



## **Forvaltningsrevisjon | Rana kommune** **Investeringsprosjekt**

April 2020

«Forvaltningsrevisjon av  
investeringsprosjekt»

April 2020

Rapporten er utarbeidet for Rana  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

# Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i sak 038/19, 27. september 2019, har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekt i Rana kommune. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Rana kommune har etablert system og rutiner for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Videre har det vært et formål å undersøke om investeringsprosjektet Rana ungdomsskole (Rana U) har blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutiner og anerkjente prinsipper for prosjektstyring. I forbindelse med undersøkelsen har revisjonen gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen, og gjennomført intervjuer med totalt syv personer.

Forvaltningsrevisjonen viser at Rana kommune har etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Kommunen har også etablert en praksis for å vurdere behov for ekstern kompetanse til gjennomføring av investeringsprosjekter, samt definert retningslinjer og krav til rapportering i investeringsprosjekter som blir gjennomført. Rana kommune har også etablert en overordnet prosjektmodell for investeringsprosjekter, som tydeliggjør hvordan investeringsprosjekter i kommunen på overordnet nivå skal planlegges og gjennomføres. Kommunen har også etablert systemer som gir prosjektledelsen i investeringsprosjekter god anledning til å holde oversikt over prosjektøkonomi og overvåke utviklingen i kostnader.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at Rana kommune ikke har utarbeidet skriftlige rutiner for gjennomføring av sentrale aktiviteter og arbeidsoppgaver som inngår i kommunens overordnede prosjektmodell. Dette omfatter blant annet rutiner for utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø, kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, kontraktsoppfølging og behandling av endringsmeldinger, samt for å sikre ivaretagelse av overordnede føringer for å hensynta miljøaspekter i investerings-/byggeprosjekter. Kommunen har heller ikke sikret tydelige retningslinjer for rapportering i investeringsprosjekter med høy grad av usikkerhet/risiko. Etter revisjonens vurdering medfører mangel på skriftlige rutiner for gjennomføring av sentrale oppgaver risiko for svikt, feil og mangler i måten kommunen løser disse oppgavene på, og dermed for at viktige aktiviteter ikke blir gjennomført på en tilstrekkelig systematisk måte som bidrar til å understøtte målsetningene i prosjekter (knyttet til for eksempel kvalitet, fremdrift og kostnader).

Gjennomgangen av planlegging og gjennomføring av Rana U-prosjektet viser at flere av de sentrale oppgavene som inngår i kommunens overordnede prosjektmodell, etter revisjonens vurdering ikke har blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte. Dette gjelder blant vurdering av risiko og usikkerhet i prosjektet i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlaget som ble lagt frem for kommunestyret ved valg av prosjekt, risikovurderinger knyttet til fremdrift og kostnader etter at prosjektet ble vedtatt gjennomført, utarbeidelse av mandat for anskaffelser/kontraksstrategi for prosjektet, kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, og utarbeidelse av realistiske kalkyler for prosjektet. Revisjonen mener at skriftlige rutiner for disse sentrale aktivitetene, ville kunne ha bidratt til en mer helhetlig og systematisk gjennomføring av Rana U-prosjektet. Et mer systematisk arbeid med de tidlige fasene av prosjektet, herunder med utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag og utarbeidelse av kalkyler basert på helhetlig analyse av relevante forhold som ville kunne påvirke økonomien i prosjektet, kunne etter revisjonens vurdering ha bidratt til å sikre kommunen en mer fullstendig oversikt over de reelle kostnadene for Rana U på et tidligere tidspunkt.

Revisjonen ønsker samtidig å trekke frem at de tidsmessige omstendighetene Rana U-prosjektet har blitt gjennomført under, har bidratt til å gjøre det krevende for prosjektavdelingen i kommunen å sette av nok tid til å gjennomføre sentrale aktiviteter i prosjektet på en fullstendig måte og i en hensiktsmessig rekkefølge. Dette gjelder detaljprosjektering, utlysning av anbudskonkurranser og kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner. Manglende dokumentasjon av og tilgang til bygningsmassen der arbeider skulle utføres har også gjort det krevende å sikre en tilstrekkelig detaljprosjektering av de byggearbeider som skulle utføres i prosjektet. Samlet sett har disse forholdene medført kostnader i

prosjektet som potensielt kunne ha vært unngått dersom prosjektavdelingen hadde kunnet gjennomføre Rana U-prosjektet innenfor mindre pressede tidsrammer.

På bakgrunn av det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Rana kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Vurderer å utarbeide rutiner for vurdering av behov for å innhente ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.
2. Vurderer å spesifisere rutiner for hvordan rapportering i investeringsprosjekter med stor usikkerhet skal innrettes.
3. Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:
  - a) utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt,
  - b) kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter,
  - c) gjennomføring av risikovurderinger i investeringsprosjekter knyttet til blant annet kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø,
  - d) utarbeidelse av kvalitetsplaner,
  - e) gjennomføring av risikovurderinger ved valg av entreprisform,
  - f) kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i anbudskonkurranser,
  - g) kontraktsoppfølging,
  - h) behandling av endringsmeldinger,
  - i) å sikre at kommunale føringer for å ta hensyn til miljø i investeringsprosjekter blir etterlevd.

# Innhold

1. Innledning	7
2. Om tjenesteområdet	10
3. Roller og ansvar	12
4. Planlegging og initiering	19
5. Gjennomføring og styring	30
6. Konklusjon og anbefalinger	41
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	43
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	47
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	51

# Detaljert innholdsfortegnelse

1.	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Formål og problemstillinger	7
1.3	Metode	9
1.4	Revisjonskriterier	9
1.5	Leseveiledning	9
2.	Om tjenesteområdet	10
2.1	Overordnet organisering av investeringsprosjekter i Rana kommune	10
2.2	Organisering av investeringsprosjektet Rana ungdomsskole	10
2.3	Sentrale hendelser og økonomisk utvikling i Rana U-prosjektet	11
3.	Roller og ansvar	12
3.1	Problemstilling	12
3.2	Revisjonskriterier	12
3.3	Rolle- og ansvarsdeling i investeringsprosjekter	13
3.4	Behov for ekstern kompetanse	14
3.5	Rapportering i investeringsprosjekter	15
4.	Planlegging og initiering	19
4.1	Problemstilling	19
4.2	Revisjonskriterier	19
4.3	Prosjektmodell for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter	20
4.4	Beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter	21
4.5	Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg og gjennomføring av investeringsprosjekter	24
4.6	Rutiner for å definere mål, gjennomføre risikovurdering og utarbeide kalkyler og fremdriftsplan	25
4.7	Definering av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeidelse av kalkyler og fremdriftsplaner i Rana U-prosjektet	26
5.	Gjennomføring og styring	30
5.1	Problemstilling	30
5.2	Revisjonskriterier	30
5.3	Bruk av kontraktsstrategi	31
5.4	Risikovurdering ved valg av entrepriseform	32
5.5	Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner	34
5.6	Kompetanse til gjennomføring av kontrahering	35
5.7	Ansvar for kontraktsoppfølging	36
5.8	Rutiner for kontraktsoppfølging	36
5.9	Økonomistyring i investeringsprosjekter	37
5.10	Oppfølging av endringsmeldinger	38
5.11	Hensyn til miljøaspekter	39
6.	Konklusjon og anbefalinger	41
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	43
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	47
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	51

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekt i Rana kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune i sak 038/19, 27. september 2019.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Rana kommune har etablert system og rutiner for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. I undersøkelsen har revisjonen blant annet fokusert på rolle- og ansvarsdeling, rutiner for utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag, kostnadskalkyler og fremdriftsplaner, rutiner for kontrahering og kontraktsoppfølging, og system for styring og oppfølging av kvalitet, kostnad og fremdrift. Videre har det vært et formål å undersøke om investeringsprosjektet Rana ungdomsskole (Rana U) har blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutiner og anerkjente prinsipper for prosjektstyring.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

### 1. Har Rana kommune etablert system som sikrer tydelige rolle- og ansvarsforhold og rapportering i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?

- a. Er det etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- b. Er det etablert rutiner for å vurdere behov for eventuell ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- c. Er det etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter?

### 2. Har Rana kommune etablert system og rutiner for planlegging og initiering av investeringsprosjekter?

- a. Har kommunen etablert en prosjektmodell eller tilsvarende for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- b. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, som tar hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen (for eksempel usikkerhet knyttet til løsningsvalg, arbeidsomfang, kompleksitet)?
- c. Er det etablert rutiner for kvalitetssikring av grunnlag for beslutninger om valg og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- d. I hvilken grad er det etablert tydelige retningslinjer og rutiner for:
  - i. Definerings av mål for prosjektet og utarbeidelse av kvalitetsplan for å nå de målene som er definert?
  - ii. Estimering av kostnader/utarbeidelse av kalkyler, samt oppdatering av kalkyler ved endrede forutsetninger?
  - iii. Utarbeidelse av fremdriftsplan?
  - iv. Gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø i prosjektet?

### 3. Har Rana kommune etablert system og rutiner for gjennomføring og styring av investeringsprosjekter?

- i. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi for investeringsprosjekter, som tar hensyn til kontraktuell risiko (kontraktenes størrelse/kompleksitet, leverandørrelatert risiko mv.)?
- ii. Er det etablert rutiner for gjennomføring av risikovurderinger i forbindelse med valg av entreprisform?
- iii. Er det etablert rutiner for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner knyttet til entrepriser/kontrakter?
- iv. I hvilken grad har kommunen sikret tilstrekkelig kompetanse til gjennomføring av kontrahering i investeringsprosjekter?
- v. Foreligger det retningslinjer/rutiner som sikrer tydelig plassering av ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter?
- vi. I hvilken grad er det etablert rutiner for kontraktsoppfølging?
- vii. Er det etablert retningslinjer/rutiner for styring av økonomien i investeringsprosjekter?
- viii. I hvilken grad er det etablert rutiner for oppfølging av endringsmeldinger, som inkluderer vurdering av eventuelle konsekvenser for fremdrift og økonomi?
- ix. Er det etablert rutiner for å sikre at miljøaspekter blir hensyntatt i investeringsprosjekter?

**4. I hvilken grad har investeringsprosjektet Rana U blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?**

- a. Har kommunen sikret en tydelig rolle- og ansvarsdeling?
- b. Har det vært etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering?
- c. Har prosjektene blitt planlagt ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner?  
Herunder:
  - i. Er eventuell prosjektmodell lagt til grunn for planleggingen av prosjektene?
  - ii. Tar beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt tilstrekkelig hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen, og er beslutningsgrunnlagene tilstrekkelig kvalitetssikret?
  - iii. Er det utarbeidet kvalitets- og fremdriftsplaner for prosjektene?
  - iv. Er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektene og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?
  - v. Er det gjennomført risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø i prosjektene?
- d. Har prosjektene blitt gjennomført ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner?  
Herunder:
  - i. Er det utarbeidet kontraktsstrategier?
  - ii. Er det gjennomført risikovurderinger ved valg av entreprisformer?
  - iii. Har anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner blitt kvalitetssikret i tilstrekkelig grad?
  - iv. I hvilken grad har det vært en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter?
  - v. I hvilken grad har prosjektene vært gjenstand for en tilfredsstillende økonomistyring?
  - vi. I hvilken grad er endringsmeldinger tilstrekkelig vurdert og fulgt opp?
  - vii. I hvilken grad har miljøaspekter blitt hensyntatt?
  - viii. I hvilken grad er det rapportert tilfredsstillende om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektene?



### **1.3 Metode**

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2019 til mars 2020.

#### **1.3.1 Dokumentanalyse**

Rettsregler og anerkjente standarder med anbefalinger har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har revisjonen samlet inn og analysert dokumentasjon knyttet til Rana kommunes system og rutiner for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Revisjonen har også innhentet og analysert dokumentasjon knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet nye Rana ungdomsskole. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

#### **1.3.2 Intervju**

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte gjennomført intervju med sentrale personer i Rana kommune med kunnskap om system og rutiner for gjennomføring og planlegging av investeringsprosjekter og/eller har vært involvert i arbeidet med planlegging og gjennomføring av Rana U-prosjektet. Utvalget omfatter kommunaldirektør tekniske tjenester, avdelingssjef for prosjektavdelingen, avdelingssjef for avdeling byggdrift, prosjektledere for Rana U avd. Moheia og avd. Mo U, samt byggeledere for Rana U avd. Moheia og avd. Mo U. Totalt er det gjennomført syv intervju.

#### **1.3.3 Verifiseringsprosesser**

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten ble sendt til kommunen for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten ble sendt til rådmannen for uttalelse. Rådmannens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

### **1.4 Revisjonskriterier**

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven og fra anerkjente standarder for internkontroll og prosjektstyring. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

### **1.5 Leseveiledning**

De ulike kapitlene i forvaltningsrevisjonen (hovedkapittel 3-5) er i hovedsak bygget opp av en generell del som omtaler overordnede system og rutiner i Rana kommune for arbeid med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, og en spesiell del som omtaler arbeidet med planlegging og gjennomføring av prosjektet Rana U.

## 2. Om tjenesteområdet

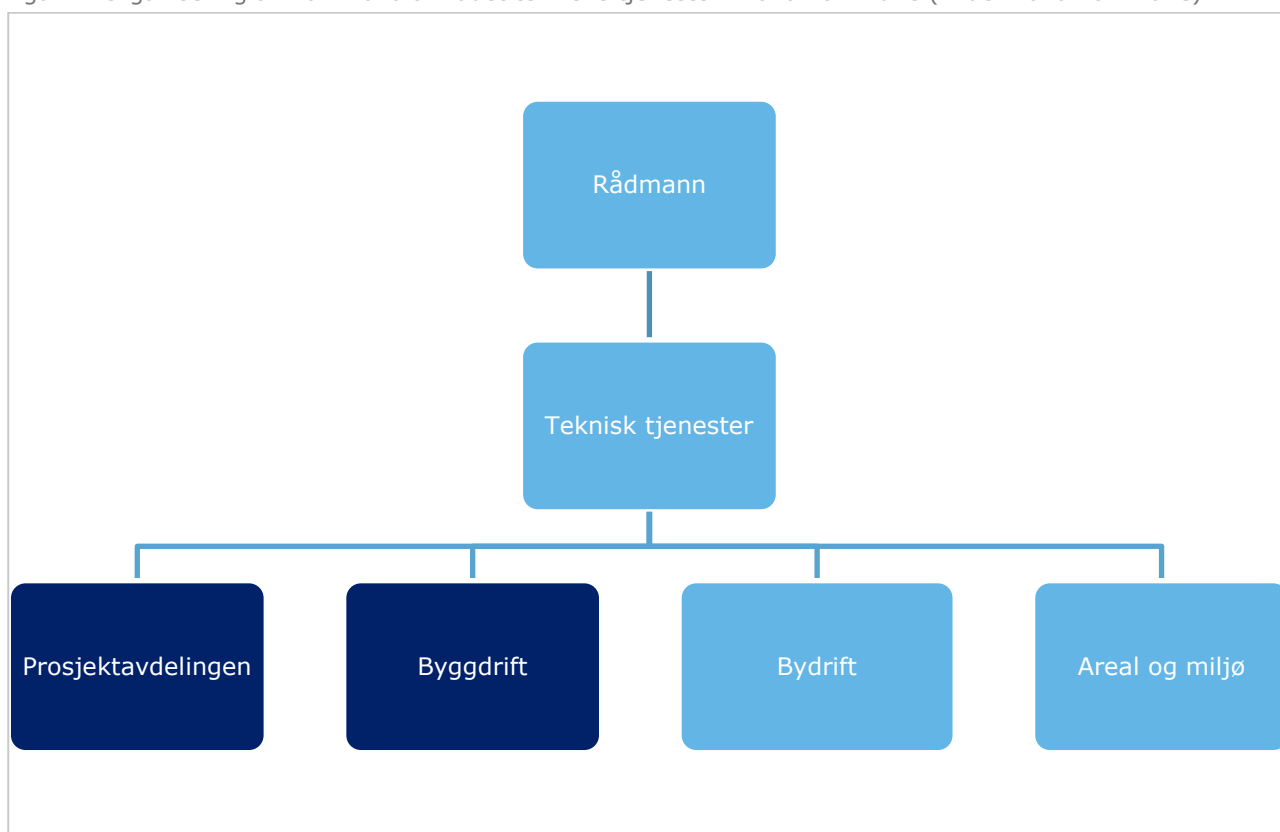
### 2.1 Overordnet organisering av investeringsprosjekter i Rana kommune

Investeringsprosjekter i Rana kommune gjennomføres av prosjektavdelingen, som ligger plassert under kommunalområdet tekniske tjenester, i direkte linje under rådmannen. Avdelingen har åtte ansatte, som alle arbeider med prosjekt- og byggeledelse i kommunale investeringsprosjekter.

Videre inngår avdeling byggdrift i kommunalområdet tekniske tjenester. Byggdrift har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av alle kommunale bygg i Rana kommune, og er som hovedregel involvert i forbindelse med planlegging av alle investeringsprosjekter som omfatter bygg. Sammen med representanter for den delen av den kommunale organisasjonen som skal benytte et nytt bygg (for eksempel Skoleavdelingen), har avdeling byggdrift ansvar for å utforme rom- og funksjonsprogram for bygget. Planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter i Rana kommune fungerer følgelig som en slags bestiller/utfører-modell, der prosjektavdelingen har ansvar for å gjennomføre investeringsprosjekter i samsvar med det programmet og de kravspesifikasjonene som kommer fra byggdrift og brukerorganisasjonen.

Figuren under viser organiseringen av kommunalområdet tekniske tjenester, med plassering av henholdsvis prosjektavdelingen og avdeling byggdrift:

Figur 1: Organisering av kommunalområdet tekniske tjenester i Rana kommune (Kilde: Rana kommune)



### 2.2 Organisering av investeringsprosjektet Rana ungdomsskole

I sak 25/17 i kommunestyret, 28. mars 2017, ble det vedtatt ny skolestruktur i Rana kommune. Kommunestyrevedtaket innebar en beslutning om å gå fra en organisering med flere ungdomsskoler til en organisering med én felles ungdomsskole for hele kommunen. Den nye Rana ungdomsskole skulle fordeles på to lokasjoner/bygg i sentrum, avdeling Moheia og avdeling Mo ungdomsskole. Mens avdeling Mo

ungdomsskole allerede ble drevet som en av kommunens ungdomsskoler, var avdeling Moheia frem til juli 2019 en videregående skole eid og drevet av Nordland fylkeskommune (Polarsirkelen videregående skole).

I samsvar med vedtaket om én ungdomsskole fordelt på to lokasjoner, har investeringsprosjektet Rana ungdomsskole blitt gjennomført som to separate delprosjekter (avdeling Moheia og avdeling Mo U), der det kun er prosjektering som har blitt gjennomført felles på tvers av de to delprosjektene. De to delprosjektene har ellers blitt gjennomført hver for seg, med ulik prosjekt- og byggeledelse og lik entreprisstruktur.

### **2.3 Sentrale hendelser og økonomisk utvikling i Rana U-prosjektet**

Cirka to måneder etter at det ble fattet vedtak om ny skolestruktur, ble det gjennomført anskaffelse av ekstern bistand til utredning av areal- og funksjonsbehov for nye Rana ungdomsskole med spesialpedagogisk avdeling og pedagogisk-psykologisk tjeneste. Kontrakt med WSP Norge ble inngått i juli 2017, og rapport fra utredningen forelå 29. januar 2018.

Videre ble det i høsten 2017 gjennomført anskaffelse av ekstern bistand til prosjektering av ny ungdomsskole. Konkurransen ble kunngjort i oktober, og kontrakt ble inngått 2. januar 2018 med SPINN Arkitekter AS.

I forbindelse med behandling av budsjett og økonomiplan 2018-2021 i desember 2017,<sup>1</sup> ble det satt av et budsjett til Rana U-prosjektet avd. Moheia på 85 millioner kr., fordelt på 42,5 mill. kr. i 2018 og 42,5 mill. kr. i 2019. Det ble i budsjettsaken ikke satt av midler til arbeid med avdeling Mo U. Dette fordi man antok at det ikke ville være endrings- og oppgraderingsbehov ved Mo U i forbindelse med overgang til ny skolestruktur.

