



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 13-2018

GJENNOMFØRING AV INVESTERINGSPROSJEKTER

EIDSVOLL KOMMUNE

DESEMBER 2018

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering	i
Rådmannens uttalelse til rapporten	vi
Anbefalinger	vii
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Revisjonskriterier	2
1.4 Rapportens oppbygning	3
2 Gjennomføring og metode	4
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	4
2.1.1 Dokumentanalyse	4
2.1.2 Intervju	4
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	5
3 Bakgrunn og organisering	6
3.1 Eidsvoll kommunes investeringsutgifter	6
3.1.1 Eidsvoll kommunes investeringsnivå	6
3.1.2 Investeringer innenfor ulike områder	8
3.2 Organisering og investeringsprosjekter i Eidsvoll kommune	10
3.2.1 Eiendomsforvaltningen og prosjekt-planavdelingen	11
3.2.2 Kommunalteknikk	12
3.3 Avgrensing av undersøkelsen	13
4 Revisjonskriterier	14
4.1 Beslutningsgrunnlag	14
4.2 Oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi	17
4.3 Rapportering	18
5 Beslutningsgrunnlag	20
5.1 Beslutningsgrunnlag før vedtak av investering i handlingsplan	20
5.1.1 Behovsanalyser i Eidsvoll kommune	20
5.1.2 Nærmere om utarbeiding av beslutningsgrunnlag	21
5.1.3 Nærmere om utredning av konsepter/alternativ i beslutningsgrunnlaget	23
5.1.4 Et folkevalgtperspektiv	23

5.2	Vedtak i handlingsplan og beslutningsgrunnlag etter vedtak	24
5.2.1	Forslag i handlingsplan og saksfremlegg i etterkant	24
5.2.2	Prosjektering	25
5.3	Revisjonens vurdering	26
6	Rutiner for gjennomføring	28
6.1	Organisering av investeringsprosjekter	28
6.1.1	Prosjektmodell/rammeverk for investeringsprosjekter	28
6.1.2	Prosjektorganisasjon	29
6.2	Risikovurderinger	30
6.3	Prosjektregnskap	32
6.4	Faktureringsrutiner	32
6.5	Revisjonens vurdering	34
7	Rapportering	36
7.1	Rapportering på administrativt nivå	37
7.2	Rapportering fra administrasjonen til folkevalgte	38
7.2.1	Utvalg for kommunale byggeprosjekter (byggekomiteén)	38
7.2.2	Rapportering til kommunestyret	42
7.2.3	Rapportering til kommunestyret for utvalgte prosjekter	43
7.3	Revisjonens vurdering	46
	LITTERATUR- OG KILDELISTE	47
	VEDLEGG 1 – BREV OM RAPPORTERING PÅ INVESTERINGSPROSJEKT	49
	VEDLEGG 2 – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	51
	Figur 1 Årlige investeringsutgifter og samlet lånegjeld i perioden 2003 – 2017 ...	7
	Figur 2 Årlige investeringsutgifter for perioden 2003 til 2016 (tusen kroner).....	8
	Figur 3 Samlede årlige investeringsutgifter, 2003-2016 (tusen kroner)	9
	Figur 4 Del av organisasjonskart i Eidsvoll kommune	11
	Figur 5 Påvirkningsmulighet	15
	Figur 6 Planarbeidet i kommunen	21
	Figur 7 Fakturakontroll i investeringsprosjekter i Eidsvoll kommune.....	33
	Figur 8 Rapporteringskjeden fra byggeprosjekt til øverste politiske nivå	36
	Figur 9 Sluttrapport fra byggeleder for Vilberg legevakt	38
	Figur 10 Møtedetaljer for møte i utvalg for kommunale byggeprosjekter	40
	Figur 11 Rapportering til politisk nivå for Vilberg legevakt desember 2017.....	42
	Figur 12 2. økonomirapport 2018	45
	Tabell 1 Oversikt over de største investeringsprosjektene fra 2007-2018	10
	Tabell 2 Oversikt over investeringsprosjekter prosjekt-planavdeling	12

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Kommunene i Norge har høye og stigende utgifter til investering i fast realkapital (eiendeler og anlegg m.v). I 2015 investerte kommunene for 52 milliarder kroner. Dette er en økning på 11 prosent, eller 5,7 milliarder kroner, fra 2014 (SSB 2018a). Veksten forklares særlig av økte investeringer innen skolebygg, kommunale boliger og vann- og avløpsnett (SSB 2016). Konsekvensen av mangelfull styring av investeringsprosjekter er at vedtatte budsjetter overskrides og at felleskapets ressurser ikke forvaltes på en tilstrekkelig effektiv måte.

I henhold til anerkjent prosjektmetodikk og beste praksis bør kommunen ha en prosjektmodell/rammeverk for styring og kontroll med investeringsprosjekter. En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan prosjekter skal gjennomføres fra idéfase, via planlegging, prosjektgjennomføring og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsgrunnlag og beslutningspunkter mellom ulike faser, og bidrar til at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte.

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Eidsvoll kommune følger sentrale prinsipper for prosjektoppfølgning.

Revisjonen besvarer i denne rapporten følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad utarbeider Eidsvoll kommune et beslutningsgrunnlag i henhold til anerkjente faglige standarder før vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter?
2. I hvilken grad har kommunen på plass overordnede rutiner som skal sikre oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi?
3. I hvilken grad har Eidsvoll kommune rutiner som ivaretar tilstrekkelig grad av rapportering, og følges disse i praksis?

Revisjonens oppsummering

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for den første problemstillingen i undersøkelsen:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad utarbeider Eidsvoll kommune et beslutningsgrunnlag i henhold til anerkjente faglige standarder før vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør gjennomføre behovsanalyser i konseptfasen. ➔ Kommunen bør kunne dokumentere at ulike konsepter er utredet.

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kommunen bør gjennomføre behovsanalyser for å kartlegge det enkelte investeringsprosjektets relevans i forbindelse med brukernes og samfunnets behov, dette er også et krav kommunen i sitt økonomireglement stiller til seg selv. Revisjonen legger videre til grunn at kommunen bør kunne dokumentere at ulike konsepter (alternativ) er utredet.

Undersøkelsen viser at Eidsvoll kommune i liten grad gjennomfører behovs- og alternativanalyser før vedtak om investeringsprosjekter, med unntak av på skoleområdet. Kommunen har i forbindelse med høringsrunden oversendt ytterligere tre planer (barnehage, boligbehov for vanskeligstilte, helse- og omsorgstjenester), men disse utreder ikke ulike konsepter/alternativ. I Eidsvoll kommune blir investeringsprosjekter vedtatt av de folkevalgte i forbindelse med årlig vedtak av handlingsplan og budsjett, og hvert prosjekt baserer seg på en grovkalkulert kostnadsramme. Investeringsprosjektene vedtas altså som regel uten at det foretas utredninger i form av tilstrekkelige behovs- og alternativanalyser, administrasjonen benytter også samfunnsdelen i kommuneplanen til å dokumentere investeringsbehovet.

Undersøkelsen viser videre at konsepter og ulike måter å løse et behov på i all hovedsak blir utredet av administrasjonen i etterkant av vedtak om gjennomføring av det enkelte investeringsprosjektet. Dette skjer, med unntak av på skoleområdet, på prosjektnivå og ikke på strategisk nivå. Etter at prosjektet er vedtatt og utredning av prosjektgjennomføring er ferdig i administrasjonen, legger rådmannen som regel frem noen alternative løsninger i saksfremlegg til de folkevalgte, i tillegg til sin anbefalte løsning.

Rådmannen oppgir at kommunen er bundet av lovkrav om å tilby en rekke tjenester og mener derfor at ytterligere behovs- og alternativanalyser i forkant av politikernes vedtak av investeringsprosjekt er overflødig. Kommunen legger blant annet befolkningsprognoser og innspill fra sektorene og virksomheten til grunn i kartleggingen av kommunens fremtidige behov og planleggingen av investeringsprosjekter.

De lovpålagte strategiprosessene i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplan og handlingsplan gir kommunene et godt verktøy for planlegging og utredning av investeringsprosjekter. I tillegg følger det av kommunens eget økonomireglement og av anerkjent prosjektmetodikk, at behovsanalyser skal utarbeides og dokumenteres, noe kommunen i liten grad gjør. For å styrke den politiske forankringen, er det revisjonens vurdering at Eidsvoll kommune i større grad bør gjennomføre behovs- og alternativanalyser før prosjektene vedtas i handlingsplanen. Dette vil gi politikerne økt mulighet til å påvirke valg og prioriteringer på et tidligere tidspunkt forut for kommunestyrets vedtak. Kommunens ressurser er begrenset, og prioritering mellom satsningsområder er en viktig del av det lokalpolitiske handlingsrommet.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for den andre problemstillingen i undersøkelsen:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad har kommunen på plass overordnede rutiner som skal sikre oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør ha en prosjektmodell/rammeverk for styring og kontroll med investeringsprosjekter. ➔ Kommunen bør dokumentere beskrivelser av organisering, roller og ansvar. ➔ Kommunen bør ha dokumenterte rutiner for hvordan risikovurderinger skal gjennomføres. ➔ Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger i planleggingsfasen, for eksempel i form av usikkerhetsanalyser og usikkerhetsstrategi. ➔ Det bør foreligge et eget prosjektreknskap som sikrer god kostnadsstyring og kostnadsoppfølging. ➔ Kommunen skal følge sine egne faktureringsrutiner når det gjelder attestasjon og anvisning.

Beskrivelser av organisering, roller, ansvar og rammeverk

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kommunen bør ha implementert en prosjektmodell/rammeverk med beskrivelser av organisering, roller, ansvar og kompetanse, og som skal bidra til styring og kontroll med investeringsprosjekter.

Undersøkelsen viser at Eidsvoll kommune ikke har tatt i bruk en anerkjent prosjektmodell/rammeverk for styring og kontroll med investeringsprosjekter. Kommunen har flere ulike styringsdokumenter, men disse rutinene ikke er samlet i én prosjekthåndbok, verken for hele kommunen generelt eller for byggeprosjekter spesielt. Kommunen har en liten organisasjon og baserer seg i stor grad på de ansattes erfaring og kompetanse. I rådmannens hørings svar henvises det til at summen av økonomireglementets kapittel fem om investeringer sammen med prosjekteringsrutine og byggleddrutine inneholder det som er nødvendig av prosjektmodell og rammeverk.

Etter revisjonens vurdering er det positivt at kommunen har på plass en fast prosjektorganisasjon i prosjekt-planavdelingen bestående av erfarne prosjektledere. Dette bidrar til at kommunen kan gjennomføre omfattende investeringsprosjekter innenfor tidsfrister og økonomiske rammevilkår.

Investeringsprosjekter gjennomføres imidlertid i flere ulike virksomheter i kommunen, og god gjennomføring er avhengig av den enkelte virksomhets rutiner på området. For å redusere sårbarhet og styrke internkontrollen bør kommunen vurdere i større grad å formalisere praksis og rutiner i forbindelse med gjennomføring av større investeringsprosjekter. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å innføre et overordnet rammeverk som gjelder for hele organisasjonen. Slik vil man i større grad sikre at grunnleggende krav til prosjektgjennomføring følges uavhengig av hvilken virksomhet som har ansvar for investeringsprosjektet.

Risikovurderinger

Revisjonen legger i undersøkelsen til grunn at kommunen bør ha dokumenterte rutiner for gjennomføring av risikovurderinger og at det bør gjennomføres risikovurderinger i planleggingsfasen, i form av for eksempel usikkerhetsanalyser og usikkerhetsstrategi.

Undersøkelsen viser at prosjektavdelingen har få formaliserte rutiner for hvordan risikovurderinger skal gjennomføres i investeringsprosjekter. Likevel vurderer og håndterer prosjektavdelingen i praksis risiko i prosjektene løpende, selv om kommunen i liten grad dokumenterer disse risikovurderingene.

Revisjonen vurderer det som positivt at prosjektavdelingen kontinuerlig vurderer og håndterer risiko i investeringsprosjektene, men vil peke på at det kan være hensiktsmessig at kommunen i større grad utarbeider skriftlige rutiner for risikovurderinger i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekt. Dette vil synliggjøre avdelingens risikovurderinger og føre til redusert sårbarhet, og dermed styrke kommunens internkontroll.

Prosjektregnskap

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at det i større investeringsprosjekter er nødvendig med et prosjektregnskap som viser prosjektets kostnadsramme og hvilke utgifter og inntekter som er påløpt i prosjektets levetid. Undersøkelsen viser at Eidsvoll kommune har som rutine at byggeleder fører bygge- eller prosjektregnskap og rapporterer til prosjektavdelingen om dette, som rapporter videre til politisk nivå. Rapporteringen viser påløpte kostnader siden prosjektets oppstart.

Revisjonen har kun sett prosjektregnskapet for Vilberg ungdomsskole og tar forbehold om at prosjektregnskapet ført i dette prosjektet ikke nødvendigvis er gjengs praksis for føring av prosjektregnskap i andre større investeringsprosjekt. På grunnlag av den dokumentasjonen revisjonen har mottatt er revisjonens vurdering imidlertid at kommunen synes å ha på plass en hensiktsmessig oppfølging av kostnadene i prosjektene.

Fakturakontroll

Revisjonen har lagt til grunn i undersøkelsen at kommunen skal følge sine egne rutiner når det gjelder attestasjon og anvisning av fakturaer. I Eidsvoll kommunes økonomireglement går det fram at fakturerende enhet har ansvar for at fakturagrunnlaget er korrekt. Fakturaer skal attesteres av en person som har kjennskap til de underliggende forhold. Både anviser og attestant har ansvar for å påse at arbeid er utført i samsvar med faktura.

Undersøkelsen viser at praksis i prosjekt-planavdelingen er at byggeleder først attesterer fakturaene på byggeplassen, før de sendes til prosjektleder i kommunen. Byggeleder er kommunens representant på byggeplassen, og har som oppgave å kontrollere at arbeidet er utført i henhold til kontrakt. I kommunen blir fakturaene attestert og anvist av ulike personer i prosjekt-planavdelingen, før fakturaen sendes til økonomiavdelingen for utbetaling.

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll som avgrenser seg til å se på om bilag er attestert og anvist av ansatte med gyldig fullmakt, og at det er to forskjellige personer som attesterer og

anviser. Kontrollen avdekker ikke om anviser og attestant har gjennomført tilfredsstillende bilagskontroll slik rutinen i økonomireglementet er beskrevet.

På grunnlag av informasjonen kommunen har gitt i intervju og stikkprøvekontrollen gjennomført av revisjonen, synes kommunen å ha på plass en tilfredsstillende internkontroll når det gjelder fakturering i byggeprosjekter. Dette er viktig for å forebygge korrupsjon og misligheter og sikre at prosjektene gjennomføres innenfor vedtatte rammebetingelser.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for den tredje problemstillingen i undersøkelsen:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad har Eidsvoll kommune rutiner som ivaretar tilstrekkelig grad av rapportering, og følges disse i praksis?</p>	<p>➔ Kommunen skal ha rutiner for rapportering på fremdrift og kostnader</p> <ul style="list-style-type: none"> - fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse - fra administrativ ledelse til folkevalgte organ

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen skal ha rutiner for rapportering på fremdrift og kostnader fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse og fra administrativ ledelse til folkevalgte organ. Revisjonen har kartlagt rapporteringsrutinene i hele kjeden fra byggeplass til kommunestyre. I tillegg er det i intervjuer undersøkt hvordan ulike aktører opplever rapporteringen.

Undersøkelsen viser at kommunen frem til 2017 i liten grad ga kommunestyret informasjon om kostnader og framdrift for byggeprosjekter. Fra og med 2017 har denne informasjonen blitt bedre på grunn av opprettelse av utvalg for kommunale byggeprosjekter, samt at administrasjonen gir mer utfyllende informasjon i vedlegg til økonomirapportering 1 og 2. Administrasjonen gir blant annet informasjon om siste vedtatte budsjetttramme og status for fremdrift. Administrasjonen gir imidlertid ikke informasjon om opprinnelig vedtatt budsjetttramme eller årsaker til eventuelle avvik fra opprinnelig budsjett, og beskrivelsen av prosjektene er svært knapp.

Etter revisjonens vurdering er det positivt at den skriftlige rapporteringen har blitt bedre og at den muntlige rapporteringen oppleves som god. Det er likevel uheldig at politikerne ikke får informasjon om opprinnelig budsjett ved endringer/justeringer, og årsaker til eventuelle endringer. Dette er viktig fordi prosjektene bør måles opp mot det opprinnelige budsjettvedtaket. Etter revisjonens vurdering burde også beskrivelsene av de store prosjektene vært mer utfyllende.

Undersøkelsen viser at rapporteringen til utvalg for kommunale byggesaker i all hovedsak foregår muntlig, og at det i liten grad sendes ut saksdokumenter i forkant av møte. Det føres heller ikke utfyllende referat av den informasjonen som blir gitt. Denne rapporteringen viderefremmes muntlig i kommunestyret. Etter revisjonens vurdering er det av demokratiske hensyn viktig at det foreligger saksdokumentasjonen som er skriftlig, og tilgjengelig for kommunestyremedlemmer og innbyggere.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt 29.11.18 og er i sin helhet vedlagt rapporten. I tilknytning til høringssvaret ble det oversendt revisjonen fire vedlegg, med ytterligere dokumentasjon som ikke har blitt oversendt revisjonen ved tidligere forespørsel. Det er blitt gjort endringer slik at denne nye dokumentasjonen nå omtales i rapporten.

Det er også lagt ved en ny rutine på investeringsområdet til slutt i høringssvaret til rådmannen. Denne rutinen er godkjent og lagt inn i kommunens kvalitets- og internkontrollsystem den 4.9.18. Heller ikke denne rutinen har blitt oversendt revisjonen før 29.11.18. Rådmannen oppgir i høringssvaret at rutinen nå skal implementeres i kommunen. Rådmannens øvrige tilbakemeldinger på faktagrunnlaget i revisjonsrapporten er i all hovedsak innarbeidet i rapporten.

Rådmannen hevder i sitt høringssvar at revisjonsrapporten er bygd på feil fakta når det gjelder omtale av kommunens arbeid med risikovurderinger. Kommunen har i denne forbindelse lagt ved et notat fra Svendby Bygg Consult der det redegjøres for hvordan usikkerhetsvurderinger skjer i kalkylene konsulentfirmaet bistår kommunen med.

Rådmannen mener videre at økonomireglementets kapittel fem, sammen med prosjekteringsrutine og byggleddrutine, er tilstrekkelig som prosjektmodell/rammeverk for gjennomføring av investeringsprosjekter i kommunen.

Når det gjelder skriftlig rapportering til utvalg for kommunale byggeprosjekter påpeker rådmannen at dersom utvalget skal få tilgang til nyest mulig informasjon så er det ikke tid til å legge frem informasjonen skriftlig i forkant av møte. Utvalget får i møte en oppstilling over endringer og forventede tillegg som i følge rådmannen er unntatt offentlighet og ikke kan sendes ut i forkant. Rådmannen medgir imidlertid at protokollene fra møtene kunne vært mer utfyllende. Rådmannen kommenterer ikke revisjonens funn om at informasjonen til kommunestyret også er knapp og at det mangler informasjon om opprinnelig budsjett ved endringer.

Videre, når det gjelder revisjonens anbefalinger, henviser rådmannen til en ny rutine på investeringsområdet, vedlagt til slutt i høringssvaret. Hensikten med rutinen er å tydeliggjøre økonomireglementet på investeringsområdet der dette ikke er utfyllende.

Revisjonens sluttmerknad

Revisjonen ønsker å presisere at vår vurdering i forbindelse med risikovurderinger ikke handler om hvorvidt risikovurderinger gjennomføres eller ikke, men formalisering av praksis i *kommunen*. På side 35 i rapporten utdypes vi hvorfor dette er viktig.

Når det gjelder rådmannens kommentarer om rapportering til utvalg for kommunale byggeprosjekter er det etter revisjonens oppfatning ikke opplagt at oppstillingen over endringer og forventede tillegg må være unndratt offentlighet. Uansett er dette ikke til hinder for at de folkevalgte kan få seg forelagt denne informasjonen i forkant av møtet. Revisjonen vil peke på at utfyllende protokoller er viktig, men med manglende saksdokumentasjon i forkant mister folkevalgte mulighet til å påvirke hva som blir formidlet til administrasjonen i møte. Utvalget består av en liten gruppe politikere og er

ikke gitt beslutningsmyndighet, derfor er revisjonens anbefaling at det er behov for mer skriftlig rapportering til *kommunestyret*.

Rådmannen henviser til en ny rutine på investeringsområdet under hver av revisjonens anbefalinger. Revisjonen mener det er positivt at kommunen underveis i revisjonen har utarbeidet en rutine som skal bidra til å tydeliggjøre og fylle ut økonomireglementet, men som rådmannen selv påpeker gjenstår det fortsatt å implementere rutinen i organisasjonen.

Avslutningsvis vil revisjonen knytte noen kommentarer til at det har vært krevende å komme i mål med dette revisjonsarbeidet innenfor frister som er fastsatt av kontrollutvalget. En viktig årsak til dette har vært sen oversendelse av dokumentasjon og verifiserte referater. Det er ikke tilfredsstillende å motta dokumentasjon som er etterspurt gjentatte ganger først i forbindelse med rådmannens høringsvar.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen er revisjonens anbefalinger:

1. For å styrke de folkevalgtes mulighet til involvering og innflytelse bør rådmannen vurdere i større grad å legge frem behovs- og alternativanalyser i forkant av vedtak om investeringsprosjekt i handlingsplan.
2. For å styrke internkontrollen bør rådmannen vurdere i større grad å formalisere rammene for prosjektoppfølgning for alle større investeringsprosjekter.
3. Rådmannen bør gi mer utfyllende skriftlig rapportering til kommunestyret om store investeringsprosjekter.
4. Rådmannen bør i sin rapportering til kommunestyret også rapportere om opprinnelig vedtatt budsjett for prosjektet ved endringer/justering, samt redegjøre for årsaker til endringene.

Jessheim, 3.12.2018



Oddny Ruud Nordvik
ass. revisjonssjef



Morten L. Kallevig
oppdragsansvarlig revisor

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Eidsvoll kommune bestilte 11. desember 2017 (sak 40/17) en forvaltningsrevisjon innenfor området investeringsprosjekter. Utvalget ba revisjonen om å legge fram en prosjektplan til møtet 13. februar 2018. Forslag til prosjektplan ble vedtatt på kontrollutvalgets møte 13.02.2018 (sak 2/18).

Kommunene i Norge har høye og stigende utgifter til investering i fast realkapital (eiendeler og anlegg m.v). I 2015 investerte kommunene for 52 milliarder kroner. Dette er en økning på 11 prosent, eller 5,7 milliarder kroner, fra 2014 (SSB 2018a). Veksten forklares særlig av økte investeringer innen skolebygg, kommunale boliger og vann- og avløpsnett (SSB 2016). Konsekvensen av mangelfull styring av investeringsprosjekter er at vedtatte budsjetter overskrides og at felleskapets ressurser ikke forvaltes på en tilstrekkelig effektiv måte.

I kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for Eidsvoll pekes det på at det fremover legges opp til investeringer for 1,5 milliarder kr. Kontrollutvalget er opptatt av kostnadskalkyler og avviksanalyser, og ønsker å se på kommunens rutiner og kvalitetssikring.

Risiko for at rammeverk/prosjektmodeller ikke brukes i praksis

I henhold til anerkjent prosjektmetodikk og beste praksis bør kommunen ha en prosjektmodell/rammeverk for styring og kontroll med investeringsprosjekter. En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan prosjekter skal gjennomføres fra idéfase, via planlegging, prosjektgjennomføring og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsgrunnlag og beslutningspunkter mellom ulike faser, og bidrar til at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte.

Tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner viser at tidligfasen er avgjørende for om investeringsprosjekter lykkes. Kostnadsoverskridelser forekommer ofte i kommunale investeringsprosjekter, og mangler ved beslutningsgrunnlaget trekkes fram som en sentral årsak. Kjente svakheter er at prosjektene vedtas uten at behov eller alternative løsninger er utredet, at kostnadene er anslått for lavt og at usikkerhet ikke er vurdert (NTNU 2015, 82).

1.2 Formål og problemstillinger

Kontrollutvalget ønsket i møtet 11. desember 2017 å få noen retninger å velge mellom. Revisjonen utarbeidet derfor to forslag til formål og tilhørende problemstillinger, og kontrollutvalget ba revisjonen gå videre med følgende formål og problemstillinger:

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Eidsvoll kommune følger sentrale prinsipper for *prosjektoppfølgning*.

Undersøkelsen vil besvare følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad utarbeider Eidsvoll kommune et beslutningsgrunnlag i henhold til anerkjente faglige standarder før vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter?
2. I hvilken grad har kommunen på plass overordnede rutiner som skal sikre oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi?
3. I hvilken grad har Eidsvoll kommune rutiner som ivaretar tilstrekkelig grad av rapportering, og følges disse i praksis?

For å besvare den første problemstillingen vil revisjonen undersøke om kommunen gjennomfører behovsutredninger som skal sikre at folkevalgte har tilstrekkelig beslutningsgrunnlag før de vedtar at et prosjekt skal gjennomføres.

Når det gjelder den andre problemstillingen legger revisjonen opp til å se på om kommunen har rutiner som beskriver endringshåndtering og faktureringsrutiner, samt om rutinene beskriver roller, ansvar og oppgaver.

Under den tredje problemstillingen vil revisjonen se nærmere på om kommunen har på plass rutiner når det gjelder rapportering fra prosjekt-/ byggeledelse til administrativ ledelse, og fra administrativ ledelse til folkevalgte organ.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunenes virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot. Revisjonskriteriene utledes fra lov og forskrift, rundskriv og veiledere fra nasjonale myndigheter, kommunens egne vedtak og rutiner, samt hva som ansees som god forvaltningsskikk på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992.
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.
- Eidsvoll kommune 2017b. *Økonomireglementet*.
- NS-ISO 10006-2017. *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt*.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KMD) 2011. *Veileder - Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet*.
- Miljøverndepartementet (MD) 2012. *Veileder – Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen*.
- NTNU 2015. Concept-rapport nr. 45. *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag*.
- Difi 2017. *Prosjektveiviseren – En felles prosjektmodell for offentlig sektor*.
- Riksrevisjonen 2015. *Undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*.

1.4 Rapportens oppbygning

Kapittel to beskriver undersøkelsens datagrunnlag og metodebruk. Kapittel tre gir et bakgrunnsbilde av investeringsutgifter i Eidsvoll. I kapittel fire gis en samlet framstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen.

I kapittel fem, seks og sju redegjøres det for funnene til hver av hovedproblemstillingene. I slutten av hvert av disse kapitlene gjør revisjonen en vurdering av funnene i lys av kriteriene.

2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001- Standard for forvaltningsrevisjon¹ som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Under følger en gjennomgang av metodene som er brukt og en vurdering av undersøkelsenes pålitelighet og gyldighet.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og intervjuer.

2.1.1 Dokumentanalyse

Revisjonen utarbeidet en dokumentbestilling som ble oversendt administrasjonen, og ba blant annet om at det ble oversendt dokumentasjon for investeringsprosjektene Vilberg ungdomsskole og Vilberg legevakt. Årsaken til at det ble bedt om dokumentasjon i forbindelse med arbeidet i disse prosjektene var at revisjonen ønsket eksempler som kan benyttes der det er behov for det i rapporten. Kommunen har i etterkant av forespørselen oversendt revisjonen dokumentasjon i flere omganger. Dessverre ble oversendelse av dokumentasjon noe forsinket av ulike årsaker. Revisjonen satte frist til 25.5.18, men dokumentasjon ble først oversendt 15.6.18 og 26.6.18. Relevant dokumentasjon har også blitt oversendt i etterkant av dette, helt frem til rådmannens høringssvar som ble sendt revisjonen med fire vedlegg den 29.11.18.

Dokumentasjonen revisjonen mottok var omfattende og består blant annet av rutiner, referater, oversiktsdokumenter, da særlig i forbindelse med de to investeringsprosjektene revisjonen har valgt å se nærmere på der det er behov for eksempler i rapporten.

2.1.2 Intervju

Revisjonen har hatt flere møter og intervjuer med både ledere i administrasjonen og sentrale politikere. Det ble i første omgang gjennomført et oppstartsmøte med administrasjonen der mange ledere fra administrasjonens deltok. I møtet fremkom det nyttig informasjon om hvordan kommunen har organisert seg, og hva slags strategier kommunen bruker, når det gjelder gjennomføring av investeringsprosjekter. Videre ble det avholdt et møte med sentrale ledere i administrasjonen med hensikt å forankre revisjonskriteriene revisjonen har utarbeidet.

Revisjonen har gjennomført intervjuer med en rekke personer:

¹ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

- Rådmann og økonomisjef
- Virksomhetsleder for eiendomsforvaltningen
- Avdelingsleder for prosjektavdelingen (i virksomhet for eiendomsforvaltningen)
- Virksomhetsleder for kommunalteknikk
- Ordfører i Eidsvoll kommune
- Leder for utvalg for kommunale byggeprosjekter

Alle intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte intervju. Det vil si at det i forkant av hvert enkelt intervju ble utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål som ble gjennomgått med intervjuobjektet, og det ble i etterkant skrevet et referat fra intervjuet. Alle referatene har blitt verifisert av de intervjuede og har blitt brukt som datagrunnlag i rapporten. Det tok lenger tid enn planlagt å få verifisert intervjureferatene. Flere av de intervjuede gikk mellom 1-2 uker over fristen som var satt for å gi tilbakemelding på referatet.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

3 BAKGRUNN OG ORGANISERING

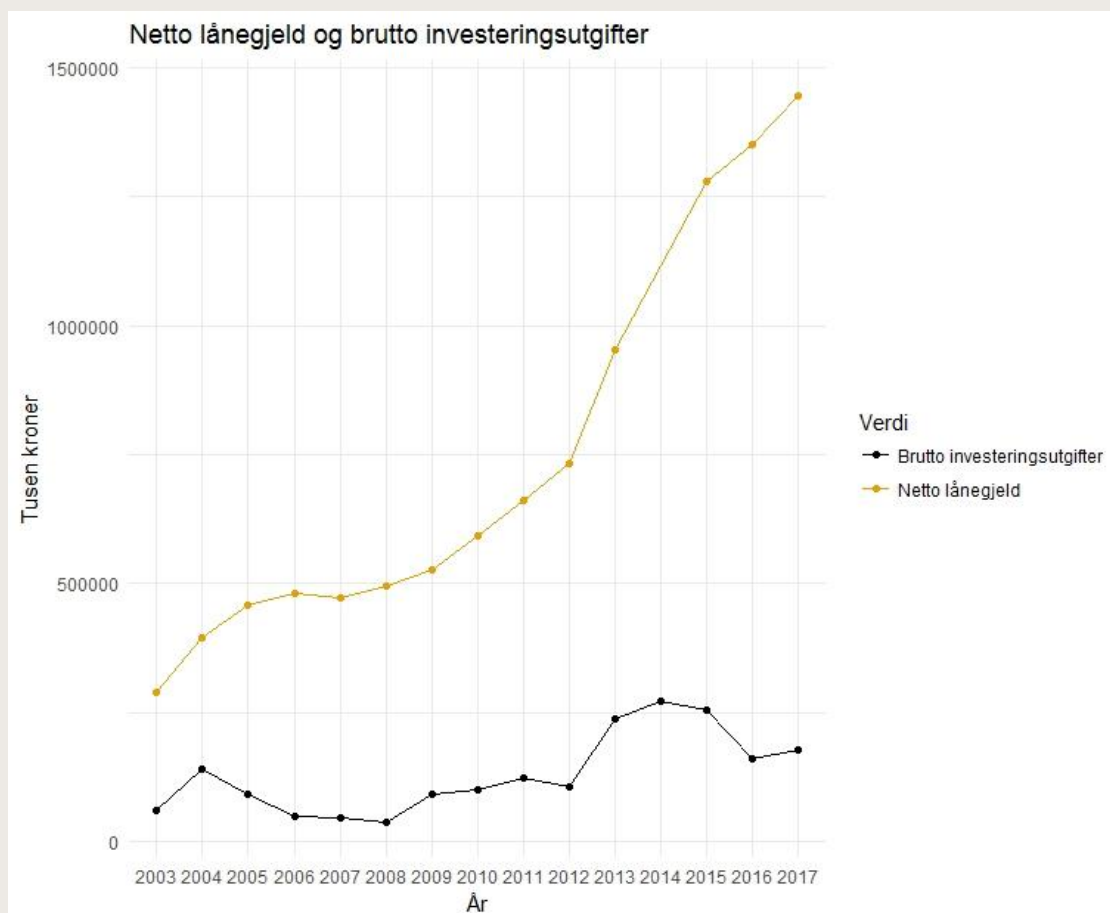
Kommunene i Norge står fritt til å organisere gjennomføringen av investeringsprosjektene sine slik de selv ønsker. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvor mye Eidsvoll kommune har investert for de siste årene, i tillegg vil vi si litt om hvordan arbeidet med prosjektene er organisert i kommunen. I forbindelse med organisering vil vi hovedsakelig se nærmere på virksomhet for eiendomsforvaltning, herunder prosjekt-planavdelingen, samt virksomheten kommunalteknikk. Til sist i kapitlet vil vi si litt om avgrensning i undersøkelsen.

3.1 Eidsvoll kommunes investeringsutgifter

Under foretas en analyse av Eidsvoll kommunes` investeringsutgifter i perioden 2003 til 2017. Investeringsutgifter er utgifter til kjøp av nybygg eller eksisterende bygg og anlegg, større utviklingstiltak, maskiner, inventar og annet som regnes som varig og som har vesentlig verdi (Kommunal regnskapsstandard 4; SSB 2017)

3.1.1 Eidsvoll kommunes investeringsnivå

Figur 1 viser Eidsvoll kommunes årlige investeringsutgifter i perioden 2003 til 2017, samt kommunens totale netto lånegjeld i samme periode. Kommuneloven § 50 slår fast at kommunene kun kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler, ikke til ordinær drift og vedlikehold.

Figur 1 Årlige investeringsutgifter og samlet lånegjeld i perioden 2003 – 2017

Kilde: SSB 2018b; SSB 2018c

Eidsvoll kommunes årlige investeringsutgifter har økt fra 59 mill. kroner per år i 2003 til 179 mill. i 2017 (figur 1), en økning i de årlige investeringene på om lag 200 prosent.

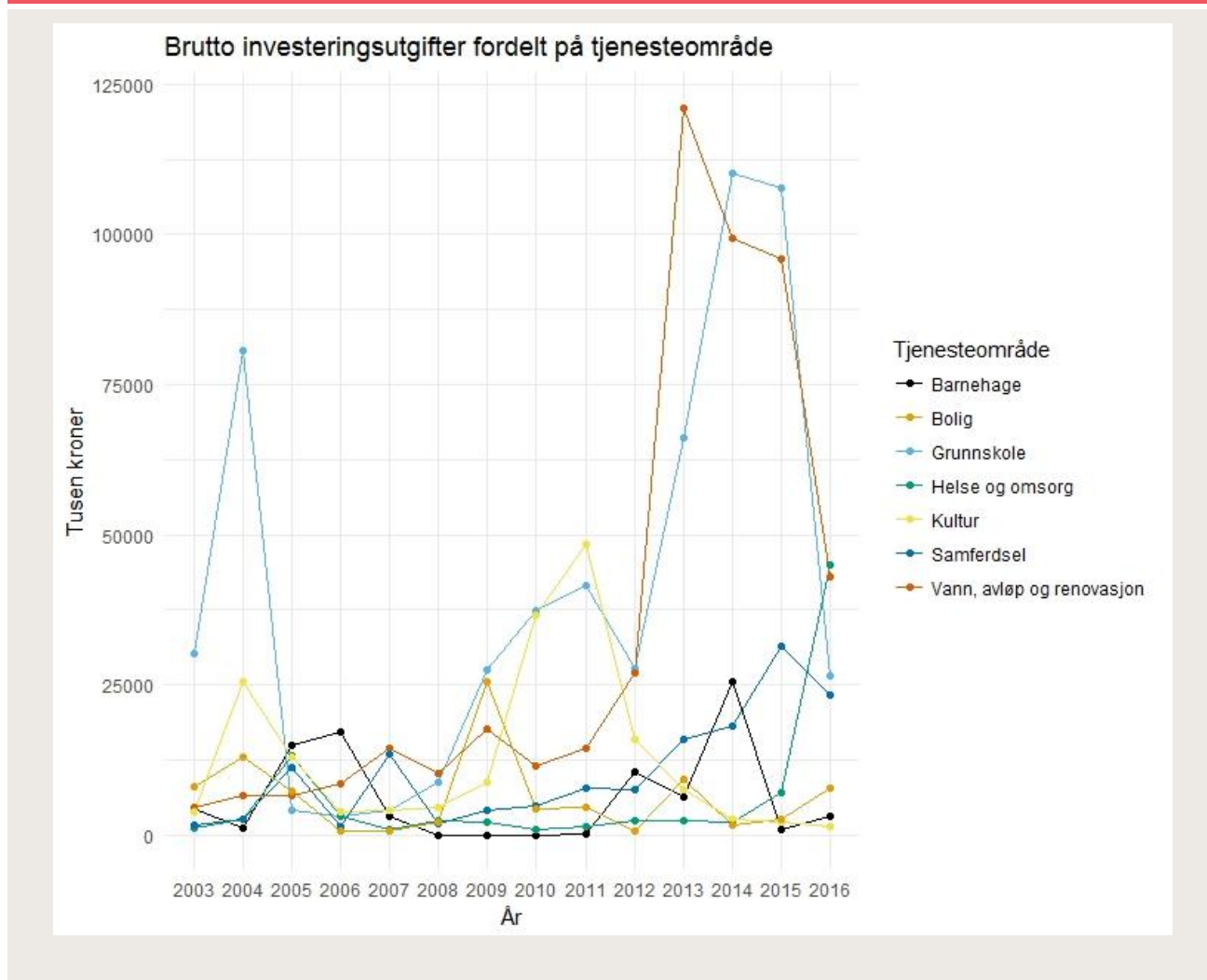
Investeringene er i hovedsak finansiert gjennom låneopptak, og den samlede lånegjelden har økt fra 291 mill. kroner i 2003 til 1.4 mrd. kroner i 2017. Dette er en økning på 400 prosent. Lånegjelden utgjorde 86 prosent av inntektene i 2017 (SSB 2018b).

Det er ikke all gjeld som belaster kommuneregnskapene eller som innebærer en renterisiko for kommunene. Gjeld innenfor selvkostområdene vann, avløp og renovasjon dekkes gjennom brukerbetaling fra innbyggerne. I tillegg dekker staten kommunenes renteinvesteringer gjennom rentekompensasjonsordninger, blant annet innenfor skole- og svømmeanlegg og kirkebygg. Eidsvoll kommunes netto renteeksponerte gjeld var i 2017 på 374 millioner kroner – 26 prosent av netto lånegjeld (SSB 2018d).

3.1.2 Investeringer innenfor ulike områder

Figur 3 viser Eidsvoll kommunes årlige investeringsutgifter i perioden 2005 – 2016 fordelt på tjenestetype.

Figur 2 Årlige investeringsutgifter for perioden 2003 til 2016 (tusen kroner).



Kilde: SSB 2018b

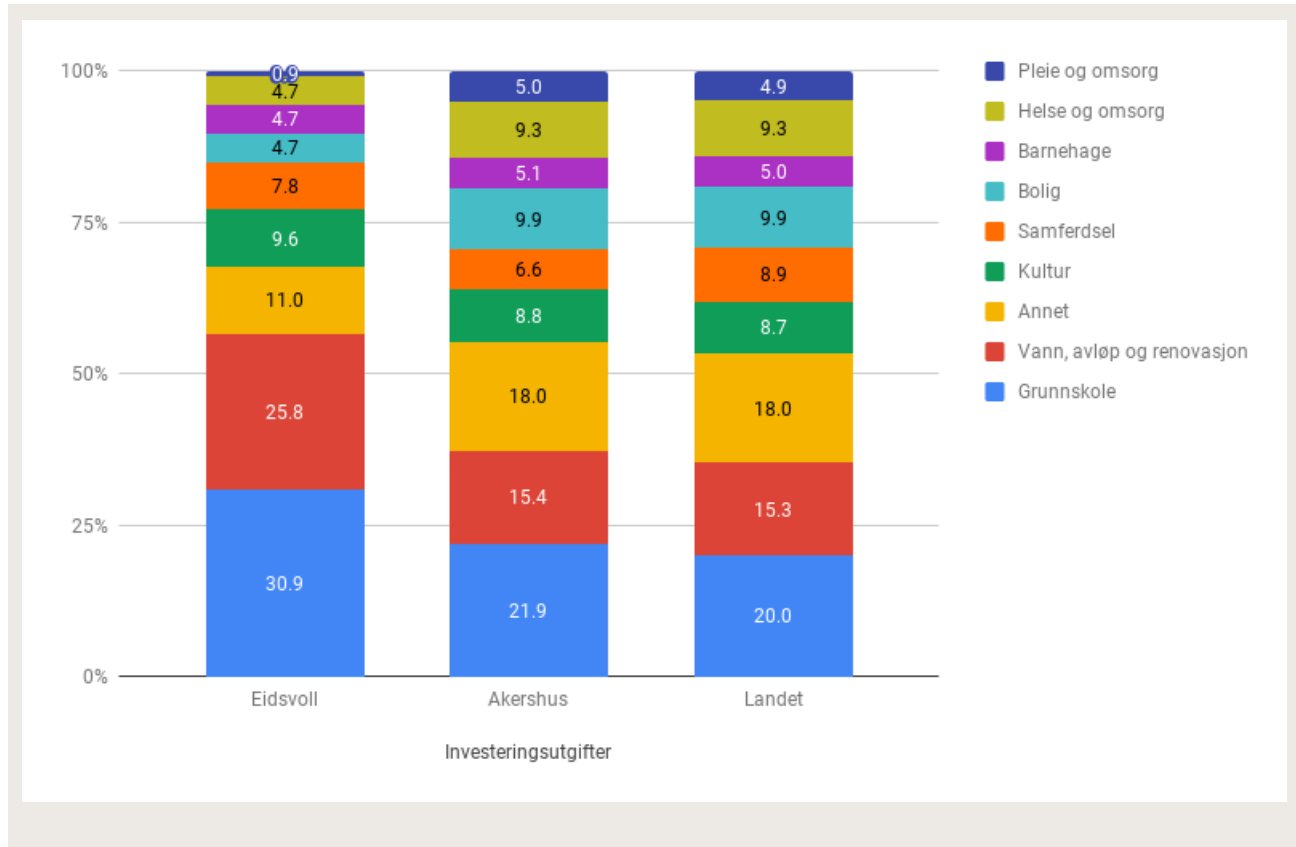
Figur 2 viser at Eidsvoll kommune før 2005 og etter 2009 særlig har investert i grunnskolen. Samlet for hele perioden har Eidsvoll kommune investert 576 millioner kroner i grunnskolen. Om lag hver tredje investerte krone har gått til denne sektoren.

Et annet tjenesteområde som skiller seg ut er vann, avløp og renovasjon. Dette tjenesteområdet står for 26 prosent av investeringene i perioden 2003 – 2016, tilsammen 481 mill. kr.

Eidsvoll kommune har i mindre grad investert i tjenesteområdene kommunale boliger, helse og omsorg, og pleie og omsorg. På disse tjenesteområdene har kommunen investert henholdsvis 88 mill. 87 mill. og 17. mill. i perioden 2003 – 2016.

I figur 3 sammenlignes den prosentvis fordelingen av samlede investeringsutgifter i perioden 2003 – 2016 i Eidsvoll, Akershus og hele landet.

Figur 3 Samlede årlige investeringsutgifter, 2003-2016 (tusen kroner)



Kilde: SSB 2018c

Figuren viser at Eidsvoll kommune i større grad har investert i grunnskole og vann, avløp og renovasjon i perioden 2003 – 2016, sammenlignet med Akershus og landet. I Eidsvoll kommune har henholdsvis 30.9 og 25.8 prosent av investeringsutgiftene gått til grunnskole og vann, avløp og renovasjon. Tilsvarende tall for Akershus og landet er rundt 20 og 15 prosent.

Samtidig har Eidsvoll kommune i mindre grad investert i pleie og omsorg, helse og omsorg (kommunehelse) og kommunale boliger, sammenlignet med Akershus og landet. Mens henholdsvis 9.9, 9.3 og 5 prosent av investeringsutgiftene i landet og i Akershus har gått til kommunale boliger helse og omsorg og pleie og omsorg, er tilsvarende andel i Eidsvoll 4.7, 4.7 og 0.1 prosent.

I tabellen under ser vi at de mest omfattende (økonomisk sett) investeringsprosjektene som har blitt gjennomført i Eidsvoll kommune fra 2007 og frem til nå. Vi ser at prosjektene er fordelt mellom virksomhetene kommunalteknikk og eiendomsforvaltning. Ikke alle prosjektene er ferdigstilt enda. Det mest omfattende prosjektet, Bårldalen renseanlegg, er nesten dobbelt så stort som det neste

på lista, rehabilitering av Langset skole. Videre ser vi at alle investeringsprosjektene som dreier seg om å føre opp eller rehabilitere bygg, utenom Bårlidalen renseanlegg, gjennomføres av eiendomsforvaltning.

