



# Investeringsprosjekter i et politikerperspektiv

Frokostkurs Romerike Revisjon  
6. oktober 2022

# Uavhengig totalleverandør av finansiell rådgivning



Gjeldsforvaltning



Forvaltning av midler



Bankavtaler



Kurs & kompetanse



Rapportering & kontroll



Konsulenttjenester

# Våre kunder



# Agenda

- Investeringer i kommunal sektor
- Utfordringer knyttet til kommunale investeringsprosjekter
- Prosjektmodell
- Sjekkliste for politikere



**PRESTISJE**  
**Ofte går det politisk prestisje i saker, noe som gjør at prisen blir mindre viktig. Da handler det ikke lenger om rasjonelle beslutninger**

**Jostein Aksdal,**  
økonom

**Bedre kostnadsberegninger**  
Aksdal mener kommunene kan redusere risikoen for økonomiske smeller ved å frette en samtykkesbasert kostnadsberegning i prosjektets tidlige fase. En slik beregning tar hensettelse opp mot risikoen for - og omfanget av - eventuelle usikkerhetsmomenter som medfører markstrømer.

- Man må akseptere at det alltid er en viss risiko forbundet med investeringer. Men man bør tenke på å tallfeste denne risikoen, fastslår Aksdal.

- Hva annet kan kommunene gjøre for å minimere risikoen for investeringsrisikoen?

- Man må ha gode investeringsrutiner som sørger for en grundig og forvarelig sakbehandling av større investeringsprosjekter. Likstørrelse kvalitetskontroll burde være obligatorisk for alle store prosjekter.

Videre mener Aksdal at et investeringsregjlement kan bidra til en likbehandling av de ulike kommunale sektorene.

- Et investeringsregjlement vil sørge for en konsistent behandling - over tid - for alle prosjekter. Det vil også sikre at det tas beslutninger basert på de samme saklige vurderingene, ikke bare løst og løst som er tilfelle nå. Aksdal understreker at administrasjonen har ansvar for å sikre at lokalpolitikere har et beslutningsgrunnlag som muliggjør gode beslutninger. Politikere har på sin side ansvar for å være tydelige kravstillerne.

- Det er bedre å sende saken tilbake til administrasjonen enn være i tvil om dette er det sikreste som andre politikere som tar og forstår konsekvensene av.

**Konsekvenser**  
En åpenbar konsekvens av kostnadsoverskridelser er at det blir igjen mindre til andre prosjekter og behov.

- Stupetårnet tåler en stor omstøtning som Hamar gjør. For andre kommuner kan man bli lurt ut i uløst av investeringsprosjekter med store kostnadsoverskridelser. Et annet aspekt er jo at saker som dette også har med økonomi å gjøre. For å dra den ut lenger, kan det bli en demokratisk utfordring, men det har faktisk noe med tilfellen til de folkerådige å gjøre, mener Aksdal.

ANNE ROGNVANG, 907 85 700  
anne@komunersak-rapport.no

## Økonomi

# - Jeg tror mange har en stupetårn-historie

Det finnes mange eksempler på kommunale investeringsprosjekter hvor sluttprisen får den opprinnelige kostnadsrammen til å fremstå som naiv ønsketenkning. Men **HVORFOR** går det så galt?



Dyrt ble det, men populært er det heldigvis. Stupetårnet på Hamar ble opprinnelig estimert å koste 1,5 millioner kroner. Etter en prosjektperiode på om lag sju år ble sluttregningen 23 millioner kroner.



Utbyggningen av skianlegget i Holmenkollen er et lønnsomt eksempel på et kommunalt investeringsprosjekt som sprangte sine økonomiske rammer, sier sivil Entel Hegle Svendsen inn til skiskytterskiftet i 2016.

**FORUNDRET**  
Det skrives mye når det går galt, men det gjøres få evalueringer av investeringsprosjekter

## - Ikke tilstrekkelig utredet

- Du behøver ikke å være rakettforsker for å forstå at en mye bevegelse, sier Liv Andersen (Ap). Hun satt i kontrollutvalget som utredet overskridelsene da Bjørnes stadion i Arendal ble oppgradert.

Transformasjonen av Bjørnes stadion til Norac stadion kostet dobbelt så mye som den opprinnelige utgiftsrammen på 29,3 millioner kroner. Det skapte reaksjoner i bystyret, som ba kontrollutvalget gjennomgå saken.

- Bakgrunnen er akkurat den samme, vedtaket er gjort uten at det har blitt skikkelig utredet på forhånd.

Administrasjonen har et utfordringssaker for å utrede saker

skikkelig, men Andersen tror en stor del av årsaken ligger i overdrivelse også kan være politisk nær og utålmodighet etter å drive saker fram.

- Det er i noen grad mangelen på forståelse for de formelle rammenes for å fatte og effektivt vedtak. Men forventer at administrasjonen skal utrede mer.

At kommunen nå er i ferd med å bygge en glassbeis fra sentrum i byen til Fløyhaia, som kan ende opp med å sprekk med 10 millioner kroner, sier Andersen til A-avisen.

**Utsattak**  
Bjørnes Harald Danielsen poengterer at kostnadsprosjekt er utsatt, ikke regelen.

- Det er et utrolig viktig poeng å belyse. Kommunene krever

mye, overskridelse utgjør forsvinnende lite, sier han.

Men når det først går galt, mener også han at det er i tidlige fase det primært feiler.

- De tre prosjektene som har blitt dyrtest hos oss, skyldes grunnundersøkelser som ikke har vært godt nok.

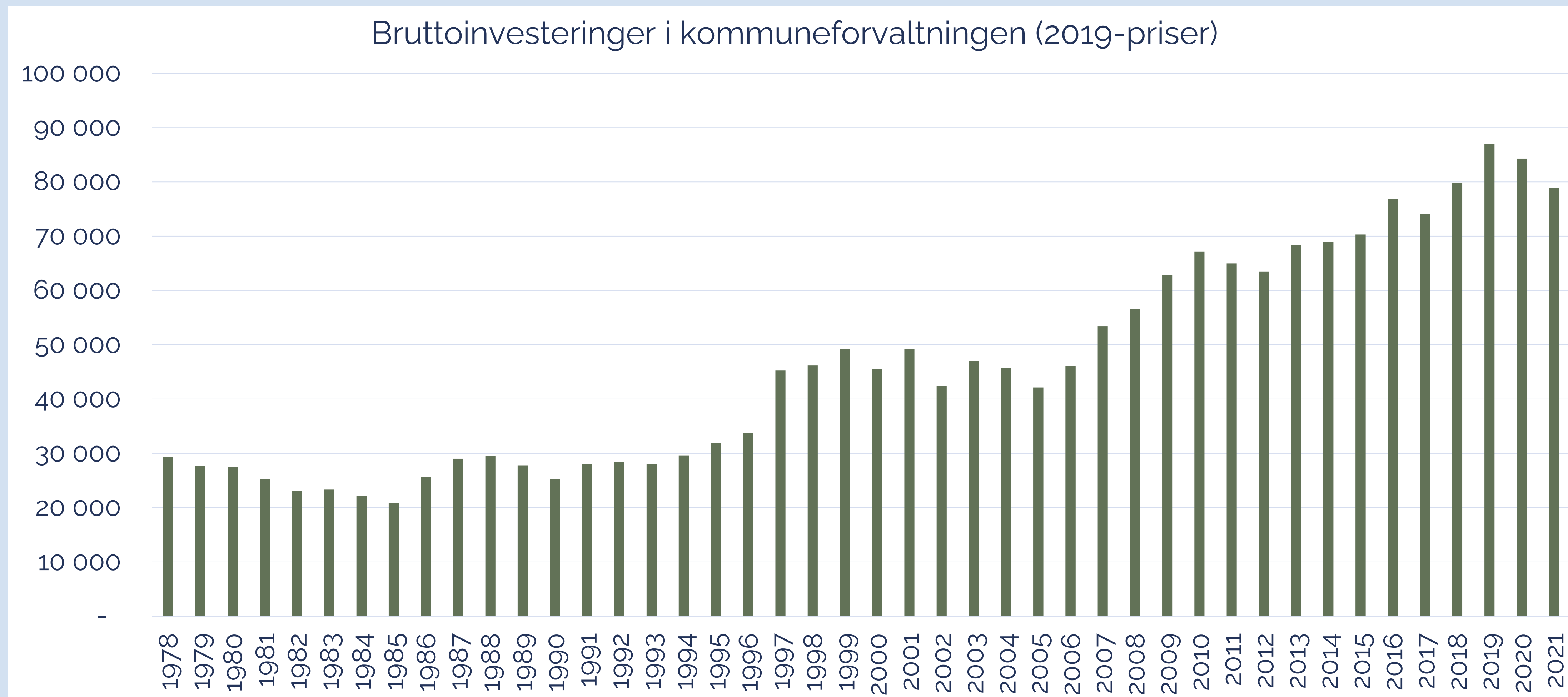
Danielsen er tydelig på at rådsmannen har et tydelig ansvar for å påse at prosjektene som legges fram er tilstrekkelig utredet. Han ønsker ikke å rette kritikk mot noen andre for å fordele skyld.