I april 2018 ble det lyst ut konkurranse for å anskaffe entreprenørtjenester til delprosjektet avd. Moheia. Etter tilbudsåpning i juni 2018, så prosjektledelsen at den opprinnelige budsjettbevilgningen til prosjektet ikke var stor nok med tanke på å dekke kostnader til entreprenørtjenester. I egen sak om kostnader etter tilbud for avd. Moheia,<sup>2</sup> bevilget kommunestyret ytterligere 40 mill. kr. til Rana U-prosjektet.

Etter at kommunen mottok utredning fra WSP Norge om areal- og funksjonsbehov for nye Rana U, ble det klart at det også ved avd. Mo U ville være behov for å gjennomføre endringer/oppgraderinger. I forbindelse med behandling av budsjett og økonomiplan for 2019-2022 i desember 2018, satte kommunestyret av 30 mill. kr. til arbeid med avd. Mo U.

I februar 2019 ble det lyst ut konkurranse for å anskaffe entreprenørtjenester til delprosjektet avd. Mo U. Etter tilbudsåpning i mars 2019, så prosjektledelsen at den opprinnelige budsjettbevilgningen til prosjektet ikke var stor nok med tanke på å dekke kostnader til entreprenørtjenester. I egen sak om kostnader etter tilbud for avd. Mo U,<sup>3</sup> bevilget kommunestyret ytterligere 7,2 mill. kr. til Rana U-prosjektet.

I forbindelse med behandlingen av regnskapsrapporteringen per 31.8.19 (2. tertial), ble det varslet en kostnadsøkning i Rana U-prosjektet på henholdsvis 34 mill. kr. på avd. Moheia og 18 mill. kr. på avd. Mo U. Totalkostnaden for Rana U ble da oppjustert til 214,2 mill. kr (159 mill. kr. for avd. Moheia og 55,2 mill. kr. for avd. Mo U).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Kommunestyresak 136/17.

<sup>2</sup> Kommunestyresak 61/18.

<sup>3</sup> Kommunestyresak 17/19.

<sup>4</sup> Mesteparten av den varslede kostnadsøkningen på prosjektet ble regulert inn i budsjettet for 2019, men 10 mill. kr på avd. Moheia og 3,5 mill. kr på avd. Mo U ble bevilget i budsjett 2020 ved behandlingen i kommunestyret i desember 2019.

## 3. Roller og ansvar

### 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstillinger med underproblemstillinger:

*1. Har Rana kommune etablert system som sikrer tydelige rolle- og ansvarsforhold og rapportering i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?*

- a. Er det etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- b. Er det etablert rutiner for å vurdere behov for eventuell ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- c. Er det etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter?

*4. I hvilken grad har investeringsprosjektet Rana U blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?*

- a. Har kommunen sikret en tydelig rolle- og ansvarsdeling?
- b. Har det vært etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering?
- d. Har prosjektene blitt gjennomført ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner? Herunder:
  - viii. I hvilken grad er det rapportert tilfredsstillende om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektene?

### 3.2 Revisjonskriterier

#### 3.2.1 Krav til internkontroll

I kommuneloven, § 23, pkt. 2 går det frem at administrasjonssjefen har ansvar for at saker er forsvarlig utredet før de legges frem for behandling i folkevalgte organ, og for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Kommuneloven gir ikke noen nærmere beskrivelse av hva som ligger i begrepet «betryggende kontroll», men av forarbeidene til kommuneloven går det frem at:

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen. Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar.<sup>5</sup>

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) går det videre frem at internkontroll blir definert i vid forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av ledere og ansatte i virksomheten med formål om å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Etterlevelse av gjeldende lover og regelverk

---

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon). Kapittel 1.5.4.

Det finnes flere rammeverk for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.<sup>6</sup> COSOs integrerte rammeverk for internkontroll definerer internkontroll som en prosess som gir rimelig trygghet for at en organisasjon oppnår sine mål, samt bidrar til å sikre en effektiv drift, pålitelig rapportering og etterlevelse av lover og regler. Hovedelementene i COSO-modellen består av element som er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll, og viktige elementer er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- ledelsens oppfølging

### **3.2.2 Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter**

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»<sup>7</sup> og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»<sup>8</sup>, blir det framhevet at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

Ifølge NS-ISO 10006-standardens bør man i forbindelse med ressursplanlegging videre, fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendige for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hva slags formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendig bør også fastsettes. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Det bør ifølge standardene også identifiseres gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og eventuelle avvik som blir avdekket bør håndteres.

Av NS-ISO 10006-standardens går det frem at man i den innledende fasen av et prosjekt bør vedta en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Det bør videre være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også frem at «prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

## **3.3 Rolle- og ansvarsdeling i investeringsprosjekter**

### **3.3.1 Datagrunnlag**

#### **3.3.1.1 Retningslinjer/rutiner for rolle- og ansvarsdeling**

På overordnet nivå har Rana kommune etablert både et politisk og et administrativt delegeringsreglement. Det er også utarbeidet et videredelegeringsvedtak som blant annet delegerer myndighet fra kommunaldirektør tekniske tjenester til avdelingssjefene ved underavdelingene.<sup>9</sup> I vedtaket får blant annet avdelingssjef for prosjektavdelingen myndighet til å disponere budsjett, innkjøp, anvisning, samt signatur, informasjons- og personalmyndighet.

Rana kommune har også utarbeidet et *Reglement for investeringsprosjekt*. Flere av punktene i reglementet tar for seg roller og ansvar i forbindelse med planlegging av større investeringsprosjekter. Det går blant annet frem at rådmann har ansvar for å ta initiativ til investeringer, og for å utpeke prosjektansvarlig. Ifølge reglementet har prosjektansvarlig ansvar for følgende oppgaver: fremdriftsplan, økonomisk styring, rapportering, og utarbeidelse av sluttregnskap. Reglementet skisserer overordnet de seks fasene av større

---

<sup>6</sup> COSO: *Internal Control – Integrated Framework (2013)*.

<sup>7</sup> NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

<sup>8</sup> NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

<sup>9</sup> Rana kommune. *Delegering av myndighet*. Uten dato.

investeringsprosjekter.<sup>10</sup> Ansvarsområdene knyttet til hver av de seks fasene er nærmere beskrevet i *Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune*.<sup>11</sup>

Rana kommune har videre utarbeidet lederavtaler og stillingsbeskrivelser for avdelingssjefene for prosjektavdelingen og avdeling byggdrift, samt for rollene prosjektleder og byggeleder i investeringsprosjekter. Dette er generelle stillingsbeskrivelser for prosjekt- og byggelederstillingene som beskriver hvilket ansvar og hovedoppgaver som ligger til disse rollene i Rana kommune.

Når det gjelder rolle- og ansvarsdeling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, opplever de intervjuede at dagens rutiner og retningslinjer er tilstrekkelig dekkende. I intervju blir det videre opplyst at prosjektavdelingen benytter interne møter til å sikre tydelig fordeling av ansvar i hvert enkelt investeringsprosjekt. Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplever at de på denne måten lykkes med å fange opp alle arbeidsoppgaver som skal gjøres i investeringsprosjekter.

### **3.3.1.2 Rolle- og ansvarsdeling i Rana U-prosjektet**

Prosjektavdelingen har hatt ansvar for både prosjektledelse og byggeledelse for avdeling Mo U. Prosjektavdelingen har også hatt ansvar for prosjektledelse for avdeling Moheia, med innleid ressurs til byggeledelse. Avdelingssjef for prosjektavdelingen har vært involvert som overordnet prosjektsjef i hele Rana U-prosjektet. Arbeidsoppgaver for de ulike rollene har vært fordelt i samsvar med de overordnet rutine for byggeprosess i Rana kommune, samt de generelle stillingsbeskrivelsene som ligger til grunn for organisering av alle prosjekter.

I intervju går det frem at prosjektledere og byggeledere for både avdeling Moheia og avdeling Mo har opplevd at rolle- og ansvarsdelingen i Rana U-prosjektet har vært tydelig, og det blir pekt på at det har vært tydelig avklart hvilke roller som skulle utføre hvilke arbeidsoppgaver i prosjektet.

Da Rana U-prosjektet ble satt i gang, ble ressurser fra avdeling byggdrift gjort tilgjengelig for å bistå i prosjektoppfølgningen. I avdeling byggdrift er det ansatt flere ingeniører, med kompetanse innen fag som blant annet sikring av bygg, VVS, inneklima og elektro, mens prosjektavdelingen i kommunen i hovedsak har byggfaglig kompetanse. Derfor er et viktig bidrag fra ingeniørene på avdeling byggdrift å følge opp prosjekter som for eksempel Rana U, for å sørge for at prosjektering, design og bygging av tekniske anlegg, VVS mv. er tilfredsstillende og at det vil la seg drifte og vedlikeholde på en effektiv måte når bygget fases over til drift. Det siste året har ingeniørene på avdeling byggdrift brukt mye av tiden sin på oppfølging av investeringsprosjekter, og da særlig Rana U-prosjektet. Arbeidet omfatter blant annet avklaringsmøter gjennom hele byggefasen der de støtter prosjektavdelingen, som har behov for tilgang på den kompetanse de ikke selv besitter. Samhandlingen mellom avdeling byggdrift og prosjektavdelingen oppleves generelt å være god.

### **3.3.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering har Rana kommune etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, i samsvar med god praksis for internkontroll og anbefalinger i standarden NS-ISO 10006. Etter det revisjonen kan se, har rutinene også bidratt til å sikre en tydelig rolle- og ansvarsdeling i Rana U-prosjektet. Av overordnet rutine og stillingsbeskrivelser for relevante roller som inngår i Rana U-prosjektet er det definert hvem som skal gjøre hvilke oppgaver, og undersøkelsen viser at dette også har vært oppfattet som tydelige av sentrale personer som har vært involvert i prosjektet.

## **3.4 Behov for ekstern kompetanse**

### **3.4.1 Datagrunnlag**

#### **3.4.1.1 Rutiner for vurdering av behov for ekstern kompetanse**

Det er ikke utarbeidet egne rutiner i Rana kommune for å vurdere behov for ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av prosjekter. Eventuelle behov for å innhente ekstern kompetanse blir delvis omtalt i *Reglement for investeringsprosjekt* under forprosjekt (engasjere arkitekt og/eller konsulent dersom man ikke bruker egenkompetanse) og byggestart (byggeleder engasjeres ved

---

<sup>10</sup> Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

<sup>11</sup> Rana kommune. *Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune*. Dato: 28.11.2017

behov).<sup>12</sup> I *Intern rutine for byggeprosessen* er det, i fase 3 (detaljprosjektering og anbud), vist til at prosjektering kan være en innleid tjeneste. Verken *Reglement for investeringsprosjekt* eller *Intern rutine for byggeprosessen* beskriver imidlertid hvilke vurderinger som skal gjøres av behov for å benytte seg av ekstern kompetanse, eller i hvilke tilfeller/situasjoner/prosjekter slike vurderinger bør/skal gjøres.

Det blir i intervju opplyst at prosjektavdelingen ofte henter inn ekstern kompetanse i investeringsprosjekt, blant annet ved at de kjøper konsulenttjenester. Avdelingssjef peker på at byggeprosjekter i dag er så komplekse at kommunen ikke har nok kapasitet og kompetanse internt til å lede disse, og at de derfor kjøper ekstern byggelederkompetanse i de fleste investeringsprosjekter. Unntaket er små totalentrepriser til 20-30 millioner kroner (for eksempel mindre omsorgsbolig-prosjekter). I slike investeringsprosjekter benyttes vanligvis intern kapasitet/kompetanse til både prosjekt- og byggeledelse.

#### **3.4.1.2 Bruk av ekstern kompetanse i Rana U-prosjektet**

Kommunen brukte ekstern kompetanse både til planlegging/prosjektering og byggeledelse på avdeling Moheia. På avdeling Mo brukte kommunen ekstern kompetanse til planlegging/prosjektering, mens det ble brukt interne ressurser til byggeledelse. Avdelingssjef for prosjektavdelingen erfarer at det på generelt grunnlag er liten forskjell mellom eksterne og interne byggeledere når det gjelder kvalitet. Han peker på at det som er viktige i krevende investeringsprosjekter er de personlige egenskapene til den enkelte byggeleder, og at byggeleder klarer å bygge opp en god relasjon til entreprenørleddet i prosjektene.

#### **3.4.2 Vurdering**

Rana kommune har ikke etablert egne rutiner for å gjennomføre formaliserte vurderinger av når det er behov for eventuell ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, samt for hvilke hensyn som skal tas i de tilfellene kommunene vurderer å hente inn ekstern kompetanse. Det er likevel etablert praksis at det ofte benyttes ekstern kompetanse i investeringsprosjekter, noe som også er reflektert i overordnede retningslinjer.

Ofte vil det gi seg naturlig i hvilke situasjoner kommunen vil ha behov for å innhente ekstern kompetanse i investeringsprosjekter (for eksempel i situasjoner der kommunen selv ikke besitter den riktige kompetansen eller har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere den aktuelle oppgaven). Revisjonen mener likevel at Rana kommune bør vurdere å utarbeide rutiner som spesifiserer i hvilke prosjekter det typisk kan være behov for å innhente ekstern kompetanse, samt hvilke vurderinger som bør gjøres for å sikre at man knytter til seg den riktige kompetansen. Skriftlige rutiner for dette vil etter revisjonens vurdering være i samsvar med krav til god internkontroll, og kunne bidra til å redusere risikoen for svikt, feil og mangler i ressursplanleggingsprosessen (for eksempel at eventuelle gap/avvik mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for å gjennomføre et prosjekt ikke blir identifisert, og at eventuelle avvik som blir avdekket ikke blir håndtert på en adekvat måte).

### **3.5 Rapportering i investeringsprosjekter**

#### **3.5.1 Datagrunnlag**

##### **3.5.1.1 Krav og retningslinjer for rapportering i investeringsprosjekter i Rana kommune**

Rapportering i investeringsprosjekter er blant annet omtalt i *Reglement for budsjettoppfølging og rapportering til Rana kommune*. I reglementet går det frem at kommunestyret hvert tertial skal få forelagt tilstandsrapport som viser eventuelle avvik sett i forhold til de premisser som er vedtatt i årsbudsjettet. Vesentlige avvik skal kommenteres særskilt med angivelse av hvilke tiltak som er eller blir iverksatt for å holde budsjettet.<sup>13</sup>

I *Reglement for investeringsprosjekt for Rana kommune* går det frem at dersom kommunestyret vedtar investeringsprosjekt som innebærer stor grad av usikkerhet, skal rådmannen rapportere fortløpende til kommunestyret. I tillegg definerer reglementet at det er prosjektansvarlig som er ansvarlig for rapportering. Reglementet omtaler videre hvordan det skal rapporteres på prosjektregnskap og sluttregnskap.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

<sup>13</sup> Rana kommune. *Reglement for budsjettoppfølging og rapportering til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

<sup>14</sup> Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt i Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016.

Rana kommune har også utarbeidet en egen rutine som omhandler rapportering internt i administrasjon og rapportering fra administrasjonen til politisk nivå. Denne inngår i kommunens kvalitetssystem. I *Rutine for rapportering* går det frem at den administrative rapporteringen innebærer månedlig egenkontroll og rapportering, blant annet om økonomisk forbruk (regnskap opp mot budsjett). Rutinen definerer at leder for prosjektavdelingen er ansvarlig for rapportering i linjen (til kommunaldirektør) på økonomi, fremdrift mv. i investeringsprosjekt. Under «Rapportering til politisk nivå» går det frem at rapportering på investeringsprosjekt skal gjennomføres i henhold til vedtatt reglement for investering og reglement for budsjettoppfølging og rapportering. (dvs. fast både i tertial og årsrapport).<sup>15</sup> I tillegg går det frem av *Rutine for rapportering* at det skal fremlegges egne saker for investeringsprosjekt til politisk behandling ved behov.<sup>16</sup>

### 3.5.1.2 Rapportering i Rana U-prosjektet

Revisjonen får opplyst at rapportering i Rana U-prosjektet har fulgt de ordinære retningslinjene som er etablert i Rana kommune for rapportering i investeringsprosjekt.

I byggefasen av Rana U-prosjektet ble det (for begge avdelingene) avholdt ukentlige byggemøter med entreprenører, der blant annet status for økonomi/kostnader og fremdrift var tema. Assisterende prosjekt- og byggeleder peker på at det har vært viktig å få referatført det som har blitt sagt i disse møtene med entreprenør, ettersom referatene skal kunne fungere som dokumentasjon for senere oppfølging. Referater fra byggemøter har blitt arkivert i prosjekthotellet<sup>17</sup> til Rana U-prosjektet, som alle som jobber med prosjektet har hatt tilgang til.

Opplysninger og informasjon fra byggemøter har blitt benyttet som grunnlag for videre rapportering (både formell og uformell) fra prosjektledelsen i Rana U-prosjektet og til kommunaldirektør. Avdelingssjef for prosjektavdelingen har rapportert skriftlig hver måned på status for blant annet kostnader og fremdrift (jf. kommunens faste rapporteringsstruktur). I tillegg får revisjonen opplyst at avdelingssjef for prosjektavdelingen har ukentlige møter med kommunaldirektør tekniske tjenester. Disse møtene har fokus på status og fremdrift i alle pågående investeringsprosjekter, samt risiko for avvik i prosjektene (knyttet til politiske bestillinger, fremdrift, budsjettoverskridelser osv.). Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplyser at informasjon fra disse møtene har gitt kommunaldirektør grunnlag for å vurdere om saken skal løftes videre til rådmannen og om det eventuelt er behov for politisk behandling. Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplyser at rapportering også foregår utenfor ledermøtene når det er behov for det. Videre har informasjon fra byggemøter blitt benyttet i forbindelse med interne møter i prosjektavdelingen om status, fremdrift og utfordringer i Rana U-prosjektet. I disse møtene har sentrale personer fra både prosjektavdelingen og avdeling byggedrift deltatt.

Når det gjelder rapportering til kommunestyret om status for fremdrift og kostnader i Rana U-prosjektet, har denne i hovedsak bestått av fast rapportering i forbindelse med tertial- og årsrapportering. Videre har administrasjonen fortløpende svart på skriftlige spørsmål fra kommunestyrerepresentantene. En gjennomgang av disse rapportene og administrasjonens svar på spørsmål, viser at det jevnlig har blitt gitt opplysninger til kommunestyret om fremdrift og kostnadsutvikling. Eksempelvis går følgende frem av 1. tertialrapport for 2019: «*Utgiftene i prosjektet er foreløpig innenfor budsjett. Marginene i prosjektet er presset på grunn av utgifter ved forsering av arbeidene i fase 2, som har stort omfang, og som må utføres utenom normal arbeidstid. Årsaken til at det er iverksatt forsering, er arbeider som er nødvendig å ferdigstille til skolestart 2019. I forbindelse med neste rapportering vil en ha bedre oversikt over tillegg og fradrag i prosjektet.*». Tilsvarende går det av 2. tertialrapport for 2019 frem at det er tilkommet vesentlige endringer i prosjektet etter igangsetting og at en både ved avdeling Moheia og avdeling Mo U har fått et overforbruk i prosjektet sett opp mot budsjett.

I tillegg til den ordinære rapporteringen gjennom tertial- og årsrapport, har administrasjonen lagt frem enkelte saker og orienteringer til politikerne der fremdrift og økonomi, samt risiko knyttet til gjennomføringsperiode og kostnadsutvikling er omtalt.

---

<sup>15</sup> Rana kommune. *Rutine – rapportering. Delrutine – styringssystem Rana kommune*. Sist revidert: 15.11.2019.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Webbasert dokumenthåndteringsverktøy for prosjekt.



