



ROMERIKE
REVISJON IKS

A thick, solid red vertical bar runs down the left side of the page, starting below the logo and extending almost to the bottom.

**PROSJEKTRAMMEVERK FOR
INVESTERINGSPROSJEKTER**

JULI 2019

INNHold

1	Bakgrunn og innledning	4
2	Anerkjent prosjektmetodikk for investeringsprosjekter	6
3	Eidsvoll kommunes rutiner for investeringsprosjekter	7
4	Revisjonens sluttkommentar	11
	VEDLEGG 1 – RÅDMANNENS UTTALELSE	14
	VEDLEGG 2 - RUTINE INVESTERINGSPROSJEKTER	15
	VEDLEGG 3 - ØKONOMIREGLEMENT, KAPITTEL 5 OM INVESTERINGER	24
	VEDLEGG 4 - RAPPORTERINGSRUTINE BYGGEPROSJEKTER	29
	VEDLEGG 5 - ANERKJENTE RAMMEVERK FOR INVESTERINGSPROSJEKTER	31

1 BAKGRUNN OG INNLEDNING

Forvaltningsrevisjonsrapport (nr. 13–2018) om gjennomføring av investeringsprosjekter i Eidsvoll konkluderte med at internkontrollen på dette området ikke fullt ut tilfredsstilte anerkjente faglige standarder på området. Bakgrunn for dette var at revisor la til grunn som kriterium for god internkontroll at kommunen bør ha nedfelt et rammeverk (prosjekthåndbok) for styring og kontroll med investeringsprosjekter. Et prosjektrammeverk er en samling minstekrav til hvordan prosjekter skal gjennomføres fra idefase, via planlegging, prosjektgjennomføring og til driftsfasen. Det definerer roller, krav til beslutningsgrunnlag og beslutningspunkter mellom ulike faser, og bidrar til god styring og kontroll av prosjektene.

I rapporten pekes det på at kommunen har på plass en del av interkontrollen gjennom ulike styringsdokumenter og rutiner, og videre kommer det frem at kommunen har erfarne og dyktige medarbeidere på området. For å redusere sårbarhet og styrke internkontrollen bør likevel kommunen i større grad formalisere praksis og rutiner i tråd med anerkjent metodikk på området. En felles prosjekthåndbok som tydelig inndeler prosjektets framgang i faser og beslutningspunkter vil i større grad sikre riktig beslutning til riktig tid hos rett organ, enten beslutningen skal tas politisk eller i administrasjonen.

Når revisjonen legger til grunn at et prosjektrammeverk er en god og fornuftig internkontroll gjøres dette i form av revisjonskriterier. Revisjonskriterier er den målestokken som kommunens rutiner på området holdes opp mot. Dette kan selvsagt være forankret i krav nedfelt i lov og forskrift, men også politiske vedtak, kommunenes egne retningslinjer og faglig anerkjent praksis på et område kan være revisjonskriterier. Dette er i tråd med revisjonsstandarden for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Hvordan revisor kommer frem til revisjonskriteriene er alltid utledet i rapportene, med nøyaktige kildehenvisninger.

Kravet til rådmannens internkontroll skjerpes og utdypes i § 13-1 når ny kommunelov trer i kraft i juli. Målet med internkontrollen er ikke å ha mest mulig dokumentasjon i form av skriftlig nedfelte systemer og rutiner, men å dokumentere de vurderinger og aktiviteter som faktisk utføres, og sikre at rutinene er tilgjengelige, kjente og at de følges.

Kommunestyret i Eidsvoll behandlet forvaltningsrevisjonsrapporten 9. april 2019 (sak 22/19), med følgende anbefalinger:

1. For å styrke de folkevalgte 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.

Anbefaling nr. 2 skiller seg fra de øvrige anbefalingene ved at den kun omhandler rådmannens internkontroll, ikke utøvelse og praksis.

Når det gjaldt kontrollutvalgets innstilling til punkt nr. 2 i sak 22/19, tok rådmannen ordet under behandlingen og ga uttrykk for at han ikke forstod hva dette punktet innebar og at det er nødvendig å konkretisere anbefalingen. Punktet var formulert på følgende måte i innstillingen:

2. For å styrke internkontrollen ber kommunestyret rådmannen om å formalisere rammene for prosjektoppfølgning for alle større investeringsprosjekter.

På bakgrunn av dette vedtok kommunestyret følgende:

Man er positiv til kontrollutvalgets innstilling. Det foreslås å utsette saken for å gjøre nødvendige avklaringer mht spesifikk formalisering av rammene for prosjektoppfølgning. Kommunestyret ber kontrollutvalget og administrasjonen om å fremme en ny sak med nødvendige avklaringer.

Med dette notatet vil revisjonen tydeliggjøre kriteriene og vurderingene som revisors andre anbefaling i forvaltningsrevisjonsrapporten bygger på. Dette gjøres ved å gi en ytterligere fremstilling av hva anerkjent praksis på området sier om internkontroll for prosjektgjennomføring. Deretter belyser vi Eidsvoll kommunes internkontroll opp mot kravet om et rammeverk. Det er viktig å presisere at i denne sammenheng er vi opptatt av selve innholdet og formaliseringen av internkontrollen, det vil si i hvilken grad kommunen har på plass et sammenhengende rammeverk for gjennomføring av investeringsprosjekter.

Notatet er utarbeidet med ekstern bistand fra Head of Audit and Governance Christian Stensrud i Transcendent Group, som har spisskompetanse innenfor prosjektstyring og revisjon av investeringsprosjekter. Konsulenten har blant annet gjennomgått kommunens rutiner, deltatt i møte med kommunen og kvalitetssikret notatet.

2 ANERKJENT PROSJEKTMETODIKK FOR INVESTERINGSPROSJEKTER

I dette kapitlet vil revisjonen utdype og redegjøre for revisjonskriteriet om krav til rammeverk for prosjektgjennomføring som ble lagt til grunn i forvaltningsrevisjonsrapporten. Felles for rammeverkene er at de bygger på grunnelementer fra prosjektledelsesmetoden PRINCE2® (PROjects IN Controlled Environments). Denne prosjektmetodikken er i det store og hele lik uavhengig av om det er det offentlige eller private selskap som skal investere og nå de mål som er satt.

