

Rapport

VÅLER KOMMUNE

27.01.2023

Forvaltningsrevisjon
**Planlegging og prosjektering
av investeringsprosjekter**

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Prosjektmandat	3
3	Fremgangsmåte	4
	3.1 Problemstillinger	4
	3.2 Avgrensning	4
	3.3 Om revisjonskriterier	5
	3.4 Revisjonsmetoder	5
4	PROBLEMSTILLING 1 – Beslutningsgrunnlag	7
	4.1 Revisjonskriterier	7
	4.2 Datagrunnlag	8
	4.3 Vurderinger	15
	4.4 Konklusjon og anbefalinger	16
5	PROBLEMSTILLING 2 – Fremdrift og økonomi	17
	5.1 Revisjonskriterier	17
	5.2 Datagrunnlag	17
	5.3 Vurderinger	24
	5.4 Konklusjon og anbefaling	25
6	PROBLEMSTILLING 3 – Rapportering	26
	6.1 Revisjonskriterier	26
	6.2 Datagrunnlag	26
	6.3 Vurderinger	30
	6.4 Konklusjon	30
7	KILDER / LITTERATUR	31
8	Vedlegg	32
	8.1 Utleddning av revisjonskriterier	32
	8.2 Kommunedirektørens uttalelse	40

1 SAMMENDRAG

Østre Viken kommunerevisjon har på oppdrag fra kontrollutvalg og kommunestyre gjennomført en forvaltningsrevisjon av «Planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter» i Våler kommune. Å sikre en god internkontroll knyttet til investeringsprosjekter er blant annet viktig for å unngå feilinvesteringer, da dette kan få direkte følger for enkeltinnbyggere gjennom dårligere tjenestetilbud eller høyere lokale skatter og avgifter.

I denne forvaltningsrevisjonen har Østre Viken kommunerevisjon IKS undersøkt om Våler kommune har sørget for god planlegging, fremdrift og økonomi samt rapportering til politisk nivå ved å besvare følgende problemstillinger:

1. Har Våler kommune et system og en praksis som sikrer at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag før vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter?
2. Har Våler kommune et system og en praksis som sikrer oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi i investeringsprosjekter?
3. Har Våler kommune et system og en praksis som ivaretar tilstrekkelig grad av rapportering i investeringsprosjekter?

Revisjonens gjennomføring

Kommuneloven har ingen bestemmelser som eksplisitt pålegger kommunen å styre sine investeringer på en bestemt måte. Kommunedirektøren må imidlertid sikre betryggende kontroll med sin forvaltning, herunder også at saker blir forsvarlig utredet. For å operasjonalisere hva som skal til for å sikre betryggende kontroll i investeringsprosjekter har revisjonen tatt utgangspunkt i teori om prosjektstyring¹. Kommunen er ikke pålagt å følge denne teorien, men revisjonen anser den som retningsgivende for god praksis på området. Utleddning av revisjonskriterier følger i kapittel 8. Punktvis oppsummering av kriteriene fremkommer under problemstillingene i avsnittene 4.1 og 5.1. og 6.1.

For å besvare prosjektets problemstillinger har vi analysert kommunens rutiner og retningslinjer for arbeidet med investeringsprosjekter og gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner. Vi har også innhentet data fra kommunens regnskapssystem «Visma Enterprise».

For å vurdere kommunens praksis har vi valgt ut ett av kommunens største investeringsprosjekt de siste årene; Kirkebygden barneskole og Våler ungdomsskole (KBS og VUS). Vi har gjennomgått tilgjengelig dokumentasjon, gjennomført intervjuer og foretatt regnskapsanalyse. En nærmere redegjørelse for prosjektets metodebruk følger i kapittel 3.

Revisjonens funn og konklusjoner

Samlet sett er det revisjonens konklusjon at kommunen i all hovedsak har en forsvarlig styring av sine investeringsprosjekter. Vi legger til grunn at kommunen har etablert rutiner og prosedyrer samt maler som sikrer minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Systemet definerer roller, krav til beslutningsunderlaget og beslutningspunkter mellom ulike faser i prosjekter. Prosjekthåndboken kommunen har utarbeidet sikrer at det blir ut-

¹ «Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Concept rapport Nr 45»

arbeidet en prosjektbeskrivelse og denne inneholder elementer som også ivaretar kostnadsestimering, risikovurdering og kvalitetssikring. Informasjon, kommunikasjon og avvikshåndtering sikres gjennom prosedyrer for rapportering, faste møtepunkter, samt faste kontaktpersoner og godt samarbeid mellom prosjektdeltakerne. Vi mener at prosjekthåndboken, som nok er kommunens viktigste dokument for styring av investeringsprosjekter, med fordel kunne gitt noe mer detaljerte føringer.