Tabell 1 Oversikt over de største investeringsprosjektene fra 2007-2018

Prosjekt	Beløp (mill)	Virksomhet
Bårlidalen renseanlegg	293	Kommunalteknikk
Langset skole, rehabilitering	163	Eiendomsforvaltning
Bønsmoen skole, rehabilitering	109	Eiendomsforvaltning
Vilberg ungdomsskole	100	Eiendomsforvaltning
Råholt svømmeanlegg	96	Eiendomsforvaltning
Råholt ungdomsskole, utvidelse	95	Eiendomsforvaltning
Vilberg legevakt	57	Eiendomsforvaltning
Ramme for opprusting av kommunale veger	51	Kommunalteknikk
Råholtbråtan barnehage utvidelse	44	Eiendomsforvaltning
Gruehagan boliger psykisk helse	41	Eiendomsforvaltning
Frankens nye boliger funksjonshemmede	39	Eiendomsforvaltning
Reservevann	32	Kommunalteknikk
Bønsmoen barnehage, utvidelse	31	Eiendomsforvaltning
Ramme for oppgradering av vannledningsnettet	28	Kommunalteknikk
Ramme for trafiksikkerhet	26	Kommunalteknikk

Kilde: Agresso 2018

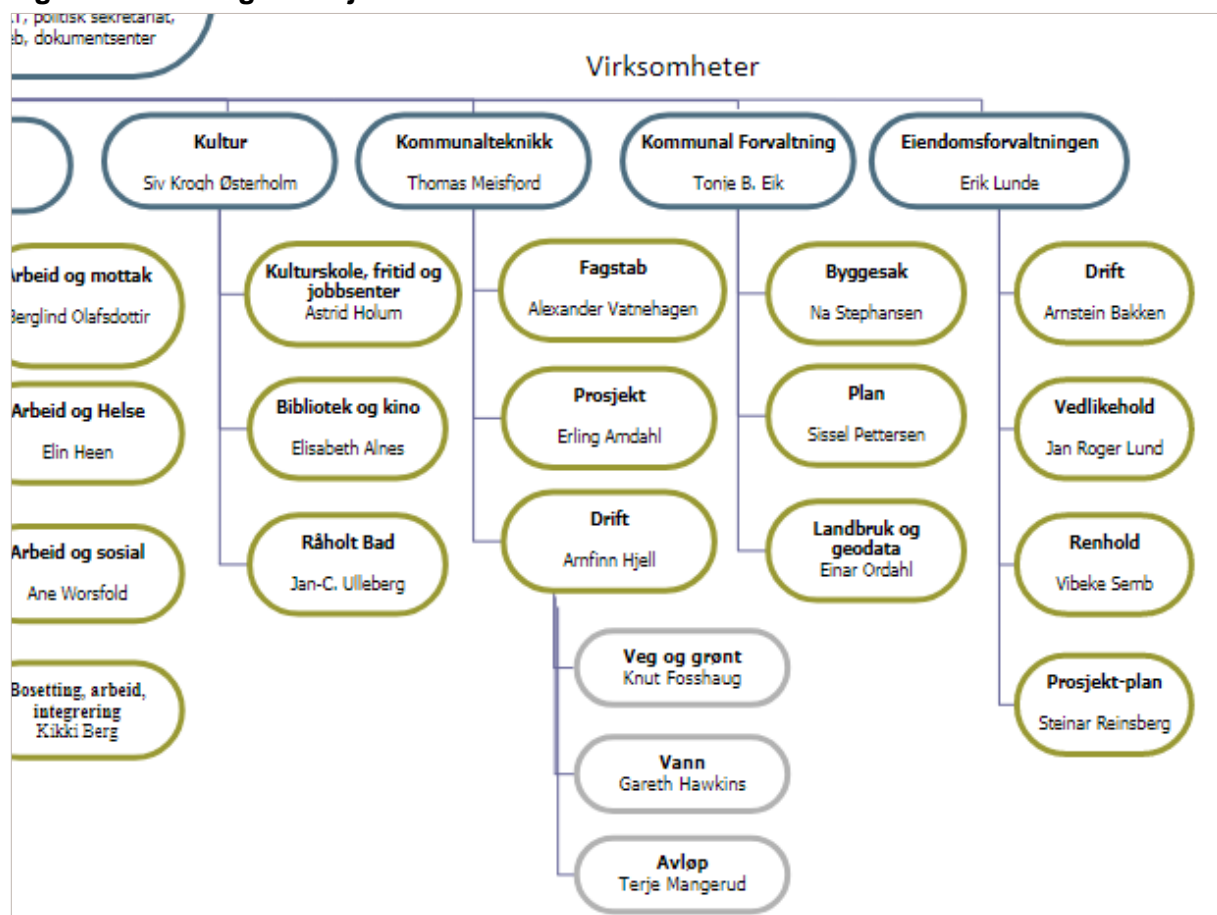
3.2 Organisering og investeringsprosjekter i Eidsvoll kommune

I Eidsvoll er ansvaret for gjennomføring av investeringsprosjekter fordelt på flere ulike virksomheter og avdelinger. Revisjonen har fått oversendt en oversikt over ansvarsfordeling i investeringsprosjekter som viser at større byggeprosjekter gjennomføres av prosjektledere i en egen prosjekt-planavdeling, mens mindre investeringer som for eksempel lekeapparater til barnehage eller utskiftning av IKT-utstyr på skole foretas av virksomhetene selv.

I tillegg har vi sett i delkapitlet om Eidsvolls investeringsutgifter at store deler av investeringsutgiftene de siste årene har blitt brukt til prosjekter i forbindelse med arbeid med vann og avløp. I Eidsvoll kommune er dette arbeidet organisert i virksomheten kommunalteknikk.

I Eidsvoll kommunes organisasjonskart ser vi at kommunen har organisert seg i en trenivåmodell, og vi ser at prosjekt-planavdelingen er organisert under virksomheten eiendomsforvaltning, samt at vann og avløp er organisert som to separate avdelinger under virksomheten kommunalteknikk.

Figur 4 Del av organisasjonskart i Eidsvoll kommune



Kilde: Eidsvoll kommune 2018a

3.2.1 Eiendomsforvaltningen og prosjekt-planavdelingen

Eiendomsforvaltningen har ansvaret for å følge opp forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av den kommunale eiendomsmassen, herunder nærmere 350 utleieboliger. Virksomheten har 81,2 årsverk der renhold har nærmere 48 årsverk, og drift og vedlikehold cirka 23. Seks årsverk ligger i prosjekt-planavdelingen som tar hånd om byggherre- og prosjektlederansvaret for investeringsprosjekt vedtatt av kommunestyret (Eidsvoll kommune 2017a, 59).

Prosjekt-planavdelingen består av prosjektledere som har ansvar for hver sine investeringsprosjekter i forbindelse med oppføring og utbygging av de ulike byggene i kommunen. Det er nesten uten unntak snakk om bygg som trengs for å ivareta de ulike lovpålagte tjenestene kommunen skal ivareta (intervju av virksomhetsleder eiendomsforvaltning). Vi kommer nærmere tilbake til hvordan arbeidet foregår i avdelingen senere i undersøkelsen.

Under ser vi en tabell som viser de seks største investeringsprosjektene som prosjekt-planavdelingen har ansvar for gjennomføring av, per 4.9.18.

Tabell 2 Oversikt over investeringsprosjekter prosjekt-planavdeling

Prosjekt	Budsjetttramme (mill)
Vilberg ungdomsskole	134,5
Råholt barneskole fire-parallell	87,8
Vilberg helsetun utvidelse. Byggetrinn 2	83,3
Gruehagan boliger psykisk helse	36,9
Frankens nye boliger funksjonshemmede	32,3
Råholtbråtan barnehage utvidelse	30,4

Kilde: Agresso

3.2.2 Kommunalteknikk

Virksomheten kommunalteknikk driver med rehabilitering og utskiftning av vann- og avløpsnett. Virksomhetens planer er integrert i kommunens øvrige planverk, slik at tiltaksplanen virksomheten til enhver tid jobber ut ifra er med i handlingsplanen. Med utgangspunkt i tiltaksplanen prioriterer virksomheten de viktigste tiltakene. Driftsavdelingen kommer med innspill, og i tillegg kommer kommunalteknikk sine egne vurderinger. Dette danner grunnlag for neste års budsjett (intervju av virksomhetsleder kommunalteknikk).

Kommunalteknikk har mange, men små prosjekter, i motsetning til eiendomsforvaltning, som har få og store prosjekter. Men arbeidsmengden er ifølge virksomhetsleder for kommunalteknikk stort sett lik. Virksomheten har fem stillingshjemler (prosjektlederstillinger) hvorav tre er besatt. Virksomhetsleder oppgir videre at virksomheten har en egen fagleder som vurderer hvem som skal ta ansvar for det enkelte investeringsprosjekt. Kommunalteknikk gjennomfører investeringer på mange ulike områder:

- pumpestasjoner
- avløpsledninger
- vannledninger
- rehabilitering av vannbehandlingsanlegg
- renseanlegg
- vei og trafiksikkerhetstiltak
- bru
- dammer (eget investeringsområde som styres av NVE)

Innenfor selvkostområdet har virksomheten ansvar for blant annet vann- og avløpsledninger, pumpestasjoner og vanntårn. Rehabilitering av vannledningsnett utgjør en stor del av investeringene i virksomheten. Det er stor variasjon mellom prosjektene, både når det gjelder kostnadsramme og kompleksitet. Et prosjekt med relativt stor kostnadsramme trenger like vel ikke være så komplekst og motsatt kan et prosjekt med liten kostnadsramme være svært komplekst. Kommunen har noen rammeavtaler som benyttes i forbindelse med investeringsprosjekter, men stort sett utlyser virksomheten, enten på mini-konkurranse eller ordinær konkurranse (intervju av virksomhetsleder kommunalteknikk).

Det er fagstab, en egen avdeling i kommunalteknikk, som skriver saksfremleggene til de folkevalgte i forbindelse med investeringsprosjektene. Fagstab har åtte ansatte som jobber med forvaltning av de ulike fagområdene. Fagstab driver også blant annet med innkreving av gebyrer og fakturering, naturforvaltning, hovedplanarbeid og rullering av rutiner (ibid).

Gjennomføringen av investeringsprosjektene kvalitetssikres ifølge virksomhetsleder gjennom:

- ledergruppe i virksomheten har ukentlige møter, avdelingslederne er med annenhver uke
- månedlig oversending av info fra avdelingene om fremdrift og økonomi i investeringsprosjektene
- månedlig rapport til rådmannen (uttrekk fra regnskap)
- Økonomirapport 1 og 2

3.3 Avgrensing av undersøkelsen

Revisjonen har valgt å avgrense undersøkelsen av de tre problemstillingene, som vil utredes nærmere i de tre neste kapitlene, til å gjelde prosjekt-planavdelingen i virksomheten eiendomsforvaltning. Årsaken til dette er at de investeringsprosjektene med størst kostnadsramme (med unntak av Bårlidalen renseanlegg) gjennomføres i denne avdelingen, og det er dermed størst risiko for kostnadsoverskridelser i investeringsregnskapet dersom kommunen mangler gode rutiner i denne avdelingen, for å gjennomføre investeringsprosjekter.

4 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene utledes fra lov, rundskriv fra departementer, kommunens egne rutiner og hva som ansees som god forvaltningsskikk på området. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992.
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.
- Eidsvoll kommune 2017b. *Økonomireglementet*.
- NS-ISO 10006-2017. *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt*.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KMD) 2011. *Veileder - Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet*.
- Miljøverndepartementet (MD) 2012. *Veileder – Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen*.
- NTNU 2015. Concept-rapport nr. 45. *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag*.
- Difi 2017. *Prosjektveiviseren – En felles prosjektmodell for offentlig sektor*.
- Riksrevisjonen 2015. *Undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*.

4.1 Beslutningsgrunnlag

Som en del av sitt internkontrollansvar har rådmannen ansvar for å sikre at kommunale investeringsprosjekt er underlagt tilstrekkelig styring og kontroll. Rådmannen skal også påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet (jf. kommuneloven § 23 punkt 2). Riksrevisjonen skriver i en rapport fra 2015 at forsvarlig utredning ut ifra allmenne krav vil bety at saker er godt opplyst, og at konsekvenser (også økonomiske) og alternativer er belyst. Krav om tilfredsstillende utredning fremgår også av annet overordnet regelverk, som forvaltningsloven og offentlighetsloven, i tillegg til at ulovfestede prinsipper om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk gjelder (NTNU 2015; Riksrevisjonen 2015).

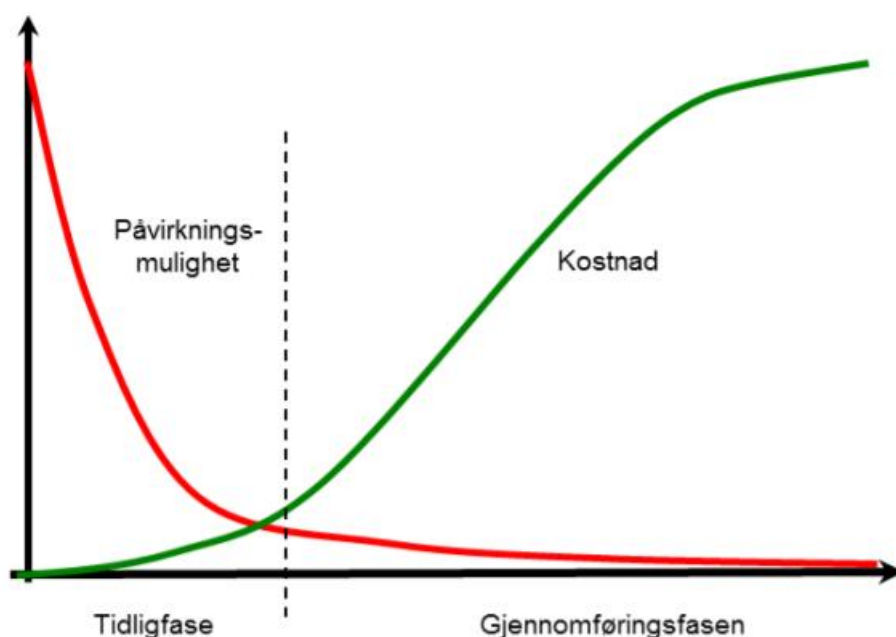
Det finnes flere ulike prosjektmodeller som kan tas i bruk for å sikre styring og kontroll i forbindelse med offentlige investeringsprosjekter (NTNU 2015). I Concept rapport nr 45. fra NTNU, om prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag i kommunale investeringsprosjekter, trekkes det frem en rekke slike prosjektmodeller, blant andre Statens prosjektmodell, Difis prosjektveiviser, Bygg 21 og Statsbyggs modell. Felles for flere av modellene er at et prosjektløp starter med en konseptfase der man blant annet foretar en behovsanalyse. Rapporten fra NTNU omtaler i forbindelse med utfordringer i kommunale investeringsprosjekt at prosjekter som mislykkes ofte har noen felles kjennetegn og det mest åpenbare og grunnleggende er en manglende eller ensidig behovsanalyse (2015).

I Statens prosjektmodell skal det for større prosjekter gjennomføres en såkalt konseptvalgutredning (KVU). Denne skal gi en grundig redegjørelse for hvilke alternativer som vurderes før en *eventuell* beslutning om finansiering, noe som blant annet gjennomføres ved hjelp av en behovsanalyse. Eidsvoll kommune har nedfelt et krav om behovsanalyse i sitt økonomireglement. Dette skal være en del av dokumentasjonsgrunnlaget før vedtak av nye investeringer (Eidsvoll kommune 2017b, 7).

Behovsanalyser innebærer kartlegging og vurdering av tiltakets relevans i forhold til brukernes og samfunnets behov, og kan være en ressurskrevende analyse. De ansvarlige for analysen må foreta en kritisk vurdering av behovet. Behovsanalysen skal vurdere hvor stort behovet er i forhold til andre sammenlignbare udekkede behov i samfunnet og i forhold til overordnede politiske mål. Behovsanalysen må utføres på strategisk nivå i kommunen, ikke på prosjektnivå. Det innebærer at analysen må fokusere på samfunnets behov, ikke bare de snevert definerte behovene knyttet til en bestemt type løsning (NTNU 2015, 21).

Eventuelle behovsanalyser må ses i sammenheng med kommunens arbeid med kommuneplanen. Kommuneplanen er kommunens overordnede strategiske styringsdokument, og virkemiddel for kommunens utvikling. Planen består av en arealdel og en samfunnsdel. En hovedhensikt med kommuneplanens samfunnsdel er å styrke politisk styring ved å klargjøre satsningsområder. Prioritering mellom satsningsområder er en viktig del av det lokalpolitiske handlingsrommet. Gjennom arbeidet med samfunnsdelen skal kommunen vektlegge viktige utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og synliggjøre strategiske valg kommunen tar. Samfunnsdelen bør inneholde en analyse av alternative strategier for framtidige utbygningmønstre (MD 2012, 6). Figur 1 viser at de folkevalgte har størst påvirkningsmulighet i de tidligste fasene av investeringsprosjekter, også kalt konseptfasen.

Figur 5 Påvirkningsmulighet.



Kilde: NTNU 2015

Ifølge Difis prosjektveiviser har konseptfasen som formål å «[s]ikre at et eventuelt prosjekt vil være riktig bruk av virksomhetens ressurser for å tilfredsstille et definert behov» (Difi 2017).

Konseptfasen skal sikre at ledelsen får god, relevant og tilstrekkelig informasjon til å beslutte om de skal sette i gang et nytt prosjekt, og gjøre et bevisst og gjennomtenkt valg av konsept. Bare slik kan de være sikker på at de prioriterer riktig innenfor sin prosjektportefølje. Formålet er like mye å forhindre bruk av ressurser på dårlige prosjekter som å godkjenne bruk av ressurser til å planlegge levedyktige og lønnsomme prosjekter.

Difi 2017

Konseptfasen starter når ledelsen i virksomheten har besluttet at en foreslått idé eller forbedringstiltak skal utredes nærmere i en konseptfase. Det bør foreligge et mandat for konseptfasen fra ledelsen som beskriver behovet som ligger til grunn for det utredningsarbeidet som skal utføres, samt utformes mål og forventninger til konseptfasens innhold og resultater. Videre bør det foreligge en plan som sikrer avklarte roller og ansvar, felles forståelse av mål og forventninger, godt samarbeid og god effektivitet (ibid).

Et konsept beskrives videre som en mulig måte å gå frem på for å løse et problem eller skape en endring. Minst tre alternative konsepter bør utredes og «nullalternativet», det vil si forventet videre utvikling dersom dagens situasjon videreføres, skal alltid beskrives (Difi 2017).

Fasen kan ifølge Difi gjennomføres gjennom å besvare seks sentrale spørsmål, som er hentet fra utredningsinstruksen²:

1. Hva er problemet og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke konsepter er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser konseptene?
4. Hva er de positive og negative virkningene?
5. Hvilket konsept anbefales og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Konseptfasens gjennomføring skal dimensjoneres ut ifra kompleksiteten i de/de ulike prosjektalternativene og være så omfattende og grundig som nødvendig for å oppnå et godt beslutningsgrunnlag. Utredningsinstruksen, samt DFØs (Direktoratet for økonomistyring) veileder til denne, gir føringer for hvor omfangsrik og grundig en slik utredning bør være, og de seks spørsmålene over utgjør minimumskrav til sentrale spørsmål som må besvares (Difi 2017).

² Et reglement som skal bidra til å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, som for eksempel reformer, regelendringer og investeringer, fremmet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Instruksen er fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten (Regjeringen 2016).

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad utarbeider Eidsvoll kommune et beslutningsgrunnlag i henhold til anerkjente faglige standarder før vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør gjennomføre en behovsanalyse. ➔ Kommunen bør kunne dokumentere at ulike konsepter er utredet.

4.2 Oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi

I henhold til anerkjent prosjektmetodikk og beste praksis bør kommunen også ha en prosjektmodell/rammeverk for styring og kontroll med investeringsprosjekter. En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan prosjekter skal gjennomføres fra idéfase, via planlegging, prosjektgjennomføring og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsgrunnlag og beslutningspunkter mellom ulike faser, og bidrar til at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte (NTNU 2015). Investeringsprosjekter gjennomføres i en rekke virksomheter i kommunen, og en felles prosjektmodell/rammeverk, godt tilpasset Eidsvoll kommune, vil sikre at viktige rutiner følges i alle investeringsprosjekter.

Videre er en av aktivitetene i planleggingsfasen ifølge Difi's prosjektveileder å etablere prosjektorganisasjon. Formålet med aktiviteten er å beskrive organisering, roller og ansvar, noe som er hensiktsmessig for at prosjektet skal nå målene på en effektiv måte. Videre bør prosjektledelsens struktur, organisering, ansvar og samhandling beskrives. Det bør lages rollebeskrivelser for prosjektmedlemmer og styre som i tilstrekkelig grad beskriver ansvarsområder.

God styring av investeringsprosjekter forutsetter at kommunen identifiserer, vurderer og håndterer risiko både ved oppstart og underveis i investeringsprosjekter. Etter NS-ISO 10006-2017 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt* bør det etableres et system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden, og styre risikoen gjennom identifisering, vurdering og behandling. Dette gjelder risiko knyttet til tekniske løsninger, kvalitet, økonomi, fremdrift, kontrakter og eventuelt andre krav.

En viktig del av et vel gjennomført forprosjekt er å sikre realistiske budsjetter og rammer for tids- og kostnadseffektiv gjennomføring av prosjektet. Vurdering av usikkerhet er sentralt for å kunne få gode og realistiske estimater. Ifølge Difi's prosjektveiviser skal det i planleggingsfasen gjennomføres usikkerhetsanalyser og etableres en usikkerhetsstrategi som skal beskrive hvordan usikkerhetselementer løpende skal identifiseres, håndteres og rapporteres. Det bør også defineres hensiktsmessige toleransegrenser for usikkerhet og et hensiktsmessig rammeverk og metode for usikkerhetshåndtering og oppfølging. Dette er en form for risikoanalyse og risikovurderinger som er et sentralt internkontrollprinsipp.

For større kommunale investeringsprosjekter som pågår over flere år er det nødvendig med prosjektregnskap, som viser prosjektets kostnadsramme, og hvilke utgifter og inntekter som er påløpt i prosjektets levetid (KMD 2011, 13). Ifølge Difi's prosjektveileder bør det foreligge rutiner for

oppfølging av påløpte kostnader/timer, hvordan dette skal sammenholdes med måling av framdrift (inntjent verdi i prosjektet) og hvordan slike data skal rapporteres. Videre bør prognostisert sluttkostnad oppdateres ved endringer underveis i prosjektet. For å ha en god praksis for avviksledelse bør det settes klare toleransegrenser knyttet til kostnad. Ved avvik fra prognoser (utenfor etablerte toleransegrenser) bør dette løftes til rett myndighetsnivå.

I Eidsvoll kommunes økonomireglement er rutiner for anvisning og attestasjon beskrevet. Her går det frem at ethvert krav som skal dekkes over kommunes budsjett skal være attestert og anvist. Et krav, eller en faktura attesteres først av en person som har kjennskap til de underliggende forhold. Men attestant kan ikke attestere fakturaer som medfører utbetalinger til egen person. Anviser blir delegert denne myndigheten av rådmannen. Oppgavene til anviser er å påse at bilaget tilfredsstillende kravene til dokumentasjon av regnskapsopplysninger i henhold til bokføringsloven og bokføringsforskriften. Anviser skal også påse at beløpet som anvises er riktig i forhold til kravet, at beløpet er anvist på riktig kontostreng, samt at det er budsjettmessig dekning for utbetalingen. Anviser skal påse at rutiner for innkjøp og bestilling er fulgt og at levering/arbeid er utført i samsvar med faktura. Attestant har ansvar for å utføre tilsvarende bilagskontroll som anviser (Eidsvoll kommune 2017b, 11-12).