Revisjonens gjennomgang av disse sakene og orienteringene viser at administrasjonen har lagt frem to saker til kommunestyret om kostnadsøkning og behov for budsjettøkning i Rana U-prosjektet, for henholdsvis avdeling Moheia (juni 2018)<sup>18</sup> og avdeling Mo (april 2019).<sup>19</sup> I begge disse sakene går det frem at det på bakgrunn av mottatte tilbud i anbudskonkurransene vil være behov for å øke budsjettene for de respektive delprosjektene. Av saksopplysningene i sakene går det frem at det har vært liten deltakelse i gjennomførte anbudsrunder, og at dette trolig skyldes den stramme fremdriften som er lagt opp til i prosjektet. Når det gjelder avdeling Moheia går det også frem at en viktig grunn til kostnadsøkningen er at man har ivarettatt løsninger og tilpasninger ut over den tekniske tilstandsanalysen til Norconsult. I en egen orientering til formannskapet og kommunestyret fra juni 2018 ble det orientert om at fremdriftsplanen i prosjektet ligger fast, selv om den raske fremdriften kan være kostnadsdrivende. Det blir poengtert at stadige utsettelse også vil gi økte kostnader.<sup>20</sup>

I tillegg er kostnadsutvikling i prosjektet informert om og behandlet politisk i forbindelse med behandling av budsjett og økonomiplan for hhv. 2018-2021,<sup>21</sup> 2019-2022<sup>22</sup> og 2020-2023.<sup>23</sup> I alle disse sakene har kommunestyret økt budsjettbevilgningen til Rana U-prosjektet, på bakgrunn av rapportering om økte prosjektkostnader.

Når det gjelder usikkerhet knyttet til økonomiske kalkyler i Rana U-prosjektet, ble dette løftet til kommunestyret i dokumentet *Skolestruktursaken. Kommentarer til høringsuttalelsene*, datert 20. februar 2017. Her går det frem at «*kalkylene er selv sagt beheftet med stor usikkerhet (anslagsvis 30 %) og kan bare kartlegges bedre gjennom detaljprosjektering og anbudsprosesser.*»<sup>24</sup> Av den dokumentasjonen revisjonen har fått fremlagt i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, kan revisjonen ikke se at kommunestyret i etterkant av detaljprosjektering og anbudsprosesser har blitt presentert systematisk informasjon i saksutredningene om hvilken risiko/usikkerhet som var knyttet til kalkylene for prosjektet, selv om omfanget av presentasjoner og orienteringer som har blitt lagt frem for både formannskapet og kommunestyret har vært relativt stort.

I intervju opplyser kommunaldirektør tekniske tjenester at administrasjonen har vært tydelig overfor politikerne underveis i prosjektet på risikoen for overskridelser i Rana U-prosjektet. Denne risikoen for overskridelser har i hovedsak blitt informert og rapportert om gjennom de politiske sakene der administrasjonen justerte kostnadsrammene for prosjektet. Kommunaldirektør opplyser videre at administrasjonen har informert politikerne om fremdriften i prosjektet gjennom egne presentasjoner/orienteringer for kommunestyret og formannskapet.

### 3.5.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Rana kommune i hovedsak etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter, både internt i administrasjonen (fra prosjekt og oppover i linjen) og fra administrasjonen til politisk nivå. Revisjonen mener samtidig at det ikke er tilstrekkelig tydelig avklart hva som ligger i formuleringen i *Reglement for investeringsprosjekt for Rana kommune* om at rådmannen skal rapportere fortløpende til kommunestyret i de tilfeller der det er vedtatt investeringsprosjekter med stor grad av usikkerhet. Det er for eksempel ikke presisert ytterligere hvor ofte det skal rapporteres til kommunestyret i prosjekter med stor usikkerhet, eller hva slik rapportering skal inneholde av informasjon. Dette kan etter revisjonens vurdering medføre risiko for at rapporteringen i investeringsprosjekter med stor grad av usikkerhet knyttet til for eksempel fremdrift/ferdigstilling eller budsjettetterlevelse, ikke kommer til riktig tidspunkt eller at de opplysningene som inngår i rapporteringen ikke dekker informasjonsbehovet politikerne har.

Revisjonen mener denne risikoen til dels synliggjøres av rapporteringen fra administrasjonen til kommunestyret i Rana U-prosjektet. Mens den interne rapporteringen i administrasjonen på fremdrift og kostnader etter det revisjonen kan se har vært tilfredsstillende (herunder på risikoer som påvirker dette), er det revisjonens vurdering at tilsvarende rapportering til kommunestyret har vært mindre systematisk

<sup>18</sup> Kommunestyresak 61/18.

<sup>19</sup> Kommunestyresak 17/19

<sup>20</sup> 6/18 Orientering FSK og KST juni 2018 – investeringer skolesak

<sup>21</sup> Kommunestyresak 136/17.

<sup>22</sup> Kommunestyresak 121/18.

<sup>23</sup> Kommunestyresak 131/19.

<sup>24</sup> Rana kommune. *Skolestruktursaken. Kommentarer til høringsuttalelsene*. 20.02.2017

og risikofokusert. Revisjonen vil peke på at et viktig formål med rapportering til politisk nivå i investeringsprosjekter, er å sikre at politikerne mottar tilstrekkelig med informasjon til å følge opp at prosjektene gjennomføres i samsvar med vedtak, og til å kunne iverksette tiltak for å korrigere forhold som gjør at prosjekter avviker fra vedtak. Særlig vil rapportering på eventuelle utfordringer som påvirker fremdrift og kostnader i prosjekt kunne utgjøre et viktig styringsverktøy for kommunestyret i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at et prosjekt ikke lar seg gjennomføre i samsvar med de intensjoner, føringer og rammer som i utgangspunktet er definert. Etter revisjonens vurdering har rapporteringen fra administrasjonen til kommunestyret i hovedsak omhandlet forhold og hendelser som allerede hadde inntruffet (og som allerede hadde hatt en konsekvens for kostnadsutviklingen i prosjekt), og i liten grad risikoer som ville kunne påvirke kostnader og fremdrift i prosjektet fremover. For å sikre at kommunestyret har tilstrekkelig mulighet til å iverksette relevante korrigerende og risikoreduserende tiltak i investeringsprosjekter med stor usikkerhet, mener revisjonen at Rana kommune bør vurdere å spesifisere hvordan den fortløpende rapporteringen i denne typen prosjekter skal innrettes, herunder hvordan det skal rapporteres på risiko som vil kunne påvirke fremdrift og kostnader negativt.

## 4. Planlegging og initiering

### 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstillinger med underproblemstillinger:

2. Har Rana kommune etablert system og rutiner for planlegging og initiering av investeringsprosjekter?

- a. Har kommunen etablert en prosjektmodell eller tilsvarende for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- b. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, som tar hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen (for eksempel usikkerhet knyttet til løsningsvalg, arbeidsomfang, kompleksitet)?
- c. Er det etablert rutiner for kvalitetssikring av grunnlag for beslutninger om valg og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- d. I hvilken grad er det etablert tydelige retningslinjer og rutiner for:
  - i. Definerings av mål for prosjektet og utarbeidelse av kvalitetsplan for å nå de målene som er definert?
  - ii. Estimering av kostnader/utarbeidelse av kalkyler, samt oppdatering av kalkyler ved endrede forutsetninger?
  - iii. Utarbeidelse av fremdriftsplan?
  - iv. Gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø i prosjektet?

4. I hvilken grad har investeringsprosjektet Rana U blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?

- c. Har prosjektene blitt planlagt ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner? Herunder:
  - i. Er eventuell prosjektmodell lagt til grunn for planleggingen av prosjektene?
  - ii. Tar beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt tilstrekkelig hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen, og er beslutningsgrunnlagene tilstrekkelig kvalitetssikret?
  - iii. Er det utarbeidet kvalitets- og fremdriftsplaner for prosjektene?
  - iv. Er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektene og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?
  - v. Er det gjennomført risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø i prosjektene?

### 4.2 Revisjonskriterier

#### 4.2.1 Krav til internkontroll

Se kapittel 3.2.1 for revisjonskriterier om internkontroll.

#### 4.2.2 Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»<sup>25</sup> og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»<sup>26</sup>, blir det framhevet at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene

---

<sup>25</sup> NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

<sup>26</sup> NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

Av ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»<sup>27</sup> og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»<sup>28</sup> går det frem at det i forprosjektfasen av prosjekt er viktig å klargjøre målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordnede målsetningen være å realisere byggeprosjektet. Mer spesifikke mål for et prosjekt kan være knyttet til kvalitet, teknikker for utførelse, tidsfrist, økonomisk ramme mv. Økonomiske rammer må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l.

Planlegging av byggeprosjekt skal inneholde en risikovurdering, og det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Av ISO-standarden går det frem at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»<sup>29</sup>

Ifølge NS-ISO 10006:2017 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeides en kvalitetsplan for prosjektet som beskriver aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå prosjektets mål. Det bør være en periodisk gjennomgang av fremdriftsplanen for prosjektet, og eventuelle avvik fra fremdriftsplanen bør bli identifisert og vurdert.<sup>30</sup>

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

## **4.3 Prosjektmodell for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter**

### **4.3.1 Datagrunnlag**

#### **4.3.1.1 Rana kommunes prosjektmodell**

*Reglement for investeringsprosjekt i Rana kommune* beskriver på overordnet nivå de ulike fasene i et byggeprosjekt (fase 0-5).<sup>31</sup> Hvilke arbeidsoppgaver som inngår i hver av fasene, er nærmere beskrevet i *Intern rutine for byggeprosessen i Rana*. Verken *Reglement for investeringsprosjekt*, *Intern rutine for byggeprosessen* eller øvrig dokumentasjon inneholder prosedyrer for hvordan de ulike arbeidsoppgavene som inngår i hver av fasene skal utføres, eller maler som prosjektlederne kan benytte som støtte i forbindelse med gjennomføring av disse oppgavene.

Prosjektavdelingen har etablert en mappestruktur på fellesområdet som alle ansatte i avdelingen har tilgang til. Her ligger de prosedyrer og maler som kommunen har utarbeidet og som prosjektlederne kan benytte i forbindelse med gjennomføring av ulike arbeidsoppgaver i investeringsprosjekter. Dette omfatter blant annet kravspesifikasjon for prosjektering, mal for referat fra avklaringsmøter med entreprenører i anbudsprosesser, mal for overtakelsesprotokoll og mal for mangeliste ved overtakelse av bygg. I intervju blir det opplyst at flere av de ansatte i prosjektavdelingen har lang fartstid og mye erfaring som prosjektledere i kommunale investeringsprosjekter. En viktig del av kommunens praksis når det gjelder gjennomføring av investeringsprosjekter er å utnytte den kunnskapen de erfarne prosjektlederne besitter.

Samtidig opplyser flere av de intervjuede at kompetansen og kunnskapen til de erfarne prosjektlederne i avdelingen, ikke alltid er dokumentert i skriftlige rutiner. Prosjektleder for avd. Moheia peker på at den lange erfaringen til flere i prosjektavdelingen medfører at det ut over den overordnede rutinen for byggeprosessen, ikke er behov for skriftlige rutiner knyttet til alle arbeidsoppgaver. Han tror imidlertid at det kan være vanskelig å sette seg inn i alle arbeidsoppgaver for noen som kommer inn som ny i avdelingen, og at det med hensyn til dette hadde vært verdifullt med ytterligere skriftliggjøring av rutiner for sentrale arbeidsoppgaver. Dette blir også trukket frem av avdelingssjef for prosjektavdelingen, samt

---

<sup>27</sup> NS-ISO 10006:2017, «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

<sup>28</sup> NS-ISO 9001:2015, «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

<sup>29</sup> NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

<sup>30</sup> NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.4.5

<sup>31</sup> De seks fasene er: Behovsbeskrivelse (fase 0), Programmering, rammefastsetting og igangsetting (fase 1), Skisse/forprosjekt (fase 2), Detaljprosjektering og anbud (fase 3), Bygging (fase 4), Drift, reklamasjon og evaluering (fase 5).

av assisterende prosjektleder/byggeleder ved avdeling Mo, som også er en av prosjektlederne i avdelingen med kortest fartstid/minst erfaring. Sistnevnte har savnet flere skriftlige rutiner og prosedyrer som gjør det tydelig for nyansatte hvordan de skal utføre ulike oppgaver i prosjektene de involveres i.

Kommunen har kjøpt et overordnet kvalitetssikringssystem (EQS) der alle avdelingene skal legge inn skriftlige rutiner, prosedyrer og maler. Prosjektavdelingen har ikke hatt et slikt overordnet kvalitetssystem før, og skal nå legge inn eksisterende rutiner i det nye systemet. I tillegg skal avdelingen sørge for å utforme rutiner for en del av den arbeidspraksisen som per i dag ikke er skriftliggjort. Det blir opplyst at alle eksisterende rutiner er under revisjon og skal oppdateres og kvalitetssikres før de legges inn i den nye kvalitetsportalen. Flere av de intervjuede ser dette som en god anledning til å formalisere og skriftliggjøre etablert praksis.

#### **4.3.1.2 Bruk av prosjektmodell i Rana U-prosjektet**

Det blir opplyst at gjeldende rutiner for Rana kommune, som *Reglement for investeringsprosjekt* og *Intern rutine for byggeprosessen*, er lagt til grunn for planlegging av Rana U-prosjektet. Flere av de intervjuede peker likevel på at det ble for lite tid til planlegging og gjennomføring av forstudie i Rana U-prosjektet, på grunn av den stramme tidsfristen prosjektet hadde. Dette vil bli nærmere omtalt i neste kapittel om utarbeidelse av beslutningsgrunnlag i Rana U-prosjektet.

#### **4.3.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering har Rana kommune gjennom *Reglement for investeringsprosjekt* og *Intern rutine for byggeprosessen* etablert en tilfredsstillende prosjektmodell som tydeliggjør hvordan investeringsprosjekter i kommunen på overordnet nivå skal planlegges og gjennomføres. Prosjektmodellen har etter det revisjonen kan se også blitt lagt til grunn for planlegging og gjennomføring av Rana U-prosjektet.

Revisjonen mener samtidig at Rana kommune ikke i tilstrekkelig grad har utarbeidet rutiner/prosedyrer for hvordan sentrale aktiviteter som inngår i hovedfasene i kommunens prosjektmodell skal utføres. For eksempel er det ikke utarbeidet rutiner/prosedyrer for hvilke vurderinger/analyser som skal utføres i forbindelse med kvalitetssikring av skisse-/forprosjekt. Revisjonen vil peke på at mangel på skriftlige rutiner for sentrale aktiviteter og arbeidsoppgaver øker risikoen for svikt, feil og mangler i de oppgaver som skal utføres. Manglende skriftliggjøring av etablert praksis i prosjektavdelingen, medfører også økt risiko for at utførelse av bestemte oppgaver blir avhengig av enkeltansattes kompetanse/erfaring. For å redusere disse risikoene, bør Rana kommune etter revisjonens vurdering sørge for at det blir utarbeidet skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Dette vil være i samsvar med god praksis for internkontroll og anbefalinger i relevante ISO-standarder.

### **4.4 Beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter**

#### **4.4.1 Datagrunnlag**

##### **4.4.1.1 Rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag**

I *Reglement for investeringsprosjekter* går det frem at rådmannen har ansvaret for å ta initiativ til investeringer. I forbindelse med initiativ til investeringer, skal det foreligge en utredning som inneholder analyse av behov og vurdering av alternativ med driftsmessige og finansielle konsekvenser. Denne utredningen skal også inneholde vurderinger av usikkerhet/risiko i alternativene.<sup>32</sup>

I *Intern rutine for byggeprosessen* går det frem i «Fase 0: Behovsbeskrivelse» hvilke momenter som skal inngå i behovsbeskrivelse for det enkelte prosjekt, hvem som har ansvar for å gjennomføre analysene og utarbeide behovsbeskrivelsen, samt at behovsbeskrivelse skal fremlegges kommunestyret for behandling i forbindelse med behandling av budsjett/økonomiplan.<sup>33</sup> Rutinen omtaler ikke hvorvidt behovsbeskrivelse for det enkelte investeringsprosjekt skal si noe om risiko eller usikkerhet ved investeringen. Det foreligger heller ikke annen dokumentasjon som omtaler hvordan risiko og usikkerhet i mulige investeringsprosjekter, herunder risiko og usikkerhet knyttet til løsningsvalg, arbeidsomfang og prosjektkompleksitet, skal

---

<sup>32</sup> Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

<sup>33</sup> Rana kommune. *Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune*. Dato: 28.11.2017

vurderes, håndteres og presenteres for kommunestyret i forbindelse med beslutninger om gjennomføring av prosjekt og tildeling av budsjettmidler.

Som det fremgår av kapittel 2.1, har avdeling byggdrift en viktig rolle i planlegging og bestilling av kommunale bygg som skal oppføres i Rana kommune. Avdeling byggdrift har i denne forbindelse ansvar for å utforme rom- og funksjonsprogram for aktuelle bygg, som prosjektavdelingen så har ansvar for å arbeide etter. Til gjennomføring av dette planleggings- og bestillingsarbeidet, har Rana kommune utarbeidet dokumentet *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*. I disse kravspesifikasjonene ligger en rekke fastlagte krav knyttet til hvert av de ulike fagene som inngår i byggeprosjekter av nye og oppgraderte bygg i Rana kommune. Kravspesifikasjonene er knyttet til både selve bygget, uteområder og ulike tekniske innretninger ved bygget.<sup>34</sup> Ifølge avdelingssjef for byggdrift har kravspesifikasjonene bidratt til å gjøre det tydeligere hvordan bygg og eiendom i kommunale investeringsprosjekter skal se ut og hvilke funksjoner som skal ivaretas.

Eksempelvis legger kravspesifikasjonen til rette for gode drifts- og vedlikeholdsløsninger i alle bygg. Mens bygningsmassen i nye bygg har en avskrivningstid på 40 år, har de tekniske innretningene i samme bygg typisk en avskrivningstid på 20 år. Dersom man i planleggingsfasen ikke har tatt høyde for behov for ferdsselsvei og materialhåndteringsløsninger som gjør det mulig å komme til de tekniske innretningene (for eksempel aggregat eller rørsystem) slik at de kan byttes ut/repareres, oppstår det raskt problemer knyttet til kvalitet og/eller kostnader til vedlikehold. I kravspesifikasjonen avdeling byggdrift bruker, ligger det inne at alle tekniske anlegg i bygg som planlegges oppført, skal kunne skiftes ut uten at man må ødelegge/rive deler av bygget som fremdeles tilfredsstillende relevante krav.

#### **4.4.1.2 Utarbeidelse av beslutningsgrunnlag med risikovurderinger i Rana U-prosjektet**

Det er ikke dokumentert at det ble gjort spesifikke vurderinger av usikkerhet og risiko i hvert av de ni ulike alternativene i forbindelse med behandling av skolestruktursaken i kommunestyret (som utgjør beslutningsgrunnlaget for valg av Rana U-prosjektet), herunder vurderinger av risiko i de ulike alternativene knyttet til for eksempel arbeidsomfang eller kompleksitet. De vurderinger i saksfremlegg til kommunestyret i forbindelse med valg av Rana U-prosjektet som knytter seg til risiko og usikkerhet, omhandler i hovedsak usikkerhet ved kostnadskalkyler. I saksfremlegget blir det opplyst om at «*Kostnader i kalkyler er beheftet med noe usikkerhet spesielt for tiltak i forbindelse med renovering av bygg. Kalkyle antas å ha en usikkerhet + - 30 %*».

Kommunaldirektør tekniske tjenester opplyser at det var utfordrende for administrasjonen å utrede ni forskjellige alternativ til den politiske saken om ny skolestruktur i Rana kommune. De utredninger som forelå på tidspunktet da det ble fattet vedtak i saken, var basert på analyser av tilstanden på de involverte byggene (skolene) som var i kommunens eie, kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold etter datidens prisbok (550 kr. per m<sup>2</sup>), standardiserte løsninger for klimastyring av bygg (sentraldrift-anlegg), samt potensielle kostnader til oppgradering, samt en egen utredningsrapport om tilpasning av avd. Moheia for å muliggjøre endring fra videregående skole til ungdomsskole.

Prosjektleder for avd. Moheia var involvert i utarbeidelsen av det økonomiske underlaget som lå til grunn for den politiske saken der kommunestyret vedtok fremtidig skolestruktur i mars 2017. Han opplyser at man i det økonomiske underlaget la til grunn alle de forholdene og forutsetningene kommunen kjente til på daværende tidspunkt. I tillegg til det økonomiske underlaget fra Rana kommune, hadde Norconsult gjort en tilstandsanalyse av bygget på Moheia (daværende Polarsirkelen VGS), bestilt av Nordland fylkeskommune. Det politiske vedtaket om igangsetting av Rana U-prosjektet ble gjort på grunnlag av de beregningene og tilstandsanalysene man hadde på vedtakstidspunktet i mars 2017.