Romerike revisjon har i flere andre revisjoner brukt revisjonskriterier der det stilles krav til et overordnet rammeverk, og dette har vært akseptert som alminnelig god målestokk for hva som må til av internkontroll på dette området. En gjennomgang av forvaltningsrevisjonsregisteret, som er en oversikt over rapporter på landsbasis, viser at i 2018 og 2019 har samtlige aktuelle rapporter lagt til grunn at kommunen bør ha et slikt rammeverk på plass.

Hva har rammeverkene for investeringsprosjekter til felles?

Anerkjente rammeverk og modeller for gjennomføring av investeringsprosjekter har følgende til felles:

1. Rammeverkene gjør rede for faser og kronologi, samt hva som er viktig å vurdere i hver enkelt fase.
2. Rammeverkene gir informasjon om beslutningspunkter/stoppunkter og hva som skal til før man går videre til neste fase.
3. Rutiner for gjennomføring er samlet på ett sted, enten er rutine beskrevet i dokumentet, eller så henvises det til hvor rutinen som skal benyttes er å finne.
4. Prosjektrammeverkene sier noe om mandat, roller og ansvar underveis, både med tanke på gjennomføring og myndighet til å ta beslutninger.

Forventingen om et rammeverk for investeringsprosjekter gjelder uavhengig av kommunens størrelse. Hvilke arbeidsrutiner og beslutningspunkter man legger opp til vil kunne tilpasses størrelse på prosjekt og kommune, men selve rammeverket må være på plass.

I vedlegg 5 utdyper revisjonen de fire ovennevnte kravene, samt redegjør for andre sentrale krav som anses som anerkjent praksis for et rammeverk om investeringsprosjekter. Her gjennomgår både rammeverk fra Difi (direktoratet for forvaltning og IKT), og statens rammeverk. Vi gir også en kort gjennomgang av Oslo kommunes prosjekthåndbok.

3 EIDSVOLL KOMMUNES RUTINER FOR INVESTERINGSPROSJEKTER

Administrasjonen i Eidsvoll arbeider etter følgende rutiner ved gjennomføring av investeringsprosjekter:

1. Ny rutine 7909 i TQM om investeringsprosjekter (utdyping av økonomireglementet)
2. Økonomireglement, kapittel 5 om investeringer
3. Rapporteringsrutine byggeprosjekter
4. Prosjekteringsrutine for byggeprosjekter
5. Byggelederrutine for byggeprosjekter
6. Rapporteringsskjema i excel for pågående byggeprosjekter

Parallelt med gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen jobbet administrasjonen med rutine 7909 (utdyping av økonomireglementet) som implementeres i 2019. Revisjonen ble først gjort kjent med rutinen etter at revisjonsarbeidet var fullført og sendt på høring til rådmannen. Rutinen ble av rådmannen fremstilt som en viktig del av internkontrollen på området i hans høringsvar, som ble mottatt av revisjonen 29.11.2018.

Eidsvoll kommunes rutiner for investeringsprosjekter er fragmentert, og spredt i flere ulike dokumenter med ulike formål. Rutine 7909 i TQM om investeringsprosjekter, økonomireglementets kapittel 5 og rapporteringsrutine for byggeprosjekter er på overordnet nivå, det vil si at de så langt det er hensiktsmessig skal gjelde for alle typer investeringsprosjekter og bidra til at administrativ og politisk ledelse har god styring med prosjektene. Disse rutinene er i sin helhet vedlagt dette notatet.

Prosjekteringsrutine for byggeprosjekter og byggelederrutine for byggeprosjekter er på prosjektnivå og er i hovedsak relevante for prosjekterings- og gjennomføringsfasen av byggeprosjekter spesielt. Disse rutinene er maler som skal fylles ut for hvert enkelt prosjekt, og fastsetter regler for styring og kontroll av det enkelte prosjekt. Rapporteringsskjemaet i excel er en viktig rapporteringsrutine i gjennomføringsfasen. Denne oppdateres løpende og benyttes til å holde byggekomitéen og kommunestyret oppdatert¹.

I nye samtaler gir administrasjonen uttrykk for de er enig med revisjonen at rutinene er fragmentert og mener at de med fordel kan samles i en prosjekthåndbok eller lignende. Administrasjonens vurdering er likevel at rutinene som eksisterer i dag i all hovedsak er hensiktsmessige, og at det i liten grad er behov for flere rutiner eller bestemmelser. Administrasjonen opplyser også at rutinene er gjenstand for kontinuerlig evaluering, og at de evalueres og endres ved behov².

Revisjonen har merket seg at Eidsvoll kommune økonomireglement omtaler faseinndeling, men at kommunen ikke har klare beslutningspunkter knyttet til hver fase. Det er blant annet uklart om det er

¹ Møte med Eidsvoll kommune, revisjonen og Transcendent Group 18. juni. 2018

² Møte med Eidsvoll kommune, revisjonen og Transcendent Group 18. juni. 2018

beslutningspunkter ved oppstart av planleggingsfasen og mellom planleggingsfasen og gjennomføringsfasen. Administrasjonen forklarer i møte at de er skeptisk til faste modellbeskrivelser fordi dette kan virke begrensende og at fordi det er viktig at faseinndelingen tilpasses hvert enkelt prosjekt.³ Revisjonen er selvsagt enig i at faseinndeling må tilpasses det enkelte prosjekt, men dette er ikke til hinder for at hver fase inneholder fastsatte elementer som må vurderes og gjennomgås for å sikre god internkontroll.

Revisjonen har sammenstilt Eidsvoll kommunes rutiner opp mot enkelte sentrale krav knyttet til fasene i et investeringsprosjekt slik anerkjent prosjektmetodikk legger til grunn. Kravene er beskrevet i vedlegg 5.