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad har kommunen på plass overordnede rutiner som skal sikre oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør ha en prosjektmodell/rammeverk for styring og kontroll med investeringsprosjekter. ➔ Kommunen bør dokumentere beskrivelser av organisering, roller og ansvar. ➔ Kommunen bør ha dokumenterte rutiner for hvordan risikovurderinger bør gjennomføres. ➔ Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger i planleggingsfasen, for eksempel i form av usikkerhetsanalyser og usikkerhetsstrategi. ➔ Det bør foreligge et eget prosjektregnskap som sikrer god kostnadsstyring og kostnadsoppfølging. ➔ Kommunen skal følge sine egne faktureringsrutiner når det gjelder attestasjon og anvisning.

4.3 Rapportering

Ifølge kommuneloven § 47, 2. skal administrasjonssjefen gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på. Videre fremgår det i NS-ISO 10006-2017 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt* at rapportering av forbruk må skje med den frekvens som er nødvendig etter hvert som prosjektet går fremover. Veileder for budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet peker på at når investeringsprosjekter trekker ut over flere år, vil ikke de

årlige budsjetter og regnskaper alene gi nok informasjon for å kunne støtte opp prosjektstyringen. Prosjektstyringen må derfor baseres på informasjon utover de obligatoriske budsjett- og regnskapsoppstillingene (KMD 2011, 9).

Eidsvoll kommunes økonomireglement, vedtatt i kommunestyre 9.5.2017, gir de overordnede prinsippene for økonomisk styring i kommunen. Reglementet har et eget kapittel som gir retningslinjer i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter. Når det gjelder rapportering sier reglementet at «kommunestyret holdes løpende oppdatert om status, progresjon og økonomisk prognose gjennom økonomirapporter og årsregnskapet» (2017b, 8).

Videre oppgir reglementet at det skal informeres om fremdrift, eventuelle avvik fra vedtatte budsjett, og forventet sluttkostnad i forhold til justert totalramme, per prosjekt. Det skal også redegjøres for årsaker til avvik, både i forhold til opprinnelig ramme og justert totalramme, og eventuelle budsjettbehov skal fremmes gjennom årsbudsjett eller økonomirapportene. Det må da fremgå av budsjettbehovet om det skal dekke merforbruk eller tilleggsbevilgning³

I følge økonomireglementets pkt. 5-6 – Avslutning – skal et sluttregnskap som hovedregel inneholde:

- opprinnelig ramme
- justert totalramme
- eventuelt inndeckt merforbruk
- akkumulert regnskap
- totalt regnskapsmessig mer-/mindreforbruk
- kort avviksanalyse/kommentar.

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad har Eidsvoll kommune rutiner som ivaretar tilstrekkelig grad av rapportering, og følges disse i praksis?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen skal ha rutiner for rapportering på fremdrift og kostnader <ul style="list-style-type: none"> - fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse - fra administrativ ledelse til folkevalgte organ

³ Merforbruk kan være en følge av manglende planlegging av allerede planlagt arbeid, mens en tilleggsbevilgning kan være noe man velger fordi man ønsker å øke omfatningen av et prosjekt for eksempel, og ikke en utgift som tilkom fordi man ikke planla godt nok.

5 BESLUTNINGSGRUNNLAG

Flere undersøkelser viser at tidligfasen i investeringsprosjekter er avgjørende for at prosjektene skal lykkes uten store kostnadsoverskridelser. I kommunale prosjekter der kostnadsoverskridelser forekommer, trekkes gjerne mangler ved beslutningsgrunnlaget frem som årsak. I det følgende vil vi se nærmere på hvordan Eidsvoll kommune sikrer at det foreligger et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag før vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter.

Følgende problemstilling, med revisjonskriterier, legges til grunn i kapitlet:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad utarbeider Eidsvoll kommune et beslutningsgrunnlag i henhold til anerkjente faglige standarder før vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør gjennomføre behovsanalyser i konseptfasen. ➔ Kommunen bør kunne dokumentere at ulike konsepter er utredet.

5.1 Beslutningsgrunnlag før vedtak av investering i handlingsplan

5.1.1 Behovsanalyser i Eidsvoll kommune

Gjennomføring av en behovsanalyse skal sikre at et ønsket tiltak er relevant i forhold til brukernes og kommunens behov og at det er i henhold til overordnede politiske mål. Det bør også i analysen gå frem at ulike konsepter, eller alternativer, er utredet. En slik behovsanalyse innebærer å kartlegge og kritisk å vurdere behovet opp mot andre sammenlignbare udekkede behov i kommunen. Eventuelle behovsanalyser må ses i sammenheng med kommunens arbeid med kommuneplanen. Kommuneplanen er kommunens overordnede strategiske styringsdokument, og virkemiddel for kommunens utvikling. Planen består av en arealdel og en samfunnsdel.

I samfunnsdelen til Eidsvoll kommunes kommuneplan for perioden 2011 – 2022 går det fram at det er nødvendig med en rekke investeringer, spesielt innenfor barnehage, grunnskole og omsorg, for å opprettholde tjenestetilbudet. Det er for eksempel behov for minst en ny barnehage annethvert år og ny skole i Sørbygda. Investeringsbehovet begrunnes med prognoser som viser utviklingen i antall brukere av tjenestene i kommunen i perioden.

I tillegg til kommuneplanen bør det for politikernes vedtak av et investeringsprosjekt (dette skjer i forbindelse med årlig vedtak av handlingsplan) ligge til grunn behovsanalyser. Revisjonen har etter forespørsel om å få oversendt de behovsanalysene kommunen har utarbeidet, fått tilsendt en skolebruksplan. Denne planen vurderer skolestrukturen i kommunen og kommer med forslag til tiltak for utvikling og forbedring av denne.

Til rådmannens høringssvar sendt revisjonen 29.11.18, ble det oversendt revisjonen ytterligere tre analyser i form av vedtatte planer på ulike områder:

- Plan for helse- og omsorgstjenester 2018-2028
- Rapport om boligbehov for vanskeligstilte i Eidsvoll kommune (2012)
- Fremtidig barnehagestruktur i Eidsvoll komme (saksutredning i forbindelse med sak til kommunestyret 15.10.2013)

Planene beskriver blant annet utfordringer og antatte fremtidige behov på de ulike områdene, men ulike konsepter er ikke utredet nærmere.

Det oppgis i intervju til revisjonen at det ikke gjennomføres særskilte behovsanalyser i Eidsvoll kommune. Det er i all hovedsak kommuneplanen som er grunnlaget for vedtakene de folkevalgte av de ulike investeringsprosjektene. Kommuneplanen er blant annet utformet med utgangspunkt i lovverk kommunen skal følge, samt prognoser som for eksempel befolkningsvekst. Det kan i tillegg være føringer fra fagspesifikke utvalg i form av den for eksempel over nevnte skolebruksplanen som kan ligge til grunn for vedtak av en investering (intervju av rådmann og økonomisjef; intervju av virksomhetsleder eiendomsforvaltning; intervju av avdelingsleder prosjekt-planavdelingen).

Figur 6 Planarbeidet i kommunen



Kilde: Romerike revisjon

Figur seks viser hvordan kommuneplanen ligger i bunn for videre utredningsarbeid som kan gjennomføres på de ulike tjenesteområdene i kommunen. Når rutene blir svakere og svakere i farge så illustrerer dette hvordan de folkevalgtes handlingsrom minker etter hvert som planarbeidet i forbindelse med investeringsprosjektene går fremover. I det følgende vil undersøkelsen vise hvordan politikernes handlingsrom og mulighet for innflytelse i forbindelse med valg og prioriteringer når det gjelder kommunens investeringer blir mindre, særlig etter at prosjektet vedtas i handlingsplanen.

5.1.2 Nærmere om utarbeiding av beslutningsgrunnlag

Rådmannen problematiserer i intervju med revisjonen hva en behovsanalyse er og viser til at nesten alt som investeres er i forbindelse med lovbestemte ytelser. Det er derfor ikke så stort lokalpolitisk handlingsrom fordi særlovgivninger pålegger kommunen å ha skoletilbud, barnehagetilbud mv., og det stilles krav til kvalitet i bygningsmassen. For kommunen er det ikke et spørsmål om å prioritere mellom skole og eldreomsorg eller barnehage, men snarere om å bygge omtrent på riktig årstall i forhold til behovsutvikling, bygge rasjonelt og lokalisere riktig. Rådmannen peker på at staten er sektorisert, og det er særlovgivningen også, og da finnes det ikke et fritt lokalpolitisk skjønn, i hvert fall ikke så lenge vi snakker om lovbestemte minimumstjenester.

Videre forklarer rådmannen at når det gjelder barnehage eller skole har kommunen befolkningsprognoser fra SSB, brutt opp i skolekretser. Disse beskrives i kommuneplanen, og kommunen gjør egne vurderinger av prognosene og restkapasitet på eksisterende barnehager/skoler. Så er spørsmålet hvor mye overkapasitet det skal bygges for i kommunen. Da må kommunen vurdere om det er verdt å binde finanskostnader lenge i forveien eller om det er bedre med trinnvis utbygging der man kanskje må bygge ut skolene relativt tidlig etter ferdigstilling.

Revisjonen ser at også fremtidige behov for pleie- og omsorgstjenester, med prognoser for den aldrende befolkningen i kommunen, beskrives i kommuneplanen (Eidsvoll kommune 2011).

I intervju med rådmann og økonomisjef oppgis det at prosessen med å kartlegge behov ofte begynner med at sektoren selv melder et behov. Det er her planleggingen av investeringsprosjektet skal starte og det er derfor viktig at virksomhetslederne er oppmerksomme. Behovene tas videre opp i dialog mellom eiendomsforvaltning, økonomiavdeling og rådmann. Det dreier seg gjerne om forslag som ligger litt frem i tid. Det kan noen ganger være forslag som krever reguleringsendringer mv. Men dette forarbeidet med investeringsprosjektene skjer altså gjennom interne administrative prosesser. Videre munner behovet ut i et forslag i handlingsplanen, og politikerne får planen til behandling. Planer om investeringsprosjekt gjengis gjerne gjennom korte tekster i handlingsplanen.

Rådmannen oppgir at rådmannens ledergruppe er involvert i å vurdere behovene i hver sektor, men at eiendomsavdelingen gir like mye innspill som virksomhetene og fagavdelingene. Rådmannen peker på at det ikke finnes noen håndbok eller nedfelte prosedyrer for investeringsprosjektene tidligfase, og mener at det heller ikke er noe behov for å nedfelle dette skriftlig. Kommunen har gode, innarbeide rutiner og historikken viser at Eidsvoll har bygget skoler med svært moderate kostnader per elev sammenlignet med andre kommuner.

Virksomhetsleder for eiendomsforvaltning oppgir i intervju at det er arealdelen i kommuneplanen som er styrende med tanke på muligheter for plassering av nye bygg, alternativt utbygging av eldre bygg. I arealdelen legger kommunen føringer for bruk av ulike områder og tomter i kommunen, det gjelder både private og offentlig eide arealer.

Større investeringsprosjekter som ikke er nevnt i planverk kan også dukke opp underveis. Dette kan skje dersom det dukker opp utfordringer for kommunen som er av en slik karakter at man må foreta seg noe relativt raskt (intervju av virksomhetsleder; intervju av ordfører).

Startskuddet for et investeringsprosjekt er når prosjektet blir lagt inn i handlingsplan og budsjett. I første omgang er det behov for vedtak hos de folkevalgte om bevilgning til bygg for at kommunen skal oppfylle de lovkrav den er pålagt. Prosjekt-planavdelingen, som er lokalisert under virksomheten eiendomsforvaltning har totalt en 40 prosents stilling til blant annet å arbeide med utredning og saksfremlegg i forkant av vedtak. Avdelingens involvering i å utarbeide beslutningsgrunnlag for politikerne kan for eksempel begynne med at rådmannen spør hva det koster å bygge en 4-paralells barneskole på et bestemt sted. For å kunne foreslå en hensiktsmessig ramme for prosjektet i handlingsplanen utarbeides det en foreløpig kalkyle av prosjektplanavdelingen. En slik kalkyle baseres på kvadratmeterpris på den aktuelle typen bygg, da det finnes

tidligere estimerer å utgå i fra (intervju av virksomhetsleder for eiendomsforvaltning; intervju av avdelingsleder for prosjekt-planavdelingen).

Resten av arbeidet i tidligfasen innlemmes i prosjektrengskapet i etterkant av vedtak om gjennomføring av prosjekt i handlingsplanen. Når det gjelder utforming og byggetekniske detaljer utredes dette alltid i etterkant av at bevilgning og lokalisering er bestemt (intervju av virksomhetsleder for eiendomsforvaltning).

5.1.3 Nærmere om utredning av konsepter/alternativ i beslutningsgrunnlaget

Revisjonen har lagt til grunn at en behovsanalyse, som også utreder og dokumenterer ulike konsepter, må utføres på strategisk nivå i kommunen, ikke på prosjektnivå. Som nevnt i kapittel 4.1 innebærer det at analysen må fokusere på samfunnets behov, ikke bare de snevert definerte behovene knyttet til en bestemt type løsning.

I skolebruksplanen nevnt over er det vurdert tre ulike konsepter for skolestrukturen i Eidsvoll kommune. Konsept 0 er nullalternativet der utgangspunktet er at man ikke gjør noen endringer i dagens skolestruktur, mens konsept 1 og 2 sier noe om ulike strukturalternativer, henholdsvis to eller tre færre barneskoler. De ulike konseptene tar først og fremst for seg de økonomiske konsekvensene av de ulike alternativene.

Det oppgis i intervju at når det i forbindelse med vedtaket (i handlingsplanen), skal gjøres en investering i form av for eksempel en skole, så legges det som regel ikke frem flere alternativer til politikerne. Tiltaket er gjerne tidligere behandlet i egne handlingsplaner, som for eksempel skolebruksplanen. Konsepter på prosjektnivå vurderes gjerne senere og da er det i utgangspunktet administrasjonen i samråd med utvalg for kommunale byggeprosjekter som tar avgjørelsene. Når saker med allerede vedtatte investeringer skal til politisk behandling vil rådmannen som regel foreslå flere alternativ til administrasjonens anbefaling, det vil si dersom det finnes realistiske alternativer. Sakene preges også av ulik detaljeringsgrad, noe som påvirker om alternativ legges frem eller ikke. Det oppgis videre at nullalternativet ofte ikke trenger å utredes fordi det ikke er et reelt alternativ (intervju av rådmann og økonomisjef; intervju av avdelingsleder for prosjekt-planavdelingen).

5.1.4 Et folkevalgtperspektiv

I intervju med revisjonen opplyser ordfører at han på sin side opplever saksfremleggene fra sektoradministrasjonen som faglig solide og godt gjennomarbeidet, men at det sjeldent foreligger noen reelle alternativer, eller flere konsepter for problemet som skal løses, som politikerne kan velge mellom. Dersom sektoradministrasjonen legger frem flere alternative løsninger for et investeringsprosjekt er det samtidig med ganske tydelige føringer for hva sektoradministrasjonen mener er det beste alternativet. Det kan være vanskelig for politikere uten den samme faglige tyngden som sektoradministrasjonen å argumentere imot dersom de folkevalgte ønsker å ta veivalg for et prosjekt som skiller seg fra de føringene sektoradministrasjonen alt har lagt. Sektoradministrasjonen er faglig sterke, og treffer som regel godt i sine beregninger og greier for det meste å holde budsjettene. Det er ordføreres inntrykk at politikerne til en viss grad blir overstyrt av sektoradministrasjonen, og at dette kan oppleves som frustrerende.

Ordfører mener videre at politikerne i stor grad stoler på sektoradministrasjonen som er fagpersonene på området, men er ikke selv overbevist om at forslagene sektoradministrasjonen kommer med alltid er de beste eller billigste på sikt. Det kan etter ordførers oppfatning koste kommunen dyrt å bygge «for billig», da dette kan resultere i mye etterarbeid og høyere driftskostnader.

Ordfører mener at det er i hovedutvalg for næring, plan og miljø jobben må gjøres med å stille spørsmål til sektoradministrasjonen. Jo mer erfaring og kunnskap om investeringsprosjekter hovedutvalgsmedlemmene har, jo mer informasjon vil politikerne be om fra sektoradministrasjonen. Det har også betydning hvordan man i de enkelte partiene har forberedt sine medlemmer i forkant av hovedutvalgsmøtet. Ordfører peker på at det allerede her bør være en diskusjon om hva som skal tas opp nærmere i hovedutvalget. Dersom politikere ønsker endring i innretningen på prosjektene må man være tydelige i bestillingen. Det gjelder både i bestillingen som kommer i handlingsplanen og å gå flere runder med sektoradministrasjonen etter at det mer omfattende saksfremlegget om det enkelte prosjekt foreligger.

Ordfører trekker frem et eksempel om en diskusjon som har pågått mellom politikerne og sektoradministrasjonen som handler om ønsket bruk av materialer i byggkonstruksjoner. Politikerne har argumentert for at bruk av trematerialer er ønskelig, både på grunn av trivsel og estetikk, mens sektoradministrasjonen stort sett ønsker å bygge i betong og metall. Politikerne problematiserte sektoradministrasjonens argumenter om at betong og metall er billigst gjennom å trekke inn egne fagpersoner i diskusjonen med sektoradministrasjonen. Politikerne fikk til slutt gjennomslag hos sektoradministrasjonen for alltid å vurdere bruk av trematerialer i bygg som planlegges.

Ordfører opplever altså at sakene er godt utredet, og dersom politikerne kjenner handlingsplanen og leser saksfremleggene godt så har de et godt beslutningsgrunnlag. Samtidig tar ordfører høyde for at politikere som ikke er i hans posisjon, som innebærer deltagelse i mange utvalg og fora, ikke har all den informasjonen om sakene som han selv har, og dermed kan oppleve beslutningsgrunnlaget på en annen måte.

5.2 Vedtak i handlingsplan og beslutningsgrunnlag etter vedtak

5.2.1 Forslag i handlingsplan og saksfremlegg i etterkant

I intervju med revisjonen oppgir rådmannen at arbeidet med handlingsplanen administrativt starter på våren, med noen frister senest i august for virksomhetslederne. Den administrative dialogen knyttet til investering starter på våren. Det er et budsjettseminar i oktober med virksomhetslederne og hele kommunestyret, like etter fremlagt statsbudsjett. Deretter skal handlingsplanen opp i formannskapet, som fremmer budsjettforslaget. Da er det to måneder fra økonomiseminar til kommunestyrebehandling. Økonomisjef og rådmann tilbyr partiene, i forbindelse med arbeidet med handlingsplanen, utredning av forslag de vil komme med. Dette tilbudet har også blitt benyttet av de folkevalgte.

Det pekes i intervju på at det ikke er én egen sak per investeringsprosjekt, men at handlingsplanen gjerne inneholder 30 til 50 byggeinvesteringsprosjekter. Totalt antall investeringsprosjekter som pågår er nærmere 100. Når investeringen er vedtatt gjennomført i handlingsplanen skjer videre behandling av prosjektet hos de folkevalgte gjennom at administrasjonen formulerer saksfremlegg i tilknytning til det enkelte prosjekt. Det hender også at investeringsprosjekter settes i gang mellom de årlige oppdateringene i handlingsplanen. Utredninger i forbindelse med slike saker legges også frem via saksfremlegg fra administrasjonen. Sakene vedrørende investeringsprosjekter tas først opp i hovedutvalg for næring, plan og miljø og går så videre til kommunestyret (intervju av rådmann og økonomisjef; intervju av ordfører).⁴

Større utredninger som legges frem for kommunestyret via saksfremlegg skrives ofte av flere i samarbeid. Saksforberedelsen kan ifølge virksomhetsleder for eiendomsforvaltning variere fra prosjekt til prosjekt. Forslag fra administrasjonen om å utvide eksisterende skolebygg krever for eksempel mindre utredning og kortere saksfremlegg overfor politikerne, enn dersom administrasjonen planlegger å bygge en ny skole på en ny tomt. Administrasjonen vil for øvrig se på utvidelse av et eksisterende bygg dersom dette er et alternativ.

Dersom lokalisering av bygget ikke er avklart vil administrasjonen utarbeide en større saksutredning. Her vil det gå frem hvilke alternativer kommunen har for lokalisering ifølge arealplanen, dersom det er flere alternativer, som legges frem for politikerne der rådmannen anbefaler lokalisering. Ulike alternativer, som for eksempel i saksfremlegget for Vilberg legevakt, blir kun lagt frem for politikerne dersom det er viktige politiske prioriteringer som bør ligge til grunn for hvor bygget skal plasseres. Uansett vil rådmannen alltid komme med en anbefaling. Denne anbefalingen baserer seg i stor grad på vurderinger av økonomiske hensyn, men også vurderinger rundt hvordan tjenestetilbudet kan ivaretas står sentralt. Vurderingen har gjerne en bred forankring hos flere aktører innad i kommunen, normalt betyr dette at aktuell tjeneste er med og vurderer lokalisering, mens eiendom i tillegg vurderer ut i fra økonomi og byggeteknikk (intervju av virksomhetsleder for eiendomsforvaltning).

I forbindelse med at investeringsprosjekt i første omgang vedtas gjennomført i handlingsplan foretar de folkevalgte ønskede prioriteringer. Det er ulike faktorer som påvirker disse prioriteringene. Det kan dreie seg om press fra innbyggere, politiske hovedutvalg, løfter gitt i valgkamp, veivalget om eiendomsskatt, samt beregninger for fremtidige behov fremmet av administrasjonen (intervju av ordfører).

5.2.2 Prosjektering

Når et investeringsprosjekt vedtas i handlingsplanen med en kostnadsramme innebærer dette at prosjekt-planavdelingen får midler til å prosjektere. Prosjektering tar som regel omlag et år, og foregår i faser. Når prosjekteringen starter vet avdelingen hvilken tomt det skal bygges på, og det tas avgjørelser om hvordan bygget skal utformes. Dermed kan avdelingen legge frem sikrere tall i

⁴ Rådmannen presiserer i sitt hørings svar oversendt revisjonen 29.11.18 at når saksfremlegg starter i planutvalget så gjelder dette kun når det er uavklarte forhold i forbindelse med regulering.

neste handlingsplan. Tallene kan også oppdateres i økonomirapport 1 eller økonomirapport 2 underveis (intervju av avdelingsleder for prosjekt-planavdelingen).

Avdelingsleder for prosjekt-planavdelingen beskriver i intervju at prosessen gjerne starter med en bred tilnærming i prosjekteringsfasen der det først lages ideskisse på tomta. Da starter de gjerne med inntil fire, fem alternative konsepter. Revisjonen ser for eksempel i saksfremlegg til prosjektet vedrørende Vilberg legevakt at flere konsepter, eller løsninger, vurderes. Prosjektlederen (fra prosjekt-planavdelingen) for investeringsprosjektet innstiller så til utvalg for kommunale byggeprosjekter, etter møter med brukere og etter å ha gjennomført økonomiske beregninger, det konseptet administrasjonen opplever som det mest hensiktsmessige og økonomiske alternativet.