- Fra tid til annen har det vært et prosjekt hvor beslutningsgrunnlaget for politiske vedtak ikke har vært godt nok, erkjennet han.

**Fleire problemer**  
Arendal-eidemannen mener at et enda større problem enn kostnadsoverskridelser, er at de legges overløpne marginer inn i investeringsprosjekter.

- Det er en veldig enkel løsning bare å prise seg opp i feilene og legge inn store marginer. Dette er en oppfatning som fører til det større faret for at prosjektene fordrer på grunn av dette enn at det blir kostnadsprosjekt. Dessert på egne utfordringer blir det fort mye ståhei hvis prosjektene sprekket, så da er det lettere å legge inn større marginer enn det egentlig er behov for, sier Danielsen.

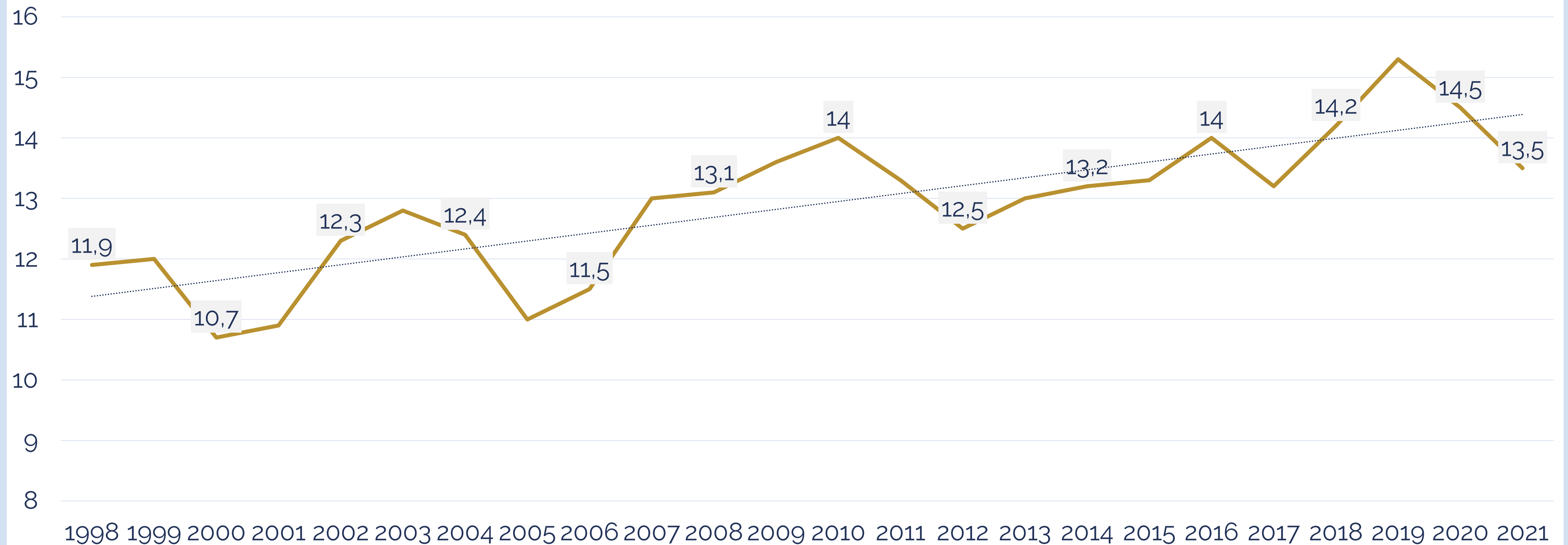
# Årlige investeringer på over 80 mrd. kroner



Kilde: 09181: Investeringer og kapitalbeholdninger, etter næring, statistikkvariabel og år (SSB)

# Økende investeringsnivå

Bruttoinvesteringer i prosent av inntekter



# Mange årsaker til høye investeringer

Grunner til sterk vekst i realinvesteringene:

- statlige satsinger med rentekompensasjon
- sentralisering av bosetting
- mange år med lavt nivå på løpende vedlikehold
- kommunesammenslåinger og «ressursbrenning»
- lave lånerenter har gjort gjeld lettere å bære
  - 70 prosent av investeringene i kommunesektorene lånefinansieres

<b>Investeringer</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Aurskog-Høland	150 174	136 597
Rælingen	334 790	444 245
Lørenskog	1 221 078	1 554 762
Lillestrøm	1 099 222	999 435
Nittedal	614 944	385 124
Gjerdrum	37 124	43 715
Ullensaker	795 548	552 113
Nes	336 347	127 027
Eidsvoll	230 703	329 414
Nannestad	100 893	118 171
Hurdal	24 448	50 489
	<b>4 945 271</b>	<b>4 741 092</b>

Brutto investeringsutgifter, Kostra

## Prosjektstyring



# Søler bort milliarder

Samlet taper kommunene 3-4 milliarder kroner årlig som følge av **DÅRLIG PLANLEGGING OG STYRING** av byggeprosjekter, ifølge eksperter. Stupetårnet i Ha



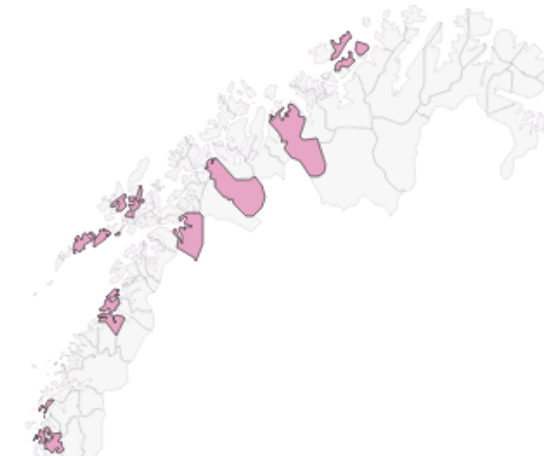
## Revisorene slakter kostnadssprekk i Namdalseid

# Skarp kritikk

# Kulturhus-sprekken: 1,2 milliarder kroner

26 kulturhus av 61 har siden 2003 sprenget sine budsjett.