<p>Konsept- og tidligfase</p> <ul style="list-style-type: none"> - avklare behov og velge konsept - Kvalitetssikre beslutningsgrunnlag 	<p>Økonomireglementet i Eidsvoll fastsetter at investeringsprosjekter «fremmes gjennom rådmannen i forbindelse med den årlige rulleringen av handlingsplan/årsbudsjett. Kommunestyrets vedtak om investeringer i handlingsplanens første år (årsbudsjettet) er grunnlaget for oppstart og iverksetting av investeringsprosjektene» (s. 6).</p> <p>I økonomireglementets del 5-2 stilles det krav om at det som grunnlag for investeringene i handlingsplan/årsbudsjett skal foreligge et realistisk kostnadsoverslag. Videre stilles det krav om behovsanalyser, forventet investeringskostnad (kostnadsramme) og risiko og usikkerhet i prosjektet. Det er også et krav at alternative løsninger skal utredes der det er relevant. Flere av de ovennevnte kravene er tatt inn i Eidsvolls nye rutine for investeringsprosjekter 7909 i TQM</p> <p>I forbindelse den nye rutinen 7909 i TQM (implementeres i 2019) har kommunen laget et prosjektskjema som skal benyttes når prosjektene legges inn i handlingsplanen. Eksempler på opplysninger som skal fylles ut i skjemaet er behovsanalyse, kostnadsramme, risiko og usikkerhet i prosjektet, fremdriftsplan og konsekvens av ikke å gjennomføre investeringen.</p> <p>Forvaltningsrevisjonen viste at Eidsvoll kommune i for liten grad gjennomfører behovs- og alternativanalyser (prosjekter før 2019), med unntak for på skoleområdet. Administrasjonen mener at det gjennomføres behovs- og alternativanalyser der det er nødvendig, i henhold til gjeldende rutiner. Kommunen viser i</p>
---	---

³ Møte med Eidsvoll kommune, revisjonen og Transcendent Group 18. juni. 2018

	<p>denne sammenheng til egen sak til kommunestyret om skole på Vilberg.⁴</p> <p>Økonomiregelverkets kapittel 5-3 omtaler prosjektfaser i bygge- og anleggsprosjekter. Fasene som omtales er «estimat», «forprosjekt og/eller skisseprosjekt», «anbud», «i arbeid», og «ferdigstillelse». I «estimatfasen» heter det at program, hovedplaner og behovsanalyser avklarer investeringsbehovet og at kostnadsoverslag er beheftet med stor usikkerhet.</p> <p>Revisjonen finner at Eidsvoll kommune i liten grad har etablert skriftlige rutiner for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag i tidligfasen før prosjekteringen starter. Kommunen har blant annet ikke rutiner som sikrer at beslutningsgrunnlaget kvalitetssikres av fagpersoner med god kompetanse og tilstrekkelig avstand til de som har utarbeidet dokumentene.</p> <p>Administrasjonen opplyser i møte at det ikke er mulig med omfattende kvalitetssikring tidlig i prosessen fordi det foreligger få fakta som kan kvalitetssikres. Kalkylene gjøres på dette tidspunktet ut fra erfaringstall fra tidligere gjennomførte byggeprosjekter. I tillegg vurderer kommunen risiko i henhold til økonomireglementet og rutiner for investeringsprosjekter.⁵</p>
<p>Planleggingsfase</p> <ul style="list-style-type: none"> - planlegge prosjektgjennomføringen - utarbeide styringsdokumenter - etablere prosjektorganisasjon 	<p>En sentral rutine i planleggings- og gjennomføringsfasen er prosjekteringsrutinen. Denne trer i kraft når prosjektplanavdelingen får prosjektet, og fastsetter blant annet prosjektets organisasjon og regler for styring og oppfølging av prosjektet.</p>
<p>Gjennomføringsfasen</p> <ul style="list-style-type: none"> - styre prosjektet - rapportere underveis 	<p>Eidsvoll kommune har etablert to rutiner for å styre investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen, henholdsvis prosjekteringsrutine for byggeprosjekter og byggelederrutine for byggeprosjekter.</p> <p>I tillegg er rapporteringsskjema i excel over pågående byggeprosjekter en sentral rapporteringsrutine i gjennomføringsfasen. Skjemaet oppdateres løpende, og benyttes til månedlig rapportering til byggekomiteen. Skjemaet rapporteres</p>

⁴ Møte med Eidsvoll kommune, revisjonen og Transcendent Group 18. juni. 2018

⁵ Møte med Eidsvoll kommune, revisjonen og Transcendent Group 18. juni. 2018

	<p>også jevnlig til kommunestyret. Mer utfyllende rapportering til politisk nivå gis muntlig til byggekomiteen i møtene og skriftlig til kommunestyret i økonomirapport 1 og 2. Revisjonen får opplyst i nye samtaler med kommunen at de allerede har lagt om praksis når det gjelder skriftlig rapportering/saksfremlegg til byggekomiteen.</p> <p>Kommunen rapporterer i excelskjemaet om framdrift, hvilken fase prosjektet befinner seg i, oppstartdato, sluttdato, totalramme godkjent, gjenstående reserver, bruk av uforutsett konto, risiko og usikkerhet knyttet til økonomi og fremdrift og eventuell sluttkommentar⁶. Rapporten inneholder de viktigste elementene som bør være med i rapportering til politisk nivå. Kommunen har i etterkant av forvaltningsrevisjonsrapporten justert rapporteringen slik at en kolonne som viser opprinnelig ramme også er med. Dette bidrar til at folkevalgte nå i større grad kan følge historikken til bevilgningene i prosjektene.</p>
<p>Avslutningsfasen - evaluere og avslutte prosjektet</p>	<p>Revisjonen bemerker at avslutningsfasen er svært sparsomt beskrevet i Eidsvoll kommunes rutiner. I all hovedsak er det i økonomireglement og rutine 7909 i TQM om investeringsprosjekter nevnt krav til avslutning av prosjektregnskap i økonomireglement. Ifølge økonomiregelverket skal sluttregnskapet blant annet inneholde opprinnelig ramme, justert totalramme og en kort avviksanalyse. Rutinene inneholder ikke krav om evaluering eller sluttrapport, som dokumenterer resultater og erfaringer fra prosjektet.</p> <p>Administrasjonen opplyser i møte at de anser at kravene til rapportering i økonomiregelverket er på riktig nivå. Dersom kommunestyrets vedtak og forutsetninger slår negativt ut for prosjektet, tas dette opp i den avsluttende rapporteringen. Prosjektavdelingen evaluerer i tillegg prosjektene på interne møter, men informasjonen som kommer fram her vurderer administrasjonen som lite egnet for politisk behandling.⁷</p>