Basert på den dokumentasjonen vi har fått forelagt er det vår oppfatning at flere anbefalte elementer er tatt med i styringen av det utvalgte prosjektet. Vi legger blant annet til grunn at det er utarbeidet behovsvurderinger og kostnadsanslag, etablert et prosjektstyre og relevant kommuneområde har vært involvert i idefasen. Vi mener likevel at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til utarbeidelse av strategisk analyse for det utvalgte investeringsprosjektet, og at denne analysen også har forankring i Kommuneplanens samfunnsdel.

Revisjonens undersøkelse viser at kommunen har en prosjektmodell som beskriver og avklarer prosjektets organisering, ansvar og roller, samt sikrer en god styring av prosjekter. Kommunen gjennomfører risikovurderinger i prosjektets tidlige fase i det utvalgte prosjektet, og det foreligger et eget prosjektregnskap som viser god kostnadsstyring og kostnadsoppfølging. Oppfølging av fremdrift og økonomi er ivaretatt gjennom månedlige rapporteringer fra eksternt prosjektleder til kommunen om status hvor det også fremgår bruk av budsjetterte timer samt kostnadsestimater. Ifølge kommunen blir all kommunikasjon med eksterne arkivert i ESA, revisjonen kan imidlertid ikke se at det er utarbeidet en skriftlig rutine for hvordan denne kommunikasjonen eller prosjektregnskapet for skoleprosjektet skal arkiveres eller journalføres.

Kommunen har utarbeidet skriftlige rutiner for rapportering på investeringsprosjekter til politisk nivå, med fokus på vesentlig styringsinformasjon som fremdrift, økonomi, kvalitet og risiko. Det er også lagt opp til at årsakene til avvik må forklares, at konsekvenser skal vurderes og at eventuelle korrigerende tiltak skal foreslås.

Basert på dokumentasjon og revisjonens gjennomgang av kommunens investeringsregnskap er det vår oppfatning at det er foretatt rapportering til kommunestyret i kvartals-/tertialrapporter, årsregnskaper og årsrapporter. Det er imidlertid uklart hva som legges til grunn i begrepet «prosjekter/investeringer av særlig politisk interesse» i kommunens Reglement for investering og hvordan dette skal praktiseres. Det er også uklart for revisjonen om kommunens praksis vedrørende rapportering av investeringsprosjekter til administrativt nivå er i henhold til investeringsreglementet.

Basert på revisjonens vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør:

- a) vurdere om prosjekthåndboken skal oppdateres med å gi flere detaljerte føringer
- b) etablere en skriftlig rutine som skal sikre at de malene som kommunen har laget for investeringsprosjekter, for eksempel malen «Prosjektmandat», tas i bruk ved planleggingen av investeringsprosjekter
- c) etablere en skriftlig rutine som sikrer at det utarbeides strategisk analyse ved større prosjekter
- d) utarbeide skriftlig rutine for arkivering og journalføring av rapportering fra eksternt prosjektleder

2 PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* RSK 001 (NKRF² 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger³, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Våler kommune i sak 70/21 (9. desember 2021). Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 1. desember 2021.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mai 2022 - januar 2023. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 25.01.2023 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg (kapittel 8.2).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av oppdragsansvarlig revisor Jolanta Betker og forvaltningsrevisor Dag Henriksen. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kommunens kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 27. januar 2023

Jolanta Betker (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Dag Henriksen (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

² NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

³ Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

1. Har Våler kommune et system og en praksis som sikrer at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag før vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter?

Underveis i prosjektet kom revisjonen frem til at prosjektplanens opprinnelige ordlyd for denne problemstillingen ikke var helt i tråd med ordlyden i revisjonskriterienes underlagsmateriale. Av kommuneloven fremgår det at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Forsvarlig utredet er ikke videre definert i kommuneloven, men forvaltningsloven og offentlighetsloven inneholder noen bestemmelser om tilstrekkelig utredninger. På bakgrunn av dette vurderte revisjonen at ordlyden skulle justeres slik at den er i bedre samsvar med underlagsmaterialet.