Aftenposten har kartlagt kulturhusprosjektene mellom 2003 og 2018. Byggingen av kulturhuset i Kristiansund kostet 31.973 kr pr innbygger i kommunen, mens kulturhuset på Ørland har et årlig driftsbudsjett på 2749 kr pr innbygger i kommunen. Nedenfor kan du ettergå samtlige prosjekter i kartleggingen. Funnene kan sorteres etter projektkostnad, pris pr innbygger, driftskostnad pr innbygger og budsjettsprek. Klikk i kartet eller tabellen for mer informasjon om kulturhusene.



Sorter etter

Kostnad/Budsjett	Pris pr innbygger
Drift pr innbygger	Budsjettsprek

Sted	Innbyggere	Kostnad
Kristiansund	85 983	1 683 000 000
Stavanger	130 754	1 225 000 000
Bodo	49 731	1 181 000 000
Lørenskog	34 697	915 000 000
Kristiansund	24 395	780 000 000
Hamar	29 520	697 000 000
Stjørdal	22 683	609 000 000
Asker	58 338	454 600 000
Fredrikstad	77 591	330 000 000
Trondheim	182 035	300 000 000
Hammerfest	10 287	274 000 000
Mandal	15 349	265 000 000
Sortland	10 129	240 000 000
Os (Hordaland)	18 678	210 000 000
Bærum	118 588	184 000 000

Investeringsprosjekter er en krevende øvelse!



Gjentatte ledningsbrudd i en rekke norske kommuner har ført til et vanntap av enorme dimensjoner. Illustrasjonsbilde

## Svikt i ledningsfornyelse og store vanntap

02.09.14: Til tross for problemet med enorme vanntap går ledningsfornyelsen ned i norske kommuner. Gjennomsnittlig ledningsfornyelse i 2013 var på bare 0,73 prosent.

ledningsfornyelsen for de 77 kommunene som deltar i tilstandsvurderingen av kommunale ledningsnett og avløpstjenester har vist nedgang år for år, fra ca. 0,9 prosent i 2007 til ca. 0,8 prosent i 2013.

**RanaBlad**  
TORSDAG 30. MAI 2013

**BYGGEPROSJEKT UTE AV KONTROLL**

**Kostnadssprekk på 225 prosent**

Barnetogsvedlingen «Sjagbus-toppet» på Hemsnesberget kostet Herdnes kommune 2,6 millioner kroner mer enn forutsatt. Sluttregningen kom på 5,2 i stedet for 1,6 millioner. Kommune-revisjonen slår fast at kommunen ikke hadde kontroll på byggeprosjektet.

**Utbyggings-smell på 41 millionar**

Utbyggings ved Hagehaug vil koste 91 millionar kroner

**Utbyggings-smell på 41 millionar**

Utbyggings ved Hagehaug vil koste 91 millionar kroner

**Kontrollvakt:**

**Byrådet vil granske sin egen enhet etter KJEMPESPREKK**

**Byrådet vil granske sin egen enhet etter KJEMPESPREKK**

**Utbyggings-smell på 41 millionar**



## ***Holmekollen-sprekk på 600 millioner***

*"På grunn av den store overskridelsen har Anette Wiig Bryn, byråd for næring og idrett i Oslo kommune, trukket seg fra sin stilling med umiddelbar virkning"*

Opprinnelig budsjett: 900 mill  
Sluttsum: 1 800 mill



Byrådsleder, Erling Lae:

Det er nok en kombinasjon av at **veien er blitt til litt når man går**, fordi det har vært **knapt med tid** og at dette har vist seg å være mye **mer komplekst** enn først antatt, slik at **kalkylene ble feil**.