⁶ Møte med Eidsvoll kommune, revisjonen og Transcendent Group 18. juni. 2018

⁷ Møte med Eidsvoll kommune, revisjonen og Transcendent Group 18. juni. 2018

4 REVISJONENS SLUTTKOMMENTAR

Dette notatet utdyper revisjonskriteriet som ligger til grunn for anbefaling nr. 2 i forvaltningsrevisjonsrapport 13-2018, om at rådmannen bør vurdere å formalisere rammene for prosjektstyring for å styrke internkontrollen. Notatet gir en fremstilling av hvordan det står til i Eidsvoll sett opp mot anerkjent prosjektmetodikk. Anbefaling nr. 2 i revisjonsrapporten skiller seg fra de øvrige tre anbefalingene ved at den kun omhandler rådmannens internkontroll på området, ikke utøvelse og praksis. Revisjonen ønsker videre i denne sluttkommentaren kort å gjenta grunnlaget for de andre tre anbefalingene.

Formalisere rammene for prosjektstyring

Eidsvoll kommune har reglement og rutiner som sier noe om hvordan et investeringsprosjekt skal gjennomføres. Forvaltningsrevisjonen viser at kommunens internkontroll først og fremst har forbedringspotensial med hensyn til å få på plass et overordnet prosjektrammeverk eller prosjekthåndbok. Kommunens rutiner og reglementer på området er fragmentert. Et prosjektrammeverk samler og tydeliggjør roller, oppgaver og stoppunkt for de enkelte fasene i investeringsprosjekt, og vil gi bedre oversikt over hvilke rutiner kommunen har og hvordan de er tenkt å fungere sammen.

Etter revisjonens vurdering har også kommunes rutiner noen forbedringspunkter. Blant annet mangler kommunen rutiner for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag i tidligfasen og klare beslutningspunkter knyttet til hver fase. Det er for eksempel uklart om det er beslutningspunkter ved oppstart av planleggingsfasen og mellom planleggingsfasen og gjennomføringsfasen.

Behovs- og alternativanalyser

Behovs- og alternativanalyser er viktig for å sikre at de folkevalgte har et så godt beslutningsgrunnlag som mulig i forkant av vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter. Revisjonens gjennomgang viser at behovs- og alternativanalyse foreligger på skoleområdet. Administrasjonen har i forbindelse med høringsrunden oversendt revisjonen ytterligere tre planer (barnehage, boligbehov for vanskeligstilte, helse- og omsorgstjenester), men disse utreder ikke ulike konsepter/alternativ. Her er det etter revisjonens oppfatning derfor rom for å skaffe de folkevalgte et bedre beslutningsgrunnlag for investeringsprosjekter i flere sektorer.

Anbefalingen om at rådmannen i større grad bør vurdere å legge frem slike analyser må også ses i lys av at praksis i Eidsvoll er at et investeringsprosjekt er vedtatt når det legges inn i handlingsplanen. Som omtalt i neste avsnitt er prosjektene kun kort beskrevet der.

Rapportering og informasjon til de folkevalgte

De fleste investeringsprosjekt i Eidsvoll kommune tas inn i kommunens handlingsplan med en kort beskrivelse. Siden dette er grunnlaget for igangsettelse av et investeringsprosjekt burde beskrivelsen etter revisjonens oppfatning vært mer utfyllende. Et alternativ er at administrasjonen først ber kommunestyret om å få fastsatt et mindre beløp for å starte med de innledende og overordnede planleggingen av et mulig prosjekt. Vedtak om iverksettelse av større investeringsprosjekt tas deretter av de folkevalgte i en egen sak på bakgrunn av de innledende utredningene.

Det er opp til kommunen selv å vurdere hvordan bevilgingene til investeringsprosjekt best kan ivaretas. Det viktigste er at de folkevalgte har relevant og tilstrekkelig beslutningsgrunnlag på riktig tidspunkt.

Videre rapporterer administrasjonen regelmessig om status for investeringsprosjekter til kommunestyret, rapportene inneholder også viktige elementer for hensiktsmessig rapportering. Rapportene viser siste vedtatte budsjett for prosjektet, men for prosjekter der det er gitt tilleggsbevilgninger bør rapporten også inneholde en kolonne med opprinnelig vedtatt budsjett. De folkevalgte kan da enklere følge historikken til prosjektet.

Kommunen har altså på plass rutiner for rapportering til politisk nivå i gjennomføringsfasen, og videre setter økonomireglementet krav til sluttregnskap. Rutinene kunne etter revisjonens oppfatning med fordel i tillegg satt krav til evaluering av prosjektene som sikrer at resultater og erfaringer dokumenteres.

Revisjonens anbefalinger

Kommunestyret i Eidsvoll behandlet forvaltningsrevisjonsrapporten nr. 13-2018 den 9. april 2019 (sak 22/19), med følgende 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.

Revisjonen har valgt å presisere og endre rekkefølgen på anbefalingene fra revisjonsrapport nr. 13-2018. Dette er gjort for å tydeliggjøre anbefalingene, sammenhengen mellom dem og fremheve at et rammeverk er *grunnlaget* for å få på plass en god og tilstrekkelig internkontroll for større investeringsprosjekter.