I intervju blir det opplyst at prosjektavdelingen hele veien har vurdert at Rana U-prosjektet innebar høy risiko både når det gjaldt økonomi og framdrift. Det blir opplyst at tidspunkt for ferdigstilling av prosjekt var satt til skolestart 2019 og at det heller ikke var lagt opp til noen alternativ løsning for skolelokaler dersom prosjektet ikke skulle lykkes med å bli ferdig til denne datoen. Risikovurderinger i Rana U-prosjektet som knytter seg til kvalitet, framdrift, økonomi og miljø er nærmere omtalt i kapittel 4.7.

---

<sup>34</sup> Rana kommune. *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*. Dato: 26.04.2019

Undersøkelsen viser at det i saksfremlegg til kommunestyret i forbindelse med vedtak om ny skolestruktur (eller i forutgående saker knyttet til samme tema) ikke var tatt høyde for at det skulle brukes penger på avd. Mo U i forbindelse med etablering av nye Rana ungdomsskole, da Mo U hadde blitt rehabilitert ganske godt noen få år tidligere. Derfor var kostnader til ombygging ved avd. Mo U ikke inkludert i det opprinnelige budsjettet som ble vedtatt av kommunestyret i skolestruktursaken. I intervju blir det opplyst at man innenfor kommunalområdet tekniske tjenester arbeider ut fra de bestillingene man får fra skolefaglig hold når det skal utføres arbeid på skolebygg. Det blir pekt på at det ikke kom noen bestilling fra skoleavdelingen knyttet til avd. Mo U i forbindelse med/i forkant av skolestruktursaken.

Sommeren 2017 bestilte avdeling byggdrift (på oppdrag fra Oppvekst og kultur) ekstern konsulentbistand til å kartlegge hvordan en sentrumsskole fordelt på to lokasjoner burde utformes. Det var først etter at rapporten fra denne kartleggingen forelå i januar 2018, at det ble tydelig at det også ved avd. Mo U ville måtte gjennomføres en del arbeid for å sikre at de to byggene skulle kunne fungere sammen som én ungdomsskole. Det ble også nødvendig å gjøre flere endringer i det opprinnelige romprogrammet som avdeling byggdrift hadde utarbeidet for avd. Moheia. De løsningene man endte opp med for det samlede Rana U-prosjektet var i stor grad basert på de anbefalinger om behov og funksjoner som fremgikk av den eksterne kartleggingen, som altså ble gjennomført etter at kommunestyret hadde fattet vedtak om gjennomføring av prosjektet.

Undersøkelsen viser også at kommunen på vedtakstidspunktet i skolestruktursaken ikke hadde fått sikret innhenting av alle brukerønsker og -behov fra relevante parter. Revisjonen får opplyst at vedtaket om ny skolestruktur har vært betent både på et politisk plan og på et skolefaglig plan blant de ansatte ved skolene. På bakgrunn av dette har det vært krevende å sikre tilstrekkelig brukermedvirkning på et tidlig tidspunkt, og mange lærere ønsket lenge å avstå fra å komme med sine innspill til utforming av rom- og funksjonsprogram for nye Rana ungdomsskole. Avdeling byggdrift opplyser om at de hadde ønske om innspill fra lærerne på et tidlig tidspunkt til utformingen av personalrom, arbeidsrom mv., men at disse kom sent i prosessen og følgelig ikke ble planlagt inn i rom- og funksjonsprogrammet fra starten av.

#### **4.4.2 Vurdering**

Som det går frem av kapittel 4.3, er det ikke utarbeidet rutiner/prosedyrer for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter i Rana kommune. Dette gjelder også rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt. Etter revisjonens vurdering er dette ikke tilfredsstillende. Revisjonen mener at Rana kommune for å sikre god internkontroll bør utarbeide rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, som også tar hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen, knyttet til for eksempel løsningsvalg, arbeidsomfang og prosjektkompleksitet.

Når det gjelder beslutningsgrunnlaget som ble utarbeidet i forbindelse med valg av prosjekt i skolestruktursaken, er det revisjonens vurdering at dette ikke tok tilstrekkelig hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen for det prosjektet som kommunestyret valgte (Rana U-prosjektet). De vurderinger som er gjort i saken av usikkerhet og risiko knytter seg slik revisjonen ser det primært til at det når bygg skal renoveres, hefter usikkerhet ved kostnadskalkyler. Ut over dette er det etter revisjonen kan se ikke gjort vurderinger av usikkerhet knyttet til for eksempel prosjektets omfang, herunder usikkerhetsvurderinger rundt hvorvidt det ville bli behov for å utføre arbeidet ved avd. Mo U eller knyttet til det å skulle gjennomføre mye arbeid på kort tid. Revisjonen mener at det beslutningsgrunnlaget som ble presentert for kommunestyret i forbindelse med skolestruktursaken, i større grad burde ha redegjort for usikkerhet og risiko. Dette for å sikre at politikerne i så stor grad som mulig var kjent med hvilke risikoer som fantes i de ulike alternativene de hadde for valg av investeringsprosjekt, også ut over den rent kalkylemessige risikoen.

Etter revisjonens vurdering er mangelen på vurderinger av usikkerhet og risiko i de mulige alternativene i beslutningsgrunnlaget som kommunestyret tok stilling til, ikke i samsvar med Rana kommunes eget reglement for investeringsprosjekter. I reglementet går det tydelig frem at utredninger av investeringer skal inneholde vurderinger av usikkerhet/risiko i ulike alternativer.

## **4.5 Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg og gjennomføring av investeringsprosjekter**

### **4.5.1 Datagrunnlag**

#### **4.5.1.1 Rutiner for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag**

*Reglement for investeringsprosjekt* og *Intern rutine for byggeprosessen i Rana* omtaler ikke kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter. Det blir opplyst at Rana kommune ikke har utarbeidet egne rutiner eller maler for å kvalitetssikre beslutningsgrunnlag for valg og gjennomføring av investeringsprosjekt, herunder rutiner og maler som omtaler hvilke forhold som skal/bør kvalitetssikres i denne typen saksdokumenter, hvilke vurderinger som skal gjøres og hensyn som skal tas. Vanlig praksis er at kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag/saksfremlegg i saker som skal legges frem for kommunestyret for vedtak, skjer i rådmannslinjen.

#### **4.5.1.2 Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag i Rana U-prosjektet**

I dokumentasjon oversendt revisjonen går det frem at ulike sentrale forhold ved Rana U-prosjektet, som det var viktig at kommunestyret tok stilling til i forbindelse med politisk behandling av skolestruktursaken, ble kvalitetssikret gjennom utarbeidelse av interne utredningsrapporter og eksterne analyser fra innleide konsulenter og arkitekter. Denne kvalitetssikringen omfattet blant annet utredning og analyse av oppgraderingsbehov i forbindelse med omgjøring av Polarsirkelen VGS til ungdomsskole, kostnader knyttet til kjøp av Polarsirkelen VGS fra fylkeskommunen, kostnader ved uteområdene rundt avd. Moheia, verditakst og tilstandsanalyse ved avd. Moheia, trafikkanalyse av området rundt avd. Moheia og analyse av prosjekt for å transformere nye Ytteren skole fra ungdomsskole til barneskole (og konsekvenser av dette for Rana U-prosjektet).

Det er i forbindelse med forvaltningsrevisjonen ikke dokumentert at det beslutningsgrunnlaget som ble lagt frem for politisk behandling i forkant av vedtak i skolestruktursaken (der Rana U-prosjektet ble besluttet gjennomført), var gjenstand for en samlet overordnet kvalitetssikring, med det formål å kontrollere om alle relevant forhold som kunne tenkes å påvirke gjennomføringen av prosjektet (herunder tid, kost og kvalitet) var tatt høyde for og vurdert tilstrekkelig. Eksempelvis er det ikke dokumentert at det ble gjennomført noen kvalitetssikring av om alle relevante ombyggings-/oppgraderingsbehov i eksisterende bygningsmasse var tilstrekkelig hensyntatt, herunder om det ville være behov for å gjøre oppgradering av den bygningsmassen kommunen allerede disponerte (avd. Mo) for å sikre at Rana U-prosjektet skulle fungere tilfredsstillende som én ungdomsskole fordelt på to lokasjoner.

### **4.5.2 Vurdering**

Undersøkelsen viser at det ikke er utarbeidet rutiner for kvalitetssikring av grunnlag for beslutninger om valg og gjennomføring av investeringsprosjekter. Etter revisjonens vurdering er dette ikke i samsvar med god praksis for internkontroll eller anbefalinger i relevante ISO-standarder. Revisjonen mener Rana kommune bør vurdere å utarbeide rutiner for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter, blant annet med tanke på å sikre at alle relevante forhold, risikoer og usikkerheter i forslag til investeringsprosjekter er gjort rede for i de beslutningsgrunnlagene som legges frem for politisk nivå. Videre er det revisjonens vurdering at det i Rana U-prosjektet ikke ble foretatt en tilstrekkelig overordnet kvalitetssikring av om det beslutningsgrunnlaget som ble utarbeidet i skolestrukturen dekket alle relevante forhold som det var viktig at politikerne var kjent med før de fattet vedtak.

Revisjonen mener at enkeltforhold som fremkommer i undersøkelsen og som har ført til endringer og budsjettøkninger i Rana U-prosjektet etter at det ble vedtatt, kunne ha vært forutsett/fanget opp før kommunestyret besluttet at prosjektet skulle gjennomføres, slik som behovet for å utføre arbeider ved avd. Mo U (som først ble identifisert etter at det hadde blitt bevilget midler til Rana U-prosjektet). Revisjonen vil peke på at både systematiske vurderinger av risiko og usikkerhet i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlag (se kapittel 4.4) og formalisert kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag, kan utgjøre viktige verktøy med tanke på å sikre at opplysninger om ulike alternativer til investeringsprosjekter som fremlegges for kommunestyret er så fullstendige som mulig, og at saker om valg av investeringsprosjekt i sin helhet er forsvarlig utredet.



## **4.6 Rutiner for å definere mål, gjennomføre risikovurdering og utarbeide kalkyler og fremdriftsplan**

### **4.6.1 Datagrunnlag**

#### **4.6.1.1 Mål for prosjektet og kvalitetsplan**

I undersøkelsen blir det vist til at målsetninger for kvalitet på overordnet nivå blir satt gjennom plan- og styringsdokumenter, mens kvalitetsmålsetninger på prosjektnivå går frem av *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*. Som nevnt i kap. 4.4 inneholder kravspesifikasjonene kvalitetskrav knyttet til de ulike fagene som inngår i et byggeprosjekt. Det er i kravspesifikasjonene også stilt krav til prosjekterende om kvalitetssikring, herunder at det utarbeides kvalitetsplaner for gjennomføring av prosjektet som skal overleveres tiltakshaver/byggherre, og at det skal settes frister for overlevering av dokumentasjon til byggherre på at kontroller som inngår i kvalitetsplan er utført i samsvar med planen, inklusiv komplett dokumentasjon for utførte kontroller ved slutten av hver fase.<sup>35</sup>

Kommunen har ikke utarbeidet egne rutiner eller retningslinjer for utarbeidelse av overordnet kvalitetsplan for investeringsprosjekter, som gir oversikt over hvilke aktiviteter og ressurser som vil være nødvendige for å nå prosjektets mål for kvalitet, fremdrift og kostnader.

#### **4.6.1.2 Kalkyler/estimering av kostnader og oppdatering av disse**

I *Intern rutine for byggeprosessen* går det frem av «Fase 0: Behovsbeskrivelse» at behovsbeskrivelse skal inneholde et antatt kostnadsbilde, og en vurdering av antatt kapitalbehov/kostnadsoverslag basert på byggstørrelse/m<sup>2</sup> og erfaringspriser knyttet til dagens kostnadsnivå. I «Fase 1: Programmering, rammefastsetting og igangsetting» går det frem at det i rom- og funksjonsprogram skal utarbeides kostnadsoverslag med oversikt over de totale investeringskostnader og livssyklus-kostnader spesifisert i henhold til NS 3454. I «Fase 2: Skisse/forprosjekt» går det frem at skisse-/forprosjekt blant annet skal inneholde kostnadsoverslag i henhold til NS 3453 (spesifikasjon av kostnader i et byggeprosjekt). Standardene NS 3453 og 3454 omfatter både kalkulasjonsmetodikk og kostnadsoppstilling for kalkulering av bygge-/prosjektkostnader og livssyklus-kostnader, og er bygd opp rundt det som bør være hovedpostene i et budsjett for et byggeprosjekt. For hver hovedpost er det også angitt hvilke kostnadsarter (typer kostnader) som skal inngå i posten, til bruk i forbindelse med kalkulering av prosjektkostnader.

Når det gjelder oppdatering av kostnadskalkyler ved endrede forutsetninger, går det av «Fase 4: Bygging» i *Intern rutine for byggeprosessen* frem at det i prosjekter skal holdes løpende kontroll med at kostnadsrammene holdes. Dersom rammene ikke holder skal det legges frem sak om tilleggsbevilgning til politisk behandling, med oppdatert kalkyle og forslag til finansiering.

#### **4.6.1.3 Fremdriftsplan**

I *Intern rutine for byggeprosessen* går det frem at fremdriftsplaner skal utarbeides i flere av prosjektfasene. I «Fase 1: Programmering, rammefastsetting og igangsetting» skal det utarbeides fremdriftsplan for prosjektering og byggeperiode, mens det i «Fase 3: Detaljprosjektering og anbud» skal utarbeides fremdriftsplan/milepæler for det enkelte investeringsprosjektet.<sup>36</sup> Ut over disse overordnede momentene som omtaler i hvilke faser og for hvilke deler av prosjektet det skal utarbeides fremdriftsplaner, er det ikke utarbeidet prosedyrer eller maler for hvordan fremdriftsplaner skal utarbeides og utformes, og som omtaler for eksempel hvilke aktiviteter som alltid bør inngå i en fremdriftsplan, typiske varigheter for ulike aktiviteter som ofte går igjen eller viktige milepæler og grensesnitt mellom ulike faser i prosjekter.

#### **4.6.1.4 Risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø**

I *Reglement for investeringsprosjekt* går det frem under «Forprosjekt» at det endelige materialet til forprosjekt skal inneholde en vurdering av risiko/uforutsette utgifter. Utover dette har ikke revisjonen fått opplyst at det er utarbeidet retningslinjer eller rutiner for gjennomføring av risikovurderinger knyttet til fremdrift, kvalitet eller økonomi i investeringsprosjekter. I *Intern rutine for byggeprosessen* er det for eksempel ikke omtalt at det i forbindelse med utarbeidelse av behovsbeskrivelser, skisse-/forprosjekt eller planlegging av vedtatte investeringsprosjekter skal gjøres vurderinger av risiko og usikkerhet knyttet til kvalitet, fremdrift eller økonomi.

<sup>35</sup> Rana kommune. *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*. Dato: 26.04.2019

<sup>36</sup> Rana kommune. *Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune*. Dato: 28.11.2017

Når det gjelder miljø, er det i dokumentet *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020* stilt krav til miljø- og samfunnsansvar. Her går det frem at kommunens anskaffelser skal støtte opp om nasjonale klimamål, og at miljø skal vektlegges i anskaffelser (enten som konkrete krav eller tildelingskriterier) og i produksjon.<sup>37</sup> Det er imidlertid ikke utarbeidet rutiner eller retningslinjer for å gjennomføre vurderinger av risiko for manglende oppnåelse i investerings- og byggeprosjekter av nasjonale klimamål som kommunen har ambisjon om å etterleve.

De intervjuede opplyser at det er etablert praksis i prosjektavdelingen for å vurdere usikkerhet og risiko i hvert enkelt investeringsprosjekt som skal gjennomføres, og at det alltid blir gjennomført en risikovurdering knyttet til fremdrift og kostnader før de setter i gang investeringsprosjekter. Basert på risikoen som fremkommer i disse vurderingene blir det satt av midler til usikkerhet i det enkelte prosjekt (usikkerhetsmargin). Avdekt risiko tas også hensyn til i forbindelse med utforming av anbudsgrunnlag som lyses ut når det skal anskaffes entreprenører til prosjektene. Revisjonen får opplyst at risikovurderingene som gjennomføres for det enkelte investeringsprosjekt ikke nødvendigvis blir dokumentert skriftlig, og avdelingssjef for prosjektavdelingen peker i intervju på at det er behov for skriftliggjøring av rutiner knyttet til gjennomføring av ROS-analyser, samt bedre dokumentering av de risikovurderinger som blir gjennomført i det enkelte prosjekt.

#### **4.6.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering har Rana kommune i utgangspunktet etablert tydelige rutiner for å definere mål i investeringsprosjekter, kalkulere kostnader og oppdatere kostnadskalkyler og utarbeide fremdriftsplaner for prosjektgjennomføring. Å ha etablerte rutiner for gjennomføring av sentrale aktiviteter/oppgaver i investeringsprosjekter er etter revisjonens vurdering i samsvar med anbefalinger i relevante ISO-standarder og god praksis for internkontroll.

Samtidig er det revisjonens vurdering at Rana kommune ikke har tilfredsstillende rutiner for gjennomføring av vurderinger av risiko i investeringsprosjekter knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø. Revisjonen mener dette ikke er i samsvar med de anbefalinger som er gitt i ISO-standarder, der det både går frem at det skal utarbeides rutiner for gjennomføring av sentrale aktiviteter og at planlegging av byggeprosjekt bør inneholde en risikovurdering som hensyntar blant annet risiko knyttet til kostnader, tid og produkt, samt at resultatene fra alle analyser/risikovurderinger bør registreres. Revisjonen vil peke på at fravær av rutiner for dette, medfører risiko for at det ikke alltid blir gjennomført systematiske risikovurderinger av relevante forhold i hvert enkelt investeringsprosjekt, og følgelig at risiko knyttet til hendelser som vil kunne påvirke prosjektets kvalitet, fremdrift og økonomi ikke blir fanget opp og adressert. Revisjonen vil også peke på at manglende/mangelfulle risikovurderinger av for eksempel fremdrift og økonomi, vil kunne bidra til å gjøre fremdriftsplaner og kostnadskalkyler i investeringsprosjekter mindre presise. Etter revisjonens vurdering bør Rana kommune utarbeide rutiner for vurdering av risiko i investeringsprosjekter, knyttet til blant annet kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø.

Revisjonen mener videre at Rana kommune ikke har utarbeidet tilstrekkelig med rutiner for utarbeidelse av kvalitetsplaner i prosjekter, som beskriver hvilke aktiviteter og ressurser som vil være nødvendige for å oppnå de målene som er definert for prosjektet. Dette er etter revisjonens vurdering ikke i samsvar med anbefalinger i ISO-standarder og praksis for god internkontroll, og revisjonen mener Rana kommune bør utarbeide rutiner som sikrer at det i alle investeringsprosjekter som gjennomføres blir utarbeidet kvalitetsplaner. Dette vil være viktig med tanke på å sikre at alle investeringsprosjekter allerede fra oppstarten av blir organisert og bygd opp med aktiviteter og ressurser som støtter opp under de målene som er definert for prosjektene.

### **4.7 Definerings av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeidelse av kalkyler og fremdriftsplaner i Rana U-prosjektet**

#### **4.7.1 Datagrunnlag**

##### **4.7.1.1 Kvalitets- og fremdriftsplaner i Rana U-prosjektet**

Det har i Rana U-prosjektet ikke blitt utarbeidet en overordnet kvalitetsplan som gir oversikt over alle aktiviteter og ressurser som vil være nødvendige for å nå kvalitetsmålene i Rana U-prosjektet. Som omtalt

---

<sup>37</sup> Rana kommune. *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020*. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.

i forrige kapittel har Rana kommune heller ikke etablert egne rutiner eller retningslinjer for utarbeidelse av overordnede kvalitetsplaner.