Concept rapport Nr 45 – «Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til Beslutningsunderlag» - sier at et forsvarlig beslutningsgrunnlag må inneholde en konseptutredning og en prosjektbeskrivelse. Under denne problemstillingen har vi undersøkt kommunens system og praksis som ligger til grunn for å sikre at det foreligger et godt beslutningsgrunnlag generelt for investeringsprosjekter. Med beslutningsgrunnlag menes de opplysninger og vurderinger som ligger til grunn for vedtaket som kommunestyret har truffet.

2. Har Våler kommune et system og en praksis som sikrer oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi i investeringsprosjekter?

Under denne problemstillingen har vi kontrollert om kommunen har et system og en praksis som blant annet sikrer at det gjennomføres risikovurderinger i planleggingsfasen av prosjektet, samt om kommunen har en prosjektmodell som beskriver organisering, ansvar og roller som bidrar til styring og kontroll av gjennomføringen av investeringsprosjekter. Vi har også undersøkt systemet kommunen har for å sikre kostnadsstyring og kostnadsoppfølging.

3. Har Våler kommune et system og en praksis som ivaretar tilstrekkelig grad av rapportering i investeringsprosjekter?

Under denne problemstillingen har vi kontrollert om kommunen har systemer som sikrer rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse og fra administrativ ledelse til folkevalgte organ, samt hvordan rapporteringen gjennomføres i praksis.

I tillegg til å kontrollere kommunens systemer som ligger til grunn for investeringsprosjekter, har vi også undersøkt kommunens praksis knyttet til gjennomføringen av et investeringsprosjekt.

3.2 Avgrensning

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet tar ikke for seg kommunens etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. I gjennomgang av praksis har vi avgrenset oss til investeringsprosjektet Kirkebygden barneskole og Våler ungdomsskole, heretter kalt «KBS og VUS». Dette fordi dette er det største prosjektet kommunen har påbegynt i nyere tid.

3.3 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.4 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Regnskapsanalyse

Revisjonen har gjennom dokumentanalyse og intervjuer gjennomgått rutiner og fått beskrivelser av praksis. For å undersøke hvordan relevante rutiner etterleves har revisjonen benyttet seg av et utvalg av dokumenter for å få et innblikk i utredninger, vedtak, rapportering og oppfølging fra kommunen. Revisjonen fant det hensiktsmessig å kombinere dette med regnskapsanalyse for å et mer utfyllende bilde av kommunens praksis og prosesser for å bedre kunne svare ut revisjonskriteriene.

3.4.1 Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Vi har også gjennomgått saksfremlegg, kommunestyrevedtak og diverse eksterne rapporter.

Disse dokumentene oversendt fra kommunens kvalitetssystem, samt relevante rapporter fra ulike konsulenter gir samlet en oversikt over de skriftliggjorte rutinene og systemene kommunen har for planlegging og prosjektering av investeringsprosjekter. Dokumentanalyse gir derimot ikke innsyn i prosesser som ikke er skriftliggjort. I tillegg kan dokumenter som revisjonen får oversendt være utdaterte i forhold til gjeldende praksis.. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår i kapittel 8.

3.4.2 Intervjuer

Det er totalt gjennomført 3 intervjuer:

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef miljø og teknikk
- Prosjektkoordinator

Disse intervjuene fant sted i desember 2022. Dette er personer som i kraft av sin stilling har spesifikk informasjon og kunnskap om prosjektet. Revisjonen fikk i disse intervjuene høre intervjuobjektens erfaringer og beskrivelser av systemer og praksis. I tillegg fikk revisjonen et innblikk i intervjuobjektens egne refleksjoner, tanker og erfaringer. Når denne typen intervjuer kombineres med dokumentanalyse gir dette revisjonen et godt innblikk i både dokumenterte rutiner, mer uformelle rutiner og praksis (gjeldende sedvane). Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser. Revisjonen har i tillegg til disse intervjuene innhentet svar fra kommunens økonomisjef vedrørende spørsmål om sluttrapport/sluttregnskap for investeringsprosjekter.

3.4.3 Regnskapsanalyse

Revisjonen har gjennomgått kommunens regnskapssystem og sett på registrering av investeringsprosjekter. Dette omfatter en gjennomgang av hvordan kommunens bokføring har foregått, praksis for godkjenning av fakturaer, samt hvordan nøkkelpersoner mottar rapporter fra regnskapssystemet.

4 PROBLEMSTILLING 1 – BESLUTNINGSGRUNNLAG

Problemstilling 1: Har Våler kommune et system og en praksis som sikrer at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag før vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter?