Avdelingsleder peker på at utvalg for kommunale byggeprosjekter ikke har beslutningsmyndighet, så hvis utvalget er helt uenige med administrasjonen må saken opp i kommunestyret for å få en avgjørelse, men dette har enda ikke skjedd i praksis. I de fleste utvalgsmøtene gjennomgås status i de pågående prosjektene, de går gjennom økonomirapporter og alle vedleggene til disse. Noen ganger er det også mer omfattende saker som drøftes, som for eksempel valg av mulighetsstudie, forprosjekt og skisseprosjekt. Avvik som forsinkelser, risiko og tvistesaker tas også opp. Denne behandlingen i utvalget sikrer topptung politisk forankring.

5.3 Revisjonens vurdering

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kommunen bør gjennomføre behovsanalyser for å kartlegge det enkelte investeringsprosjektets relevans i forbindelse med brukernes og samfunnets behov, dette er også et krav kommunen i sitt økonomireglement stiller til seg selv. Revisjonen legger videre til grunn at kommunen bør kunne dokumentere at ulike konsepter (alternativ) er utredet.

Undersøkelsen viser at Eidsvoll kommune i liten grad gjennomfører behovs- og alternativanalyser før vedtak om investeringsprosjekter, med unntak av på skoleområdet. Kommunen har i forbindelse med høringsrunden oversendt ytterligere tre planer (barnehage, boligbehov for vanskeligstilte, helse- og omsorgstjenester), men disse utreder ikke ulike konsepter/alternativ. I Eidsvoll kommune blir investeringsprosjekter vedtatt av de folkevalgte i forbindelse med årlig vedtak av handlingsplan og budsjett, og hvert prosjekt baserer seg på en grovkalkulert kostnadsramme. Investeringsprosjektene vedtas altså som regel uten at det foretas utredninger i form av tilstrekkelige behovs- og alternativanalyser, administrasjonen benytter også samfunnsdelen i kommuneplanen til å dokumentere investeringsbehovet.

Undersøkelsen viser videre at konsepter og ulike måter å løse et behov på i all hovedsak blir utredet av administrasjonen i etterkant av vedtak om gjennomføring av det enkelte investeringsprosjektet. Dette skjer, med unntak av på skoleområdet, på prosjektnivå og ikke på strategisk nivå. Etter at prosjektet er vedtatt og utredning av prosjektgjennomføring er ferdig i administrasjonen, legger rådmannen som regel frem noen alternative løsninger i saksfremlegg til de folkevalgte, i tillegg til sin anbefalte løsning.

Rådmannen oppgir at kommunen er bundet av lovkrav om å tilby en rekke tjenester og mener derfor at ytterligere behovs- og alternativanalyser i forkant av politikernes vedtak av investeringsprosjekt er

overflødig. Kommunen legger blant annet befolkningsprognoser og innspill fra sektorene og virksomheten til grunn i kartleggingen av kommunens fremtidige behov og planleggingen av investeringsprosjekter.

De lovpålagte strategiprosessene i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplan og handlingsplan gir kommunene et godt verktøy for planlegging og utredning av investeringsprosjekter. I tillegg følger det av kommunens eget økonomireglement og av anerkjent prosjektmetodikk, at behovsanalyser skal utarbeides og dokumenteres, noe kommunen i liten grad gjør. For å styrke den politiske forankringen, er det revisjonens vurdering at Eidsvoll kommune i større grad bør gjennomføre behovs- og alternativanalyser før prosjektene vedtas i handlingsplanen. Dette vil gi politikerne økt mulighet til å påvirke valg og prioriteringer på et tidligere tidspunkt forut for kommunestyrets vedtak. Kommunens ressurser er begrenset, og prioritering mellom satsningsområder er en viktig del av det lokalpolitiske handlingsrommet.

6 RUTINER FOR GJENNOMFØRING

Store og omfattende investeringsprosjekter strekker seg gjerne over flere år og krever god kontroll på fremdrift og økonomi dersom kommunen skal greie å holde seg innenfor budsjettet.

Følgende problemstilling, med tilhørende revisjonskriterier, legges til grunn i kapitlet:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad har kommunen på plass overordnede rutiner som skal sikre oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør ha en prosjektmodell/rammeverk for styring og kontroll med investeringsprosjekter. ➔ Kommunen bør dokumentere beskrivelser av organisering, roller og ansvar. ➔ Kommunen bør ha dokumenterte rutiner for hvordan risikovurderinger bør gjennomføres. ➔ Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger i planleggingsfasen, for eksempel i form av usikkerhetsanalyser og usikkerhetsstrategi. ➔ Det bør foreligge et eget prosjektregnskap som sikrer god kostnadsstyring og kostnadsoppfølging. ➔ Kommunen skal følge sine egne faktureringsrutiner når det gjelder attestasjon og anvisning.

6.1 Organisering av investeringsprosjekter

6.1.1 Prosjektmodell/rammeverk for investeringsprosjekter

I henhold til anerkjent prosjektmetodikk og beste praksis bør kommunen ha en prosjektmodell/rammeverk for styring og kontroll med investeringsprosjekter. En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan prosjekter skal gjennomføres fra idéfase, via planlegging, prosjektgjennomføring og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsgrunnlag og beslutningspunkter mellom ulike faser, og bidrar til at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. Investeringsprosjekter gjennomføres i en rekke virksomheter i kommunen, og en felles prosjektmodell/rammeverk, godt tilpasset Eidsvoll kommune, vil sikre at viktige rutiner følges i alle investeringsprosjekter.

Revisjonen ba i e-post til rådmannen den 15.januar 2018 kommunen oversende rutiner for styring av investeringsprosjekter. I oversendte dokumenter fremgikk det at kommunen ikke har noen overordnet rutine som gjelder for alle investeringsprosjekter, men kommunen oversendte flere ulike

rutiner som er i bruk i forbindelse med større byggeprosjekter i kommunen. De mest sentrale rutineene for byggeprosjekter er prosjekteringsrutine og byggelederrutine.

I intervju med rådmannen pekes det på at det ikke finnes noen håndbok eller nedfelte prosedyrer for investeringsprosjektenes tidligfase. Rådmannen mener at det heller ikke er behov for å nedfelle dette skriftlig. Kommunen har gode, innarbeide rutiner og historikken viser at Eidsvoll for eksempel har bygget skoler med svært moderate kostnader per elev sammenlignet med andre kommuner.

I rådmannens hørings svar oversendt revisjonen 29.11.18 henvises det til at økonomireglementet for kommunen kapittel fem om investeringer, sammen med prosjekteringsrutine og byggelederrutine er et tilstrekkelig rammeverk og prosjektmodell for kommunen.

6.1.2 Prosjektorganisasjon

For at kommunen skal gjennomføre prosjekter på en hensiktsmessig måte bør den etablere en prosjektorganisasjon med beskrivelser av organisering, roller og ansvar. Kommunen bør blant annet lage rollebeskrivelser for prosjektmedlemmer, som i tilstrekkelig grad beskriver ansvarsområdene.

Virksomhetsleder oppgir i intervju at prosjektavdelingen er den faste prosjektorganisasjonen i kommunen. De til en hver tid pågående investeringsprosjektene er fordelt mellom prosjektlederne, som henter råd og veiledning hos hverandre. I tillegg settes det for et hvert prosjekt en prosjektorganisasjon med innleide aktører som byggleder, RIB⁵, arkitekt, RIE⁶ og andre konsulenter.

Videre peker avdelingsleder for prosjekt-planavdelingen i intervju på at rutineene nevnt over, fremst prosjekteringsrutinen og byggelederrutinen, som utvikles og tilpasses hvert prosjekt, bidrar til god organisering i prosjektene. Dette er dokumenter som ifølge avdelingsleder sikrer at:

- alle forstår sin rolle i prosjektet
- det settes opp fremdriftsplaner
- det lages regler for referater, møter, fakturering, kommunikasjon, bruk av elektronisk post
- felles forståelse av krav til formater på dokumenter, distribusjon av tegninger, krav til oversending av tilleggskrav etc.

Revisjonen har, i tillegg til å få oppgitt denne informasjonen i intervju med avdelingsleder, sett på prosjekteringsrutineene og byggelederrutineene for to større byggeprosjekt i Eidsvoll kommune; Vilberg legevakt og Vilberg ungdomsskole. Revisjonen ser at disse dokumentene beskriver organisering, roller og ansvar for hvert av prosjektene.

⁵ RIB = Rådgivende ingeniør bygg (Prosjekterer bygget – Bærekonstruksjoner, vegger, gulv, tak etc.)

⁶ RIE = Rådgivende ingeniør elektro (Prosjekterer det elektriske etc.)

Avdelingsleder oppgir videre i intervju at man utarbeider et organisasjonskart for hvert prosjekt der alle involverte, både de ulike entreprenørene, byggleder, prosjektleder, sine roller er beskrevet. Avdelingsleder mener dette er helt essensielt for god gjennomføring av prosjektet.

Det overordnede ansvaret som prosjektleder vil i følge avdelingsleder vanligvis ligge hos en av de fire prosjektlederne i avdelingen, selv om det unntaksvis kan settes bort. Oppgaven som prosjekteringsleder vil normalt settes bort, siden avdelingen ikke har kapasitet selv. Dersom det er totalentreprise er det totalentreprenøren som er prosjekteringsleder etter at kontrakt er skrevet. Byggeleder er også vanligvis innleid, men på veldig små prosjekter (inntil 10 millioner) kan avdelingen gjøre det selv. Alle de fire prosjektlederne i avdelingen har erfaring og kompetanse som byggeleder. Byggeleder er kommunens mann på byggeplassen i gjennomføringsfasen og følger opp alle kontrakter og forhold på byggeplassen. Det er alltid kommunen som er byggherre på en arbeidsplass, denne rollen er det ikke juridisk mulig for kommunen å sette bort.

Rollene i byggeprosjekt (beskrevet av avdelingsleder i intervju)

Prosjektleder:	Øverste ansvarlig i prosjektet. Godkjenner tillegg og endringer.
Prosjekteringsleder:	Samordner alle rådgivere og arkitekt. Gjennomfører alle prosjekteringsmøter og KS møter.
Byggeleder:	Byggherrens representant på byggeplass. Kontrollerer kvalitet på utført arbeid opp mot kontrakt og tegninger, attesterer på faktura at de er i henhold til kontrakt og at arbeidet er utført. Kontrollerer at fremdriften er i henhold til fremdriftsplan. Gjennomfører nødvendige befaringer. Lager overtagelsesprotokoller og mangellister. Følger opp mangler.

6.2 Risikovurderinger

God styring av investeringsprosjekter forutsetter at kommunen identifiserer, vurderer og håndterer risiko både ved oppstart og underveis i investeringsprosjekter. Etter NS-ISO 10006 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt* bør det etableres et system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden, og styre risikoen gjennom identifisering, vurdering og behandling. Dette gjelder risiko knyttet til tekniske løsninger, kvalitet, økonomi, fremdrift, kontrakter og eventuelt andre krav.

Revisjonen har bedt om kommunens rutiner for styring av investeringsprosjekter. Det går fram av oversendt dokumentasjon at prosjektavdelingen ikke har skriftlige rutiner for hvordan risikovurderinger skal gjennomføres i investeringsprosjekter, for eksempel i form av usikkerhetsanalyser og usikkerhetsstrategi. Prosjektavdelingen har for eksempel ikke rutiner for risikovurderinger av kontraktsalternativer, valg av tekniske løsninger, kostnader eller gjennomføring.

I forbindelse med kommunens hørings svar oversendt revisjonen 29.11.18 henvises det til notat fra Svendby Bygg Consult som redegjør for hvordan usikkerhetsvurderinger skjer i kalkylene de utarbeider for Eidsvoll kommune i forbindelse med byggeprosjekter de prosjekterer for kommunen.

I månedsrapporten fra prosjektavdelingen foretas det en skriftlig vurdering av risiko når det gjelder fremdrift og økonomi (se figur 9 for eksempel på månedsrapport). Både virksomhetsleder og avdelingsleder oppgir i intervju at det ellers ikke finnes skriftlige rutiner for å gjennomføre

formaliserte og dokumenterte risikovurderinger i forbindelse med gjennomføringen av investeringsprosjektene. Men virksomhetsleder oppgir at noen risiko- og sårbarhetsanalyser imidlertid er pålagt i forbindelse med prosjekteringen. Et eksempel er at brannrådgivere kommer inn og vurderer hvordan bygget deles opp i soner for å tilfredsstille lovkrav når det gjelder brann i forbindelse med den type bygg, for eksempel hvordan enkelte vegger må bygges opp, hva som må inn av spriking/varsling, hvor det må være luker etc. Slike vurderinger er det mange av i ett prosjekt.

Virksomhetsleder og avdelingsleder opplyser i intervju at prosjektavdelingen løpende gjennomfører risikovurderinger omkring fremdrift, gjennomføring, økonomi og sikkerhet. Avdelingen vurderer for eksempel risiko knyttet til kontraktsform, konsept og ulike valg underveis. Risikovurderingene foretas i samtaler, e-poster og referater. Det er mange stoppunkter med ulike aktører hele veien hvor risiko vurderes.

Ifølge virksomhetsleder og avdelingsleder er risikovurderinger en sentral del av metodikken til prosjektlederarbeidet, da prosjektledelse i stor grad handler om å gjennomføre risikoanalyser på ulike områder som økonomi, byggsikkerhet, lovkrav mv. Hele prosjekteringen, det vil si arbeidet som gjennomføres av prosjektavdelingen før prosjektet legges ut på anbud, kan sies å være en risikovurdering. Avdelingsleder mener det er unødvendig å utforme og dokumentere risikovurderinger i større grad enn det avdelingen allerede gjør. Det ville i så fall gå ut over avdelingens effektivitet og øke kostnadene.

Virksomhetsleder oppgir videre at byggeprosjektene i Eidsvoll kommune er normaldrift, dvs. at avdelingen omtrent aldri har prosjekter som ikke er «business as usual». Noen bygg er mer kompliserte enn andre, og har høyere risiko, og da legger kommunen opp til mer tredjepartskontroll (uavhengig kontroll) enn vanlig.

Et eksempel på risikovurderinger som trekkes fram av avdelingsleder i intervju er risiko som analyseres i kalkylene. Prosjektene har alltid en økonomisk margin, ofte på mellom 5-10 prosent. Marginen varierer med type prosjekt og kontraktsforhold (totalentreprise, delentreprise, rammeavtale mv.), der risikoen øker jo mer ansvar kommunen har for selve gjennomføringen av prosjektet.

Et annet eksempel på risikovurderinger, som trekkes fram i intervju med avdelingsleder, er diskusjonen som foregår innad i prosjektavdelingen om organisering av prosjektene. Avdelingen går gjennom og vurderer risiko kontinuerlig både muntlig og på e-post, mens de vurderer kontraktsform, konsept og ulike valg underveis. Avdelingen engasjerer konsulenter i tidlig fase, og når det skrives kontrakt (totalentreprise) vil kommunen ofte la noen av disse transporteres over til entreprenøren for å overføre ansvar fra kommunen til entreprenør og på så vis minimere risiko for kommunen. For eksempel blir ofte arkitekten, brannrådgiveren og geokonsulenten transportert over. Avdelingslederen forklarer at valg rundt dette tas ut ifra risikovurderinger omkring fremdrift, gjennomføring, økonomi og sikkerhet. Det diskuteres altså alltid innad i prosjektavdelingen hvem som skal tiltransporteres og hvordan det er mest hensiktsmessig å organisere ett prosjekt.

Virksomhetslederen viser til at Eidsvoll har en svært kompetent prosjektorganisasjon, og mener at en av de største risikoene i investeringsprosjekter er dårlig prosjektledelse. Derfor er rekrutteringsprosessen svært viktig for å redusere denne risikoen. Kommunens strategi på dette området har vært å etterspørre erfarne og høykompetente folk som også har vært på «andre siden av bordet». Kvalitet foran kvantitet har vært en prioritering når man har satt sammen prosjektavdelingen.

6.3 Prosjektregnskap

For større kommunale investeringsprosjekter som pågår over flere år er det nødvendig med prosjektregnskap (også kalt byggeregnskap), som viser prosjektets kostnadsramme, og hvilke utgifter og inntekter som er påløpt under prosjektets gang.

Revisjonen har fått oversendt prosjektregnskapet for investeringsprosjektet Vilberg ungdomsskole⁷. Prosjektregnskapet har blitt ført av prosjekterer Svendby Bygg og Consult. Regnskapet viser blant annet påløpte kostnader i forhold til budsjett. Underveis i prosjektene er det tett kontakt mellom utfører (byggeleder) og prosjektleder i kommunen (intervju av virksomhetsleder eiendomsforvaltning).

Kommunen har ifølge virksomhetsleder rutiner for oppfølging av påløpte kostnader/timer, og rapporter på hvert enkelt prosjekt månedlig. Her fremgår hva som er brukt, hva som gjenstår, vurdering på alle milepæler, og utbetalinger avhengig av fremdrift. Det rapporteres også til økonomisjef en gang i måneden. Utvalg for kommunale byggeprosjekter (omtalt nærmere under 7.2.1) har møter ca. en gang pr måned der de får samme rapport. Lederen for utvalget informerer kommunestyret et par ganger i året. I tillegg rapporteres det i forbindelse med årsregnskap og kvartalsrapporter.

6.4 Faktureringsrutiner

I Eidsvoll kommunes økonomireglement, vedtatt 9.5.2017, går det fram at fakturerende enhet har ansvar for at fakturagrunnlaget er korrekt. Dette innebærer både ansvaret for at den enkelte leverandør (bruker) får tilsendt korrekt faktura og ansvaret for at alle som skal faktureres blir fakturert. Fakturerende enhet har videre ansvaret for at eventuelle feil i fakturagrunnlaget korrigeres omgående og at søknader/krav om endring i fakturagrunnlaget behandles og avgjøres uten unødvendig opphold (Eidsvoll kommune 2017b, 11-12).

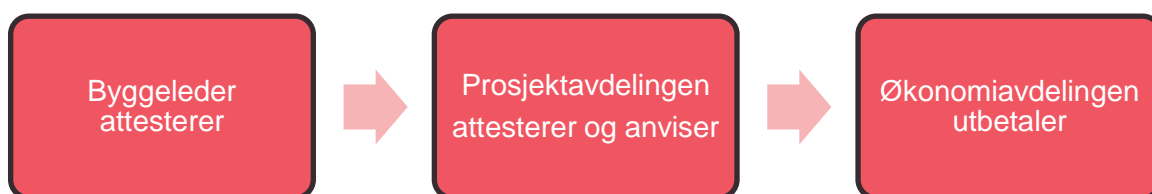
I økonomireglementet går det videre fram at ethvert krav som skal dekkes over kommunes budsjett skal være attestert og anvist. Et krav, eller en faktura attesteres først av en person som har kjennskap til de underliggende forhold. Anviser blir delegert denne myndigheten av rådmannen. Oppgavene til anviser er å påse at bilaget tilfredsstiller kravene til dokumentasjon av

⁷ Også prosjektregnskap for Vilberg legevakt ble etterspurt, men dette har ikke revisjonen fått oversendt fra kommunen.

regnskapsopplysninger i henhold til bokføringsloven. Anviser skal også påse at beløpet som anvises er riktig i forhold til kravet, at beløpet er anvist på riktig kontostreng, samt at det er budsjettmessig dekning for utbetalingen. Anviser skal påse at rutiner for innkjøp og bestilling er fulgt og at levering/arbeid er utført i samsvar med faktura. Attestant har ansvar for å utføre tilsvarende bilagskontroll som anviser (Eidsvoll kommune 2017b, 11-12).

Kommunens rutine er at byggeleder først attesterer fakturaene på byggeplassen, før de sendes til prosjektleder i kommunen. Byggeleder er kommunens representant på byggeplassen, og har som oppgave å kontrollere at arbeidet er utført i henhold til kontrakt. I kommunen blir fakturaene attestert og anvist av ulike personer i prosjekt-planavdelingen, før fakturaen sendes til økonomiavdelingen for utbetaling (se figur).

Figur 7 Fakturakontroll i investeringsprosjekter i Eidsvoll kommune



I intervju går det fram at det hender prosjektleder endrer beløpet på fakturaen som er attestert av byggeleder dersom leverandør ikke har levert det fakturaen oppgir (intervju av avdelingsleder for prosjekt-planavdelingen).

Avdeling for regnskapsrevisjon i RRI har i 2018 gjennomført en stikkprøvekontroll av til sammen 37 bilag fra 4 byggeprosjekt. Bårlidalen rensaneanlegg er plukket ut for kontroll på grunn av at det ble avdekket mangler i kommunens internkontroll vedrørende dette byggeprosjektet i 2017. Kontrollen avdekket at eksterne konsulenter/prosjektledere attesterte på fakturaer fra selskapet de selv var ansatt i.

I tillegg er det foretatt stikkprøver av bilag for prosjektene:

- Vilberg ungdomsskole
- Frankens nye boliger funksjonshemmede
- Gruehagan boliger psykisk helse

Resultatet av kontrollen er at samtlige bilag er attestert og anvist av ansatte med gyldig fullmakt. Konklusjon er derfor at internkontrollen fungerer i henhold til gjeldende økonomireglement ved at det er to forskjellige personer som attesterer og anviser leverandørfakturaer i henhold til fullmakt. Der hvor kommunen benytter seg av ekstern byggeledelse er ekstern byggeleder gitt attestasjonsfullmakt som kommer i tillegg til kommunens egen attestasjonsfullmakt - dvs. to attestanter.

6.5 Revisjonens vurdering

Beskrivelser av organisering, roller, ansvar og rammeverk

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kommunen bør ha implementert en prosjektmodell/rammeverk med beskrivelser av organisering, roller, ansvar og kompetanse, og som skal bidra til styring og kontroll med investeringsprosjekter.

Undersøkelsen viser at Eidsvoll kommune ikke har tatt i bruk en anerkjent prosjektmodell/rammeverk for styring og kontroll med investeringsprosjekter. Kommunen har flere ulike styringsdokumenter, men disse rutinene ikke er samlet i én prosjekthåndbok, verken for hele kommunen generelt eller for byggeprosjekter spesielt. Kommunen har en liten organisasjon og baserer seg i stor grad på de ansattes erfaring og kompetanse. I rådmannens høringsvar henvises det til at summen av økonomireglementets kapittel fem om investeringer sammen med prosjekteringsrutine og byggleddrutine inneholder det som er nødvendig av prosjektmodell og rammeverk.

Etter revisjonens vurdering er det positivt at kommunen har på plass en fast prosjektorganisasjon i prosjekt-planavdelingen bestående av erfarne prosjektledere. Dette bidrar til at kommunen kan gjennomføre omfattende investeringsprosjekter innenfor tidsfrister og økonomiske rammevilkår.

Investeringsprosjekter gjennomføres imidlertid i flere ulike virksomheter i kommunen, og god gjennomføring er avhengig av den enkelte virksomhets rutiner på området. For å redusere sårbarhet og styrke internkontrollen bør kommunen vurdere i større grad å formalisere praksis og rutiner i forbindelse med gjennomføring av større investeringsprosjekter. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å innføre et overordnet rammeverk som gjelder for hele organisasjonen. Slik vil man i større grad sikre at grunnleggende krav til prosjektgjennomføring følges uavhengig av hvilken virksomhet som har ansvar for investeringsprosjektet.