Både for avd. Mo U og avd. Moheia ble det i samsvar med krav i kontrakt og PA-bok (prosjektadministrative rutiner) utarbeidet kvalitetsplaner av entreprenørene med oversikt over alle aktiviteter og ressurser som var nødvendige for å sikre at entreprisene og dermed delprosjektet skulle nå sine kvalitetsmål, herunder ferdigstilling innen definert dato. I intervju blir det opplyst at det ut fra kvalitetsplanen ved avd. Mo U ble klart at det kom til å bli knapphet på både tid og ressurser, og at det ville bli behov for å forserer prosjektet dersom man skulle nå de målene som var satt om ferdigstilling til skolestart høsten 2019. Denne forseringen har medført økte kostnader i Mo U-delen av Rana U-prosjektet, på grunn av den økte bemanningen og bruk av overtid som fulgte med forseringen av delprosjektet.

Når det gjelder fremdriftsplaner, har dette blitt utarbeidet i forkant av gjennomføringen både for prosjektet som helhet og for hvert enkelt fag i byggefasen. Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplyser at det gjennom vinteren 2018/19 ble planlagt svært nøye hva som skulle gjøres av arbeid i skoleferien om sommeren (som var hovedtidspunktet for når kommunen hadde anledning til å utføre arbeidet på de to byggene Moheia og Mo U). I selve byggeperioden ble det utarbeidet oppdaterte fremdriftsplaner hver uke, basert på den til enhver tid gjeldende progresjonen i byggeprosessen. Det er også utarbeidet SHA-planer for byggelokasjonene (både fra prosjekterende og utførende per fag), samt innhentet egenerklæringer fra utførende knyttet til HMS og kvalitetssystemer.

#### **4.7.1.2 Utarbeidelse og oppdatering av kalkyler i Rana U-prosjektet**

Avdeling byggdrift brukte erfaringstall for å kalkulere kostnadene knyttet til Rana U-prosjektet, knyttet til de oversikter kommunen har over hva det koster å bygge nye skolebygg og hva det koster å rehabilitere eldre skolebygg til en standard som tilfredsstiller dagens driftskrav. Med utgangspunkt i disse erfaringstallene, ble det utarbeidet prosjektkalkyler i samsvar med Rana kommunes rutiner for å kalkulere kostnader i prosjekt (med bruk av NS3453 og 3454). Disse kalkylene har blitt oppdatert underveis i prosjektet, med hensyn til de endringer man har sett komme og de hendelser som har oppstått ved de to byggelokasjonene.

Som det går frem av gjennomgangen av økonomisk utvikling i kapittel 2.3, har det i Rana U-prosjektet ved flere anledninger vært behov for å justere opp de kostnadskalkylene som har vært utarbeidet før og underveis i prosjektet. Mens den opprinnelige kostnadskalkylen for delprosjektet Moheia var på 85 mill. kr. (bevilget ved behandling av budsjett for Rana kommune i desember 2017), viser sluttprognoser fra november 2019 at dette delprosjektet ville ha en samlet kostnad på cirka 159 ~~193~~ mill. kr. Delprosjekt Mo U var uten bevilgning før WSP-analysen avdekte behovet for å gjøre endringer. Resultatet her ble 55,2 mill. kr.

I intervju blir det vist til flere ulike årsaker til at man i Rana U-prosjektet ikke traff med de opprinnelige kalkylene, og til at kostnadene i prosjektet har økt underveis. Prosjektleder for avd. Moheia viser til at på grunn av den begrensede tiden som var satt av til gjennomføring av Rana U-prosjektet, ble ikke prosessen rundt ombyggingen av avd. Moheia slik man skulle ønsket. Prosjektleder peker blant annet på det manglet fullstendig underlagsdokumentasjon for hvordan bygget var utformet, samt at noe av underlagsdokumentasjonen kommunen fikk tilgang på inneholdt betydelige feil og mangler. Dette medførte flere utfordringer knyttet til for eksempel arbeid i kjeller (bytte av bunnledning, tilpasning av område for plassering av tekniske installasjoner) og gjennomføring av arbeider med elektrisk anlegg, som igjen har bidratt til økte kostnader. Utfordringene knyttet til ekstraarbeider med elektrisk anlegg, har også ført til behov for ekstra arbeid andre steder i bygget (overflatearbeid i flere rom enn det opprinnelig var lagt opp til).

Også ved avd. Mo U var det forhold som har bidratt til økte kostnader i byggefasen. I intervju blir det blant annet vist til at mangler i prosjekteringsgrunnlag knyttet til behov for gulvretting, samt at prosjekterende ikke hadde tatt høyde for at deler av hovedstrekker til ventilasjonsanlegg ikke kunne gjenbrukes, men måtte bygges om. Disse manglene, som ble oppdaget underveis i arbeidet ved avd. Mo U, har ført til behov for arbeidet det ikke var planlagt for, og følgelig til økte kostnader.

Videre er det enighet blant alle de intervjuede om at tidsaspektet/-presset i Rana U-prosjektet er hovedårsaken til de økte prosjektkostnadene. Ettersom det var bestemt at arbeidene i prosjektet skulle være ferdigstilt til skolestart høsten 2019, ble enkelte oppgaver gjennomført enten svært raskt eller ikke i

en rekkefølge som ikke blir oppfattet som optimal. For eksempel ble man på et tidspunkt nødt til å gjennomføre en anbudskonkurranse for å knytte til seg entreprenører før detaljprosjektering var ferdigstilt fra de prosjekterende. Dette medførte at de beskrivelser av arbeid som skulle gjennomføres som inngikk i kontrakt, ikke nødvendigvis samsvarte med de beskrivelsene som til slutt forelå i prosjekteringsgrunnlaget for bygg. Dette har igjen ført til behov for endringer, og økte utbetalinger fra kommunen til entreprenører.

Det blir også pekt på at det kommunen skulle gjennomføre byggearbeidene på kort tid og i begrensede perioder har vært med på å drive opp kostnadene i prosjektet. Som nevnt under forrige deloverskrift oppstod det ved avd. Mo U behov for å forsere arbeider i gjennomføringsperioden, med økt bemanningsgrad, bruk av overtid og tilhørende økte kostnader som konsekvens.

I intervju blir det opplyst at det at gjennomføringen av Rana U-prosjektet skulle skje innenfor en kort tidsperiode, gjorde at man fikk en del usikkerhet knyttet til hvorvidt det ville være mulig å ferdigstille alt med riktig kvalitet innen vedtatt budsjett. Både avdeling bygd drift og prosjektavdelingen opplyser at de flagget denne usikkerheten tidlig i prosessen. De oppfattet imidlertid at det var en tydelig føring fra kommunestyret at Rana U-prosjektet skulle være ferdigstilt til skolestart høsten 2019. Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplyser at risikoen for kostnadsoverskridelser som følge av tidspress ble synliggjort for kommunaldirektør for tekniske tjenester og kommunaldirektør for oppvekst og kultur i mai 2019. Prosjektavdelingen fikk da tydelig beskjed fra rådmannens ledergruppe om at fremdrift skulle prioriteres. Rådmann opplyser i intervju at dette samsvarer med de signaler administrasjonen hadde fått fra kommunestyret. De intervjuede opplever følgelig at prosjektet ikke hadde noe reelt alternativ annet enn å fortsette det planlagte arbeidet, selv om dette medførte kostnadsoverskridelser med hensyn til initielle kalkyler og vedtatte budsjett. Dersom man i prosjektet hadde operert med en senere frist for ferdigstilling, ville man ifølge de intervjuede kunne planlagt gjennomføringen bedre, og dermed også kunne laget bedre/mer presise kostnadskalkyler.

Når gjelder usikkerhetsmarginer til å håndtere uforutsette kostnader, blir det i intervju opplyst at denne i utgangspunktet ble vurdert å være tilstrekkelig med hensyn til det arbeidsomfanget man på vedtakstidspunktet så for seg at prosjektet kom til å ha. Revisjonen får opplyst at usikkerhetsmargin for det samlede prosjektet var i overkant av 10 prosent av opprinnelig budsjett; 12 mill. kr totalt, fordelt på 10 mill. kr. for avd. Moheia og 2 mill. kr. for avd. Mo U.

Det ble imidlertid tidlig i prosjektet tydelig at den usikkerhetsmarginen som var avsatt i den opprinnelige kalkylen ikke var stor nok til å håndtere de kostnadsøkninger som var nødvendige for å gjennomføre prosjektet innen gjeldende frist for ferdigstilling. Avdelingssjef for prosjektavdelingen mener at erfaringen etter Rana U-prosjektet er at man særlig i krevende ombyggingsprosjekter trolig må legge inn en høyere usikkerhetsmargin enn det man har for vane i andre prosjekter. En av årsakene til dette er at de prosjekterende ikke har like god kompetanse på ombyggingsprosjekter som det de har på nybyggprosjekter, og at det dermed kan være vanskelig å sikre at prosjekteringsgrunnlag utarbeidet til ombyggingsprosjekter faktisk dekker alle relevante forhold.

#### **4.7.1.3 Risikovurderinger av kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø i Rana U-prosjektet**

Det er ikke dokumentert at det i forbindelse med Rana U-prosjektet ble gjennomført formaliserte risikovurderinger knyttet til risiko for manglende kvalitet (herunder oppnåelse av mål for hvilken standard ferdige bygg skulle ha), mangelfull fremdrift, økonomi (realisme og fullstendighet i kostnader, budsjettetterlevelse/kostnadsoverskridelser) eller miljø (risiko for manglende etterlevelse av miljø- og utslippskrav o.l.) i Rana U-prosjektet.

Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplyser at det i forbindelse med planlegging av prosjektet ble gjort fortløpende uformaliserte risikovurderinger knyttet til kort gjennomføringstid og hvordan det kunne påvirke prosjektet at nesten alt arbeidet skulle gjøres i sommermånedene 2019. Risikoen knyttet til dette ble forsøkt tatt høyde for i anbudsgrunnlagene i de konkurransene som ble gjennomført for å knytte til seg entreprenører, blant annet for å sikre at alle involverte aktører skulle være klar over at Rana U-prosjektet var et ekstremt prosjekt i den forstand at det skulle utføres mye arbeid på kort tid. Risikovurderingene som ble gjennomført knyttet til kort gjennomføringsperiode ble ikke skriftliggjort og dokumentert noe annet sted.

Alle de intervjuede peker på at tidsaspektet utgjorde den største utfordringen og risikoen for gjennomføringen av Rana U-prosjektet, særlig for avdeling Moheia, men også for avdeling Mo. Ettersom

Nordland fylkeskommune drev videregående skole ved avdeling Moheia helt frem til sommerferien 2019, fikk Rana kommune i svært begrenset grad anledning til å utføre noe arbeid i bygget før skoleårets slutt. Ved avdeling Mo U hadde kommunen litt bedre tid til utføring av arbeidet, fordi skolen flyttet ut av D-fløyen (der de hadde gym) til påske, slik at prosjektet fikk tilgang til denne delen av bygget og kunne begynne arbeidet.

Prosjektleder for avdeling Moheia opplyser at kommunen hadde håpet på at elevene ved Polarsirkelen VGS (avdeling Moheia) skulle flytte inn i nytt bygg til påske 2019, noe som ikke skjedde. Det ble ikke gjort konkrete risikoanalyser i forkant knyttet til om det ville være mulig å utføre noe arbeid samtidig som det ble gjennomført undervisning ved Polarsirkelen VGS, og hvordan det eventuelt ville påvirke Rana U-prosjektet (fremdrift og kostnader) at man måtte vente til sommerferien for å starte opp arbeidet.

Det blir i intervju pekt på at en del forhold som det i et prosjekt kan knytte seg risiko til, blir håndtert før prosjektet kommer til prosjektavdelingen. Særlig gjelder utarbeidelse av rom- og funksjonsprogram med kravspesifikasjon for bygg, som er førende for den kvaliteten ethvert prosjekt arbeider for å oppnå. Prosjektavdelingen skal i utgangspunktet motta et ferdig definert prosjekt fra avdeling byggdrift, som de så skal gjennomføre. I intervju blir det vist til at man i Rana U-prosjektet ikke hadde tilstrekkelig med tid til planlegging og forstudie på grunn av den stramme tidsfristen for ferdigstillelse. Avdelingssjef for avdeling byggdrift peker på at rom- og funksjonsprogram lett kan bli for forenklet og lite presist når man får lite tid til å utarbeide det. Da er det ikke alltid at man får fanget opp viktige detaljer som burde vært inkludert i programmet. Når dette oppdages på et senere tidspunkt, kan det påvirke prosjektet med hensyn til fremdrift, kostnader og kvalitet.

#### **4.7.2 Vurdering**

Revisjonen mener Rana kommune har utarbeidet tilstrekkelige fremdriftsplaner for gjennomføring av Rana U-prosjektet, både på overordnet nivå og for de ulike arbeidene ved de to avdelingene. Samtidig ble det etter revisjonens vurdering ikke utarbeidet en tilfredsstillende overordnet kvalitetsplan for Rana U-prosjektet i forkant av at prosjektet ble satt i gang. Dette er ikke i samsvar med anbefalinger i NS-ISO 10006:2017 pkt. 4.4, der det går frem at det bør etableres en kvalitetsplan som beskriver hvilke aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå de målene som er definert for prosjektet.

Videre er det revisjonens vurdering at det i Rana U-prosjektet ikke har blitt gjennomført fullt ut tilfredsstillende risikovurderinger av kvalitet, fremdrift, økonomi og miljøpåvirkning. Det blir opplyst at det i forbindelse med planleggingen av prosjektet særlig ble vurdert risiko knyttet til den korte gjennomføringsperioden. Dette er imidlertid ikke dokumentert, og det er heller ikke dokumentert at det har blitt gjennomført risikovurdering av andre forhold i forbindelse med planlegging av Rana U-prosjektet. Som revisjonen har påpekt i kapittel 4.6.2, er systematiske risikovurderinger viktig med tanke på å identifisere forhold og hendelser med risiko for å påvirke gjennomføringen av prosjektet, og for å kunne iverksette tiltak for å redusere denne risikoen.

På bakgrunn av de opplysningene som fremkommer i undersøkelsen, er det videre revisjonens vurdering at det ved oppstarten av Rana U-prosjektet ikke ble utarbeidet realistiske kalkyler for hva kostnadene i prosjektet ville bli. Dette synliggjøres av de behov for ytterligere budsjettøkninger i prosjektet i etterkant av den opprinnelige budsjettbevilgningen fra kommunestyret i desember 2017, knyttet til blant annet arbeidet ved avd. Mo U og økte entreprisekostnader ved begge avdelinger etter gjennomførte anbudskonkurranser. Revisjonen mener at flere av disse kostnadene som har kommet til i prosjektet etter at det opprinnelige budsjettet ble vedtatt, burde ha vært forutsett av kommunen. Særlig stiller revisjonen spørsmål ved at det i den tidlige fasen av planleggingen av prosjektet (ved utarbeidelse av beslutningsgrunnlag), ikke ble tatt høyde for at det ville være behov for å utføre ombyggingsarbeider ved avd. Mo U, i tillegg til ved avd. Moheia (se kapittel 4.4.1).

## 5. Gjennomføring og styring

### 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstillinger med underproblemstillinger:

3. *Har Rana kommune etablert system og rutiner for gjennomføring og styring av investeringsprosjekter?*

- a. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi for investeringsprosjekter, som tar hensyn til kontraktuell risiko (kontraktenes størrelse/kompleksitet, leverandørrelatert risiko mv.)?
- b. Er det etablert rutiner for gjennomføring av risikovurderinger i forbindelse med valg av entreprisform?
- c. Er det etablert rutiner for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner knyttet til entrepriser/kontrakter?
- d. I hvilken grad har kommunen sikret tilstrekkelig kompetanse til gjennomføring av kontrahering i investeringsprosjekter?
- e. Foreligger det retningslinjer/rutiner som sikrer tydelig plassering av ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter?
- f. I hvilken grad er det etablert rutiner for kontraktsoppfølging?
- g. Er det etablert retningslinjer/rutiner for styring av økonomien i investeringsprosjekter?
- h. I hvilken grad er det etablert rutiner for oppfølging av endringsmeldinger, som inkluderer vurdering av eventuelle konsekvenser for fremdrift og økonomi?
- i. Er det etablert rutiner for å sikre at miljøaspekter blir hensyntatt i investeringsprosjekter?

4. *I hvilken grad har investeringsprosjektet Rana U blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?*

- d. Har prosjektene blitt gjennomført ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner? Herunder:
  - i. Er det utarbeidet kontraktsstrategier?
  - ii. Er det gjennomført risikovurderinger ved valg av entreprisformer?
  - iii. Har anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner blitt kvalitetssikret i tilstrekkelig grad?
  - iv. I hvilken grad har det vært en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter?
  - v. I hvilken grad har prosjektene vært gjenstand for en tilfredsstillende økonomistyring?
  - vi. I hvilken grad er endringsmeldinger tilstrekkelig vurdert og fulgt opp?
  - vii. I hvilken grad har miljøaspekter blitt hensyntatt?

### 5.2 Revisjonskriterier

#### 5.2.1 Krav til internkontroll

Se kapittel 3.2.1 for revisjonskriterier om internkontroll.

## 5.2.2 Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»<sup>38</sup> og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»<sup>39</sup>, blir det framhevet at et godt prosjektstyringsystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

Planlegging av byggeprosjekt skal inneholde en risikovurdering, og det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Av ISO-standarden går det frem at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»<sup>40</sup>

Ifølge Norsk Standard sin veileder i prosjektledelse, NS-ISO 21500:2012, bør man planlegge innkjøp før man går i gang med innkjøpsprosessen, med det formål å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpene før igangsettelse. Når en kontrakt er inngått starter kontraktstyringen. I samsvar med byggherreforskriften har prosjektledelsen ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, blant annet ved å gjennomføre møter med leverandører. Av NS-ISO 10006:2017, går det frem at det bør settes i verk et system for kontraktsstyring som sikrer at kontraktsforholdene blir oppfylt, og der leverandørens utførelse blir overvåket for å sikre at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylt. I forbindelse med dette vil blant annet kontroll av om masser, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling være viktig.

Av NS-ISO 10006-standarden går det frem at man i den innledende fasen av et prosjekt bør vedta en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Det bør videre være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også frem at «prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»

Ifølge NS-ISO 10006-standardens bør man i samband med ressursplanlegging av et prosjekt fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendige for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hva slags formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendige bør defineres. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Det bør ifølge standardene også identifiseres eventuelle gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekt bør håndteres.

Prosjektledelsen må ha oversikt over regnskapet for prosjektet og overvåke fremdrift og kvalitet. Som et ledd i oppfølgingen bør prosjektledelsen ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikten med et avviksrapporteringssystem er å kunne sette i verk tiltak på et så tidlig tidspunkt som mulig for å kunne gjøre nødvendige justeringer i prosjektet og ta høyde for konsekvensene av avvik.<sup>41</sup>

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

## 5.3 Bruk av kontraktsstrategi

### 5.3.1 Datagrunnlag

#### 5.3.1.1 Rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi

Rana kommune har utarbeidet strategidokumentet *Politikk og strategi for anskaffelser i Rana kommune 2017-2020*. I denne strategien går det frem at det ved oppstart av nye anskaffelsesprosesser over EØS-terskelverdi, skal utarbeides et skriftlig mandat for anskaffelsen. Dette mandatet skal blant annet inneholde

<sup>38</sup> NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

<sup>39</sup> NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

<sup>40</sup> NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

<sup>41</sup> NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.5.4

en plan for gjennomføring av anskaffelsen, risikoanalyse for anskaffelsesprosessen, innledende markedsvurderinger, valg av anskaffelsesprosedyre og kontraktstype, samt vurderinger av anskaffelsens økonomiske konsekvenser.<sup>42</sup>

#### **5.3.1.2 Kontraksstrategi i Rana U-prosjektet**

Det er ikke dokumentert at det ble utarbeidet noe mandat (kontraksstrategi) for noen av de anskaffelsene som ble gjennomført i forbindelse med Rana U-prosjektet. Det blir opplyst i intervju at prosjektavdelingen gjorde uformaliserte vurderinger mot markedet og mulig gjennomføringsmodell (anskaffelsesprosedyrer og valg av entreprisformer) i henhold til den korte gjennomføringstiden som var satt av til prosjektet.