Presiserte anbefalinger:

1. For å styrke internkontrollen for investeringsprosjekter bør rådmannen samle de etablerte rutinene i en prosjekthåndbok eller et overordnet prosjektrammeverk. Rådmannen bør sørge for at prosjekthåndboka samlet sett tydeliggjør roller, myndighet, tydelig faseinndeling med oppgaver som skal utføres og beslutningspunkter. Kommunens rutiner bør også sette krav til intern evaluering av alle større investeringsprosjekt, slik at erfaringer dokumenteres og bidra til læring.
2. 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 investeringsprosjekter.
3. Rådmannen bør gi mer utfyllende skriftlig rapportering til kommunestyret om store investeringsprosjekter. Spesielt gjelder dette når prosjektene tas inn i handlingsplan.

VEDLEGG 1 – RÅDMANNENS UTTALELSE

Fra: Knut Haugestad

Sendt: 14. august 2019 10:12

Til: Oddny Ruud Nordvik

Kopi: Steinar Reinsberg

Emne: Prosjektrammeverk for investeringsprosjekter - rådmannens uttalelse

Vi viser til gårsdagens møte med revisjonsledelsen. Kommunens administrasjon er tilfreds med dialogen knyttet til oppfølgingsarbeidet etter kommunestyrets behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten 9. april 2019. Vi har ingen vesentlige merknader knyttet til notat datert juli 2019 med presiserte/korrigerte anbefalinger.

Mvh

Knut Haugestad
rådmann

VEDLEGG 2 - RUTINE INVESTERINGSPROSJEKTER

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 entrepriseform 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 prosjektregnskapet avsluttes så raskt som mulig og senest 15 mnd. etter ferdigstillelse. Et prosjekt er normalt ferdigstilt når investeringsobjektet er tatt i bruk. Prosjektregnskap 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.
						0
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		Kr
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"/>		
Henvisning 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:

Investerings-prosjekt			
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.

VEDLEGG 3 - ØKONOMIREGLEMENT, KAPITTEL 5 OM INVESTERINGER

5 Investeringer

5-1 Definisjon

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.

Vanligvis vil investeringene ligge innenfor kategoriene:

- Bygg
- Inventar og utstyr inkl. IKT-investeringer, maskiner og transportmidler
- Anlegg – herunder park- og idrettsanlegg
- Faste eiendommer

Alle investeringer budsjetteres og regnskapsføres i investeringsbudsjettet/regnskapet.

Ved avgrensning mot driftsregnskapet legges uttalelser fra GKRS til grunn.

- **Investeringsområder:** I handlingsplan fremstilles investeringer i naturlig avgrensede områder, for eksempel skoler, barnehager og selvkost. De til enhver tid gjeldende investeringsområder i Eidsvoll kommune framkommer av vedtatt budsjettskjema 2B.
- **Rammestyring av investeringer:** Rammestyring innebærer at rådmannen har fullmakt til å kunne styre prosjektene innenfor et investeringsområde. Det vil si å kunne foreta budsjettendringer mellom enkeltprosjekter uten ny politisk behandling under forutsetning av at totalrammen overholdes og at politiske prioriteringer ikke endres. Rammestyring gjelder ikke prosjekter som er under oppfølging av byggekomiteen eller mellom de ulike gebyrområdene innenfor selvkost.
- **Rullerende investeringer:** Bevilgning til påkostninger som for eksempel oppgradering av vegger, vann og avløpsnett samt årlige bevilgninger til maskiner og utstyr.
- **Foreløpig ramme:** Vedtatt ramme basert på estimat før anbud og kontraktsinngåelse.
- **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.
- **Justert totalramme:** Sum opprinnelig ramme og tilleggsbevilgning.
- **Merforbruk:** Økt bevilgning som følge av avdekket merforbruk i prosjektperioden.

5-2 Planlegging

Investeringer fremmes gjennom rådmannen i forbindelse med den årlige rulleringen av handlingsplan/årsbudsjett. Kommunestyrets vedtak om investeringer i handlingsplanens første år (årsbudsjettet) er grunnlag for oppstart og igangsetting av investeringsprosjektene.

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 entreprisform 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.

Som grunnlag for investeringene i handlingsplan/årsbudsjett skal det foreligge et realistisk kostnadsoverslag.

Krav til dokumentasjon av nye investeringsbehov:

- Behovsanalyse.
- Funksjonsbeskrivelse.
- Arealbehov/antall plasser/brukere.
- Lokalisering.
- Forventet investeringskostnad (kostnadsramme) inklusive eventuelt kjøp av tomt, opparbeidelse av tomt, inventar og utstyr, samt merverdiavgift.
- Finansiering og kapitalkostnader.
- Årlige driftskostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold.
- Risiko/usikkerhet i prosjektet.
- Framdriftsplan for videre prosjektering og gjennomføring.

Alternative løsninger skal utredes der dette er relevant.

Investeringen skal budsjetteres i bruttobeløp pr. område jf. 2B.

Kun unntaksvis kan investeringer fremmes utenom rullering av handlingsplan/årsbudsjett, og da primært i økonomirapportene.

I arbeid. Prosjektansvarlig er delegert ansvaret for gjennomføringen av prosjektet. Det innebærer rettidig ferdigstillelse med riktig kvalitet og innenfor vedtatt økonomisk ramme. Behov for tilleggsbevilgninger vedtas i økonomirapporter eller i budsjett/handlingsplan. Det skal skilles mellom tilleggsbevilgninger for endrede behov og økt bevilgning som følge av merforbruk. Prosjektansvarlig har ansvaret for å følge rutiner i henhold til mal for prosjektrapportering. Prosjektansvarlig har ansvaret for evaluering av prosjektet inklusiv økonomisk oversikt.

Ferdigstillelse (Drifts-, kontrakts- og reklamasjonsoppfølging). Eier overtar ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av bygningen/anlegget/objektet i forbindelse med overtakelsesforretning. Kontrakts- og reklamasjonsoppfølging skjer i henhold til gjeldende prosedyrer.

5-4 Rapportering

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 justert totalramme.