4.1 Revisjonskriterier

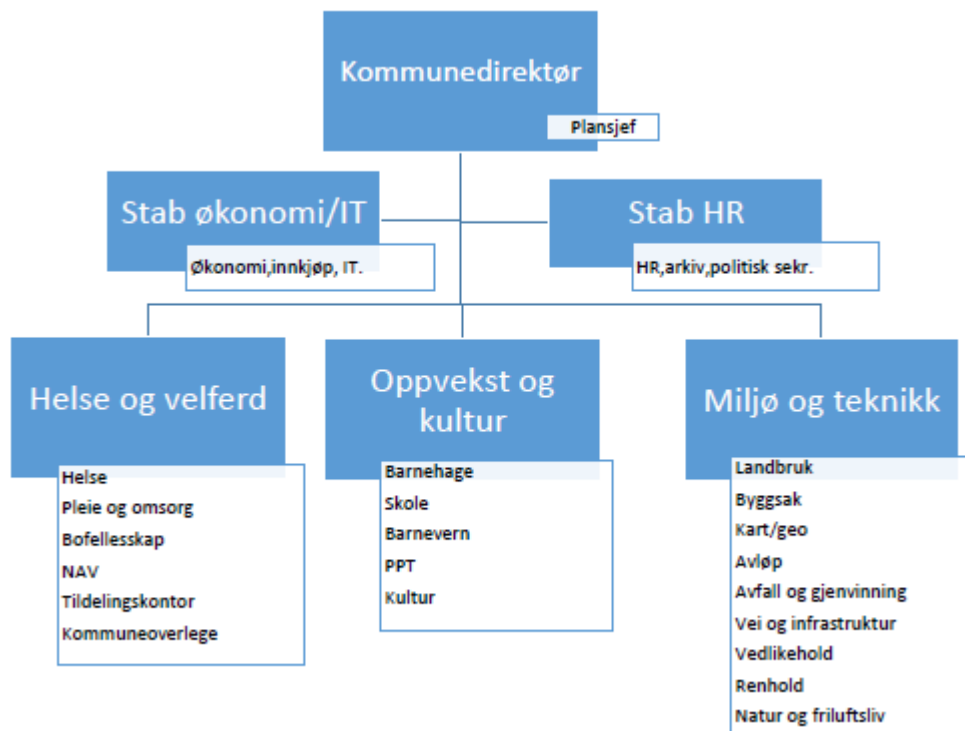
- Kommunen bør ha skriftlige rutiner som sikrer at det gjennomføres konseptutredning av mulige investeringsprosjekter. Konseptutredningen bør inneholde:
 - Behovsanalyse
 - Strategisk analyse
 - Alternativ analyse
- Kommunen bør ha skriftlige rutiner som sikrer at det utarbeides en klar prosjektbeskrivelse, før prosjektbeskrivelsen presenteres til oppdragsgiver (kommunestyret). Prosjektbeskrivelsen bør inneholde:
 - Prosjektnavn, dato og prosjektleder
 - Bakgrunn
 - Forutsetninger og rammer
 - Effektmål
 - Resultatmål
 - Faser og oppgaver
 - Organisering
 - Fremdriftsplan
 - Kostnadsestimat som beskriver usikkerheter
 - Kost/nytte
 - Kritiske faktorer

Utleddning av revisjonskriteriene fremkommer i kapittel 8.1.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Kommunens organisering

Våler kommune har organisert sin virksomhet i tre kommunalområder for tjenestelevering, og to staber som ivaretar kommunens fellesfunksjoner. Dette fremgår av kommunens hjemmeside.



Figur 1 Organisasjonskart for Våler kommune

Det fremgår av Økonomiplan 2022-2025 at stabenes rolle i organisasjonen er å ha en utviklingsrolle, servicerolle, strategisk rolle og systemrolle. Dette dokumentet viser til at det er tre staber:

- kommunedirektørens stab
- stab økonomi, innkjøp og IT
- stab HR og administrasjon

4.2.2 Internkontroll

Under kommunedirektørens stab vises det i Økonomiplan 2022-25 til at det i 2021 er igangsatt arbeid med helhetlig internkontroll, og at dette systemet vil bli implementert i 2022. Av samme dokument fremgår det også at innføring av helhetlig Internkontrollsystem er postert under Stab økonomi/it i budsjettet.