I intervju blir det opplyst at det både ved avdeling Mo U og avdeling Moheia var forholdsvis liten deltakelse i enkelte av anbudsrundene knyttet til byggearbeidene. Avdelingsjef for prosjektavdelingen opplyser at det ved avdeling Mo manglet entreprenør til et av fagene (ventilasjon) etter at anbudskonkurransene var ferdig gjennomført. Ved nærmere undersøkelse viste det seg at et av de etablerte ventilasjonsfirmaene i kommunen ikke hadde hatt tid til å levere tilbud, men at de likevel ville ha tid til å gjøre arbeidet. Prosjektavdelingen spurte derfor om firmaet kunne tilby en pris på arbeidet. Før det ble inngått kontrakt med leverandøren, foretok prosjektavdelingen en kontroll av tilbudt pris mot det tilbudet det samme firmaet hadde levert i ventilasjonskonkurransen for avd. Moheia (der firmaet hadde hatt tid til å levere tilbud). Enhetsprisene fra leverandøren var de samme på avd. Mo U som på avd. Moheia, og prosjektavdelingen vurderte derfor pristilbudet som akseptabelt. I intervju peker avdelingsjef for prosjektavdelingen på at det for å forhindre at hele prosjektet skulle stoppe opp (og at man ikke skulle rekke fristen for ferdigstilling av bygget til skolestart høsten 2019), ble foretatt et bevisst valg fra prosjektavdelingens side om å gjennomføre en slik ulovlig direkte anskaffelse.

#### **5.3.2 Vurdering**

Hensikten med en kontraksstrategi er å sikre en helhetlig plan for gjennomføring av konkrete anskaffelser som bidrar til at byggherren når de målene som er definert for et prosjekt, under dette mål knyttet til kvalitet, fremdrift og økonomi. En god kontraksstrategi vil for eksempel kunne bidra til å sikre at byggherren gjør de rette vurderingene og oppgavene i anskaffelsesprosessen til rett tid, og til at man får gjennomført en bedre konkurranse som er tilpasset relevante forhold i markedet anskaffelsen skal ut i. En kontraksstrategi som omfatter vurderinger av markedssituasjonen og der det blir gjort analyser av risikoer og kritiske suksessfaktorer i anskaffelsesprosessen, kan være et viktig redskap når det gjelder å nå prosjektets mål.

Revisjonen mener det er positivt at Rana kommune har utarbeidet en overordnet rutine for utforming av mandat for gjennomføring av anskaffelser. Etter revisjonens vurdering burde det imidlertid, i samsvar med denne rutinen, ha blitt utarbeidet et mandat/en kontraksstrategi i Rana U-prosjektet som tok hensyn til relevant kontraktuell risiko og hvordan denne risikoen ville kunne påvirke kvalitet, fremdrift og økonomi i prosjektet. Revisjonen mener at det faktisk at prosjektavdelingen i Rana U-prosjektet endte i en situasjon der det man ble nødt til å gjennomføre en ulovlig direkteanskaffelse av entreprenørtjenester for å sikre nødvendig fremdrift, illustrerer viktigheten av å ha en tydelig strategisk tilnærming til de anskaffelsesprosessene som skal gjennomføres i investeringsprosjekter. Etter revisjonens vurdering burde en slik strategisk tilnærming ha vært utarbeidet før kommunen satte i gang gjennomføringen av anskaffelsesprosessene i prosjektet. Dette kunne bidratt til å redusere risiko knyttet til for eksempel markeds-/leverandørsituasjonen, og dermed også risikoen for å bryte anskaffelsesregelverket i forbindelse med anskaffelse av entreprenørtjenester.

### **5.4 Risikovurdering ved valg av entreprisreform**

#### **5.4.1 Datagrunnlag**

##### **5.4.1.1 Rutiner for risikovurdering ved valg av entreprisreform**

I *Intern rutine for byggeprosessen* går det frem, under «Fase 1: Programmering, rammefastsetting og igangsetting» at prosjektgruppa skal forberede byggesaken ved å lage et rom- og funksjonsprogram som blant annet skal inneholde valg av entreprisreform. Det er ikke utarbeidet ytterligere prosedyrer som

---

<sup>42</sup> Rana kommune. *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020*. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.



beskriver hvilke vurderinger som skal gjøres i forbindelse med valg av entrepriseform(er) for det enkelte prosjekt, herunder av hvordan valg av ulike entrepriseformer vil kunne påvirke prosjektet.

Det blir opplyst at prosjektavdelingen i Rana kommune alltid gjør vurderinger i sine prosjekter av hvilke entrepriseformer som er mest egnet til prosjekttype. Vurderinger knyttet til valg av entrepriseform blir vanligvis gjort som en muntlig øvelse i avdelingen, som diskuterer seg frem til en passende entrepriseform for hvert prosjekt. Avdelingen har erfaring med bruk av ulike entrepriseformer, herunder totalentrepriser og beskrevne entrepriser. I intervju blir det opplyst at prosjektavdelingen har erfart både positive og negative sider ved alle entrepriseformene de har benyttet, blant annet med tanke på i hvilken grad de medfører noen bestemt risiko for bestemte typer prosjekter.

#### **5.4.1.2 Risikovurdering ved valg av entrepriseform i Rana U-prosjektet**

I samsvar med etablert praksis i prosjektavdelingen, er det ikke dokumentert at det ble gjennomført risikovurderinger i forbindelse med valg av entrepriseform for Rana U-prosjektet.

I intervju blir det opplyst at prosjektavdelingen i forbindelse med valg av entrepriseform for Rana U-prosjektet vurderte at utførelsesentrepriser ville være den eneste måten å gå frem på for å sikre fremdrift. Det blir vist til at dersom kommunen hadde forsøkt å gå ut med totalentrepriser i markedet, ville de mest sannsynlig ikke fått inn anbud fra entreprenører tidsnok/i det hele tatt. Dette fordi en totalentreprise i et slikt ombyggingsprosjekt ville inneholdt for stor usikkerhet/risiko til at man ville klare å finne en entreprenør som var villig til å ta oppdraget. Avdelingssjef for prosjektavdelingen peker på at utførelsesentrepriser generelt medfører mindre risiko for entreprenørene, og at valg av dette derfor ville øke sannsynligheten for at man raskt ville klare å inngå kontrakter med entreprenører. Hovedårsaken til valg av entrepriseform i Rana U-prosjektet blir altså opplyst å være tidspress og hensynet til tilstrekkelig fremdrift.<sup>43</sup> I forbindelse med verifisering blir det understreket at gitt den tidsplanen som var vedtatt av kommunen for gjennomføring av prosjektet, ikke ville vært mulig å velge andre entrepriseformer enn den som ble benyttet dersom man skulle lykkes med å knytte til seg entreprenører tidsnok.

#### **5.4.2 Vurdering**

Revisjonen merker seg at det i forbindelse med valg av entrepriseform i Rana U-prosjektet ble foretatt uformelle vurderinger av risiko knyttet til sammenhengen mellom valg av entrepriseform og fremdrift i prosjektet. Disse vurderingene er ikke dokumentert skriftlig, og det er heller ikke dokumentert at det har blitt gjennomført andre vurderinger av risiko i Rana U-prosjektet i forbindelse med valg av entrepriseform. Revisjonen vil peke på at en mer formalisert, risikobasert tilnærming til valg av entrepriseform vil være i samsvar med både sentrale anbefalinger i relevante ISO-standarder og god praksis for internkontroll, og revisjonen mener at formaliserte risikovurderinger knyttet til valg av entrepriseform med fordel kunne ha vært gjennomført i Rana U-prosjektet. Revisjonen merker seg samtidig opplysningene fra kommunen om at det i prosjektavdelingen ble gjennomført uformaliserte risikovurderinger av valg av entrepriseform i forbindelse med gjennomføring av Rana U-prosjektet, og at kommunen valgte å benytte den entrepriseformen som i størst grad ville kunne bidra til å sikre at prosjektet ble gjennomført innen de tidsrammer som var vedtatt politisk.

Revisjonen mener videre at Rana kommune bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner for gjennomføring av risikovurderinger ved valg av entrepriseform. Dette for å sikre at det i framtidige investeringsprosjekter kommunen gjennomfører alltid blir gjort vurderinger av og tatt hensyn til den iboende risikoen i ulike entrepriseformer, og hvilke konsekvenser denne risikoen har i hvert enkelt investeringsprosjekt kommunen gjennomfører.

---

<sup>43</sup> En entreprise er et bygge- eller anleggoppdrag på fast eiendom etter byggherrens planer og prosjektering, med entreprenøren og byggherren som parter. Ulike entrepriseformer (som for eksempel totalentreprise og utførelsesentrepriser, herunder hoved- og generalentreprise) fungerer gjerne ulikt med tanke på hvem som bærer både ansvar og risiko for ulike aktiviteter som prosjektering og utføring, samt når det gjelder hvilke muligheter byggherren har til å styre og påvirke arbeidene underveis.

## **5.5 Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner**

### **5.5.1 Datagrunnlag**

#### **5.5.1.1 Rutiner for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner**

Ut over at investeringsprosjekt skal utformes med utgangspunkt i Rana kommunes standard/mal for kravspesifikasjon i byggeprosjekter, *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*, har ikke kommunen utarbeidet egne rutiner eller maler for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag eller kravspesifikasjoner. Det er for eksempel ikke utarbeidet prosedyrer som omtaler hvilke sentrale forhold i anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner det er viktig at blir kontrollert før dokumentene distribueres i forbindelse med offentlige anbudskonkurranser.

Prosjektleder fra prosjektavdelingen har ansvar for kontroll av anbudsdokumenter som en av prosjektleders arbeidsoppgaver i prosjekteringsfasen, noe som fremgår av standard stillingsbeskrivelse for prosjektleder.

#### **5.5.1.2 Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner i Rana U-prosjektet**

Det blir vist til at anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner i Rana U-prosjektet ble utformet i samsvar med *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*. Det er ikke dokumentert at det ble gjennomført kvalitetssikring på andre måter av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner for de anbudskonkurransene som ble gjennomført i Rana U-prosjektet.

Som det går frem av kapittel 4.7, ble det ved avd. Moheia lyst ut anbudskonkurranser før all detaljprosjektering var helt ferdig. Dette for å sikre at man fikk knyttet til seg entreprenører tidlig nok til å kunne få gjennomført byggearbeidene før skolestart høsten 2019. I intervju blir det opplyst at dette også skapte utfordringer knyttet til gjennomføring av kvalitetssikring av anbudsgrunnlag, ettersom prosjekteringsgrunnlaget var ment å danne grunnlaget for anbudsgrunnlagene. Prosjektleder for avd. Moheia peker på at detaljprosjekteringen og anbudsprosessen skjedde litt om hverandre, og at dette gjorde det krevende å sikre en god/tidsriktig kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner (ettersom det ble gjennomført ytterligere detaljprosjektering også etter at anbudskonkurransene ble gjennomført).

I intervju blir det opplyst at kommunen hadde et stort prosjekteringsteam som representerte alle nødvendige fagdisipliner. Prosjekteringsteamet (bestående av arkitekt, rådgivende ingeniører og landskapsarkitekter) ble engasjert ved årsskiftet 2017/2018. Det ble i dette tidsrommet også etterspurt underlagsdokumentasjon for bygget på Moheia fra Nordland fylkeskommune. Det blir opplyst at slik dokumentasjon har vært vanskelig å oppdrive; bygget ble opprinnelig oppført på 50-tallet og det har manglet sentral underlagsdokumentasjon knyttet til byggets utforming og utførelse.

Kommunen skrev under kontrakt med hovedentreprenøren for avd. Moheia sommeren 2018. Entreprenøren startet da med grunnarbeidet for nytt heishus og fasade vest på B-fløyen av bygget. Gjennom vinteren 2018-19 planla prosjektavdelingen prosjektet ytterligere sammen med entreprenøren og de prosjekterende. Ettersom Polarsirkelen VGS drev ordinær videregående skole i bygget helt frem til sommerferien 2019, hadde imidlertid ikke de prosjekterende tilgang og mulighet til å gjøre en omfattende kartlegging som kunne ha avdekket flere risikoer ved bygningsmassen. Da kommunen så overtok bygget sommeren 2019, dukket det opp mange uforutsette utfordringer, blant annet knyttet til elektro og brannteknikk. I tillegg viste det seg å være behov for betydelige arbeider i byggets kjeller som det ikke hadde blitt tatt høyde for (utskifting av bunnledning, utgraving av nivåforskjeller, støping av nytt fundament m.m.). I intervju blir det pekt på at noen av disse uforutsette utfordringene nok burde vært avdekket gjennom prosjekteringen, men det blir samtidig vist til at de prosjekterende har manglet underlagsdokumentasjon, samt at tilgjengelig underlagsdokumentasjon har inneholdt feil og mangler. I tillegg blir det pekt på at det i gamle bygg ofte vil være slik at man ikke vil klare å fange opp all risiko og usikkerhet uansett hvor grundig man planlegger.

De intervjuede peker på at mangler i underlaget prosjekterende hadde utarbeidet i forkant av byggestart, fikk konsekvenser i form av mange endringsmeldinger. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.10.

### **5.5.2 Vurdering**

Som undersøkelsen viser har ikke Rana kommune utarbeidet egne rutiner eller maler for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag eller kravspesifikasjoner. Ansvar for kontroll av anbudsdokumenter er definert skriftlig som er en av prosjektleders arbeidsoppgaver, men det er ikke spesifisert ytterligere hva denne prosjektleder skal utføre i denne forbindelse. I samsvar med anbefalinger i ISO-standarder og god praksis

for internkontroll, bør kommunen etter revisjonens vurdering vurdere å utarbeide rutiner for gjennomføring av kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner. Disse bør blant annet omtale hvilke sentrale forhold det er viktig at kvalitetssikres, slik at det er en forutsigbarhet og tydelighet i hva som blir kvalitetssikret. Dette for å sikre at kvalitetssikring blir gjennomført i tilstrekkelig grad i alle framtidige investeringsprosjekt kommunen skal gjennomføre.

I undersøkelser blir det vist til at det på grunn av tidspress i Rana U-prosjektet, ikke var mulig å gjøre en tilfredsstillende kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner før anbudskonkurransene. Revisjonen merker seg at de forholdene som har medført flest endringer og mest merarbeid i selve byggefasen, heller ikke ble oppdaget av de prosjekterende da disse ferdigstilte detaljprosjekteringen (i etterkant av anbudskonkurranser var gjennomført). De forholdene som i hovedsak har forårsaket endringer og merarbeid ble først oppdaget da kommunen fikk full tilgang til de aktuelle byggene og byggearbeidene startet opp. Revisjonen mener det ikke er entydig at mer/bedre kvalitetssikring av prosjekteringsgrunnlaget (som ble lagt til grunn for anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon) ville ført til reduserte kostnader i prosjektet samlet sett, ettersom det potensielt ville kunne påvirket prosjektet negativt på andre områder (for eksempel gjennom forskyving av fremdriftsplaner for andre entrepriser).

Revisjonen mener likevel det er viktig at kommunen sørger for at anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner i investeringsprosjekter, under dette prosjekteringsunderlag som inngår i anbudsgrunnlag, blir gjenstand for tilstrekkelig kvalitetssikring. Siden det er disse dokumentene som utgjør grunnlaget for det faktiske arbeidet kommunen inngår kontrakt med entreprenører om å utføre, er det revisjonens vurdering at kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner generelt sett vil ha betydning for prosjekters evne til å nå de kvalitetsmålene som er definert, blant annet når det gjelder leveranse kvalitet, fremdrift og kostnader.

## **5.6 Kompetanse til gjennomføring av kontrahering**

### **5.6.1 Datagrunnlag**

Av Rana kommunens anskaffelsesstrategi, *Politikk og strategi for anskaffelser i Rana kommune 2017-2020*, går det frem at «produksjonsavdelingene skal besitte grunnleggende innkjøpsfaglig kompetanse». Det går videre frem at dette bør omfatte kompetanse/kunnskap om kommunens behov i anskaffelsen, kontraktsutforming/- oppfølging, bransjekunnskap og kunnskap om anskaffelsesregelverket.<sup>44</sup>

I intervju blir det opplyst fra de intervjuede i prosjektavdelingen at grunnkompetansen til gjennomføring av anskaffelsesprosesser oppleves å være tilstrekkelig god. De intervjuede viser til at kommunen har gode rutiner knyttet til gjennomføring av anskaffelser, og at prosjektavdelingen har tilstrekkelig spesifikk prosjektfaglig kompetanse internt til å gjennomføre kontrahering av entreprenører i investeringsprosjekter på en god måte.

Når det gjelder gjennomføring av kontraheringsprosesser i Rana U-prosjektet, blir det i intervju vist til at det ikke har oppstått hendelser i prosjektet som kan knyttes til manglende anskaffelsesteknisk kompetanse eller prosjektfaglig kompetanse til å kontrahere entreprenører. Det blir også vist til at prosjektavdelingen gjennomgående har fått god hjelp av innkjøpsavdelingen i forbindelse med de kontraheringsprosessene som har blitt gjennomført i Rana U-prosjektet.

### **5.6.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering synes kommunen å ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre kontraheringsprosesser i investeringsprosjekter. I forvaltningsrevisjonen er det ikke identifisert opplysninger som tilsier at det i Rana U-prosjektet har manglet anskaffelsesteknisk kompetanse til gjennomføring av kontrahering, og som har ført til bestemte utfordringer eller problemer i prosjektet.

---

<sup>44</sup> Rana kommune. *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020*. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.

## 5.7 Ansvar for kontraktsoppfølging

### 5.7.1 Datagrunnlag

I *Intern rutine for byggeprosessen* er det under «Fase 4: Bygging» vist til at prosjektavdelingen ved prosjektleder har ansvar for at prosjektet styres og kontrolleres i henhold til Byggherreforskriften, og at det utføres nødvendig kontroll med de arbeidene som utføres i investeringsprosjekt. I standardisert stillingsbeskrivelse for både prosjektleder og byggeleder i Rana kommune går det frem at det blant prosjektleders/byggeleders hovedoppgaver ligger å:

- Være byggherrens representant på byggeplassen
- Oppfølging på byggeplass
- Avholde og referere byggemøter
- SHA-oppfølging
- Økonomisk oppfølging, herunder attestering av regninger
- Styring av prosjekter i henhold til fremdriftsplan

Som det går frem i kap. 3.3 peker de intervjuede på at rolle- og ansvarsfordelingen i Rana U-prosjektet har blitt opplevd som tydelig avklart, og det blir i intervju videre vist til at dette også gjelder ansvar for kontraktsoppfølging. Både prosjektledere og byggeledere peker på at det hele veien har vært tydelig hvilke oppgaver de har hatt ansvar for å utføre i forbindelse med kontraktsoppfølging, og hvilke oppgaver som har ligget til andre roller (for eksempel at byggeleder har hatt ansvar for den daglige oppfølging på byggeplass, mens prosjektleder har hovedansvar for å treffe beslutninger i forbindelse med behandling av endringsmeldinger).

### 5.7.2 Vurdering

Det er revisjonens vurdering at ansvar for kontraktsoppfølging i Rana kommune er tydelig plassert hos henholdsvis prosjektledere og byggeledere, blant annet gjennom deres stillingsbeskrivelser. Det er etter det revisjonen kan se også etablert en tydelig omforent praksis for ansvar for oppfølging på byggeplass, der byggeleder følger opp entreprenørene i samsvar med inngåtte avtaler og rapporterer videre til prosjektleder. Det er i forvaltningsrevisjonen ikke identifisert opplysninger som tilsier at det har vært uklare ansvarsforhold knyttet til oppfølging av kontrakter og leverandører i Rana U-prosjektet.

## 5.8 Rutiner for kontraktsoppfølging

### 5.8.1 Datagrunnlag

#### 5.8.1.1 Rutiner for kontraktsoppfølging i Rana kommune

I *Politikk og strategi for anskaffelser i Rana kommune 2017-2020* går det frem at det kun er én avdeling som skal være avtaleeier for inngåtte kontrakter/avtaler, og at det er avtaleeier som har ansvar for kontraktsoppfølgingen.<sup>45</sup> I *Reglement for investeringsprosjekt* går det videre frem at det skal påses at byggearbeidet blir utført innenfor gjeldende regelverk og budsjetttramme.<sup>46</sup> Det blir videre vist til stillingsbeskrivelser for prosjektleder og byggeleder, der det blant annet går frem at prosjekt- og byggeleder skal være byggherrens representant på byggeplassen, sørge for oppfølging på byggeplassen og styre byggeprosjekter i henhold til fremdriftsplan.