Det skal redegjøres for årsaker til avvik både i forhold til opprinnelig ramme og justert totalramme. Eventuelle budsjettbehov skal fremmes gjennom årsbudsjettet eller økonomirapportene. Det må fremgå av budsjettbehovet om det skal dekke merforbruk eller tilleggsbevilgning.

Investeringsrapporten pr. 31.12 inngår som en del av regnskapssaken som fremmes for kommunestyret. I rapporten skal det redegjøres for eventuelle rebudsjetteringer, det vil si fornyet bevilgning til prosjekter som av ulike grunner ikke ble gjennomført etter planen i løpet av året. Med grunnlag i dette fremmer rådmannen forslag til rebudsjettering av investeringer i regnskapssaken.

5-5 Dokumentasjon av prosjektet

Alle kostnader må være henførbare og dokumenterbare.

5-3 Prosjektfaser i bygg og anlegg

Et investeringsprosjekt kjennetegnes ofte av følgende faser hvor graden av usikkerhet knyttet til marginer og risiko vil avta med progresjonen i prosjektet.

Estimat: Program, hovedplaner eller behovsanalyser avklarer investeringsbehov. Økonomiplan utarbeides med bakgrunn i behovsanalyser, utbyggingsprogram eller hovedplaner. Kostnadsoverslag for enkeltprosjekt er i denne fasen beheftet med stor usikkerhet (foreløpig ramme).

Forprosjekt og/eller skisseprosjekt er grunnlaget for utarbeiding av kostnadsoverslag. I denne fasen avklares hovedløsning, kostnader og usikkerhet. Kostnadsoverslaget er inklusive sikkerhetsmargin. Omfanget av forprosjektarbeidet avhenger av prosjektets størrelse og kompleksitet. Forprosjektet skal gi et godt grunnlag for prioritering mellom investeringer/prosjekt og for valg av detaljløsninger (foreløpig ramme).

Anbud (Prosjektering, anbud og kontrahering/kontraktsinngåelse – oppstart i egenregi). Med utgangspunkt i forprosjekt og budsjett har prosjektansvarlig ansvar for videre prosjektering og eventuelle anbudsdokumenter. Prosjektansvarlig har ansvar for gjennomføring, innhente anbud og inngå kontrakt (opprinnelig ramme).

I arbeid. Prosjektansvarlig er delegert ansvaret for gjennomføringen av prosjektet. Det innebærer rettidig ferdigstillelse med riktig kvalitet og innenfor vedtatt økonomisk ramme. Behov for tilleggsbevilgninger vedtas i økonomirapporter eller i budsjett/handlingsplan. Det skal skilles mellom tilleggsbevilgninger for endrede behov og økt bevilgning som følge av merforbruk. Prosjektansvarlig har ansvaret for å følge rutiner i henhold til mal for prosjektrapportering. Prosjektansvarlig har ansvaret for evaluering av prosjektet inklusiv økonomisk oversikt.

Ferdigstillelse (Drifts-, kontrakts- og reklamasjonsoppfølging). Eier overtar ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av bygningen/anlegget/objektet i forbindelse med overtakelsesforretning. Kontrakts- og reklamasjonsoppfølging skjer i henhold til gjeldende prosedyrer.

5-4 Rapportering

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 justert totalramme.

Det skal redegjøres for årsaker til avvik både i forhold til opprinnelig ramme og justert totalramme. Eventuelle budsjettbehov skal fremmes gjennom årsbudsjettet eller økonomirapportene. Det må fremgå av budsjettbehovet om det skal dekke merforbruk eller tilleggsbevilgning.

Investeringsrapporten pr. 31.12 inngår som en del av regnskapssaken som fremmes for kommunestyret. I rapporten skal det redegjøres for eventuelle rebudsjetteringer, det vil si fornyet bevilgning til prosjekter som av ulike grunner ikke ble gjennomført etter planen i løpet av året. Med grunnlag i dette fremmer rådmannen forslag til rebudsjettering av investeringer i regnskapssaken.

5-5 Dokumentasjon av prosjektet

Alle kostnader må være henførbare og dokumenterbare.

5-6 Avslutning

Når en investering er gjennomført skal prosjektansvarlig sørge for at prosjektregnskapet avsluttes så raskt som mulig og senest 15 mnd. etter ferdigstillelse. Et prosjekt er normalt ferdigstilt når investeringsobjektet er tatt i bruk. Prosjektregnskap 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, trafiksikkerhetstiltak osv.

Ved tvistespørsmål forutsettes de rettslige prosesser avsluttet og omtvistede forhold avklart før prosjektet anses som ferdigstilt.

Et sluttregnskap skal som hovedregel inneholde:

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

VEDLEGG 4 - RAPPORTERINGSRUTINE BYGGEPROSJEKTER

Rapporteringsrutiner byggprosjekter - økonomireglement

Økonomireglementets punkt 2-4, rapportering investeringer.

Det vises til praktisering av vedtatt økonomireglement datert 22.6.2010 og da spesielt punkt 2-4. Dette kapitlet lyder slik:

«Kommunestyret holdes løpende oppdatert om status, progresjon og økonomisk prognose gjennom tertialrapporter og årsregnskapet. Eventuelle behov for tilleggsbevilgninger skal fremmes gjennom årsbudsjettet og tertialrapportene.»

Etter reglementets punkt 2-3 gjennomføring skal rådmannen utarbeide separate rutiner for gjennomføring av de ulike typene investeringsprosjekter (f eks byggeprosjekt, løpende investeringer, maskiner, inventar/utstyr).

Så langt kan dagens administrasjon ikke se at slike separate rutiner er utarbeidet i etterkant av revisjonen av økonomireglementet fra 2010 og det presiseres derfor følgende:

Det innføres med virkning fra og med i dag følgende:

Prosjektleder skal sørge for at det utarbeides rutiner for prosjektering, byggelederrutiner og rapportering fra byggleder som rutinene allerede etablert i eiendomsforvaltningen pr i dag. Rapport skal være tilpasset prosjektets kompleksitet og størrelse. Små enkle investeringer har normalt ikke behov for spesielle rutiner.