Det er kommunedirektøren som skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og for investeringsprosjekter er det viktig at det foreligger et best mulig beslutningsgrunnlag. Slik det fremgår av kommunens overordnede føringer, har kommunedirektøren plikt til å sørge for at investeringer som legges fram for politisk behandling er forsvarlig utredet. Ved investeringsbehov for anlegg- og byggeprosjekter skal planavdeling og økonomi være med helt fra foranalysene i tillegg til seksjonen/staben investeringsprosjektet hører til.

4.2.2.1 Skriftlige rutiner som skal sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag

Kommunen har utarbeidet retningslinjer og rutiner for arbeid med investeringsprosjekter i følgende dokumenter:

- Økonomi- og finansreglement
- Prosjekthåndbok
- Prinsipper for investeringsprosesser.

Det finnes i tillegg to maler kommunen har vedtatt skal brukes i investeringsprosjekter. Disse malene er

- Prosjektbegrunnelse og
- Prosjektmandat

Ut over dette er det vedtatt i Økonomi- og finansreglement at det for større prosjekter skal utarbeides gevinstrealiseringsplan tidlig i prosjektet.

4.2.3 Investeringsprosjektet KBS og VUS

Våler kommune har fire ordinære grunnskoler og i tillegg felles kulturskole og voksenopplæring med Moss kommune. De fire grunnskolene i Våler med elevtall fra 2023 er:

- Våk skole 1-7 trinn har ca. 260 elever
- Svinndal skole 1-7 trinn har ca. 80 elever
- Kirkebygden skole 1-7 trinn har ca. 220 elever
- Våler ungdomsskole 8.-10. trinn – 220 elever

Kommunen har en jevnt økende befolkning:

År	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Personer	5335	5471	5593	5736	5805	5913

Tabell 1: Befolkning i Våler (SSB)

Det ble vedtatt av kommunestyret i oktober 2018 at det skulle lyses ut anbud for investeringsprosjektet «Nye Kirkebygden barne- og ungdomsskole». Det ble samtidig vedtatt at gjennomføringen av prosjektet skulle skje som «Totalentreprise med samspill - Samspillmodellen⁴», og at det skulle bygges etter alternativ 1B presentert i Mulighetsstudie av oktober 2018 levert av Østre linje. Dette alternativet innebærer å bygge helt ny ungdomsskole øst for eksisterende barneskole, og rive det gamle ungdomsskolebygget ved ferdigstillelse av ny skole. Forslaget innebar også en utvidelse av barneskolen.

Året etter, i juni 2019 fatter kommunestyret følgende vedtak som skal ligge til grunn i investeringsprosjekter:

1. Våler kommune har som målsetting at oppføring av kommunale bygg skal skje innenfor bærekraftige rammer, med fornybare råstoffer og med minimum 50 % reduksjon av CO2 utslipp sammenlignet med bygg etter dagens forskriftskrav.
2. Bygg i kommunens regi skal alltid vurderes utført i massivtre eller reisverk av trematerialer og dette skal fremgå av anbudsgrunnlaget.
3. Ovennevnte mål skal innarbeides i alle kommunale planer.

⁴ Hovedtanken i modellen er at alle skal dra i samme retning mot et felles mål, både byggherren med sine krav og ønsker, samt entreprenører og arkitekter sine mål og ideer.

Videre ble det i februar 2021 vedtatt at Kirkebygden barne- og ungdomsskole skulle deles til to enheter, og at de to nye enhetene skulle hete Kirkebygden barneskole (KBS) og Våler ungdomsskole (VUS).

Torsdag 8. april 2021 brant store deler av Våler ungdomsskole ned. Det ble vedtatt i juni 2021 på bakgrunn av dokumentet Volumstudie levert av BAS arkitekter, at kommunestyret anbefaler alternativ 2 for barneskole, inkl. opsjon flerbrukshall som er foretrukket alternativ. Kommunestyret anbefaler også at det er alternativ 2 for ungdomsskole, inkl. opsjon svømmehall som er fortrukket alternativ. Utvidelse av barneskolen og bygging av ny ungdomsskole er et stort og viktig prosjekt for kommunen. Fra juni 2021 er nå navnet på prosjektet «Kirkebygden barneskole og Våler ungdomsskole (KBS og VUS)» Samtidig ønsket kommunestyret å signalisere følgende retning:

- Vi ønsker at det ved utforming av Vålers nye skoler skal det holdes fokus på tradisjonell lokal arkitektur, med rene linjer.
- Vi ønsker bruk av varige materialer og løsninger som står seg i skiftende klima uten stort vedlikeholdsbehov; f.eks. tegl, skifer, stein, tre, og glass. Ved bruk av saltak, evt. pulttak, og unngå flate tak.
- Kommunestyret ønsker også en god utenomhusplan, med gode uterom med overbygg for elever ved regn, som har fokus på aktivitet og samhold (møteplass), samt lite krav til vedlikehold - sommer som vinter. (husk plass til snø) Plan for parkering og internlogistikk er viktig.
- Nye Våler ungdomsskole skal være en viktig del av sentrumsutviklingen i kommunen vår. Den skal være en levende skole, som kan benyttes «hele» døgnet. En skole som skal romme mer enn undervisning.
- Kommunestyret er opptatt av miljø og bærekraft, ønsker derfor at vi ser på ulike energiløsninger, som f.eks. solfangere, solceller, bioenergi (eget flisfyringsanlegg til skolen) m.fl. Vi ønsker et energieffektivt-/økonomisk bygg.
- Viktig å legge til rette for fremtidig utvidelse av skolene.

Barneskolen ble vedtatt utvidet med arealer til en elevkapasitet tilsvarende 300 elever, og ny ungdomsskole skulle også bygges til elevkapasitet på 300 elever. Senere ble det vedtatt ytterligere utvidelse av begge skolene.

4.2.4 Prosjektets faser og beslutningspunkter

Det fremgår av Økonomi- og finansreglement kapittel 8. Reglement for investering, at Våler kommune skal følge modellen under utarbeidet av Digdir (Digitaliseringsdirektoratet). Modellen gir en oversikt over prosjektets faser og beslutningspunkter, og slik det fremgår av kommunens rutine skal de største investeringene bli ideelt initiert og politisk forankret gjennom kommuneplanen, deretter i foranalyser som behovsanalyser, og annet planverk (strategier, hovedplaner, temaplaner etc.). Behovene vurderes samlet og danner det vesentlige av grunnlaget for kommunedirektørens forslag til handlingsprogram. Foranlysene gir grunnlag for hvilke konseptvurderinger som skal igangsettes, og ligger foran konseptfasen i prosjektmodellen under.

Samme modell brukes i dokumentet Prosjekthåndbok, hvor hver fase er utførlig forklart. I Prosjekthåndboken fremgår det at dette er Våler kommunes rammeverk for prosjektmetodikk, og tar utgangspunkt i de samme sju prinsippene for god prosjektstyring og -gjennomføring som Digdir legger til grunn i prosjektveiviseren, som er en felles prosjektmodell for offentlig sektor.

Et sentralt prinsipp i denne modellen er å styre prosjekter gjennom definerte *faser* med beslutningspunkter som markerer overgangen fra en fase til neste. Dette gir ledelsen bedre styring og mulighet for kontroll med ressursinvesteringen, leveranser og effekter (gevinster) gjennom hele prosjektet. For å skape en fornuftig planleggingshorisont, legges det en overordnet plan for hele prosjektet, samt milepæler for hver fase.



Figur 2: Prosjektveiviseren fra Digdir

Kommunalsjef for seksjon miljø og teknikk er involvert i de fleste investeringsprosjekter da de aller fleste kommer inn under kommunalområde miljø og teknikk. Kommunalsjefen forteller at det i praksis er like stor vekt på alle fasene i et prosjekt, og at det er rapporteringen som viser hvordan framdriften i prosjektene går. Anbudsdokumentet inneholder krav til hvordan rapportering skal foregå. Han sier han er involvert i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget ved at han beskriver behovene og hva kommunen trenger av investeringer innenfor sitt kommunalområde.

For prosjektet KBS og VUS var kommunalsjefen inne i den tidlige fasen. Han hadde ansvaret for utarbeidelsen av mulighetsstudiet, Vålerdugnaden⁵, kontrahering av prosjektledelse samt kontrahering av konsulenttjeneste innenfor de forskjellige fagene som bygging av ny skole krever. Kommunalsjefen forteller også at det ikke direkte er utarbeidet en Gevinstrealiseringsplan eller en Prosjektbegrunnelse for dette investeringsprosjektet. Kommunen trenger en ny skole bl.a. fordi den gamle brant, da er det innlysende at man ikke trenger en ytterligere begrunnelse for å bygge ny skole.