Revisjonen kan ikke se at Rana kommune har etablert retningslinjer eller rutiner for hvordan oppfølging av kontrakter med entreprenører skal gjennomføres, for eksempel verktøy, maler osv. som prosjekt- og byggeledere kan støtte seg på når de følger opp kravene som er stilt i kontrakter.

Når det gjelder befaring og kvalitetssikring av leveranser, er det opplyst at dette skjer i henhold til *Intern rutine for byggeprosessen* der det blant annet fremgår at prosjektavdelingen gjennomfører ferdigbefaring 14 dager før overtakelse og at all nødvendig dokumentasjon, protokoller m.m. da skal foreligge. I forkant av ferdigbefaring med entreprenører skal prosjektavdelingen innkalle avdeling byggdrift og rådgivere til intern befarings.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Rana kommune. *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020*. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.

<sup>46</sup> Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

<sup>47</sup> Rana kommune. *Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune*. Dato: 28.11.2017

### 5.8.1.2 Kontraktoppfølging i Rana U-prosjektet

I intervju opplyser avdelingssjef for prosjektavdelingen at alle fra prosjektavdelingen som har vært involvert i Rana U-prosjektet til en viss grad har vært involvert i oppfølgingen av entreprenører, men at det er byggelederne som har hatt hovedansvaret for den daglige oppfølgingen av entreprenørene ute på byggeplass. I intervju opplyser byggelederne at dette har omfattet ordinære byggelederoppgaver, herunder påse at alle tekniske krav kommunen har stilt er oppfylt og at entreprenørene har oppfylt sine kontrakts- og leveranseforpliktelser med hensyn til blant annet fremdrift, kvalitet, SHA/HMS og miljø.

I intervju blir det videre vist til at det både ved avd. Moheia og avd. Mo U før og i byggeperioden har blitt gjennomført hyppige møter med leverandørene. Dette omfatter både oppstartsmøter, fremdriftsmøter, økonomimøter og ukentlige byggemøter. Ved avd. Moheia blir det opplyst at det i den meste travle byggeperioden sommeren 2019 ble avholdt to byggemøter i uken, for å sikre kontroll med fremdriften i arbeidene.

En gjennomgang revisjonen har utført av referater fra byggemøter i Rana U-prosjektet, viser at det har blitt gjennomført jevnlig kontroll fra kommunen som byggherre av entreprenørens etterlevelse av krav til HMS/SHA på byggeplass, fremdrift, kvalitet, økonomi og hensyn til miljø. Det har i møtene også blitt foretatt oppfølging av hvorvidt det foreligger tilstrekkelig med arbeidsunderlag/tegninger for de arbeider som skulle utføres. Videre viser gjennomgang av referat fra fremdriftsmøter at kommunen har gjennomført en tett oppfølging av fremdriften i prosjektet og at det gjennom hele byggeperioden har vært fokus på å identifisere kritiske punkter for fremdrift der det har vært behov for å finne avklaringer/løsninger for å komme videre.

### 5.8.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering synes etablert praksis for kontraktoppfølging i Rana kommune å ha fungert tilfredsstillende i Rana U-prosjektet. Det er i forvaltningsrevisjonen ikke identifisert opplysninger, utfordringer eller problemer knyttet til fremdrift, økonomi eller kvalitet som virker å skyldes mangelfull kontraktoppfølging.

Revisjonen mener likevel at kommunen med fordel kan utarbeide rutiner for hvordan kontraktoppfølging i investeringsprosjekter skal utføres, samt sikre at rutineene blir tatt i bruk og etterlevd i de investeringsprosjektene som blir gjennomført. Dette vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til å sikre en kontraktoppfølging i framtidige investeringsprosjekt kommunen gjennomfører som i mindre grad er avhengig av den enkelte prosjekt- og byggeleders planlegging og utføring, og dermed til å sikre bedre kontroll med at det i alle prosjekter blir gjennomført en tilfredsstillende kontraktoppfølging i samsvar med de anbefalinger som går frem av NS-ISO 10006:2017, pkt. 7.8.6.

## 5.9 Økonomistyring i investeringsprosjekter

### 5.9.1 Datagrunnlag

#### 5.9.1.1 Rutiner for økonomistyring i prosjekt

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon får revisjonen opplyst at økonomistyring i investeringsprosjekter gjennomføres i samsvar med kommunens økonomireglement og delreglementet *Reglement for investeringsprosjekt*. I *Reglement for investeringsprosjekt* går det frem at byggeregnskapet skal innrettes på en slik måte at man til enhver tid har full oversikt over økonomien i prosjektet.<sup>48</sup>

Videre går det frem av stillingsbeskrivelsene til henholdsvis prosjektsjef, prosjektleder og byggeleder at et av formålene med stillingene er å sikre at bygge- og anleggsprosjekter gjennomføres etter vedtatte økonomiske rammer. I tillegg går det frem av disse stillingsbeskrivelsene at de som innehar rollene skal sørge for økonomisk oppfølging/attestering av regninger i byggefasen og at mål og resultat med stillingene er å gjennomføre investeringsprosjekter i henhold til budsjett og økonomiplan.

Kommunen benytter Facilit som verktøy til å føre byggeregnskap, følge opp og styre økonomien i prosjekter. Alle påløpte, meldte og forventede kostnader (med estimater) blir lagt inn i Facilit, slik at verktøyet hele veien gir prosjektledelsen en oppdatert økonomisk prognose å styre etter.

---

<sup>48</sup> Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

I intervju blir det opplyst at prosjektavdelingen historisk sett har hatt god kontroll og styring på økonomien i investeringsprosjekter. Det blir pekt på at kommunen har gjennomført mange investeringsprosjekter de siste årene og at de ikke har opplevd kostnadsoverskridelser i prosjekter siden 2013.

#### **5.9.1.2 Økonomistyring i Rana U-prosjektet**

Det blir opplyst at økonomien i Rana U-prosjektet har blitt styrt i samsvar med gjeldende økonomireglement i Rana kommune, ved hjelp av Facilit-verktøyet.

Prosjektlederne for både avdeling Moheia og avdeling Mo U opplyser at man har fulgt utvikling i kostnader og økonomiske prognoser tett, og at prosjektledelsen til enhver tid har hatt oversikt over gjeldende prognose, hvilke kostnader som har vært medgått og hvilke endringer som er godkjent. Prosjektleder for avdeling Moheia har hatt god kontroll med hva de fleste endringer vil koste, og har basert på dette hatt oppdaterte prognoser. For eventuelle endringer der kostnader ved endringen ikke har vært tydelig avklart, har det etter beste evne blitt estimert potensiell/sannsynlig kostnad. Prosjektleder for avdeling Mo U opplyser at entreprenør estimerte kostnadene i de tilfellene der endringen ikke var gitt en spesifikk pris, og at disse estimatene stort sett stemte dette godt overens med de endelige kostnadene for endringen.

#### **5.9.2 Vurdering**

Etter det revisjonen kan se har Rana kommune etablert systemer som gir prosjektledelsen god anledning til å holde oversikt over prosjektøkonomi og overvåke utviklingen i kostnader (under dette avvik fra budsjetterte kostnader), både i de ulike entreprisene og i prosjektet samlet sett, jf. NS-ISO 10006:2017. Revisjonen vil i forbindelse med dette også vise til etablert praksis i Rana kommune for oppfølging av endringsmeldinger fra entreprenører i investeringsprosjekter, se kapittel 5.10.

Det har i forvaltningsrevisjonen ikke fremkommet opplysninger som tilsier at det har vært forhold ved økonomioppfølgingen av Rana U-prosjektet som har forårsaket kostnadsøkninger og/eller forsinkelser i prosjektet. Etter revisjonens vurdering har det i Rana U-prosjektet vært etablert hensiktsmessig systemer for å sikre kontinuerlig oversikt over økonomien i prosjektet, inkludert oversikt over gjeldende sluttprognose for prosjektet.

### **5.10 Oppfølging av endringsmeldinger**

#### **5.10.1 Datagrunnlag**

##### **5.10.1.1 Rutiner for oppfølging av endringsmeldinger**

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon får revisjonen opplyst at endringsmeldinger fra entreprenører i investeringsprosjekter følges opp i henhold til gjeldende standard for inngått kontrakt (kommunen benytter som hovedregel standardkontrakter fra Norsk Standard med tilhørende retningslinjer for oppfølging og håndtering av endringer), samt føringer i PA-bok for gjeldende prosjektet. Ut over dette har ikke Rana kommune utarbeidet egne rutiner for hvordan endringsmeldinger som kommer inn fra entreprenør skal behandles og følges opp, herunder hvem som har hovedansvar for å behandle endringsmeldinger eller hvilke vurderinger som skal gjøres av endringsmeldinger med hensyn til hvordan disse for eksempel påvirker fremdrift og økonomi i prosjektet.

##### **5.10.1.2 Håndtering av endringsmeldinger i Rana U-prosjektet**

Som det går frem av kapittel 5.5, har det vært mange endringsmeldinger i Rana U-prosjektet. Det blir vist til at dette henger sammen med både ufullstendig dokumentasjon av hvordan bygget faktisk var utformet/konstruert og at prosjekteringsunderlaget ikke alltid holdt tilstrekkelig høy kvalitet. Det blir opplyst at disse endringsmeldingene har blitt håndtert og behandlet i samsvar med de overordnede føringene som følger av de brukte kontraktsstandardene og prosjektets PA-bok.

Ved avd. Moheia har dette i praksis fungert slikt at alle endringsmeldinger har blitt sendt fra entreprenørene til byggeleder, som har gjort en gjennomgang og vurdering av disse. Byggeleder har videre gitt en anbefaling til prosjektleder om hvordan den enkelte endringen burde håndteres. Byggeleder har hatt fullmakt til å behandle endringsmeldinger opptil 50 000 kr, men i intervju blir det opplyst at all godkjenning av endringsmeldinger likevel har blitt foretatt av prosjektleder i endringsmøter der både byggeleder og prosjektleder har deltatt.

Grunnet det store omfanget av endringsmeldinger ved avd. Moheia, har det vært perioder der det har vært krevende å sikre fortløpende behandling av alle endringsmeldinger. Dette har i enkelte tilfeller medført at

det har kommet noen større kostnadsøkninger i prosjektet (når mange endringsmeldinger har blitt godkjent samtidig). Det store volumet av endringsmeldinger ved avd. Moheia førte videre til at man på et tidspunkt så seg nødt til å ta en del av arbeidet på Moheia som regningsarbeid, for å sikre at man kom i mål med ferdigstilling av bygget til skolestart høsten 2019. Dersom de skulle holdt frem med å behandle alle endringer i samsvar med etablert regime for behandling av endringsmeldinger, ville det hindret nødvendig fremdrift i prosjektet (ettersom man ikke ville rukket å behandle alle endringer tilstrekkelig raskt).

Ved avd. Mo U mottok prosjekt- og byggeleder fortløpende endringsmeldinger fra generalentreprenøren, og behandlet disse fortløpende. Prosjekt- og byggeleder vurderte og godkjente endringsmeldingene, mens assisterende prosjekt- og byggeleder la inn alle endringene i Facilit. Ved avdeling Mo U ble endringsregimet fulgt helt til prosjektet var ferdig, og man måtte ikke gå over på regning. For å komme i mål til tidsfristen måtte man imidlertid tidlig gå inn og forsere gjennomføringen av arbeidene.

### **5.10.2 Vurdering**

Endringsmeldinger i Rana U-prosjektet har blitt håndtert i samsvar med etablert praksis i kommunen; erfaring og kompetanse hos prosjekt- og byggeledere er lagt til grunn for å gjøre vurderinger av om de endringene som har blitt meldt inn skal aksepteres, og om pris (eventuelt prisestimer) skal godkjennes eller forhandles om. Etter revisjonens vurdering synes dette å ha fungert godt i Rana U-prosjektet. Det er i forvaltningsrevisjonen ikke identifisert opplysninger som tilsier at det har vært spesielle problemer eller utfordringer knyttet til mottak og behandling av endringsmeldinger. Videre synes håndteringen av endringsmeldingene å ha sikret at de kostnadmessige konsekvensene av disse har blitt systematisk vurdert (når det gjelder rapportering fra prosjektet på hvilke konsekvenser endringer i prosjektet har hatt for kvalitet og kostnader, er dette nærmere omtalt i kapittel 3.5).

Revisjonen mener likevel at kommunen bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner for behandling av endringsmeldinger i investeringsprosjekt, som omtaler hvilke forhold som skal vurderes og hvilke hensyn som skal tas når endringer fra entreprenører skal behandles. Dette vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til å sikre en systematisk håndtering av endringsmeldinger i framtidige investeringsprosjekt kommunen gjennomfører som i mindre grad er avhengig av den enkelte prosjekt- og byggeleders erfaring og kompetanse.

## **5.11 Hensyn til miljøaspekter**

### **5.11.1 Datagrunnlag**

#### **5.11.1.1 Rutiner for å hensynta krav til miljø i investeringsprosjekter**

Rana kommune har utarbeidet en *Kommunedelplan for klima og energi 2015-2019* der et av delmålene er at Rana kommune skal ha et innkjøp, forbruk og en produksjon som er med på å redusere klimabelastningen i kommunen.<sup>49</sup> I *Politikk og strategi for anskaffelser i Rana kommune 2017-2020* går det blant annet frem at kommunens anskaffelser skal støtte opp om Stortingets vedtatte klimamål og at miljø skal vektlegges i anskaffelser, enten som konkrete krav eller som tildelingskriterier.<sup>50</sup>

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon, får revisjonen opplyst at prosjektavdelingen forholdsvis nylig har begynt å stille krav til at det i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter i kommunen blir tatt hensyn til miljø. For nye investeringsprosjekter som skal gjennomføres, skal det utarbeides egne miljøambisjoner eller systematiseres miljøkrav etter for eksempel BREEAM-standarden. Disse ambisjonene/kravene skal videre inkorporeres som krav i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser, og deretter inngå i de kontrakter som inngås med entreprenører og andre leverandører. Typiske miljøhensyn det kan stilles krav til at skal hensyntas kan være valg av bærekraftige materialer, bruk av biodrivstoff på byggeplass/anlegg, oppføring av energieffektive bygg m.m.

Det er etter det revisjonen har blitt gjort kjent med ikke utarbeidet noen egne rutiner eller prosedyrer for å sikre at det i nye investeringsprosjekter som blir planlagt blir tatt hensyn til miljø, eller for å følge opp hvorvidt miljøaspekter i kontrakter blir etterlevd.

---

<sup>49</sup> Rana kommune. *Kommunedelplan for klima og energi 2015-2019*. Vedtatt i kommunestyret 14.12.2015

<sup>50</sup> Rana kommune. *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020*. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.

Flere av de intervjuede opplever at Rana kommune er i ferd med å bli mye bedre til å stille miljøkrav enn det den historisk sett har vært. Det er først i senere tid at Rana kommune har blitt opptatt av miljøhensyn og bærekraft i sine investeringsprosjekter.

#### **5.11.1.2 Hensyn til miljøaspekter/-krav i Rana U-prosjekter**

I intervju blir det opplyst at det i forbindelse med Rana U-prosjektet ikke ble stilt spesifikke krav til miljø i forbindelse med utforming av rom- og funksjonsprogram og prosjektering av løsninger for de to byggene eller til entreprenører i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser. Eksempelvis har det ikke blitt stilt krav til bruk av biodiesel osv. på byggeplass, slik det har blitt gjort i nyere prosjekter i kommunen.

I intervju blir det vist til at det ble foretatt enkelte miljømessige grep i forbindelse med gjennomføring av Rana U-prosjektet. Før ombyggingen av avd. Moheia ble igangsatt, ble bygget miljøkartlagt med tanke på miljøgifter i gamle byggematerialer. Dette for å sikre trygg og miljøvennlig håndtering av blant annet asbest før man satte i gang byggearbeidene. Håndtering av gamle og miljøfarlige byggematerialer ble også fulgt opp aktivt gjennom hele byggeprosessen ved avd. Moheia. Videre har det vært fokus på kildesortering av byggematerialer ved begge byggeplassene i prosjektet, både avd. Moheia og avd. Mo U. I forbindelse med utsteding av ferdigattest for de to byggene, ble det levert avfallsrapporter til plan og bygg som tilfredsstilte gjeldende krav til avfallshåndtering.

#### **5.11.2 Vurdering**

Revisjonen mener det er positivt at Rana kommune har etablert overordnede føringer for å hensynta miljøaspekter i investerings-/byggeprosjekter, som skal benyttes i alle prosjekter i Rana kommune. Det er også positivt at kommunen i de nyligst gjennomførte investeringsprosjektene har stilt krav om at det utarbeides egne miljøambisjoner eller systematiseres miljøkrav etter for eksempel BREEAM-standarden. Dette fremstår etter revisjonens vurdering som hensiktsmessige tiltak med tanke på å sikre et bedre miljøavtrykk for Rana kommune i investeringsprosjekter som skal gjennomføres.

Revisjonen kan imidlertid ikke se at Rana kommune har etablert rutiner for å sikre at føringene blir iverksatt og fulgt opp i alle investeringsprosjekter, og revisjonen mener at kommunen bør vurdere å utarbeide rutiner som sikrer at kommunens føringer knyttet til miljø blir hensyntatt i fremtidige investeringsprosjekter. Undersøkelsen som er gjennomført viser også at det i Rana U-prosjektet ikke har blitt arbeidet systematisk med å hensynta miljøaspekter i forbindelse med byggeprosessen, og at det ikke har blitt tatt hensyn til miljøkrav ut over det som er pålagt i alle byggeprosjekter.



## 6. Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at Rana kommune har etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Kommunen har også etablert en praksis for å vurdere behov for ekstern kompetanse til gjennomføring av investeringsprosjekter, samt definert retningslinjer og krav til rapportering i investeringsprosjekter som blir gjennomført. Rana kommune har også etablert en overordnet prosjektmodell for investeringsprosjekter, som tydeliggjør hvordan investeringsprosjekter i kommunen på overordnet nivå skal planlegges og gjennomføres. Kommunen har også etablert systemer som gir prosjektledelsen i investeringsprosjekter god anledning til å holde oversikt over prosjektøkonomi og overvåke utviklingen i kostnader.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at Rana kommune ikke har utarbeidet skriftlige rutiner for gjennomføring av sentrale aktiviteter og arbeidsoppgaver som inngår i kommunens overordnede prosjektmodell. Dette omfatter blant annet rutiner for utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø, kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, kontraktsoppfølging og behandling av endringsmeldinger, samt for å sikre ivaretagelse av overordnede føringer for å hensynta miljøaspekter i investerings-/byggeprosjekter. Kommunen har heller ikke sikret tydelige retningslinjer for rapportering i investeringsprosjekter med høy grad av usikkerhet/risiko. Etter revisjonens vurdering medfører mangel på skriftlige rutiner for gjennomføring av sentrale oppgaver risiko for svikt, feil og mangler i måten kommunen løser disse oppgavene på, og dermed for at viktige aktiviteter ikke blir gjennomført på en tilstrekkelig systematisk måte som bidrar til å understøtte målsetningene i prosjekter (knyttet til for eksempel kvalitet, fremdrift og kostnader).

Gjennomgangen av planlegging og gjennomføring av Rana U-prosjektet viser at flere av de sentrale oppgavene som inngår i kommunens overordnede prosjektmodell, etter revisjonens vurdering ikke har blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte. Dette gjelder blant vurdering av risiko og usikkerhet i prosjektet i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlaget som ble lagt frem for kommunestyret ved valg av prosjekt, risikovurderinger knyttet til fremdrift og kostnader etter at prosjektet ble vedtatt gjennomført, utarbeidelse av mandat for anskaffelser/kontraksstrategi for prosjektet, kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, og utarbeidelse av realistiske kalkyler for prosjektet. Revisjonen mener at skriftlige rutiner for disse sentrale aktivitetene, ville kunne ha bidratt til en mer helhetlig og systematisk gjennomføring av Rana U-prosjektet. Et mer systematisk arbeid med de tidlige fasene av prosjektet, herunder med utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag og utarbeidelse av kalkyler basert på helhetlig analyse av relevante forhold som ville kunne påvirke økonomien i prosjektet, kunne etter revisjonens vurdering ha bidratt til å sikre kommunen en mer fullstendig oversikt over de reelle kostnadene for Rana U på et tidligere tidspunkt.