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

Disse rutinene fritar ikke prosjektlederen fra ansvaret om 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.

Aktivitetsplanen 2016 for sentraladministrasjonen inneholder en revisjon av finans- og økonomireglementet for perioden mai/juni slik at rutinene blir en fast del av dette.

Når det gjelder organiseringer av prosjektgjennomføring, vil administrasjonen komme tilbake til detaljer i løpet av våren slik at også denne også blir en del av økonomireglene. Her vil en vurdere videre intern rapportering, fast byggekomite(er), størrelser og kompleksiteter rundt organisering av alle typer prosjekter.

En ber om at alle de berørte parter innhenter eiendomsavdelingens rutiner på området.

Ordningen innføres umiddelbart.

Med hilsen

Knut Haugestad
Rådmann

David Eriksen
økonomisjef

Dokumentet er elektronisk godkjent.

VEDLEGG 5 - ANERKJENTE RAMMEVERK FOR INVESTERINGSPROSJEKTER

Difi-modellen

Difis prosjektmodell kan illustreres gjennom figuren vist under. I tillegg til at modellen gir en oversikt over faser og kronologien i prosjektløpet, gir den informasjon om hva som bør vurderes i forbindelse med hver av fasene. Hver fase inneholder en rekke elementer/spørsmål som bør vurderes underveis. I tillegg til fasene beskrives også seks beslutningspunkter med vurderinger som bør foretas før kommunen velger å gå over i neste fase.



Kilde: www.prosjektveiviseren.no

Prosjektmodellen er basert på den internasjonalt anerkjente prosjektledelsesmetoden PRINCE2® (PRojects IN Controlled Environments), som er en anerkjent sertifisering for prosjektledelse. PRINCE2 er i dag utbredt i store deler av verden. Difi har tilpasset den generelle metodikken fra PRINCE2 gjennom blant annet å forenkle den, tilpasse særlig vanskelige begreper og integrere DFØs veiledere og retningslinjer. Difi-modellen er opprinnelig utviklet for å bidra til vellykkede digitaliseringsprosjekter, men kan ifølge Difi med små justeringer benyttes for alle typer prosjekter, herunder byggeprosjekter.

Statens prosjektmodell

Statens prosjektmodell stiller overordnede krav til hvilke dokumentasjon som må fremskaffes i ulike deler av prosjektets tidlige fase. Hensikten er å sikre at riktig prosjekt blir valgt og at prosjektene gjennomføres på en effektiv måte.

Staten har et eget rundskriv som gir en fremstilling av statens prosjektmodell for investeringsprosjekter. Dokumentet beskriver kravene til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten og har et særlig fokus på konseptfasen. Både utredning av konsepter, samt kvalitetssikring av (KS1 og KS2) og beslutning om konseptvalget er beskrevet. I tillegg beskrives krav til forprosjektfasen, kvalitetssikring av forprosjektet og når investeringsprosjektet skal vedtas gjennomført.



Kilde: Regjeringen.no

En utdyping av de ulike elementene i et rammeverk

Nedenfor redegjøres det for de viktigste elementene i et rammeverk. Det er ikke dermed sagt at alle elementene er like relevante eller skal ha dette omfang for en kommune som Eidsvoll. Men det kan tjene som en redegjørelse for rammeverket og hvordan det er tenkt brukt, men må altså tilpasses den enkelte kommune. Rådmannen og hans stab må vurdere hva som er behovet i Eidsvoll kommune, og kommunestyret må få seg forelagt rutiner som berører ansvar og rolledeling mellom politikk og administrasjon.

Konsept- og tidligfase

Først av alt bør det foretas en tidligfasevurdering av innmeldte ønsker og behov. Formålet med denne fasen er å prioritere og å beslutte hvilke behov/tiltak som skal utredes videre i en konseptvalgutredning.

I konseptvalgutredningen defineres konkrete behov, mål og overordnede krav som gir føringer for å vurdere alternative konsepter. I denne fasen fokuseres det på hva en ønsker å oppnå med tiltaket og hvordan dette kan ivaretas av ulike alternative konsepter. Formålet med denne fasen er å vurdere flere alternative konsepter som tilfredsstillende behov, mål og krav slik at riktig konsept blir valgt i en kost-/nyttevurdering.

Planlegging

Forprosjektfasen detaljerer det konseptet som ble besluttet videreført i konsept- og tidligfasen. Formålet med forprosjektet er å planlegge, slik at prosjektet kan gjennomføres innenfor fastsatt tid, kostnad og kvalitet.

Kjent og enhetlig metodikk med beskrivelse av fasene og hvilke kontroller som skal gjennomføres er viktig for å ha et modent internkontrollrammeverk og for å kunne gjennomføre en hensiktsmessig oppfølging av prosjektene. Det er de samme typer problemstillinger som må vurderes uavhengig av om det er en stor eller liten investering. Det arbeidsmessige omfanget av planleggingen og kravene til oppfølging vil være påvirket av kompleksiteten, hvorvidt standardiserte løsninger benyttes, og det økonomiske omfanget.

Prosjektmetodikken fokuserer på de samme hovedtemaene som er avgjørende for all virksomhetsstyring, herunder bl.a. å definere klare mål og krav til resultater, oppfølging av budsjett, internkontroll, risikovurderinger, kompetanseoppbygging, tydelighet i roller og ansvar og at administrasjonen og kommunestyret kan være sikker på at det er tilstrekkelig kvalitet i det som

leveres. Der det finnes behovsplaner, langtidsplaner mv. vil disse være grunnlag for initiativ til å iverksette utredning av investeringen. De vil gi innspill til behov- og målanalysen for investeringen.