Kommunedirektøren forteller at A.L. Høyer⁶ er engasjert som byggherrerepresentant i dette investeringsprosjektet, og at de må kjøpe denne typen kompetanse eksternt. -De har vi tett kontroll med nå, oppgir direktøren, og de var med på å utarbeide anbudsdokumentene. Videre forteller han at de også fikk med WSP⁷ for å styre prosjektet, hvor det også var en voldsom medvirkningsprosess der befolkningen fikk ta del i planleggingen av prosjektet. Kommunedirektøren sier at det er viktig med oversikt over hva et prosjekt skal inneholde, og de følger det interne dokumentet Prosjekthåndboken. I store prosjekter settes fase 1 bort til eksterne og nå har de avtale med Holte Consulting⁸ som har utarbeidet KS1⁹ og KS2¹⁰.

Kommunedirektøren forteller at de i deres framskrivning av behov så frem mot 2030, og det ble konkludert med at skolens bygningsmasse kunne bli for liten med tanke på befolkningsveksten. Kommunestyret bestilte en utredning av økning av arealet, og denne ble kvalitetssikret av Holte Consulting som utarbeidet et addendum til KS1-Rapporten. Kommunedirektøren forklarer at for større prosjekter er første fase KS1 (kvalitetssikring av konseptvalg før beslutning om å starte forprosjekt), og neste fase er KS2 (kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag før fremleggelse for endelig investeringsbeslutning), slik er faseskillet markert. Kommunedirektøren forteller at løpet egentlig var satt for dette prosjektet, men så brant

⁵ Medvirkningsprosess der befolkningen fikk ta del i planleggingen av prosjektet.

⁶ A.L. Høyer: Frittstående og selvstendig rådgivende ingeniørfirma innenfor fagområdene byggeteknikk, bygningsfysikk og prosjektadministrasjon, som tilbyr spisskompetanse innen prosjektledelse.

⁷ WSP: Et av Norges ledende tekniske rådgiverselskap.

⁸ Holte: En ledende leverandør av tjenester innenfor prosjektrådgivning og operativ [prosjektledelse](#).

⁹ Kvalitetssikring av konseptvalget (KS1) skal gjennomføres ved avslutning av konseptfasen.

¹⁰ Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2) skal gjennomføres ved avslutning av forprosjekt.

ungdomsskolen ned, og da måtte de se annerledes på dette investeringsprosjektet. Det måtte fremmes ny sak til kommunestyret, de endret konseptvalg og omjusterte prosjektet. Han sier det er kommunestyret som beslutter etter hver fase om de skal gå videre med investeringsprosjektet eller ikke. Ved spørsmål om hvordan han er involvert i utarbeidelse av ulike beslutningsgrunnlag, forteller kommunedirektøren at det er han som vanligvis fremmer saker til kommunestyret, men i dette prosjektet ville han ha en egen prosjektmedarbeider (prosjektkoordinator) som har skrevet sakene med kommunedirektørens penn.

Om sin involvering i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget for KBS og VUS forteller prosjektkoordinatoren at han ikke var med så tidlig i prosjektet, men at prosjektet var i oppstart av skisseprosjekt når han kom inn våren 2021. Han kom inn etter at beslutningsgrunnlaget var vedtatt og han har deltatt siden det. Prosjektkoordinatoren sier at det har vært noen opsjoner nå i ettertid med flerbrukshall og svømmehall, i tillegg til kombinasjonsbibliotek og en utvidelse av skolene fra 300 elever for begge skoler til henholdsvis 350 for barneskole og 360 for ungdomsskole, i tillegg til utbedring av Vålerhallen. Alt dette er vedtatt politisk. Konseptet ble endret etter at skolen brant. Han forteller at det er utarbeidet et Mulighetsstudie hvor det ble foreslått ulike løsninger, og kommunestyret vedtok en av disse. Ved spørsmål om hvordan han arbeidet med prosjektbeskrivelsen og beslutningsgrunnlaget for KBS og VUS, forteller prosjektkoordinatoren at styringsdokument ble laget i samarbeid med arkitekten. Det er i samarbeid med A. L. Høyer, som er innleid prosjektledelse dette er utarbeidet i samarbeid med. Han forklarer at det for investeringsprosjektet KBS og VUS er opprettet en egen prosjektgruppe som han leder. Denne gruppen består av WSP, A.L. Høyer og rektorene. Denne prosjektgruppen rapporterer til prosjektstyret, som igjen består av ledergruppen samt tillitsvalgte for Fagforbundet og Utdanningsforbundet.