Revisjonen ønsker samtidig å trekke frem at de tidsmessige omstendighetene Rana U-prosjektet har blitt gjennomført under, har bidratt til å gjøre det krevende for prosjektavdelingen i kommunen å sette av nok tid til å gjennomføre sentrale aktiviteter i prosjektet på en fullstendig måte og i en hensiktsmessig rekkefølge. Dette gjelder detaljprosjektering, utlysning av anbudskonkurranser og kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner. Manglende dokumentasjon av og tilgang til bygningsmassen der arbeider skulle utføres har også gjort det krevende å sikre en tilstrekkelig detaljprosjektering av de byggearbeider som skulle utføres i prosjektet. Samlet sett har disse forholdene medført kostnader i prosjektet som potensielt kunne ha vært unngått dersom prosjektavdelingen hadde kunnet gjennomføre Rana U-prosjektet innenfor mindre pressede tidsrammer.

På bakgrunn av det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Rana kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Vurderer å utarbeide rutiner for vurdering av behov for å innhente ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.

2. Vurderer å spesifisere rutiner for hvordan rapportering i investeringsprosjekter med stor usikkerhet skal innrettes.
3. Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:
  - a) utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt,
  - b) kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter,
  - c) gjennomføring av risikovurderinger i investeringsprosjekter knyttet til blant annet kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø,
  - d) utarbeidelse av kvalitetsplaner,
  - e) gjennomføring av risikovurderinger ved valg av entreprisform,
  - f) kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i anbudskonkurranser,
  - g) kontraktsoppfølging,
  - h) behandling av endringsmeldinger,
  - i) å sikre at kommunale føringer for å ta hensyn til miljø i investeringsprosjekter blir etterlevd.

# Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Deloitte  
Att: Iver Fiksdal

Mo i Rana, 07.04.20

## Forvaltningsrevisjon investeringsprosjekt

Deloitte har gjennomført et omfattende arbeid i denne forvaltningsrevisjonen som omhandler system og rutiner for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter i Rana kommune. Etableringen av Rana ungdomskole er brukt som konkret case i revisjonen.

### Forbedringstiltak

I dette høringssvaret fra rådmannen er fokus primært på sammendraget først i rapporten som også gjengis under konklusjon og anbefalinger bakerst i rapporten, og spesielt revisjonens anbefalinger av forbedringstiltak i kommunen.

Rådmannen har i en tidligere tilbakemelding til revisjonen akseptert de foreslåtte tiltakene og anser de som balanserte i et forbedringsperspektiv. Derfor er det allerede utarbeidet en fremdriftsplan med ansvarlige for å lukke avvikene. Denne planen gjengis i slutten av dette høringssvaret.

### Generelle betraktninger

Rådmannen viser til avsnitt to og avsnitt tre i sammendraget. Avsnitt to oppsummerer i kortform hva revisjonen mener er på plass og avsnitt tre hva revisjonen mener ikke er på plass i kommunen.

Framstillingen er balansert, men det mangler en betraktning rundt følgende faktum: Endelig budsjett og kostnadsoverslag for et investeringsprosjekt kan ikke fastsettes før følgende faser er gjennomført (jf. kommunens økonomireglement for investeringsprosjekt vedtatt av kommunestyret i 2016):

- Behovsbeskrivelse
- Programmering/Rammefastsetting/Igangsetting
- Skisse/forprosjekt
- Detaljprosjektering/anbud

Oppgradering av eldre bygg er spesielt krevende å lage sikre kalkyler for. Tilstandsanalyser og miljøkartlegging vil bare avdekke synlige feil og mangler. Det er først når arbeidet starter opp at det er mulig å overblikke de totale kostnadene, for eksempel feil i innebygde tekniske anlegg og miljøgifter i skjulte bygningsmaterialer.

---

<b>Adresse</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b> +47 75 14 50 01	<b>Org.nr</b> 872 418 032
Rådhusplassen 2	Sentralbord +47 75 14 50 00	<b>Epost</b> postmottak@rana.kommune.no	<b>Bankgiro</b>
Pb 173, 8601 Mo i Rana	Serviceorg +47 75 14 51 80	<b>Internett</b> www.rana.kommune.no	4509.44.00124

Revisjonens gjennomgående betraktning er imidlertid manglende rutinebeskrivelser på en del områder samt at risikovurderinger er for dårlig dokumentert. Dette er også kjernen i de foreslåtte forbedringstiltakene fra revisjonen. Disse tiltakene vil som nevnt bli fulgt opp i det nye IT-baserte internkontrollsystemet som er under implementering i kommunen.

En annen betraktning er at organisasjoner, selv med et fullt utbygde rutinebeskrivelser, vil møte virkeligheten gjennom knappe tidsfrister og manglende ressurser samt politiske mål om høyere effektivitet. Vi synes avsnitt fem i sammendraget illustrerer dette dilemmaet i investeringsprosjekt på en god måte.

### **Rana ungdomsskole**

Rana ungdomsskole er brukt som case i revisjonen og har vært ett av de mest krevende investeringsprosjektene i kommunen. Revisjonen etterlyser primært bedre risikovurderinger i dette prosjektet.

I skolestruktursaken i desember 2016 og mars 2017 ble det presentert i alt 9 alternativer med beskrivelser og kalkyler. Saken i mars 2017 skulle gi retning for det videre arbeidet. Kommunestyret valgte alternativ 9 som bl.a. innebar en sentrumsnær Rana ungdomsskole.

Det var ingen av de konkrete prosjektene – deriblant skoleprosjektene på Gruben og Båsmo – som hadde egne konkrete risikovurderinger. Prosjekt Rana ungdomsskole hadde derimot et omfattende underlag som grunnlag for beslutning:

- Moheia-rapporten fra skole, økonomi og byggdrift av 2016 (forelagt kommunestyret 12/2016)
- Tilstandsanalyse fra Norconsult av 2017 (forelagt kommunestyret 03/2017)
- Trafikkanalyse fra Rambøll av 2017 (forelagt kommunestyret i 03/2017)
- Parkanalyse fra NTNU-landskapsarkitektstudenter av 2014 (forelagt kommunestyret 03/2017)

Vedtatte alternativ 9 ble fulgt opp av ny organisering og nye omfattende utredninger med oppstart i 2017:

- Styringsgruppe sammensatt av skole, økonomi og byggdrifts samt Utdanningsforbundet
- Romprogrammering i regi av WSP (som konkluderte med oppgraderingsbehov også på Mo U)
- Detaljprosjektering i regi av SPINN arkitekter (med flere underleverandører)

Dersom revisjonens anbefalinger hadde fullt blitt lagt til grunn for prosjektet Rana ungdomsskole for deriblant å redusere risiko, ville det ikke vært praktisk mulig å starte detaljprosjekteringen før sommeren 2019 da Nordland fylkeskommune flyttet ut av Moheia-anlegget. Arbeidet ville da ha pågått i perioden 2019-2021. Innflytting ville først vært mulig høsten 2021.

Vi er derfor enige med revisjonen som oppsummerer denne utfordringen på følgende måte (kapittel 5.5.2 i revisjonsrapporten side 35):

*”De forholdene som i hovedsak har forårsaket endringer og merarbeid ble først oppdaget da kommunen fikk full tilgang til de aktuelle byggene og byggearbeidene startet opp. Revisjonen mener det ikke er entydig at mer/bedre kvalitetssikring av prosjekteringsgrunnlaget (som ble lagt*

*til grunn for anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon) ville ført til reduserte kostnader i prosjektet samlet sett, ettersom det potensielt ville kunne påvirket prosjektet negativt på andre områder (for eksempel gjennom forskyving av fremdriftsplaner for andre entrepriser)."*

Det kan tilføyes at også brukerønsker først kom inn i siste fase av prosjektet noe som bidro til økte kostnader.

Alternativkostnaden til oppgraderingsprosjektet av Rana ungdomsskole ville vært en eller to nybygde ungdomsskoler.

Kostnaden for byggoppgradering av Rana ungdomsskole på 12.470 kvm<sup>2</sup> ble på 184,2 mill. kr. som gir en kvadratmeterpris på 14.771 kroner (eksklusiv uteområder – gymnastikkanlegg løst gjennom Moheia fritidspark).

En nybygd ungdomsskole på samme kvm<sup>2</sup>-størrelse og med en kvadratmeterpris som for Gruben barneskole på 46.000 kroner, ville gitt en kostnad på 573,6 mill. kr. (eksklusiv uteområder – og eksklusiv nytt gymnastikkanlegg/flerbrukshall).

Noe av den samme utfordringen møtte kommunen ved Gruben barneskole. Kalkylen for oppgradering var i skolestruktursaken i 2017 på 125 mill. kr.

Nærmere kartlegging viste at oppgradering ville være nytteløst og ny barneskole måtte bygges pga. mange års forfall. Kostnaden for dette investeringsprosjektet er som kjent på 272 mill. kr. (eksklusiv gymnastikkanlegg).

Samtidig er det fornuftig i et miljøperspektiv å ivareta eldre bygg i kommunen, så langt det er teknisk og økonomisk forsvarlig.

### **Fremdriftsplan**

Rådmannen har satt opp følgende fremdriftsplan for lukking av avvik:

<b>Anbefalte tiltak</b>	<b>Ansvarlig</b>	<b>Kvartal/År</b>
1. Vurdere å utarbeide rutiner for vurdering av behov for å innhente ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
2. Vurdere å spesifisere rutiner for hvordan rapportering i investerings-prosjekter med stor usikkerhet skal innrettes.	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
3. Vurdere å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investerings-prosjekter, herunder rutiner for:	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
a) utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investerings-prosjekt	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
b) kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
c) gjennomføring av risikovurderinger i investeringsprosjekter knyttet til blant annet kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
d) utarbeidelse av kvalitetsplaner	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020

e) gjennomføring av risikovurderinger ved valg av entrepriseform	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020
f) kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i anbudskonkurranser	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020
g) kontraktsoppfølging	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020
h) behandling av endringsmeldinger	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020
i) å sikre at kommunale føringer for å ta hensyn til miljø i investeringsprosjekter blir etterlevd	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020

**Robert Pettersen**  
Rådmann

# Vedlegg 2: Revisjonskriterier

## Lov- og forskriftskrav

I kommuneloven, § 23, pkt. 2 går det frem at administrasjonssjefen har ansvar for at saker er forsvarlig utredet før de legges frem for behandling i folkevalgte organ, og for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Kommuneloven gir ikke noen nærmere beskrivelse av hva som ligger i begrepet «betryggende kontroll», men av forarbeidene til kommuneloven går det frem at:

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen. Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar.<sup>51</sup>

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) går det videre frem at internkontroll blir definert i vid forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av ledere og ansatte i virksomheten med formål om å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Etterlevelse av gjeldende lover og regelverk

Det finnes flere rammeverk for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.<sup>52</sup> COSOs integrerte rammeverk for internkontroll definerer internkontroll som en prosess som gir rimelig trygghet for at en organisasjon oppnår sine mål, samt bidrar til å sikre en effektiv drift, pålitelig rapportering og etterlevelse av lover og regler. Hovedelementene i COSO-modellen består av element som er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll, og viktige elementer er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- ledelsens oppfølging

## Prinsipper for prosjektstyring

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»<sup>53</sup> og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»<sup>54</sup>, blir det framhevet at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Av standardene går det frem at et tilfredsstillende prosjektstyringssystem må forutsettes å inneholde blant annet følgende elementer:

- Planleggingen og koordineringen må omfatte hele prosjektet.
- Veldefinerte og omforente styringsprinsipper må benyttes gjennom hele prosjektet.
- Problemer i prosjektgjennomføringen må kunne identifiseres så tidlig som mulig.
- Prosjektstyringssystemet må være slik utformet at det gir grunnlag for god kommunikasjon på alle nivåer i prosjektorganisasjonen.

<sup>51</sup> Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon). Kapittel 1.5.4.

<sup>52</sup> COSO: *Internal Control – Integrated Framework (2013)*.

<sup>53</sup> NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt».

<sup>54</sup> NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

- Informasjonsmengden prosjektet produserer må være i tråd med det behov som eksisterer på ulike nivåer på informasjonsmottakersiden.
- Rapportering av forbruk av ressurser må skje med den frekvens som er nødvendig etter hvert som prosjektet går fremover.
- Avviksrapporteringen må være slik at den lett kan bidra til konkrete handlinger.<sup>55</sup>

Nedenfor er det konkretisert hvordan kravene i teori og standarder for prosjektstyring inngår i hovedfasene i prosjektgjennomføringen.

### Prosjektstyringssystem

Styring av investeringsprosjekt omfatter aktiviteter og prosesser både i den kommunale organisasjonen og i en funksjon eller grupper spesielt opprettet for prosjektet. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekter (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning) og prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt. Videre er det viktig at kommunen legger til rette for at ansatte får opplæring i bruk av prosjektstyringssystemet, og sørger for at systemet gjennomgående blir benyttet ved gjennomføring av prosjekt.

Ifølge NS-ISO 10006 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeides en kvalitetsplan for prosjektet som beskriver aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå prosjektets mål. Det bør være en periodisk gjennomgang av fremdriftsplanen for prosjekt, og eventuelle avvik fra fremdriftsplanen bør bli identifisert og vurdert.<sup>56</sup>

### Initiering/planlegging

Av ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»<sup>57</sup> og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»<sup>58</sup> går det frem at det i forprosjektfasen av prosjekt er viktig å klargjøre målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordnede målsetningen være å realisere byggeprosjektet. Mer spesifikke mål for et prosjekt kan være knyttet til kvalitet, teknikker for utførelse, tidsfrist, økonomisk ramme mv. Økonomiske rammer må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l.

Planlegging av byggeprosjekt skal inneholde en risikovurdering, og det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Av ISO-standarden går det frem at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»<sup>59</sup>

Ifølge Norsk Standard sin veileder i prosjektledelse, NS-ISO 21500:2012, bør man planlegge innkjøp før man går i gang med innkjøpsprosessen, med det formål å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpene før igangsettelse. Når en kontrakt er inngått starter kontraktstyringen. I samsvar med byggherreforskriften har prosjektledelsen ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, blant annet ved å gjennomføre møter med leverandører. Av NS-ISO 10006:2017, går det frem at det bør settes i verk et system for kontraktstyring som sikrer at kontraktsforholdene blir oppfylt, og der leverandørens utførelse blir overvåket for å sikre at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylt. I forbindelse med dette vil blant annet kontroll av om masser, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling være viktig.

På Difi sine fagsider om offentlige anskaffelser, [anskaffelser.no](https://anskaffelser.no), er det utarbeidet en veileder om kontraktsoppfølging<sup>60</sup>. Der går det frem at det er forskjell på kontraktsoppfølging avhengig av om det dreier seg om enkle leveranser, rammeavtaler eller større investeringsprosjekter:

<sup>55</sup> Westhagen (2003), gjengitt i Jessen (2005):301

<sup>56</sup> NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.4.5

<sup>57</sup> NS-ISO 10006:2017, «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

<sup>58</sup> NS-ISO 9001:2015, «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

<sup>59</sup> NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

<sup>60</sup> Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/prosess/gjore-anskaffelser/anskaffelsesprosessen/kontraktsoppfolging>



**Ved enkle leveranser**, kan kontraktsforpliktelsene være oppfylt ganske raskt, varen eller tjenesten mottas til avtalt tid, sted og kvalitet og kontrakten er oppfylt.

**Ved rammeavtaler** kan leveransene bli oppfylt suksessivt gjennom hele avtaleperioden og her må enkeltleveransene sees i sammenheng opp mot kontraktsmessig ytelse. Dette krever andre rutiner enn ved enkle leveranser.

**Ved større investeringsprosjekter** (...) vil kontraktsoppfølgingen kreve intensiv oppfølging for å sikre at ytelsen blir levert. Inngåelse av avtalen er startskuddet på igangsettelse av et stort prosjekt. Selve ferdigstillingen av slike ytelser kan ta flere år og også kreve interne leveranser. Her kreves tett oppfølging, fremdriftsplaner, grensesnitt mot internleveranser, eskaleringsrutiner mm.

Økt byggherrekontroll vil i praksis si en kontroll på stedet der leveransen har skjedd om at masser, kvalitet og utførelse er i henhold til bestilling. I forbindelse med byggearbeider er det kommunens byggeleder som forestår slik kontroll. De færreste kommuner har i dag ansatt egne byggeledere. Kommunene engasjerer derfor normalt byggeledere for å ivareta kommunens byggherreinteresser på byggeplassen. Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) utarbeidet i 2008 en veileder<sup>61</sup> som gir råd om hvordan man planlegger et byggelederoppdrag, hvilke krav kommunene bør stille og hvordan man følger opp kontrakten. Blant annet innebærer det å arrangere oppstartsmøter med kontraherte entreprenører, kontrollere materialer og utførelsen på byggeplassen underveis, og avholde faste byggemøter. Kommuner blir oppfordret til å ha en strukturert evaluering av entreprenøroppdrag.

### Gjennomføring

Ifølge NS-ISO 10006-standarden bør man i forbindelse med ressursplanlegging videre, fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendige for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hva slags formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendig bør også fastsettes. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Det bør ifølge standardene også identifiseres gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og eventuelle avvik som blir avdekket bør håndteres.

Av NS-ISO 10006-standarden går det frem at man i den innledende fasen av et prosjekt bør vedta en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Det bør videre være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også frem at «prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.» Det bør i tillegg være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ.

Av NS-ISO 10006-standarden går det frem at man i den innledende fasen av et prosjekt bør vedta en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Det bør videre være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også frem at «prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»

I samsvar med byggherreforskriften har prosjektledelsen ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, blant annet ved å gjennomføre møter med leverandører. Av NS-ISO 10006:2003, går det frem at det bør iverksettes et system for kontraktstyring som sikrer at kontraktsforholdene oppfylles, og der leverandørens utførelse overvåkes for å sikre at alle forhold som er kontraktsmessig relevante oppfylles. Det bør også være etablert rutiner for å behandle og godkjenne eventuelle tilleggsarbeid.

Prosjektledelsen må ha oversikt over regnskapet for prosjektet og overvåke fremdrift og kvalitet. Som et ledd i oppfølgingen bør prosjektledelsen ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikten med et

---

<sup>61</sup> Hentet fra: <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/verktøy/byggleidelse-oppdrag-og-kvalitetssystemveileder.pdf>

avviksrapporteringssystem er å kunne sette i verk tiltak på et så tidlig tidspunkt som mulig for å kunne gjøre nødvendige justeringer i prosjektet og ta høyde for konsekvensene av avvik.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.5.4

# Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

## Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1993. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107

## Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Kommunal- og regionaldepartementet, 2003. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- NS-ISO 10006:2017. Kvalitetsledelse. Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter. Norsk Standard.
- NS-ISO 9001:2015. Ledelsessystemer for kvalitet. Krav. Norsk Standard.
- NS-ISO 21500:2012. Veiledning i prosjektledelse. Norsk Standard.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), 2016. Veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser.

## Sentrale dokumenter fra Rana kommune

- Vedtak fra kommunestyret i Rana kommune i sakene:
  - 136/17, 11. desember 2017
  - 61/18, 18. juni 2018
  - 121/18, 10 desember 2018
  - 17/19, 2. april 2019
  - 131/19, 17. desember 2019
- Rana kommune. Delegering av myndighet. Uten dato.
- Rana kommune. Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune. Gjelder fra: 01.01.2016
- Rana kommune. Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune. Dato: 28.11.2017
- Rana kommune. Reglement for budsjettoppfølging og rapportering til Rana kommune. Gjelder fra: 01.01.2016
- Rana kommune. Rutine – rapportering. Delrutine – styringssystem Rana kommune. Sist revidert: 15.11.2019.
- Rana kommune. Skolestruktursaken. Kommentarer til høringsuttalelsene. 20.02.2017
- Rana kommune. Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg. Dato: 26.04.2019
- Rana kommune. Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.
- Rana kommune. Kommunedelplan for klima og energi 2015-2019. Vedtatt i kommunestyret 14.12.2015

## Andre kilder

- Norges Interne Revisorers Forening (NIRF), 1996. *Internkontroll – Et integrert rammeverk (COSO)*



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2020 Deloitte AS