk.
  - Måle oppnådd effekt etter avtalte nøkkelindikatorer
- evaluere valgt konsept og utarbeide en konseptevalueringsrapport?
  - Konseptevalueringsrapporten sammenligner prosjektets resultater og 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. (Denne konseptevalueringen og rapporteringen erstatter ikke prosjektets sluttrapport som utarbeides i avslutningsfasen. Sluttrapporten 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

### **Håkon Lindberg**

**Associate**

**T** +47 47 28 25 16

**E** hakon.lindberg@kpmg.no

[kpmg.no](http://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.