Risikovurderinger

Revisjonen legger i undersøkelsen til grunn at kommunen bør ha dokumenterte rutiner for gjennomføring av risikovurderinger og at det bør gjennomføres risikovurderinger i planleggingsfasen, i form av for eksempel usikkerhetsanalyser og usikkerhetsstrategi.

Undersøkelsen viser at prosjektavdelingen har få formaliserte rutiner for hvordan risikovurderinger skal gjennomføres i investeringsprosjekter. Likevel vurderer og håndterer prosjektavdelingen i praksis risiko i prosjektene løpende, selv om kommunen i liten grad dokumenterer disse risikovurderingene.

Revisjonen vurderer det som positivt at prosjektavdelingen kontinuerlig vurderer og håndterer risiko i investeringsprosjektene, men vil peke på at det kan være hensiktsmessig at kommunen i større grad utarbeider skriftlige rutiner for risikovurderinger i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekt. Dette vil synliggjøre avdelingens risikovurderinger og føre til redusert sårbarhet, og dermed styrke kommunens internkontroll.

Prosjektregnskap

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at det i større investeringsprosjekter er nødvendig med et prosjektregnskap som viser prosjektets kostnadsramme og hvilke utgifter og inntekter som er påløpt i prosjektets levetid. Undersøkelsen viser at Eidsvoll kommune har som rutine at byggeleder fører bygge- eller prosjektregnskap og rapporterer til prosjektavdelingen om dette, som rapporter videre til politisk nivå. Rapporteringen viser påløpte kostnader siden prosjektets oppstart.

Revisjonen har kun sett prosjektregnskapet for Vilberg ungdomsskole og tar forbehold om at prosjektregnskapet ført i dette prosjektet ikke nødvendigvis er gjengs praksis for føring av prosjektregnskap i andre større investeringsprosjekt. På grunnlag av den dokumentasjonen revisjonen har mottatt er revisjonens vurdering imidlertid at kommunen synes å ha på plass en hensiktsmessig oppfølging av kostnadene i prosjektene.

Fakturakontroll

Revisjonen har lagt til grunn i undersøkelsen at kommunen skal følge sine egne rutiner når det gjelder attestasjon og anvisning av fakturaer. I Eidsvoll kommunes økonomireglement går det fram at fakturerende enhet har ansvar for at fakturagrunnlaget er korrekt. Fakturaer skal attesteres av en person som har kjennskap til de underliggende forhold. Både anviser og attestant har ansvar for å påse at arbeid er utført i samsvar med faktura.

Undersøkelsen viser at praksis i prosjekt-planavdelingen er at byggeleder først attesterer fakturaene på byggeplassen, før de sendes til prosjektleder i kommunen. Byggeleder er kommunens representant på byggeplassen, og har som oppgave å kontrollere at arbeidet er utført i henhold til kontrakt. I kommunen blir fakturaene attestert og anvist av ulike personer i prosjekt-planavdelingen, før fakturaen sendes til økonomiavdelingen for utbetaling.

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll som avgrenser seg til å se på om bilag er attestert og anvist av ansatte med gyldig fullmakt, og at det er to forskjellige personer som attesterer og anviser. Kontrollen avdekker ikke om anviser og attestant har gjennomført tilfredsstillende bilagskontroll slik rutinen i økonomireglementet er beskrevet.

På grunnlag av informasjonen kommunen har gitt i intervju og stikkprøvekontrollen gjennomført av revisjonen, synes kommunen å ha på plass en tilfredsstillende internkontroll når det gjelder fakturering i byggeprosjekter. Dette er viktig for å forebygge korrupsjon og misligheter og sikre at prosjektene gjennomføres innenfor vedtatte rammebetingelser.

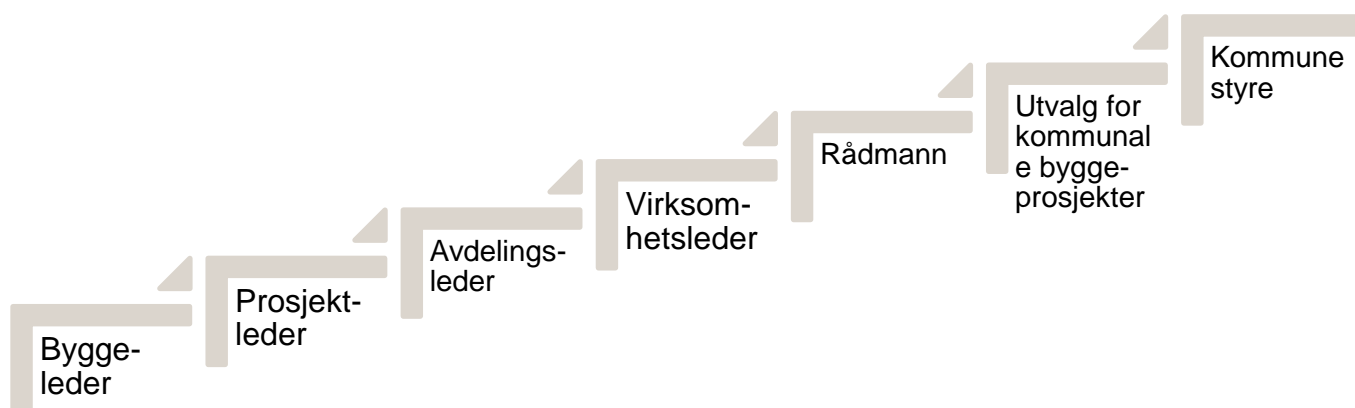
7 RAPPORTERING

For å ha kontroll med store prosjekter er det nødvendig at beslutningstakere har god kjennskap til utviklingen i et prosjekt, noe som fordrer at det jevnlig rapporteres oppover i hierarkiet. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke rutiner som finnes for rapportering i Eidsvoll kommune og hvordan disse etterleves.

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad har Eidsvoll kommune rutiner som ivaretar tilstrekkelig grad av rapportering, og følges disse i praksis?	<p>➔ Kommunen skal ha rutiner for rapportering på fremdrift og kostnader</p> <ul style="list-style-type: none"> - fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse - fra administrativ ledelse til folkevalgte organ

Rapporteringen fra byggeplass til kommunestyre foregår i til sammen sju ledd, og hele rapporteringskjeden er vist i figuren nedenfor:

Figur 8 Rapporteringskjeden fra byggeprosjekt til øverste politiske nivå



Kilde: Romerike revisjon IKS

7.1 Rapportering på administrativt nivå

Kommunens rapporteringsrutiner er skriftliggjort i ulike dokumenter, men de er ikke samlet i ett oversiktlig dokument. Revisjonens fremstilling er derfor basert på både intervjuer og på de enkelte dokumentene der rutinene fremkommer. Prosjekt-planavdelingen benytter maler for blant annet prosjekteringsrutine og byggelederrutine, og disse utvikles for hvert prosjekt.

Avdelingsleder for prosjekt-planavdelingen oppgir i intervju at det overordnede ansvaret som prosjektleder vanligvis vil ligge hos en av de fire prosjektlederne i avdelingen, selv om det unntaksvis kan settes bort. Han forteller videre at byggeleder er kommunens representant på byggeplassen, og har som oppgave å kontrollere at arbeidet er utført i henhold til kontrakt. Byggeleder er vanligvis ekstern og engasjert av kommunen på kontrakt. Byggeleder rapporterer til en prosjektleder som vanligvis er ansatt i kommunen, og det er nedfelt i byggelederrutinen når og hvor ofte dette skal skje, og hva rapporten skal inneholde.

Avdelingsleder forteller i intervju at byggeleder rapporterer månedlig til prosjektleder. Det gjennomføres også prosjekteringsmøter i byggefasen. I tillegg gjennomføres særmøter ved behov. Avdelingsleder, byggeleder og prosjektleder har regelmessige møter hver 14 dag med entreprenøren (byggherremøter i totalentreprise, og byggemøter i delte entrepriser). I forkant rapporteres fremdrift, status, SHA og risikovurderinger/risikoanalyser.


Den formelle rapporteringen mellom avdelingsleder og virksomhetsleder er månedsrapportene. Avdelingslederen peker i intervju på at byggelederens rapport ligger i bunnen, prosjektlederne og avdelingsleder gjør en vurdering av disse rapportene og rapporterer videre til virksomhetsleder. Både økonomisjefen og virksomhetslederen får denne rapporten. Det er også denne rapporten som legges frem for byggekomitéen (se figur 11 under). Her opererer man med grønt, gult og rødt lys på fremdrift, økonomi og risiko for enkelt å vise hva slags vurderinger prosjektleder gjør når det gjelder risiko på ulike områder for gjennomføringen.

Prosjektrapporter oversendes økonomiavdelingen og inneholder minimum informasjon om vedtatt budsjett, regnskap hittil i prosjektet, hvor stor reservepotten er og hva som er medgått av denne (Eidsvoll kommune 2016). Det skal også rapporteres om tidsforløpet for prosjektet og hvordan prosjektet ligger an med tanke på tid. Rapporten inneholder videre en vurdering av risikoelementene i prosjektet. Normalt rapporteres det minimum til hver økonomirapport. På komplekse prosjekter og i visse perioder av prosjektet forteller virksomhetslederen at det kan være behov for hyppigere rapportering - dette avklares mellom virksomheten som gjennomfører prosjektet og økonomisjef.

Prosjektlederen har i tillegg til disse rutinene ansvaret for å rapportere vesentlige avvik fortløpende, uavhengig av rapporteringsperiode. Vesentlige endringer som medfører forventet økning i rammen eller vesentlig lenger byggetid skal rapporteres fortløpende så snart dette er kjent.

Under vises et eksempel på en sluttrapport fra byggeleder til prosjekt-planavdelingen for investeringsprosjektet Vilberg legevakt.

Figur 9 Sluttrapport fra byggeleder for Vilberg legevakt

PROSJEKT: VILBERG LEGEVAKT OG SYKEHJEM		31.08.17				
SAMMENDRAGSSKJEMA		Justert budsjett				
!Alle tall i hele tusen		BTR A -	BTR A -	SUM	BYGGHERR- KOSTNADER	SUM
Konto	LEGEV./SYKEHJE	UTEANLEGG	TOTALENTREPR		TOTALT	
1	Felleskostnader	4 961	0	4 961	0	4 961
2	Bygning	16 795	0	16 795	886	17 680
3	VVS-installasjoner	5 753	0	5 753	0	5 753
4	El-kraftinstallasjoner	2 772	0	2 772	23	2 795
5	Tele og automasjon	1 661	0	1 661	0	1 661
6	Andre installasjoner	582	0	582	0	582
1-6	HUSKOSTNAD	32 523	0	32 523	909	33 432
7	Utendørs	-12	3 411	3 399	0	3 399
1-7	ENTREPRISEKOSTNAD	32 511	3 411	35 922	909	36 831
8	Generelle kostnader	2 491	0	2 491	5 995	8 486
1-8	BYGGEKOSTNAD	35 003	3 411	38 414	6 903	45 317
9	Spesielle kostnader	8 751	853	9 603	1 726	11 329
1-9	PROSJEKTKOSTNAD iflg. kalkyle	43 753	4 264	48 017	8 629	56 646
0	Marginer, reserver	1 642	-513	1 129	225	1 354
1-0	PROSJEKTKOSTNAD for budsjett	45 395	3 751	49 146	8 854	58 000
Bruttoareal (BTA) etter NS 3940 (m2):		1 200	1 200	1 200	1 200	1200 m2
Kvadratmeterpris for nybygg (kr/m2):		37 829,-	3 126,-	40 955,-	7 378,-	48 333,- kr/m2
Følgende kostnader er ikke medtatt:						
- Finansieringskostnader						
- Løst inventar						
- Ombygging eksisterende bygg						
- Opsjoner:						
- Bro						
- Nye lys P-plass						
31.08.17						
						
Sign.						

Kilde: Eidsvoll kommune 2017

7.2 Rapportering fra administrasjonen til folkevalgte

Rapporteringen til de folkevalgte skjer i hovedsak til to organer: kommunestyret og utvalg for kommunale byggeprosjekter.

7.2.1 Utvalg for kommunale byggeprosjekter (byggekommitéen)

Eidsvoll har hatt eget utvalg for kommunale byggeprosjekter siden januar 2017. Hensikten med rapporteringen fra administrasjonen til utvalget er at politikere skal ha kontroll på byggeprosjektene, og da særlig økonomisiden. Utvalgsleder oppgir i intervju med revisjonen at utvalg for kommunale byggeprosjekter ble opprettet som en konsekvens av manglende rapportering i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter. Det var særlig den manglende rapporteringen i forbindelse med Bårlidalenprosjektet som førte til at kommunen opprettet utvalget.

Utvalget forholder seg til kommunestyrevedtakene og kan beskrives som en «passe på-kommité». Utvalgsleder forteller i intervju at mandatet er å overvåke administrasjonen, men utvalget har ikke beslutningsmyndighet. Dermed er dette et forum som de folkevalgte kan benytte for å stille spørsmål om veivalg og følge opp økonomi i de enkelte investeringsprosjektene som er i gang i kommunen. Mandatet som foreligger tilsier ikke at utvalget skal få detaljert informasjon om

byggeprosjektene, men utvalgsleder opplever at de får det likevel, og mener at utvalget får mer enn nok informasjon. Utvalget har månedlige møter, og flere informanter trekker frem at utvalget etter hvert har opparbeidet en god dialog med administrasjonen.

Komiteen er toptung – den ledes av varaordfører, og ordføreren møter fast. Fra administrasjonen møter virksomhetsleder for eiendomsforvaltning og avdelingsleder for prosjekt-plan i utvalget, i tillegg til at rådmannen som regel møter.

Ordføreren oppgir i intervju at rapporteringen mellom administrasjonen og politikerne har blitt bedre de siste par årene. Han opplever rapporteringen fra administrasjonen til utvalget som god og forståelig, og oppgir at prosjektene som kan strekke seg over flere år rapporteres på ut ifra en forhåndsbestemt kostnadsramme, og ikke kun med utgangspunkt i årlige bevilgninger til investeringsprosjektene.

Virksomhetsleder for eiendomsforvaltning oppgir i intervju at hans oppfatning er at rapporteringen til politikerne er tilstrekkelig til å ta styring hvis noe går galt. Han mener at den ikke var tilstrekkelig før byggekomiteén ble opprettet, men at det nå er på plass et mye bedre regime for å få til tilstrekkelig politisk forankring. Han forteller at tidligere kunne mangelen på kontakt med politikerne fra administrasjonens side oppleves som et demokratisk problem. Byggekomiteén oppleves derfor som et svært godt tiltak sett fra administrasjonens side.

Utvalgsleder oppgir at han opplever rapporteringen som tilstrekkelig og god, selv om protokollene fra utvalgsmøtene ikke tar med noe av denne informasjonen. Det rapporteres både om fremdrift i prosjektene og om økonomi. Utvalgslederen forteller at dersom økonomiske rammer sprekker eller fremdrift ikke blir som ventet grunnet sykdom eller andre forsinkelser, blir utvalget informert. Informasjonen er i hovedsak muntlig, og en gjennomgang av møtekalenderen viser at det ikke sendes ut saksdokumenter i forkant.

En gjennomgang av møteinnkallinger, sakspapirer og protokoller for utvalget på kommunens hjemmeside viser at det legges ut innkalling med agenda for møte, men svært få sakspapirer utover dette. Protokollene er svært kortfattet. Det fremgår i liten grad hvilken informasjon som har blitt delt med politikerne i møtet, og det er derfor vanskelig for utenforstående å ta rede på hva som har blitt diskutert i møtet. Bildet under er en skjermdump fra utvalgets side på kommunens nettside som illustrerer informasjonen som er lagt ut for et av de siste møtene til utvalget.

Figur 10 Møtedetaljer for møte i utvalg for kommunale byggeprosjekter

Møtedetaljer for møte 28.08.2018

Tidspunkt 28.08.2018 12:00

Møtested Rådhuset

Unntatt offentlighet Nei

Dokumenter

↓ Møteinnkalling

↓ Møteprotokoll

Behandlinger

Utv.nr	Tittel	Dokumenter	Behandlinger
PS 12/18	Orientering om pågående byggesaker	Dokumenter	Behandlinger
Møte	Bh.nr	Sak.nr	Utvalg
PS 13/18	Eventuelt	Dokumenter	Behandlinger
Møte	Bh.nr	Sak.nr	Utvalg
			Protokoll

Kilde: Eidsvoll kommune 2018b

Utvalgslederen mener at protokollen kunne vært noe mer utfyllende. Han opplyser at det er mulig for andre enn utvalgets medlemmer å få tak i den informasjon som deles i møtet, men informasjonen er ikke så lett tilgjengelig. Han sier at den som ønsker informasjon gjerne må be om det, og tror alle i kommunestyret er trygge på at utvalget ivaretar mandatet sitt. Utvalgslederen forteller at han får en del spørsmål i formannskapet. Det har nylig blitt innført at utvalget skal orientere kommunestyret om det som tas opp generelt i utvalget et par ganger i året. I tillegg skal det legges ut mest mulig av den informasjonen som fremgår i Excel-arkene på hjemmesiden (se figur 11).

I rådmannens hørings svar sendt revisjonen 28.11.18 kommenterer rådmannen manglende skriftlighet i forkant av gjennomgang av status for prosjekter i utvalg for kommunale byggeprosjekter på følgende måte:

De folkevalgte får fremlagt samleskjema månedsrapport for alle større prosjekter. Denne rapporten er bygget på byggeleders sin rapport som igjen bygger på entreprenørens rapport som har rapporteringsfrist siste dag i måneden. Månedsrapporten vil da senest foreligge til møte i utvalget ca. 20 hver mnd. Dersom den skal sendes ut skriftlig, og i tillegg til en større saksutredning vil det føre til at vi vil måtte bruke vesentlig lengre tid.

Vi har lagt vekt på at det er viktig å informere komiteen med informasjon som er nyest mulig. Alternativet ville være å legge frem informasjonen og at den er mer enn en mnd. gammel. Den ville da hatt mindre verdi i forhold til å drøfte løsninger da byggherren må ta avgjørelser fortløpende for ikke å komme i økonomisk ansvar.

I tillegg til hovedoversikten får utvalget en oppstilling over endringer og forventede tillegg. Denne er unntatt offentlighet, og kan ikke sendes ut på forhånd. Her ligger den informasjonen utvalget er avhengig av for å komme med innspill i forhold til månedsrapporten.

Når det gjelder samarbeidet mellom politikere og administrasjonen generelt oppgir utvalgsleder at det denne perioden er en god dialog. Så lenge politikerne avklarer med rådmannen at de ønsker å prate med noen av lederne i kommunen om ulike spørsmål så er dette også stort sett i orden.

Utvalgsleder forteller at administrasjonen trekker utvalget inn i tidligfasen av prosjektet etter vedtak i handlingsplanen. Etter vedtaket i handlingsplanen kommer prosjektet inn i Excel-arket som brukes til rapportering. Utvalget får blant annet se tegninger, får info om anbud ol. Utvalget har også vært med administrasjonen på befaring ute på byggeplasser, og bidrar generelt med innspill når administrasjonen er ute etter å lodde den politiske stemningen i ulike spørsmål.

Figur 11 Rapportering til politisk nivå for Vilberg legevakt desember 2017

Før nedtrekksmony - ikke endre!

Budjettsvullgørdin	Budjettsvullgørdin	Budjettsvullgørdin
-	-	-
Måkestartert	Måkestartert	Estimot
Utredning	Århud	Færprærjekt / Arkivprærjekt
Programmering	Kontrollering	Århud
Skjemaerprærjekt	Bygging	Århud
Færprærjekt	Eygging	Fordigtillebe
Partallprærjekt	Overtagelse	
Århud	Færpradrift	
Kontrollering	Gerantitid	

Før nedtrekksmony - ikke endre!

Budjettsvullgørdin
-
Red
Grøn
Gul

Bygging

FYLL UT INNENFOR MARKERT FELT UNDER:

- ! Blå felt fylles inn for egne, og endres ikke ved neste rapportering
- ! Hvite felt fylles ut for årets rapportering
- ! GRÅ FELT FYLLES UT AUTOMATISK

Info										
Prærjekt:	Vilberg helretun Legevakt									
Prærjekt nr.:	P6738401									
Rapport per:	15.12.16									
Ansvarlig intern:										
Ansvarlig ekstern:	SBC of Mali Sletner									
<i>Beskrivelse:</i>										
Utvidelse legevakt og 8 nye rom										
Generell status										
Tid:	Grøn									
Økonomi:	Grøn									
Risiko/urikkerhet:	Grøn									
Færdrift										
Planlegging:	Færprærjekt									
Utførelse:	Gerantitid									
Økonomi/element:	Fordigtillebe									
Datner										
Oppstart:	01.11.15	Overtagelse:	15.01.17	Dg:	441	Mnd:	15,8	Avvik dg:	-	
Kontrakt:	01.11.15		13.01.17		439		15,7		-2	
Per:	01.01.17		01.11.15		13.01.17		439		15,7	0
<i>Kommunens færdrift:</i>										
Prærjektet er fordig										
Risiko/urikkerhet										
<i>Kommunens risiko/urikkerhet:</i>										
Ombyggingarbeid gjennomføres som regningarbeid										
Rev. dato/riq										
01.09.2017										

Økonomi				
Jurtert budjett (dirpanert av marginer, reserver i perioden)				
Type	Færklarng	Kommentar	Sum	
	Endringruter	Avklarte endringer fremgår av "jurtninger"	444 399	
	Uavklarte færhold	Fremgår av "jurtninger"	235 924	
	Åvætt til materielle økærtende		800 000	
	Åvætt til økætra P-plasser		300 000	
	Pålætt BTR2, belætt BTR1	Mulighetstudie, Kjøkken, Pirl	31 995	
Dirpanert av marginer, reserver i perioden			1 312 718 *****	
Dirpanert av marginer, reserver totalt			2 244 *****	
Konto				
Konto	Navn	Kalkyle per: 07.01.2015	Budjett per: 01.01.2015	Jurtert
1	Føllerkartnæder	3 749	4 884	4 884
2	Bygging	18 449	16 335	17 975
3	VVS-installærjæner	4 525	5 925	5 735
4	El-kraftinstallærjæner	1 460	2 634	2 719
5	Tøle og autamarjæner	690	1 642	1 710
6	Andre installærjæner	720	582	582
1-6	HUSKOSTNAD	29 593	32 502	33 602
7	Utendærr	3 261	2 358	3 376
1-7	ENTREPRISEKOSTNAD	32 854	35 360	36 978
8	Generelle kartnæder	7 565	8 759	8 936
1-8	BYGGEKOSTNAD	40 419	44 119	45 914
9	Spærielle kartnæder (mva. 25%)	10 105	11 020	11 479
1-9	PROSJEKTKOSTNAD ifl. kalkyle	50 524	55 149	57 393
0	Marginer, reserver	7 568	2 350	606
1-0	PROSJEKTKOSTNAD fær budjett	58 112	57 999	57 999
Tillægg til prærjekt kartnæder fær budjett:				
Inventar, kunut, utrm, tamtekjæp				
TOTAL Prærjekt kartnæder inkl. mva.		58 112	57 999	57 999
GJENSTÆNDE av marginer, reserver (konto 0)				606

Kilde: Eidsvoll kommune 2017d

7.2.2 Rapportering til kommunestyret

Det finnes flere viktige kanaler for rapportering til kommunestyret. Den ene kanalen er tertialrapporter og årsberetningen/årsregnskapet. En annen kanal er orienteringer fra utvalget for kommunale byggesaker, og en tredje informasjonskanal er muntlig rapportering direkte fra administrasjonen til kommunestyret i kommunestyremøtene.