# Formelle rammer for investering og finansiering

## **Finansiering** (*låneopptak, finans- og gjeldsforvaltning*)

Kml § 14-2 Krav til finansreglement

Kml § 14-13 Finans- og gjeldsforvaltning m/forskrift

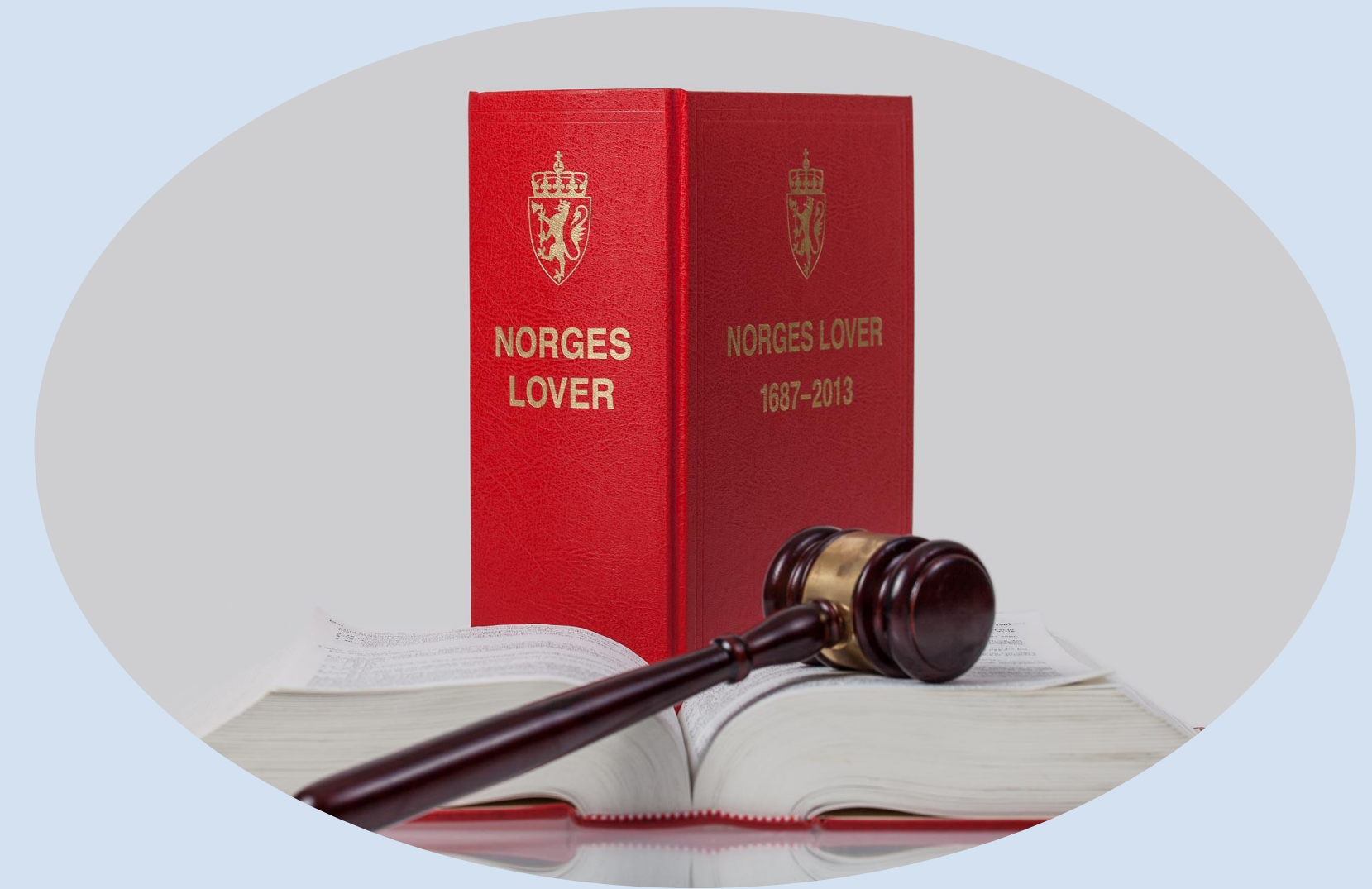
Kml § 14-14 Vilkår for å ta opp lån

Kml § 14-15 Lån til egne investeringer

Kml § 14-16 Lån til andres investeringer

Kml § 14-18 Avdrag på lån


Kml § 14-19 Garantier



## **Investering** (realinvesteringer)

- Kml § 13-1 Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.
- Kml § 25-1 Internkontroll
  - b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- Kml § 14-4 Økonomiplan og årsbudsjett
- Kml § 14-10 Balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet

# Beste praksis



The screenshot shows the website for the Concept research program. At the top left is the 'concept' logo, which consists of the word 'concept' in white lowercase letters on a blue vertical bar, next to a blue square containing a white stylized landscape with a mountain peak. To the right of the logo is the title 'Forskningsprogrammet Concept' in a large, black, sans-serif font. Below the title is a horizontal navigation menu with the following items: 'Concept', 'Om programmet', 'Statens prosjektmodell', 'Forskningsaktiviteter', 'Publikasjoner', and 'Etter'. Below the navigation menu is a section titled 'Concept' with a small sub-header. Underneath is a large aerial photograph of a modern urban development along a river, featuring several large, multi-story buildings and a prominent white, angular structure. Below the photograph is a paragraph of text in Norwegian.

concept

## Forskningsprogrammet Concept

Concept Om programmet Statens prosjektmodell Forskningsaktiviteter Publikasjoner Etter

Concept



Forskningsprogrammet Concept utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnyttning og effekt av store statlige investeringer. Forskningsprogrammet Concept har som sitt primære mål å utvikle kunnskap og kompetanse om prosjekter i tidligfasen fra den første ideen oppstår til endelig finansiering av gjennomføringen er vedtatt. En av hovedaktivitetene i programmet er å drive følgeforskning knyttet til store, statlige investeringsprosjekter. Programmet er finansiert av Finansdepartementet.



The cover of the report features a light green background with a faint, abstract pattern of white lines. On the left side, the word 'concept' is written vertically in large, white, lowercase letters. In the top right corner, the authors' names are listed: 'Sverre Haanæs, Eilif Holte og Stein Vegar Larsen'. Below this is the title of the report: 'Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter'. Further down, it says 'Concept rapport Nr 3'. At the bottom left is the NTNU logo, which includes a blue square with a white 'N' and the text 'NTNU Det skapende universitet'. At the bottom right is the 'concept' logo, identical to the one on the website screenshot.

concept

Sverre Haanæs, Eilif Holte og Stein Vegar Larsen

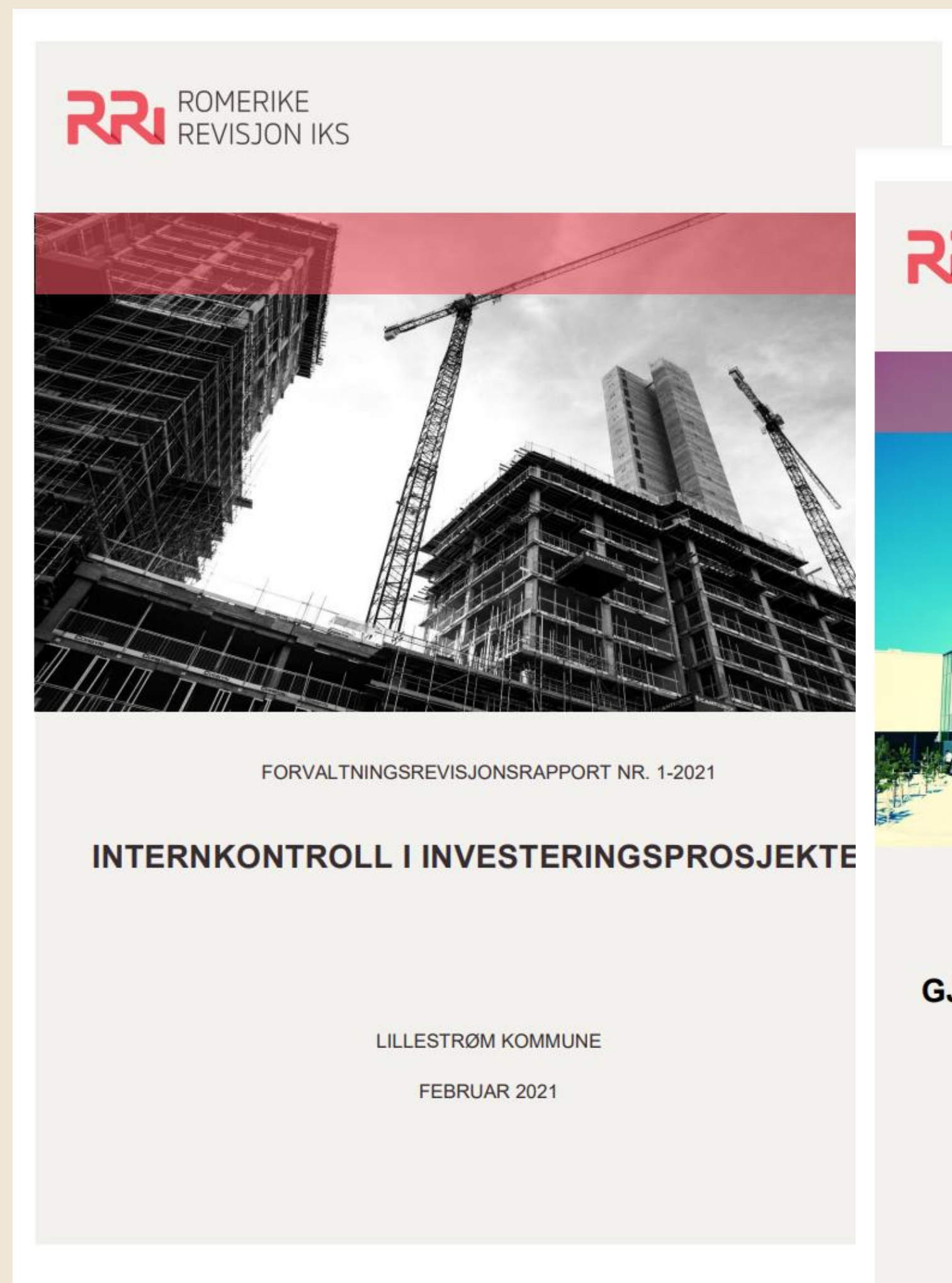
## Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter

Concept rapport Nr 3

NTNU  
Det skapende universitet

concept

# Læring av erfaring



# Generelle utfordringer i investeringsprosjekter

- Manglende behovsanalyse
- Ikke utredet alternative konsepter
- Mangelfulle økonomiske analyser
- Underestimering av kostnader
- Manglende kvalitetssikring
- Eksterne pådrivere



# Kostnadsoverskridelser i investeringsprosjekter

Kostnadsoverskridelser er et kjent og mye omtalt fenomen

Internasjonal studie av 3 500 offentlige investeringsprosjekter: Overskridelsene var typisk mellom 40 og 200 prosent. (Morris og Hough, 1991)

Norsk studier (90-tallet): Forventet overskridelse på statlige investeringsprosjekter på 20-40 prosent

- **Mangelfullt beslutningsunderlaget** og svikt i de **innledende fasene** i prosjektene, forut for beslutning om igangsettelse, gjennomgående var hovedårsak til store kostnadsoverskridelser under gjennomføringen



# Revisjon av investeringer i Bærum kommune

kartlegging av 20 større investeringsprosjekter på til sammen 1,3 mrd. kroner i perioden 2004 til 2015



## Hovedfunn:

30 % av investeringene ble gjennomført innenfor kommunestyrets opprinnelige kostnadsramme.

I snitt ble de 57 % dyrere enn opprinnelig kostnadsramme.

I snitt ble de ferdigstilt 16 mnd. etter opprinnelig frist.

De folkevalgte får mangelfull styringsinformasjon om investeringene.

Det opplyses ikke om opprinnelig kostnadsramme og frist, når rammene endres.

De folkevalgte får ikke alltid sluttrapportering for investeringer over 60 mill.

# Årsaker til kostnadsoverskridelser

1. **Underestimering** av kostnader i innledningen av prosjektet for å øke sjansen for at prosjektet skal komme i betraktning
2. **Mangelfull kostnadsestimering** - informasjonsgrunnlaget og metodene for kostnadsestimering er mangelfulle
3. **Omfangsendringer** - uforutsette forhold medfører endringer
4. **Kostnadsstyringen** i gjennomføringsfasen er ikke god nok



# Underestimering av kostnader

Leangen ishall



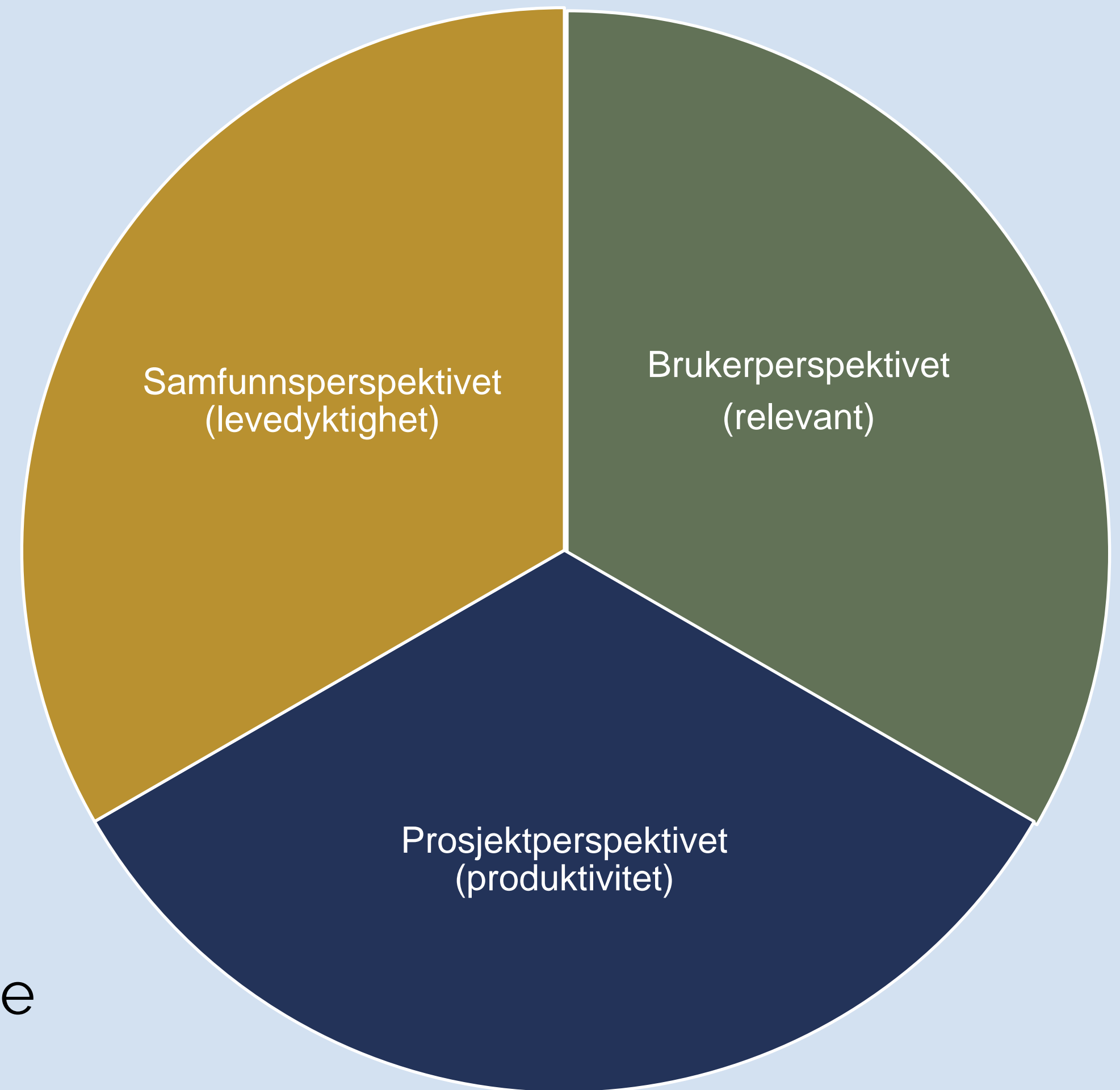
- For lavt prisestimat ved første behandling for å komme i betraktning
- Bordet fanger – vanskelig å ta ut av budsjett når det først har kommet inn
- Fare for at «dårlige» prosjekter blir gjennomført

# Hvordan øke muligheten for å lykkes?

Nøkkelen er å velge prosjekt som ivareta både:

Å stoppe i tide er også suksess!

Lønnsomme og vellykkede virksomheter løser dette innenfor rammene av «**prosjektmodeller**» eller «**investeringsreglement**» mv.