Beslutningspunkter

Som del av prosjektmetoden og beskrivelse av internkontrollen bør det stilles krav til hvilke aktiviteter som skal gjennomføres i hver prosjektfase, og defineres klare beslutningspunkter mellom fasene. Det bør defineres hvem som har beslutningskompetanse og hvilket beslutningsgrunnlag som skal legges til grunn ved hvert beslutningspunkt. Det bør også defineres om og når det bør stilles krav til kvalitetssikring av beslutningsunderlag. Klare retningslinjer og krav til gjennomføring av hver fase bidrar til å sikre at viktige hensyn tas og at beslutninger tas i rett rekkefølge. Kvalitetssikring av underlag for kritiske beslutningspunkter bidrar til å redusere risiko.

Kvalitetssikring

Alle større investeringer bør kvalitetssikres. Grunnen for å gjennomføre kvalitetssikring er for å bekrefte eller sikre tilstrekkelig kvalitet i beslutningsgrunnlaget for prosjektet. Omfanget av dokumentasjonen vil variere etter investeringens størrelse, kompleksitet og risiko, men tilnærmingen og metoden er den samme for store og små investeringsprosjekter. Administrasjonen har et generelt ansvar for kvaliteten på virksomhetens leveranser. Dette innebærer et ansvar for å sørge for at kvaliteten etterprøves av noen med god kompetanse og tilstrekkelig avstand til de som har utarbeidet utredninger og dokumenter. Kvalitetssikring er ikke et mål i seg selv, men et ledd i internkontrollen for virksomhetslederen når de skal vurdere om de **framlagte** planene har tilfredsstillende kvalitet til at kommunen kan påta seg det ansvaret som ligger i å fremme dem for vedtak/bevilgning. Administrasjonen får gjennom kvalitetssikrede planer et bedre beslutnings- og prioriteringsgrunnlag.

Roller og ansvar

Investeringsprosesser er utfordrende med mange interessenter involvert. Det er derfor viktig å ha gode prosessbeskrivelser og prosjektmetodikk for å beskrive roller og ansvar i prosjektgjennomføringen. Metodikken må inneholde en presisering av hvilket ansvar som tillegges hvert nivå i prosessen og vil bidra til å sikre god planlegging og forutsigbarhet. Det er også viktig at det blir utarbeidet en hensiktsmessig fullmaktstruktur som sikrer at rette instanser og personer blir involvert i beslutninger og sikrer fremdrift.

Bestilling, mandat og styringsdokument

En prosjektorganisasjon som gjennomfører flere prosjekter bør ha en standardmal for prosjektmandat og styringsdokument. Ved å ha standardiserte maler vil det være enklere å sette seg inn i hvert prosjekt og kunne følge disse opp. Prosjektmandatet bør legges til grunn og eventuelt justeres ved vedtak i kommunestyret. Med bakgrunn i mandatet bør det utarbeides et styringsdokument som prosjektene skal styres etter og som oppdateres underveis i prosjektgjennomføringen. Dette vil kunne sikre god forankring av hva prosjektet skal være for alle interessenter og at prosjektet leverer i henhold til mål og omfang. Klare rammer og mål gjør det også lettere for prosjektleder å styre prosjektet.

Kostnads- og styringsramme

Det bør defineres tydeligere hva som skal omfattes av økonomiske rammer og hvordan rammen skal forholde seg til prisstigning underveis i prosjektgjennomføring og planlegging. Dersom dette

ikke tas hensyn til, vil dette bidra til at man kan undervurdere kostnadene for å gjennomføre prosjektet.

Det bør etableres et skille mellom kostnads- og styringsramme og disse bør oppdateres i forbindelse med overgang til gjennomføringsfasen. Typisk vil usikkerhet være betydelig redusert fra mulighetsstudiet i takt med at løsningen har blitt mer detaljert. Usikkerhetspåslaget bør derfor normalt kunne reduseres. Samtidig vil mange nye problemstillinger normalt dukke opp etter hvert som løsningen detaljeres, noe som kan påvirke styrings- og kostnadsramme i både positiv og negativ retning. For at rammen skal være relevant å styre etter i gjennomføringsfasen og for at de langsiktige økonomiplanene og planlagt likviditetsbehov skal være så presist som mulig bør rammer oppdateres etter detaljplanleggingen. Prosjektet bør ikke disponere usikkerhetsavsetningen, denne bør disponeres av prosjekteier. Klare rammer er viktig for å kunne styre prosjektene hensiktsmessig.

Krav til risikovurderinger og usikkerhetsstyring

Det bør gjøres vurdering av risiko og usikkerhet av prosjektene. I prosjektrammeverket bør det fremkomme hva slags risiko- og usikkerhetsanalyser som skal gjennomføres, når og hvordan de skal følges opp. Ved å ha oversikt over prosjektets risikoer og usikkerheter er det mulig å sette inn tiltak for å redusere risiko og kunne handle mer proaktivt.

Krav til rapportering

Det bør være en fast mal for prosjektrapportering i kommunen. Denne bør dekke krav til innhold, frekvens og struktur på rapportering. Dette vil kunne bidra til å lette både oppfølging av prosjektene for styringsgruppen samt strukturere arbeidet for prosjektet og sikre at sentrale risikoer og krav følges opp. Det er viktig med regelmessig oppfølging og kontroll med hvert enkelt prosjekt (kostnadsramme, regnskap tidligere år, revidert budsjett, regnskap per dato, påløpte kostnader og forventet sluttkostnad/prognose). Rapporteringen bør i tillegg fange opp risiko/usikkerhet, avvik på økonomi, omfang og kvalitet og fremdrift.

Et eksempel fra Oslo kommune

Oslo kommune har utarbeidet en overordnet prosjekthåndbok som setter noen prinsipper for gode investeringsprosesser i kommunen. Prosessen er illustrert enkelt i figuren under, sammen med en beskrivelse av de ulike fasene. Videre gir dokumentet informasjon om hvordan investeringer skal kvalitetssikres, her henvises det til instruks for investeringer i kommunens økonomireglement. I dokumentet beskrives de ulike beslutningspunktene, samt roller og ansvar underveis i hele prosessen. Hele dokumentet er på 14 sider og gir henvisninger til aktuelle veiledere som benyttes underveis. Oslo kommune har blant annet en egen veileder for konseptvalgutredninger.