Lederen for utvalget for kommunale byggesaker orienterer muntlig om utvalgets arbeid i kommunestyrene. Utvalgslederen forteller at dersom det fremkommer informasjon i utvalgsmøtet

som skal innlemmes i økonomirapport 1 eller økonomirapport 2, eller bør fremmes som en direkte politisk sak, tar utvalget dette opp i kommunestyret. Partiene har også tilgang til å be om Excel-arkene som brukes til rapportering både innad i administrasjonen og til utvalget.

Gjennom utvalget for kommunale byggeprosjekter er de folkevalgte selv mer involvert i de pågående investeringsprosjektene. Ordføreren forteller i intervju at utvalget for kommunale byggesaker de to siste kommunestyremøtene har gitt kommunestyremedlemmene en orientering fra møtet med administrasjonen, og at de vil fortsette å orientere i kommunestyremøtene fremover.

Utvalget har tre medlemmer. I tillegg har ordføreren møterett og talerett, noe han i intervju oppgir at han benytter seg av i dette utvalget, slik at det i praksis er fire kommunestyremedlemmer i komiteen (ordføreren er også varamedlem i utvalget.) Utvalgslederen forteller i intervju at det har blitt forestått å utvide utvalget til fem medlemmer for å involvere flere kommunestyremedlemmer og få bredere politisk forankring. Dette var det imidlertid ikke noe ønske om blant de andre politikerne. Utvalgslederen forklarer dette med at utvalgsmøtet holdes på dagtid og det kan være vanskelig for en del politikere å delta i møtevirksomhet på dette tidspunktet.

7.2.3 Rapportering til kommunestyret for utvalgte prosjekter

Revisjonen har gått gjennom rapporteringen til kommunestyret for å se om det er rapportert på fremdrift og kostnader for de utvalgte investeringsprosjektene Vilberg ungdomsskole og Vilberg legevakt.

Fram til 2017 ble investeringsprosjektene i liten grad omtalt i økonomirapporteringen til kommunestyret. For eksempel rapporterte kommunen i økonomirapport 2 2016 for Vilberg ungdomsskole at «Prosjektering pågår» og for Vilberg legevakt at «Bygget blir tatt i bruk i 2017». Hvor mye som ble rapportert per prosjekt varierte fra rapport til rapport før 2017, men fremdrift og kostnader ble i liten grad omtalt.

Fra og med 2017 har administrasjonen lagt fram en matrise for kommunestyret som viser status for investeringsprosjektene som følges opp av eiendomsenheten. Denne statusrapporten inneholder informasjon om fremdrift, økonomi og risiko/usikkerhet i prosjektene. Når det gjelder økonomi inneholder oversikten kolonner med overskriftene: «totalramme godkjent», «prosjektbudsjett», «reserver, marginer v/kontrakt» og «gjenstående av reserver, marginer per denne rapportering» (se skjermutskrift på neste side).

Oversikten inneholder kun informasjon om siste vedtatte ramme, ikke om opprinnelig vedtatt budsjettramme. Kommunestyret vedtok for eksempel i 2017 (sak 16/42) å øke totalrammen for Vilberg ungdomsskole fra 190 millioner til 220 millioner kroner (Eidsvoll kommune 2017a). I oversikten til kommunestyret oppgis totalt godkjent ramme 118 millioner kroner.

Oversikten inneholder ikke opprinnelig vedtatt budsjett, dersom det foreligger endringer. Den inneholder heller ikke beskrivelser av årsaker til eventuelle endringer/justeringer.

Denne oversikten følger som et vedlegg til økonomirapportene, mens omtalen av prosjektene i økonomirapportene er knapp. I økonomirapport 2 for 2017 omtales det pågående prosjektet Vilberg ungdomsskole på følgende måte:

«Arbeidet pågår. Prosjektets opprinnelig ramme endres som omtalt i ØR1 til 218 mill. (uten inventar).
Se eget vedlegg.»

Den informasjonen som er å finne, finnes altså i vedlegg, som foreligger i form av en matrise.

Figur 12 2. økonomirapport 2018

Måned/år:		aug.17		STATUS PROSJEKTER																
Revisjonsdato:																				
INFO		FREMDRIFT								ØKONOMI						RISIKO/USIKKERHET				
Nr.	Navn	Beskrivelse status	Planlegging	Utførelse	Status økonomireglement	STATUS	Oppstart	Slutt dato	Evt. endring av byggetid	Kommentar	STATUS	Totalramme godkjent	Prosjekt- budsjett (kr inkl.mva)	Reserver, marginer v/ kontrakt	Gjenstående av reserver, marginer per denne rapportering	STATUS	Kommentar			
P673840	Vilberg helsetun Legevakt		Forprosjekt	Garantiid	Opprinnelig ramme	Grønn	01.11.15	13.01.17	0	Prosjektet er ferdig	Grønn	58 000	57 999	4,9 %	1 %	Grønn	Ombyggsarbeider gjennomføres som regningsarbeider			
P6721796	Riholdbråtan Barnehage	Tilbygg Riholdbråtan Barnehage. 5 nye avdelinger.	Kontrahering	Bygging	Opprinnelig ramme	Gul	01.06.17	01.07.18	0	Prosjektet tar ikke forsinkelser for å ferdigstille til barnehagedrets begynnelse.	Grønn	48 600	48 609	4,8 %	5 %	Grønn	Budsjettet økes i ØR 2 - 17 ved flytting av midler mellom prosjekter.			
P4820000	Rihold Skole	Rihold skole 4 parallell, flerbrukshall	Programmering	Ikke startet	Estimat, Foreløpig ramme	Grønn	00.01.00	00.01.00	0	Planlegges ferdig høst 2019	Gul	247 000	247 000	0,0 %	0 %	Grønn	mulighetstudie ferdig, og prosjektet ligger ca 5mllt over budsjett. Det arbeides med å redusere kostnaden			
P6738330	Franksens	8 omsorgsboliger Franksens (tidl. Fagrhøy)	Kontrahering	Bygging	Opprinnelig ramme	Grønn	01.08.17	01.07.18	0	Kontrakt tildelt og riving av eksisterende bygningsmasse pågår.	Grønn	41 200	41 193	5,6 %	6 %	Grønn	Arbeidet godt i gang og følger oppsatte framdriftsplaner. Budsjettet økes i ØR 2 - 17 ved flytting av midler mellom prosjekter.			
P6738440	Gruehagan	Rus og psykiatrisolger gruehagan. 14 enheter	Forprosjekt	Rigging	Opprinnelig ramme	Grønn	01.08.17	01.08.18	0	Kontrakt inngått og rydding av tomt og klargjøring for rigg pågår. Detaljprosjektering pågår for fullt.	Grønn	48 700	48 700	5,1 %	5133 %	Grønn	Entreprenør har brukt forholdsvis lang tid på å komme i gang. Budsjettet økes i ØR 2 - 17 ved flytting av midler mellom prosjekter.			
P6721760	Vilberg Ungdomsskole	Utvidelse Vilberg ungdomsskole	Kontrahering	Rigging	Opprinnelig ramme	Grønn	01.07.17	23.04.19	0	Ferdig vår 2019	Grønn	218 000	218 108	6,9 %	7 %	Grønn	kontrakt ferdig. Kontraksarbeider er påbegynt, og det er ingen vesentlige problemer. Budsjettet er redusert i ØR 2 - 17 og midler flyttet til andre prosjekter.			
P6721800	Vilberg Skole	Ny Vilberg skole + flerbrukshall, massivtre.	Ikke startet	Ikke startet	Foreløpig ramme	Grønn	00.01.00	00.01.00	0	reguleringsarbeider pågår.	Grønn	340 400	340 400	0,0 %	0 %	Grønn	0			
P6738403	Vilberg Helsetun bgt II	16 nye rom Vilberg Helsetun. Nytt kjøkken med produksjonskapasitet for 400 personer. Etablering av sansehage.	Skisseprosjekt	Ikke startet	Foreløpig ramme	Gul	00.01.00	00.01.00	0	Møte med avdeling for regulering 5/4. Vi hadde håpet på en enkel regulerings sak, men det ser ut til å bli full regulering.	Rød	80 000	89 879	0,0 %	0 %	Grønn	Hvis regulerings saken trekker ut vil dette påvirke byggestart og ferdigstillelse. Økning i kostnader er i nytt kjøkken.			
P6738200	Feiring Aldershjem - omsorgsboliger	ombygging av Feiring Aldershjem til omsorgsboliger	Forprosjekt	Ikke startet	Foreløpig ramme	Grønn	00.01.00	00.01.00	0	Møte med husbanken 24.04.2017. Noen nye krav til prosjektet ble fremmet av husbanken i møte.	Grønn	23 000	23 000	0,0 %	0 %	Grønn	Husbanken hadde noen krav til prosjektet som trolig vil virke fordyrende.			
0	0	0	Velg i rullgardin	Velg i rullgardin	Velg i rullgardin	Grønn	00.01.00	00.01.00	0	0	Velg i rullgardin	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	Velg i rullg	0			
											1 104 900		1 114 888							

Forklaringer

	Ingen avvik
	Ingen avvik, men liten margin
	Det må sees tiltak for å nå målet.

Regnskapsrevisor har gått gjennom kommunens rapportering i investeringsprosjekter i 2. økonomirapport 2018, og har tatt for seg alle prosjekter, ikke bare prosjekter fra prosjektplanavdelingen. Regnskapsrevisjon vurderer rapporteringen ut fra et regnskapsperspektiv. I brev av 15.11.2018 (se vedlegg 1) har regnskapsrevisor påpekt at kommunen i liten grad gir tilstrekkelig informasjon om forventet framdrift eller eventuelle avvik i forhold til vedtatt budsjett for prosjekter i arbeid. Kommunen har heller ikke gitt informasjon om forventet sluttkostnad i forhold til justert totalramme, eller årsaken til avvik i forhold til opprinnelig ramme og justert totalramme. For 25 av 30 investeringsprosjekter der det er innmeldt mer- eller mindreforbruk er dette ikke dokumentert eller begrunnet. Det rapporteres heller ikke på opprinnelig ramme (vedtatt ramme ved oppstart av prosjektet), og gjennomføres ikke tilstrekkelig avviksanalyse. Rådmannen er bedt om å svare på brevet innen 30.11. 2018, og saken er således i prosess.

7.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen skal ha rutiner for rapportering på fremdrift og kostnader fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse og fra administrativ ledelse til folkevalgte organ. Revisjonen har kartlagt rapporteringsrutinene i hele kjeden fra byggeplass til kommunestyre. I tillegg er det i intervjuer undersøkt hvordan ulike aktører opplever rapporteringen.

Undersøkelsen viser at kommunen frem til 2017 i liten grad ga kommunestyret informasjon om kostnader og framdrift for byggeprosjekter. Fra og med 2017 har denne informasjonen blitt bedre på grunn av opprettelse av utvalg for kommunale byggeprosjekter, samt at administrasjonen gir mer utfyllende informasjon i vedlegg til økonomirapportering 1 og 2. Administrasjonen gir blant annet informasjon om siste vedtatte budsjetttramme og status for fremdrift. Administrasjonen gir imidlertid ikke informasjon om opprinnelig vedtatt budsjetttramme eller årsaker til eventuelle avvik fra opprinnelig budsjett, og beskrivelsen av prosjektene er svært knapp.

Etter revisjonens vurdering er det positivt at den skriftlige rapporteringen har blitt bedre og at den muntlige rapporteringen oppleves som god. Det er likevel uheldig at politikerne ikke får informasjon om opprinnelig budsjett ved endringer/justeringer, og årsaker til eventuelle endringer. Dette er viktig fordi prosjektene bør måles opp mot det opprinnelige budsjettvedtaket. Etter revisjonens vurdering burde også beskrivelsene av de store prosjektene vært mer utfyllende.

Undersøkelsen viser at rapporteringen til utvalg for kommunale byggesaker i all hovedsak foregår muntlig, og at det i liten grad sendes ut saksdokumenter i forkant av møte. Det føres heller ikke utfyllende referat av den informasjonen som blir gitt. Denne rapporteringen viderefremmes muntlig i kommunestyret. Etter revisjonens vurdering er det av demokratiske hensyn viktig at det foreligger saksdokumentasjonen som er skriftlig, og tilgjengelig for kommunestyremedlemmer og innbyggere.

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lov og forskrift

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992.

Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.

Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000.

Kilder i kommunen

Eidsvoll kommune 2011. *Kommuneplan 2011-2022 Samfunnsdelen.*

Eidsvoll kommune 2016. Skriv datert 15.1.2016 med tittelen «Rapporteringsrutiner byggprosjekter – økonomireglement» signert av rådmann og økonomisjef. ref. 2016/195/DER.

Eidsvoll kommune 2017a. *Handlingsplan 2018-2021. Budsjett 2018.*

Eidsvoll kommune 2017b. *Økonomireglementet.*

Eidsvoll kommune 2017c. *Sluttrapport fra byggeleder for Vilberg legevakt.*

Eidsvoll kommune 2017d. *Rapportering til politisk nivå for Vilberg legevakt desember 2017.*

Eidsvoll kommune 2018a. *Organisasjonskart.* <https://www.eidsvoll.kommune.no/publisert-innhold/skatt-politikk-og-organisasjon/organisering/> [15.11.18].

Eidsvoll kommune 2018b. *Møtekalender.* <https://www.eidsvoll.kommune.no/motekalender/#se:mote/moteid:1589/utvalgjid:81> [15.11.18].

Intervju av virksomhetsleder for kommunalteknikk 18.9.18.

Intervju av virksomhetsleder for eiendomsforvaltning 22.8.18.

Intervju av avdelingsleder for prosjekt-planavdelingen 31.8.2018.

Intervju av rådmann og økonomisjef 20.8.18.

Intervju av leder for Utvalg for kommunale byggeprosjekter 18.9.18.

Intervju av ordfører 4.9.18.

Litteratur og andre kilder

Agresso 2018. Rapport hentet fra agresso 24.10.18.

DIFI 2017. *Prosjektveiviseren – En felles prosjektmodell for offentlig sektor.*
<https://www.prosjektveiviseren.no/> [15.11.18].

Kommunal regnskapsstandard nr. 4– Foreløpig standard (F) (2009). *Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.*
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/kirke/v-17b-2009-statsbudsjettet2010-vedlegg2.pdf> [15.11.18].

Kommunal- og regionaldepartementet (KMD) 2011. *Veileder - Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet.*

Miljøverndepartementet (MD) 2012. *Veileder – Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen.*

NTNU 2015. *Concept-rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag.* Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

NS-ISO 10006-2017 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt.*

Regjeringen 2016. *Utredningsinstruksen.* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/> [15.11.18].

Riksrevisjonen 2015. *Undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning.*

SSB 2016. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj/aar/2016-12-19#content> [9.11.2018].

SSB 2017. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/kraftig-okning-i-kommunenes-investeringsutgifter> [9.11.2018].

SSB 2018a. Statistikkbanken tabell 10807.

SSB 2018b. Statistikkbanken tabell 12143.

SSB 2018c. Statistikkbanken tabell 04938.

SSB 2018d. Statistikkbanken tabell 12364.

VEDLEGG 1 – BREV OM RAPPORTERING PÅ INVESTERINGSPROSJEKT

 ROMERIKE REVISJON IKS					
Eidsvoll kommune Rådmannen					
Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Direkte nr:	Sted:	Dato:
[xxx]	[xxx]	Anders O. Formoe	66 10 69 26	Jessheim	15.11.2018
<p>Administrasjonens rapportering på investeringsprosjekt</p> <p>Revisjonen har foretatt en kontroll av administrasjonens rapportering på investeringsprosjekt til kommunestyret.</p> <p>I følge økonomireglementets pkt. 5-4 – Rapportering – skal kommunestyret holdes løpende oppdatert om status, progresjon og økonomisk prognose gjennom økonomirapport og årsregnskapet.</p> <p>Rapportene skal pr. prosjekt gi informasjon om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forventet framdrift og eventuelt avvik i forhold til vedtatt budsjett. • Forventet sluttkostnad i forhold til justert totalramme. <p>I tillegg skal det redegjøres for årsaker til avvik både i forhold til opprinnelig ramme og justert totalramme. Budsjettbehov skal fremmes gjennom årsbudsjettet eller økonomirapportene.</p> <p>Grunnlaget for vår kontroll er Økonomisk rapport pr. august 2018 (ØR 2/2018).</p> <p>Rapportering på investeringsprosjekt framgår i hovedsak under pkt. 4.1 – Status investeringer – og pkt. 4.2 – Investeringer prosjektvis kommentarer.</p> <p>Under Status investeringer rapporteres det bl.a. på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regnskap pr. 31.12.2018 • Mer-/mindrebehov • Tidsforskyvning • Justert årsbudsjett 2018 inkl. ØR 2/2018 • Regnskapsprognose 31.12.2018 • Akkumulert regnskap 31.8.2018 • Akkumulert budsjett t.o.m. 2018 inkl. tidsforskyving <p>Under prosjektvis kommentarer er det gitt en kort beskrivelse, slik revisjonen oppfatter det, av status pr. prosjekt.</p> <p>I følge økonomireglementets pkt. 5-6 – Avslutning – skal et sluttregnskap som hovedregel inneholde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • opprinnelig ramme • justert totalramme • eventuelt inndecket merforbruk • akkumulert regnskap 					
<hr/> <p> www.romerikerevisjon.no Romerike revisjon IKS Telefon: 66 10 69 00 Org. no: 913 150 619 Ringveien 4, 2050 Jessheim Postmottak@romerikerevisjon.no Kontonummer: 86014826329 </p>					

- totalt regnskapsmessig mer-/mindreforbruk
- kort avviksanalyse/kommentar

Resultat av kontrollen

Til pkt. 5-4

Vi kan ikke se at det er gitt tilstrekkelig informasjon om forventet framdrift, eller eventuelle avvik i forhold til vedtatt budsjett for prosjekter i arbeid (det skal sies at revisjonen er usikker på hva administrasjonen legger i begrepet «vedtatt budsjett» da dette ikke er beskrevet nærmere i reglementet).

Vi kan heller ikke se at det er gitt informasjon om forventet sluttkostnad i forhold til justert totalramme.

Det er heller ikke, etter det vi kan se, gitt informasjon om årsaker til avvik i forhold til opprinnelig ramme og justert totalramme.

Når det gjelder budsjettbehov så er det innmeldt mer-/mindrebehov på 30 investeringsprosjekt, men hvor kun fem er dokumentert/begrunnet.

Til pkt. 5-6

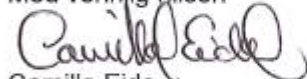
I følge pkt. 1.3 – Avslutning av investeringsprosjekter - i ØR 2/2018 kan vi ikke se at det rapporteres på opprinnelig ramme (vedtatt ramme ved oppstart av prosjektet), eventuelt inndecket merforbruk eller at det er gitt tilstrekkelig avviksanalyse/kommentar.

Konklusjon

Administrasjonens rapportering av investeringsprosjekter til kommunestyret, er etter revisjonens syn, ikke i tråd med kommunens eget økonomireglement.

Vi ber om svar på våre kommentarer til rapportering på investeringsprosjekt innen 30. november 2018.

Med vennlig hilsen:



Camilla Eide
oppdragsansvarlig revisor



Anders O. Formoe
spesialrevisor

Kopi: Økonomisjef
Postmottak

VEDLEGG 2 – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



Eidsvoll kommune
Sentraladministrasjonen

Deres ref: 2018/4502/DER
Vår ref.:
Dato: 22.11.2018
Saksbehandler: David Eriksen

Romerike Revisjon IKS
Ringveien 4
2050 JESSHEIM

Att. Miriam Sethne

Høringsutkast - forvaltningsrevisjon gjennomføring av investeringsprosjekt.

Det foreligger følgende politiske vedtatte planer (i likhet med skolebruksplan vedtatt av kommunestyret), se vedlegg til dette svarbrevet.

- Plan for helse- og omsorgstjenester 2018 – 2028
- Rapport om boligbehov for vanskeligstilte i Eidsvoll kommune
- Fremtidig barnehagestruktur i Eidsvoll

I rapporten side 18 første avsnitt er det listet opp anbefalinger fra Difi. Vi presiserer at alle de nevnte forholdene utføres i Eidsvoll kommune.

På side 24 i rapporten vises det til at saksfremlegg gjerne starter i planutvalget, dette gjelder kun når det er uavklarte forhold i forbindelse med regulering.

Rapporten er bygd på feil fakta i forhold til risikovurderinger. Eiendomsavdeling, ved Steinar Reinsberg, har opplyst i intervju til dere at det foretas risiko og usikkerhetsanalyser i budsjetteringen. I epost av 14.08 ber vedkommende at dere kontakter Svendby Bygg Consult for å gjennomgå risiko og usikkerhetsfaktorer i kalkylene. Vi kan ikke se at det er gjort og anser at beskrivelse av risikovurderinger, usikkerhetsvurderinger og usikkerhetsstrategi ikke stemmer jf. side iv, og 6.2.

En redegjørelse for hvordan usikkerhetsvurderinger skjer i kalkylene vedlegges dette svarbrevet.

Punkt 7.3 skriftlighet i forkant av gjennomgang status i prosjekter. De folkevalgte får fremlagt samleskjema månedsrapport for alle større prosjekter. Denne rapporten er bygget på byggeleders sin rapport som igjen bygger på entreprenørens rapport som har rapporteringsfrist siste dag i måneden. Månedsrapporten vil da senest forlige til møte i utvalget ca. 20 hver mnd. Dersom den skal sendes ut skriftlig, og i tillegg til en større saksutredning vil det føre til at vi vil måtte bruke vesentlig lengre tid.

Vi har lagt vekt på at det er viktig å informere komiteen med informasjon som er nyest mulig. Alternativet ville være å legge frem informasjonen og at den er mer enn en mnd. gammel. Den ville da hatt mindre verdi i forhold til å drøfte løsninger da byggherren må ta avgjørelser fortløpende for ikke å komme i økonomisk ansvar.

Avsenderadresse.:
Postboks 90
2081 Eidsvoll
Telefon: 66107000
Telefaks: 66107001
E-post:
post@eidsvoll.kommune.no

Besøksadresse.:
Rådhusgata 1
2080 Eidsvoll
Dir.telefon:
Telefaks:

Bankkonto:
8601.41.88209
6345 06.02371 (skatt)
Org.nr.:
964 950 113
Internettadr.:
www.eidsvoll.kommune.no

IBAN:
NO9286014188209
NO2178550502371
BIC-adr.:
DABANO22
DNBAOKK

I tillegg til hovedoversikten får utvalget en oppstilling over endringer og forventede tillegg. Denne er unntatt offentlighet, og kan ikke sendes ut på forhånd. Her ligger den informasjonen utvalget er avhengig av for å komme med innspill i forhold til månedsrapporten.

6.11 prosjektmodell.