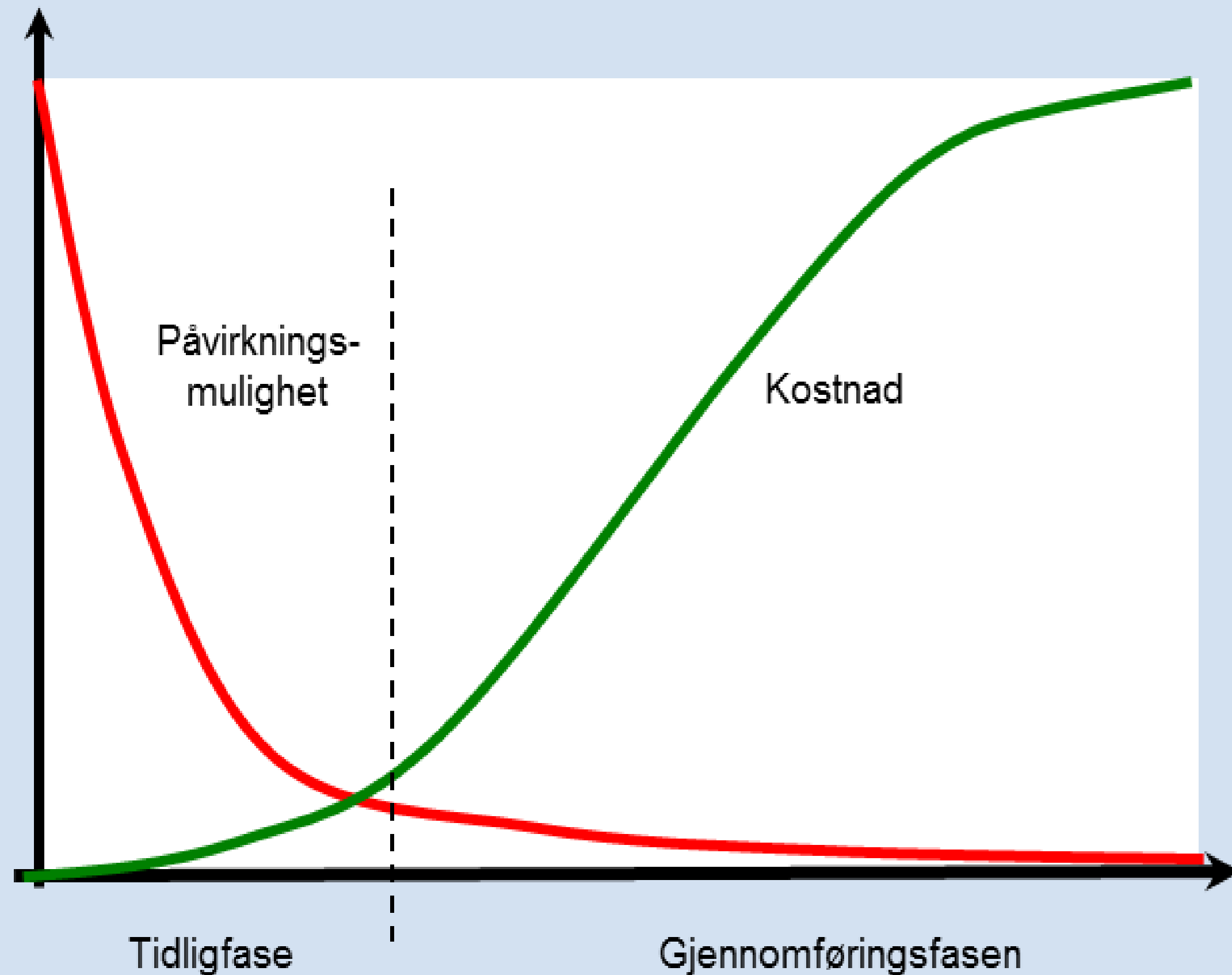


# Tiltak for å unngå kostnadsoverskridelser

- Innføre prosjektmodell eller investeringsreglement
- Kostnadsestimering basert på usikkerhetsanalyse (hvor man tar innover seg at verden er usikker)
- Ekstern kvalitetssikring
- Innhente oversikt over referanseprosjekt
- Økt transparens



# Forenklete består et prosjekt av to hovedfaser



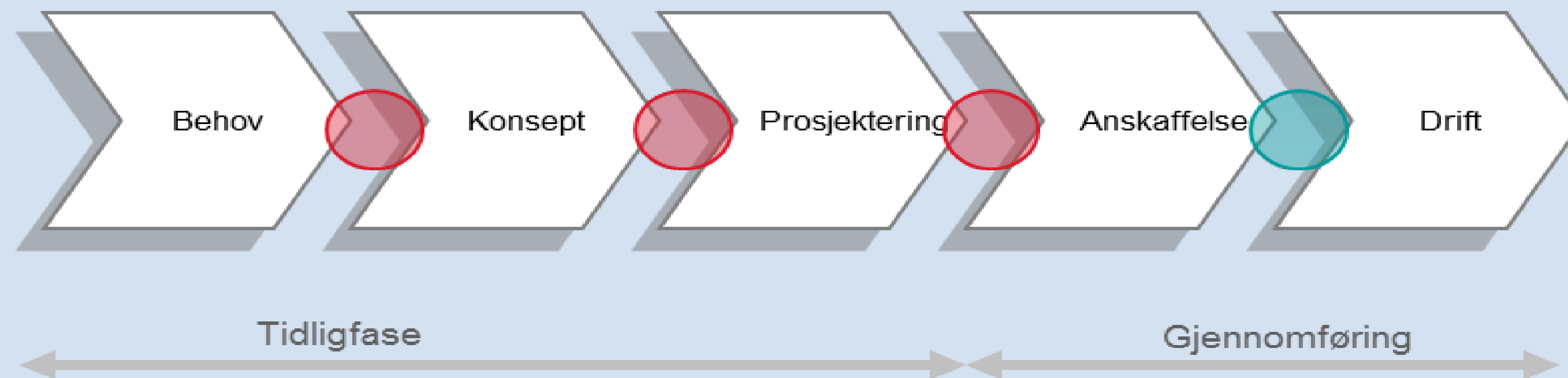
- I **tidligfasen** defineres premissene for prosjektet. På dette stadiet er **mulighet for påvirkning størst**, samtidig som kunnskapen om det som ligger foran er minst.
- **Gjennomføringsfasen** omfatter alt det som skjer etter at beslutning om finansiering og gjennomføring er tatt, og inkluderer den mer detaljerte planlegging og anskaffelser av prosjektet.

# Hensikten med en prosjektmodell

- Styrke styringen av kommunens prosjekter gjennom **felles retningslinjer** som skal følges av alle prosjekter
- Sikrer at aktiviteter gjøres i **riktig rekkefølge**
- Sikrer at beslutningene tas på **riktig grunnlag** og på **riktig nivå**
- Har **beslutningspunkt** hvor man skal beslutte om prosjektet skal videreføres, utsettes, stanses eller revurderes
- Det skal foreligge **konkrete krav** til hva som skal gjøres i hver fase før man kan gå videre

# Viktige aspekt med en prosjektmodell

- ✓ Klar faseinndeling
- ✓ Klare beslutningspunkter
- ✓ Kvalitetssikret grunnlag for beslutninger
- ✓ Enkelhet



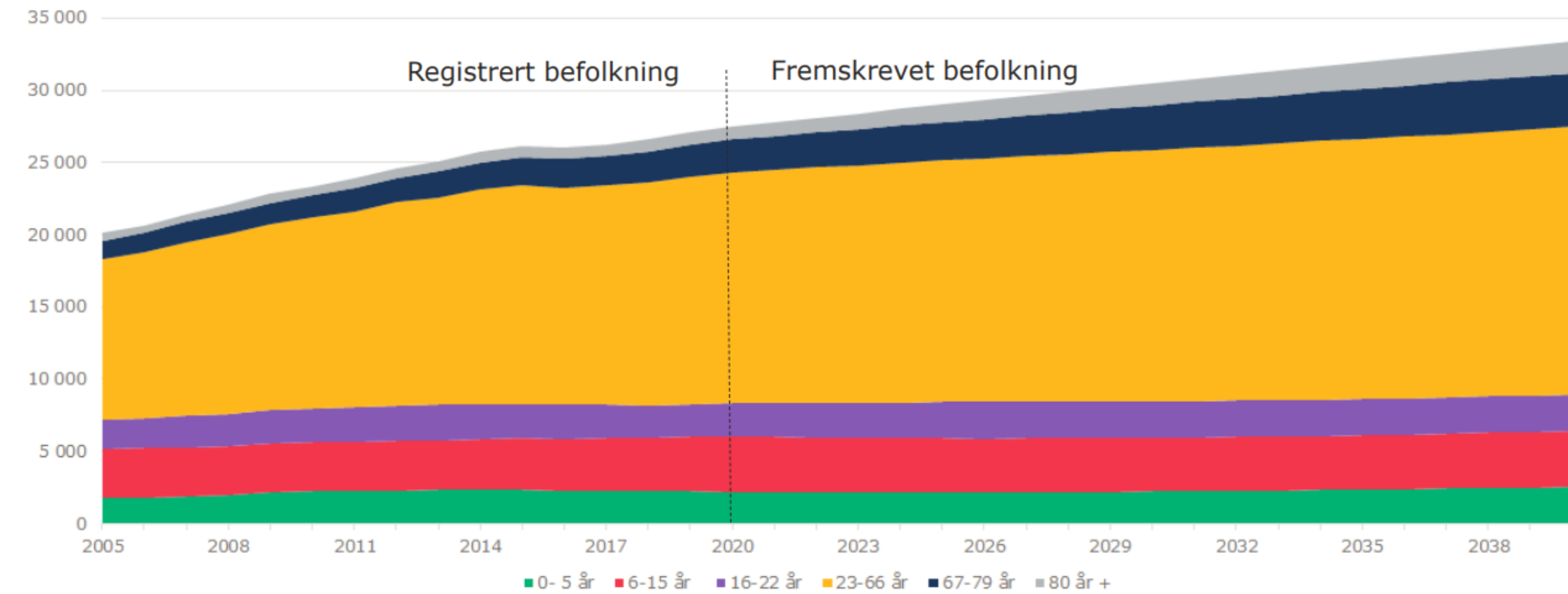
Haanæs m.fl. (2004)



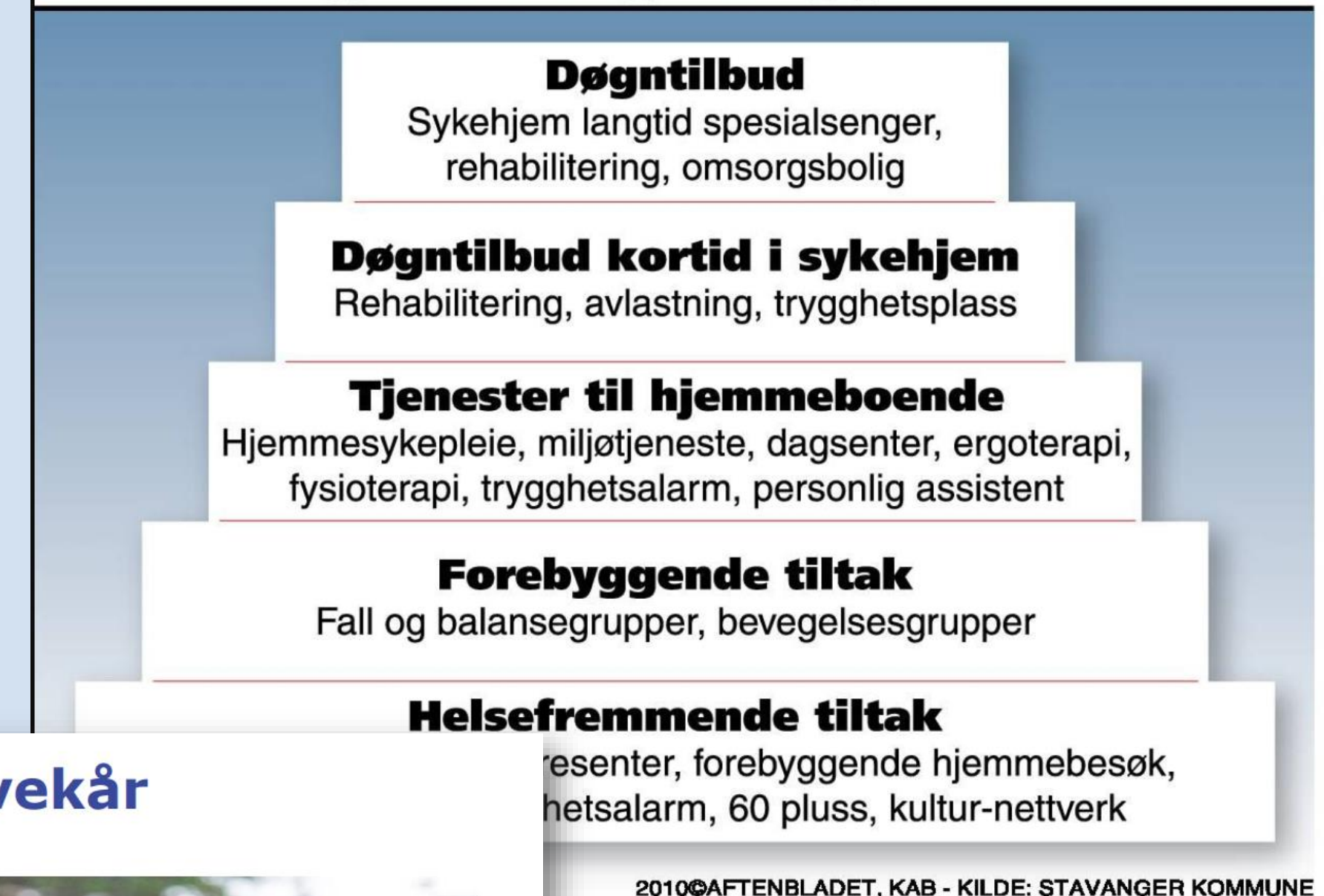
Prosjektveiviseren (DIFI)

# Behov og valg av konsept

## Befolkningsframskriving fordelt i ulike aldersgrupper



## Helse- og omsorgstrappen



## Muligheter og utfordringer – Levekår

### Satsinger:

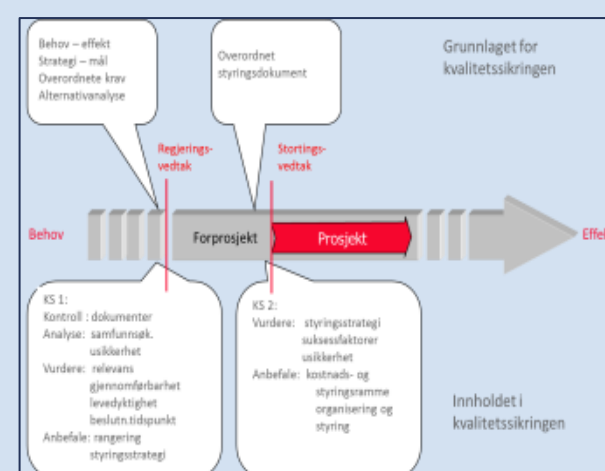
- Velferdsteknologi
- Nye sykehjemsplasser
- Nytt institusjonskjøkken

### Vil være krevende:

- Redusert rehabiliteringstilbud
- Finne rett nivå og leveranse av tjenestene ut fra tilgjengelig ramme
- Gjennomføring av omstilling/innsparing