Økonomireglementet for kommunen «5 Investeringer»

Økonomireglementet pkt.5 og rutiner for prosjekteringsrutiner og byggelederrutiner, jfr. TQM dokument 8721-2 og 8720-1. Summen av disse dokumentene inneholder det som er nødvendig av prosjektmodell og rammeverk.

Side 26 i 2. avsnitt: Her er det en misforståelse. Vi har rutiner for byggelederrutine og prosjekteringsrutine i tillegg til økonomireglementet. Dette er kommunens styringsverktøy. Der vi ikke har er en beskrivelse av hvordan detaljer i alle bygg skal løses. Ett slikt dokument anser vi som lite hensiktsmessig og det vil i tillegg lett være i strid med kontraktstandarder. Dette er i intervju med avdelingsleder beskrevet som en prosjekthåndbok. Rapporten stemmer ikke med referat fra avdelingsleder.

Anbefalinger som revisjonen foreslår:

- Rådmannen bør vurdere i større grad å legge frem behovs og alternativanalyser i forkant av vedtak om investeringsprosjekter i handlingsplanen.

Svar: Se rutine 7909 i TQM. Det vises til avsnittet byggeprosjekter som gjennomføres av eiendomsavdelingen. Skjemaset som skal fylles ut av virksomheten er behovsanalyse, funksjonsbeskrivelse, arealbehov, lokalisering, framdriftsplan og inventarbehov. Skjemaset skal også inneholde informasjon fra eiendomsavdelingen rundt kostnadsramme, årlige driftskostnader rundt forvaltning, drift og vedlikehold, risiko/usikkerhet i prosjektet og framdriftsplan. For investeringsprosjekter som følger byggekomiteen er det lagt føringer på hvordan disse skal håndteres.

- Vurdere i større grad å formalisere rammene for prosjektoppfølgning for alle større investeringsprosjekter.

Svar: Se rutine 7909 i TQM. Gjøres i forbindelse med rapportering til byggekomiteen. Store investeringsprosjekter er i henhold til kommunestyresak ved opprettelsen av byggekomiteen satt til 100 mill. men åpner også opp for at mindre prosjekter som er prinsipielle også kan behandles i byggekomiteen. Ved merbehov i budsjett/ramme skal det fylles ut eget skjema som sier om det er merbehov på grunn av at beløpet i utgangspunktet er satt for lavt eller om det er kommet nødvendige endringsmeldinger som er lurt å ta hensyn til i det videre arbeidet.

- Mer utfyllende skriftlig rapportering til kommunestyret om store investeringsprosjekter.

Svar: Se rutine 7909 i TQM. Det blir gitt omfattende informasjon fra rådmannen til byggekomiteen, blant annet med tegninger, forslag til løsninger etc., men arbeidet kunne med fordel vært skriftliggjort i noe større grad når møteprotokollen skrives.

- Rapportere om opprinnelig vedtatt budsjett for prosjektet ved endringer / justeringer samt redegjøres for årsaker til endringene.

Svar: Se rutine 7909 i TQM. Årsak til endringer skal oppgis ved et behov for mere budsjettmidler til de ulike prosjekter. Her framgår det også av skjema at man skal oppgi opprinnelig ramme, og endringer underveis.

Av mottatt forvalningsrapport kan det se ut som om revisjonen ikke har sjekket arbeidet med TQM-rutine nr. 7901 (jfr. litteratur og kildeliste). Rutinen har vært arbeidet med fra 18/8-2017 og er endelig godkjent av økonomisjef 4/9-2018. Ser at rutinen ikke ble publisert i TQM før den ble godkjent. Neste steg i arbeidet med rutinen vil være å implementere den i kommunen.

Vedlagt følger logg over arbeidet med rutinen:

ID	Dato	Bruker	Beskrivelse	Status
7909-1	04.09.2018	Eriksen, David	Dokument godkjent. Dokument publisert	Godkjent
7909-X	15.08.2018	Hoel, Ole-Kristian	Sendt til godkjenning	Klar til godkjenning
7909-X	22.06.2018	Hoel, Ole-Kristian	Dokumentinnhold endret	Under arbeid
7909-X	20.06.2018	Hoel, Ole-Kristian	Dokumentinnhold endret	Under arbeid
7909-X	26.04.2018	Hoel, Ole-Kristian	Dokumentinnhold endret	Under arbeid
7909-X	24.04.2018	Hoel, Ole-Kristian	Dokumentinnhold endret	Under arbeid
7909-X	11.04.2018	Hoel, Ole-Kristian	Dokumentinnhold endret	Under arbeid
7909-X	06.12.2017	Hoel, Ole-Kristian	Dokumentinnhold endret	Under arbeid
7909-X	20.11.2017	Hoel, Ole-Kristian	Dokumentinnhold endret	Under arbeid
7909-1	21.08.2017	Hoel, Ole-Kristian	Dokumentinnhold endret	Ikke godkjent
7909-1	18.08.2017	Hoel, Ole-Kristian	Dokument lagt til	Ikke godkjent

Rutinen er som følgende:

ID: 7909-1

Rutine investeringsprosjekter 2017



Prosess	Budsjett / Økonomi / Budsjett	Dokumentkategori
Godkjent dato	04.09.2018 (Eriksen, David)	Siste revisjon
Endret dato	22.06.2018 (Hoel, Ole-Kristian)	Neste revisjonsdato

Investeringer gjelder anskaffelse av varige driftsmidler med en forventet levetid på minst 3 år og anskaffelseskostnad på en grense for vesentlig verdi som fastsettes av GKRS. Alle investeringer budsjetteres og regnskapsføres i investeringsbudsjettet/regnskapet. Ved avgrensning mot driftsregnskapet legges KRS 4 til grunn samt uttalelser fra GKRS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet til grunn og alle kostnader må være henførbare og dokumenterbare.

Hensikt

Hensikten med rutinen er å tydeliggjøre økonomireglementet på investeringsområdet der dette ikke er utfyllende.

Ansvar og myndighet

Prosjektets eier er virksomheten som gjennomfører prosjektet. Det kan være eksempelvis eiendomsforvaltning, kommunalteknikk eller andre ved virksomhetsleder eller prosjektleder.

Byggeprosjekter

Virksomhetene er ansvarlig for å melde inn behov om byggeprosjekter i forbindelse med budsjettprosessen. Når prosjektet er avklart og godkjent av rådmannen, har Eiendomsforvaltningen ansvaret for prosjektet fram til virksomhetene overtar ferdige bygg.

Gjennomføring

Vurdering drift investering/sjekkliste mindre tiltak

1. Er anskaffelsen av eiendeler bestemt til varig eie eller bruk og har en økonomisk levetid på minst tre (3) år og en anskaffelseskost på minst kr 100 000,-, jf. pkt. 3.2 i KRS nr. 4?
2. Innebærer tiltaket en endring av standard, funksjonalitet, bruksområde, etc., jf. pkt. 3.3.1, nr. 1 og 2 i KRS nr. 4?
3. Utføres det samtidig tiltak av vedlikeholdsmessig karakter, jf. pkt. 3.3.1, nr. 3 i KRS nr. 4?
4. Er tiltaket en fellesanskaffelse, jf. pkt. 3.2, nr. 6?

Nye investeringsprosjekter

Investeringer fremmes gjennom rådmannen i forbindelse med den årlige rulleringen av handlingsplan/årsbudsjett. Nye prosjekter bør som hovedregel meldes med planlegging-/investeringsmidler de siste to årene i handlingsplanperioden.

Kommunestyrets vedtak om investeringer i handlingsplanens første år (årsbudsjettet) er grunnlag for oppstart og igangsetting av investeringsprosjektene. Kun unntaksvis kan investeringer fremmes utenom rullering av handlingsplan/årsbudsjett, og da primært i økonomirapportene.

Som grunnlag for investeringene i handlingsplan/årsbudsjett skal det foreligge et realistisk kostnadsoverslag og kun investeringsprosjekter som er dokumentert gjennom oppstartsskjema vil bli lagt fram for rådmannen som forslag til nye investeringsprosjekt. De vurderinger som er gjennomført ifm. punkt 4.1 skal framgå av oppstartsskjema eller vedlegg til dette.

Skjemaene sendes økonomi (og Eiendomsforvaltningen for kalkulering av byggeprosjekter) og benyttes i budsjettmøtene med rådmannen. Hvis endringer etter gjennomgang med rådmannen, må skjemaene oppdateres og tilpasses.

Som hovedregel ved investeringsprosjekter fyller den enkelte virksomhet ut de enkelte punktene med krav til nye investeringsprosjekter selv. Virksomheten/prosjektansvarlig er selv ansvarlig for å følge opp og søke om aktuelle tilskudd som finansierer prosjektene helt eller delvis.

Prosjekter som skal gjennomføres første år i handlingsplanen med varighet på inntil to år, skal som hovedregel være så konkrete og gjennomarbeidede at de legges inn med

opprinnelig ramme. Eksempler: Kjøp av biler og maskiner, bygging av vognskjul og boder, inventar, lekeapparater, etablering av bad etc.
For prosjekter av rullerende karakter/årlige bevilgninger (se økonomireglementet) må det dokumenteres at hvert delprosjekt/ vurderingsenhet har en utgift over 0,1 mill., levetid over tre år og innebærer en oppgradering eller ny funksjonalitet, jf. KRS 4 (www.gkrs.no).
Vurderingsenheten må kunne skilles ut og aktiveres. Dette vil i de fleste tilfeller medføre at det etableres delprosjekt med eget prosjektnummer.

Byggeprosjekter som gjennomføres av Eiendomsforvaltningen

I byggeprosjekter der Eiendomsforvaltningen er ansvarlig for gjennomføringen av prosjektet må oppstartsskjema fylles ut av virksomhetene i samarbeid med Eiendomsforvaltningen, ref. pkt.3.

Opplysninger i skjemaet som fylles ut av virksomhet:

- Behovsanalyse.
- Funksjonsbeskrivelse.
- Arealbehov/antall plasser/brukere.
- Lokalisering.
- Framdriftsplan for videre prosjektering og gjennomføring (i samarbeid med Eiendomsforvaltningen).
- Inventarbehov.

Opplysninger i skjemaet som fylles ut av Eiendomsforvaltningen:

- Forventet investeringskostnad (kostnadsramme) inklusive eventuelt kjøp av tomt, opparbeidelse av tomt, inventar og utstyr, samt merverdiavgift.
- Årlige driftskostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold.
- Risiko/usikkerhet i prosjektet.
- Framdriftsplan for videre prosjektering og gjennomføring (i samarbeid med virksomhetene).

Prosjekter til politisk byggekomite

Det er opprettet en fast politisk byggekomite som skal forestå den politiske oppfølging og gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter for enkeltprosjekter på over 100 mill. Mindre investeringsprosjekter kan også legges til byggekomiteen dersom det er prinsipielle spørsmål som bør avklares i forbindelse med prosjektgjennomføringen.

Byggekomiteen skal særskilt:

- godkjenne samlet fremdriftsplan for det enkelte år.
- ta stilling til entreprisereform for det enkelte prosjekt.
- følge opp at plan- og byggeprosess gjennomføres forsvarlig i henhold til økonomiske rammer, tidsfrister mv.
- behandle sluttrapport for det enkelte prosjekt.
- rapportere kontinuerlig til formannskap/kommunestyre ved behov.

Tilskudd

Alle investeringer skal budsjetteres som bruttotall. Det vil si at for prosjekter som helt eller delvis er finansiert med tilskudd, må tilskuddsbeløpet øke utgiftsrammen. Dette gjelder også i de tilfeller hvor tilskuddsbeløpet ikke var kjent ved oppstartstidspunktet, da både driftsutgift pr. prosjekt og fellesfinansiering skal øke med tilskuddsbeløpet.

Alle søknader og vedtak om øremerket finansiering skal scannes og legges tilgjengelig på riktig prosjekt i økonomisystemet.

Tilskudd skal i forbindelse med årsavslutningen vurderes om hele eller resterende del av et budsjettert tilskudd er reelt eller ikke. Det må skilles mellom rullerende prosjekter og

enkeltprosjekt. Reelle tilskudd rebudsjetteres. Tilskudd dokumentert ved tilsagnsbrev og som ikke er mottatt ved avslutning av prosjektet (f.eks spillemidler, tilskudd fra Husbanken) føres som inntekt på prosjektet og mot fordringer i balansen.

Rapportering og endringer i ramme

Kommunestyret holdes løpende oppdatert om status, progresjon og økonomisk prognose gjennom økonomirapporter og årsregnskapet.

Rapportene skal som hovedregel fremstille investeringene samlet pr. prosjekt pr. investeringsområde og det skal gis informasjon om:

- Forventet framdrift og eventuelt avvik i forhold til vedtatt budsjett.
- Forventet sluttkostnad i forhold til opprinnelig ramme og/eller justert totalramme.

Det skal redegjøres for årsaker til avvik både i forhold til opprinnelig ramme og justert totalramme.

Opprinnelig ramme: Vedtatt ramme ved oppstart av prosjektet (ved kontraktsinngåelse).

Tilleggsbevilgning: Vedtatte endringer av opprinnelig ramme som følge av endrede behov etter at prosjektet er igangsatt.

Merforbruk: Økt bevilgning som følge av avdekket merforbruk i prosjektperioden.

Eventuelle nye budsjettbehov eller redusert behov skal fremmes gjennom årsbudsjettet eller økonomirapportene. Det må fremgå av budsjettbehovet om det skal dekke merforbruk eller tilleggsbevilgning. Dersom behovet er redusert må det framgå om dette skyldes mindreforbruk reduksjon/endring av prosjektet. Dette meldes inn ved bruk av skjema «Behov tilleggsbevilgning – merforbruk». Skjemaet oversendes økonomi som grunnlag for budsjettjusteringer.

Endret behov meldes som hovedregel i forbindelse med handlingsplanarbeidet eller i forbindelse med de økonomiske rapportene gjennom året for de investeringsprosjekter hvor endringer må behandles politisk (prosjekter som følges opp av byggekomite). For endringer innenfor investeringsområdet oversendes skjemaet til økonomi som grunnlag for rådmannens godkjenning og som bilag til budsjetttransaksjonen.

Rapportering i årsregnskapet

Årsregnskapet omfatter følgende innenfor investeringsområdet:

- Økonomisk oversikt investering
- Regnskapsskjema 2A
 - Jf. vedlegg 2 i notat GKRS notat regnskapsskjemaene (angivelse av arter)
- Regnskapsskjema 2B
 - Jf. vedlegg 2 i notat GKRS notat regnskapsskjemaene (angivelse av arter), punkt 1.
 - Rapporteres pr. investeringsområde, jf. budsjettsskjema 2B.
- Note 11. Noten detaljerer alle investeringsprosjekter i regnskapsåret (årsregnskap og årsbudsjett):
 - Investeringer fordelt på
 - Prosjekt ferdigstilt i forbindelse med årsavslutningen eller i de økonomiske rapportene. Rapporten inkluderer også kort avvikanalyse og kommentarer (jf. sluttregnskap i økonomireglementet).
 - Prosjekter som avsluttes som egen sak (behandlet i byggekomite)
 - Prosjekter i arbeid i balanse.
 - Prosjekter i arbeid med mindreforbruk.
 - Prosjekter i arbeid med merforbruk.
 - Evt. prosjekter som ikke er påbegynt.
 - Øvrige prosjekter (prosjekter som ikke er del av skjema 2B, f.eks. KLP, startlån).
 - Finansiering inkl. øremerkede midler pr. prosjekt.

Mer og mindreforbruk på prosjekter i arbeid, danner grunnlag for rebudsjettering påfølgende år. Finansiering inkl. øremerkede midler pr. prosjekt danner grunnlag for finansiering av de rebudsjetterte prosjektene i arbeid påfølgende år. De enkelte finansieringskildene rebudsjetteres i den grad inntektene fremdeles er aktuelle. Hvis f. eks. tilskudd ikke er mottatt i regnskapsåret, men er en forventet inntekt, rebudsjetteres tilskuddet påfølgende år.

Noten inneholder også henvisning til kommunestyrets budsjettvedtak for regnskapsåret.

- Note 17 Investeringsprosjekter med akkumulerte tall. Noten viser en oversikt over akkumulerte regnskaps -og budsjettall pr. prosjekt pr. område tilsvarende skjema 2B. I tillegg viser noten:
 - Status prosjekt (i arbeid, ferdige, avsluttes som egen sak, ikke igangsatt)
 - Ramme (foreløpig ramme, opprinnelig ramme, justert totalramme, rullerende)

Investeringsprosjekter i årsmelding

I årsmelding gis det en oversikt over investeringsprosjekter med status og kommentar pr. prosjekt pr. område, inkl. status, ramme, kommunestyrevedtak pr. prosjekt og ramme jf. handlingsplan året etter regnskapsåret. Tekstdelen i årsmeldingen skal inneholde en kort avviksanalyse og kommentar pr. prosjekt akkumulert.

Avslutning

Når en investering er gjennomført skal prosjektansvarlig sørge for at prosjektrengskapet avsluttes så raskt som mulig og senest 15 mnd. etter ferdigstilling. Et prosjekt er normalt ferdigstilt når investeringsobjektet er tatt i bruk. Prosjektrengskap for investeringsprosjekter fulgt opp av byggekomiteen behandles av kommunestyret i egne saker. Øvrige prosjekter avsluttes og sluttregnskap behandles i forbindelse med økonomirapporter eller årsregnskapet.

Det avlegges ikke sluttregnskap for rullerende investeringer slik som saneringstiltak avløpsledninger, trafikkikkerhetstiltak osv.

Dokumenter

Dokumenter som brukes i denne prosedyren	Original lagret hvor
<p>Ved gjennomføring av en prosedyre kan det brukes flere typer dokumenter som f.eks maler, sjekklister. Oversikt over dokumenter som kreves, listes i denne tabellen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prosjektskjema oppstart - Prosjektskjema budsjettjustering 	<p>Eks. henvisning til aktuelt fagsystem/verktøy</p>

Registreringer og arkivering

Dokumenter som produseres ved gjennomføring av prosedyren	Arkiv/lagres hvor	Arkiveringstid
	ePhorte	

Referanser

Henvisning til lovverk, retningslinjer, planer, vedtak etc. som påvirker denne prosedyren.

[Foreningen for GKRS](#)

[Forskrift om årsregnskap og årsberetning \(for kommuner og fylkeskommuner\) - - Lovdata](#)
[Regjeringens veileder for budsjettering av investeringer](#)

KRS 4: Foreløpig standard (F) - Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet (www.gkrs.no).

Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner),
<http://www.lovdata.no/for/sf/kr/xr-20001215-1424.html#8>

[Vedtak i kommunestyret som gir økonomiske rammer, finansiering etc. ligger lagret i Ephorte og på Eidsvoll kommune sine hjemmesider:](#)
<https://www.eidsvoll.kommune.no/no/Hovedmeny/Om-lokalpolitikk/styre-raad-og-utvalg/Kommunestyret/>

Prosjektskjema oppstart ser slik ut:

Planlagt prosjekt:			
Prosjektnr.:		Ansvarlig internt:	
Behovsanalyse:			
Funksjonsbeskrivelse			
:			
Arealbehov/antall plasser/brukere:			
Lokalisering			
:			
Forventet investeringskostnad (kostnadsramme)	Prosjektfase		
inklusive eventuelt kjøp av tomt, opparbeidelse av tomt samt merverdiavgift.			
<i>Beskrivelse</i>	<i>Kr.</i>	<i>Beskrivelse</i>	<i>Kr.</i>
Sum investeringskostnad			0

					inkl. mva	<input type="text"/>
Forventet investeringskostnad inventar/utstyr						
						Kr.
					Sum inventar/utstyr inkl. mva	0
					Foreløpig ramme inkl. mva:	0
Kr						
Finansiering og kapitalkostnader						
Øremerkede tilskudd/refusjoner:						
Levetid:	<input type="text"/>	år	Rentesats:	<input type="text"/>		Kr
Renter år						.
Avdrag/avskrivninger						
Årlige driftskostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold						
Renhold	Kr.	Teknikker	Kr.	Vedlikehold		Kr.
Lønn		Lønn		Lønn		.
Drift		Drift		Drift		0
Risiko/usikkerhet i prosjektet						
<input type="text"/>						
Framdriftsplan for videre prosjektering og gjennomføring						
Ønsket tidspunkt for ferdigstillelse					<input type="text"/>	
Forventet anleggsperiode					<input type="text"/>	
Forventet planleggingsperiode					<input type="text"/>	
Hensvisning politiske vedtak					<input type="text"/>	
Konsekvens av å ikke gjennomføre investeringen						
<input type="text"/>						

Veiledning (vurderinger i forhold til om utgiften er en påkostning eller vedlikehold, jfr. KRS nr. 4). Utgifter til tiltak av investeringsmessig karakter må følge disse hovedprinsippene:

- 1) [Anskaffelse av eiendeler som er bestemt til varig eie eller bruk, og som er av vesentlig verdi \[1\]. \(Hver enkelt eiendel skal som hovedregel vurderes for seg opp mot varighets- og vesentlighetskriteriet\).](#)
- 2) Påkostning på eksisterende driftsmidler, som er av varig og vesentlig verdi.
- 3) Eiendelen må ha en økonomisk levetid på minst tre (3) år.
- 4) [En anskaffelseskost på minst kr 100.000 \[2\]. Investeringer vurderes uavhengig av regnskapsperiode. Det innebærer at investeringer som strekker seg over flere år skal vurderes som én investering, selv om utgiftene det enkelte år skulle være lavere enn kr. 100.000.](#)
- 5) Hver enkelt eiendel skal som hovedregel vurderes for seg opp mot varighets- og vesentlighetskriteriet. Fellesanskaffelser kan likevel vurderes samlet opp mot vesentlighetskriteriet.

[1] Av KRS nr 2, pkt. 3.1.3: «Anskaffelseskost ved tilvirkning (produksjon og bygging av driftsmidler til eget bruk) omfatter samtlige tilvirkningsutgifter som kan henføres til anskaffelsen.»

HUSK! Alle utgifter som henføres til anskaffelsen må kunne dokumenteres – også lønnsutgifter.

[2]Se Kommunal regnskapsstandard nr 2 – (KRS) – Anskaffelseskost og opptakskost for balanseposter. Anskaffelseskost omfatter kjøpsprisen for omløps- og anleggsmidlet og egne tilvirkningsutgifter, med tillegg for alle utgifter som følger kjøpet/erhvervelsen. Dette er offentlige avgifter (som ikke refunderes, men inklusive kompensasjonsberettiget merverdiavgift), samt tilleggsomkostninger som påløper for å kunne ta omløps- og anleggsmidlet i bruk eller i besittelse.

Prosjektskjema budsjettendring ser slik ut:

Investeringsprosjekt			
Prosjektnr.:		Ansvarlig internt:	
Prosjektstatus :			
			Opprinnelig ramme:
Beskrivelse av behov for tilleggsbevilgning			<i>Kr.</i>
Sum tilleggsbevilgning			0
Beskrivelse av behov for dekning av merforbruk			<i>Kr.</i>
Sum merforbruk			0
Justert totalramme			0

Henvising politiske vedtak

Alternative løsninger?

Med hilsen

Knut Haugestad
Rådmann

David Eriksen
økonomisjef

Dokumentet er elektronisk godkjent.