# Staten har gode erfaringer med sin prosjektmodell



ÅR

1990

Forventet overskridelse på 20 til 40 prosent

2000

Innføring av prosjektmodell i staten

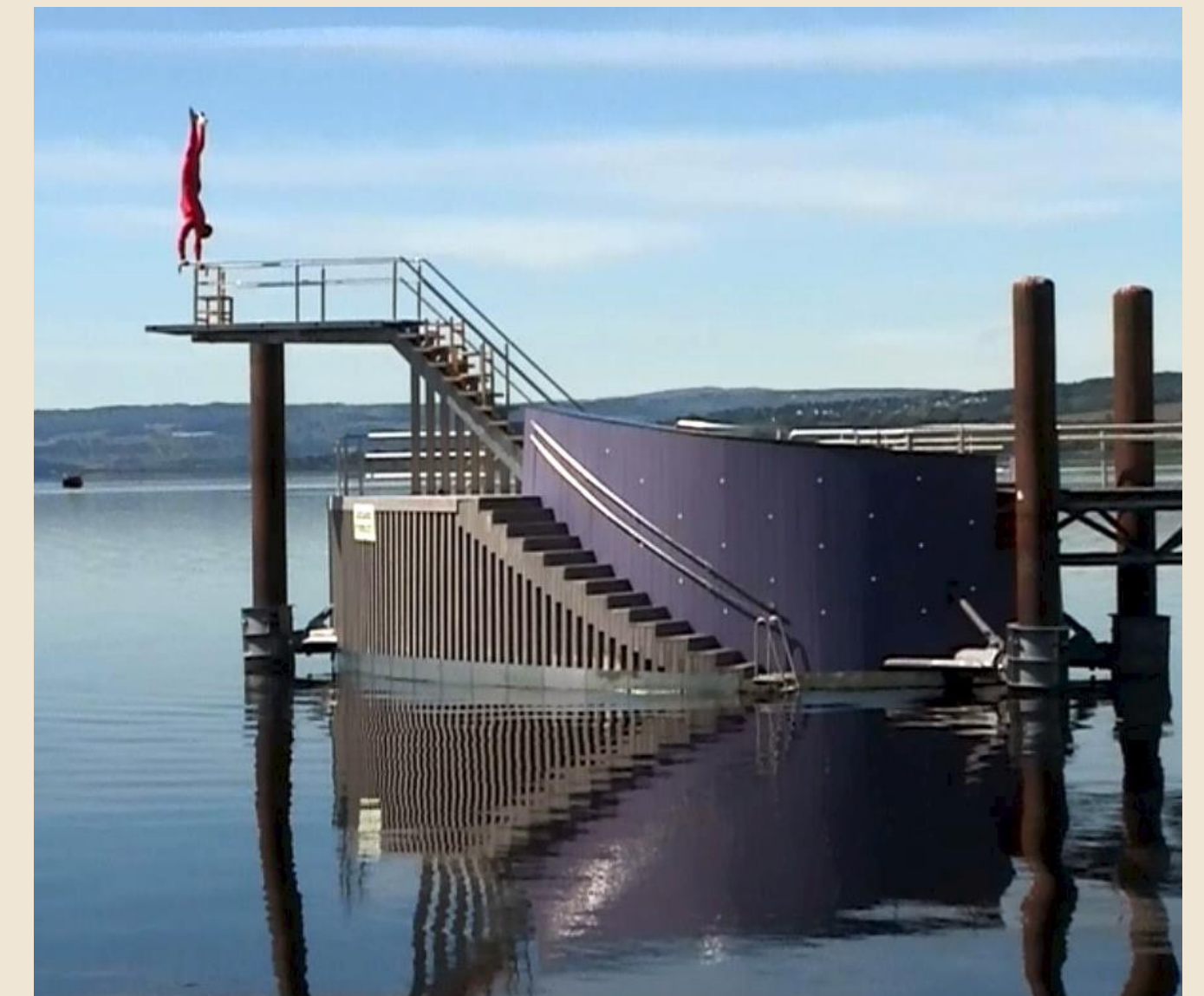
2010

Evaluerings av 40 prosjekter: 80 prosent gjennomført innenfor kostnadsrammen



# Prosjektsuksess – hva er vellykket?

■ **Prosjektsuksess:** hvorvidt investeringen er relevante i forhold til samfunnsprioriteringer, behov og marked.



# Sjekkliste for politikere (med fokus på tidligfasen)

Sjekkpunkt	Status
Har kommunen tilfredsstillende rutiner for investeringsprosjekter? (som omfatter alle type investeringer, ikke bare bygg)	
Er det tydelige beskrivelse av organisering, roller og ansvar i prosjektet?	
Er det gjennomført tilstrekkelig behovsanalyse	
Er det knyttet mål til prosjektet (mål for samfunnsnytte, brukerne og gjennomføring)?	
Er det utredet alternative løsninger?	
Er det gjort økonomiske analyser av prosjektet?	
Er det plan for gevinstrealisering?	
Er det sammenlignet med 0-alternativet (dagens løsning)	
Er kostnadene realistiske? (fare for underestimering)	
Er usikkerheten i kostnadsanslagene synliggjort?	
Er det gjort ekstern kvalitetssikring av prosjektet (kalkyler mv.)	
Er det eksterne pådrivere (brukere o.l) i prosjektet?	
Er rapportering av løpende prosjekter god nok?	

# Noen anbefalinger

Investeringspraksis i kommunesektoren bør få **mer oppmerksomhet** og at man ser på muligheten for **harmonisering av retningslinjer og praksis**.

Som et **minimum bør det i alle prosjekter foretas:**

- en behovsanalyse
- analyse av alternative konseptuelle løsninger
- endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerheten er synliggjort.

**Klar faseinndeling** i prosjektene

- De folkevalgte bør være klar over hvilken fase prosjektet befinner seg i.

Det bør være minst ett **beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning** slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet.

# Kurs i investering og finansiering for politikere

**Som kommunepolitiker** vil man måtte gjøre beslutninger knyttet til investeringer i byggeprosjekter og hvilken rammer kommunen skal forholde seg til innenfor finansforvaltningen. Ofte er det snakk om store investeringsbeløp på flere hundre millioner kroner. Det finnes en rekke eksempler på at det har gått riktig galt både for kommunale investeringsprosjekter og i finansforvaltningen.

**Dette kurset vil gi deg som politiker** god og nødvendig innsikt hvordan man fra et politisk ståsted kan sikre kommunen en god investeringspraksis og forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning. Kurset passer for alle som er interessert i å få et større forståelse for kommunens investering og finansiering og lære om god praksis.

## Innhold

### Del 1

#### Kommunale investeringer

- Investeringspraksis i kommunal sektor
- Anbefalt rammeverk for kommunens investeringer
- Hva er et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag for kommunestyret
- Kontroll og oppfølging av investeringsprosjekter

### Del 2

#### Kommunal finans- og gjeldsforvaltning

- Rammer og regler for finansforvaltning i kommunal sektor
- Hvilken finansiell risiko er kommunen utsatt for
- Kommunestyrets ansvar



## Adresse

---

Bergen Capital Management  
C. Sundts gate 37, 5. etg.

## Kontakt

---

[post@bergencapitalmanagement.no](mailto:post@bergencapitalmanagement.no)

(+47) 47 64 22 00