Her fremgår en oversikt over politisk involvering i beslutningsgrunnlaget:

- Sak: 47/17 – Kirkebygden barne- og ungdomsskole – Kort og langsiktig løsning
- Sak: 7/18 - Kirkebygden barne- og ungdomsskole – Kort og langsiktig løsning – Ny frist for rapport
- Sak: 24/18 – Rapport med anbefaling ny Kirkebygden skole
- Sak: 53/20 - Rapport med anbefaling ny Kirkebygden skole
- Sak: 59/20 – Kirkebygden skole – Medvirkning og informasjonsstrategi
- Sak: 71/20 – Organisering og fremdrift – prosjekt nye Kirkebygden skole
- Sak: 12/21 – Nye Kirkebygden skole – Orientering
- Sak: 33/21 – Kirkebygden barneskole og Våler ungdomsskole – Valg av konsept
- Sak: 47/21 - Kirkebygden barneskole og Våler ungdomsskole – Opsjon avlastningshall
- Sak: 51/21- Bygging av skole – Orientering
- Sak: 67/21 – Kvalitetssikring av Kirkebygden barneskole og Våler ungdomsskole
- Sak: 1/22 – Bygging av Kirkebygden Barneskole og Våler ungdomsskole – Mulig kapasitetsøkning.
- Sak: 15/22 – Bygging av skole – Kapasitetsøkning
- Sak: 16/22 – Kirkebygden barneskole og Våler ungdomsskole – Økning av hallflate

Kommunen har som nevnt over etablert visse rutiner og systemer som ligger til grunn for investeringsprosjekter generelt. Sammen med dette er det for KBS og VUS i hovedsak Styringsdokument samt Overordnet kontraktstrategi fra november 2022 som ligger til grunn. Det er i tillegg utarbeidet KS1 og KS2 samt diverse rapporter fra WSP.

Revisjonen har fokusert på investeringsprosjekt KBS og VUS, og ser nærmere på konseptutredningen og prosjektbeskrivelsen som ligger til grunn for dette prosjektet.

4.2.5 Konseptutredning

Konseptutredning som del av et beslutningsgrunnlag som skal ligge til grunn i investeringsprosjekter bør inneholde:

- Behovsanalyse
- Strategisk analyse
- Alternativ analyse

4.2.5.1 Behovsanalyse

Det fremgår innledningsvis av dokumentet «Prosjekthåndbok» kapittel 2 at «Det skal gjøres grundig arbeid med behovsvurdering.» Videre i kapittel 3 og avsnittet «Konseptfasen» skal det i denne fasen gis en overordnet analyse av behov. Videre står det at det i Planleggingsfasen skal bestemmes hvilke behov og funksjoner prosjektets løsninger skal oppfylle. Det fremgår av kapittel 5 at «Det skal utarbeides et prosjektforslag når det er identifisert et behov som vurderes organisert som et prosjekt. Prosjektforslaget skal gi beslutningstakere tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om prosjektet skal gjennomføres. Prosjektforslaget skal beskrive bakgrunn og begrunnelse for prosjektet, og gi en overordnet analyse av kritiske faktorer som for eksempel behov.»

Av dokumentet KS1 går det frem at det ble gjennomført digitale brukermøter med henblikk på behovskartlegging. Brukermedvirkningen foregikk i perioden februar-mars 2021. Videre i KS1 står det at «I behovsanalysen skal kommunens reelle behov etableres, og legge videre grunnlag for at riktig beslutning tas. Det er blitt informert fra WSP at barneskolen i dag har nådd sin kapasitet. Det samme var også tilfelle for ungdomsskolen før den brant ned, så behovet var identifisert også før brannen. Det står også at «I tillegg til behovsanalyse for Kirkebygden barneskole og Våler ungdomsskole, har WSP også vurdert følgende alternativer: flerbrukshall for barneskolen, svømmehall i ungdomsskolen, bibliotek og en avlastningshall for Vålerhallen.»

Revisjonen har ikke for KBS og VUS blitt forelagt en behovsanalyse i form av et eget kapittel eller dokument. Av styringsdokumentet fremgår det at «Prognoser for tilflytting og vekst er grunnen til behov for utbygging av skolene med tilleggsfunksjonene bibliotek, svømmehall og volleyballhall.» Videre står det at «Ungdomsskolen hadde nådd sin kapasitet for undervisning, så behovet for utvidelse av kapasiteten var identifisert i forkant av brannen. Ungdomsskolen skulle være i drift i byggeperioden, men byggene skulle uansett ikke brukes til skoleformål ref. sak 24/18. De kartlagte behovene endret seg derfor ikke, men brannen åpnet for å endre plassering for den nye ungdomsskolen. Videre fremgår det av styringsdokumentet at «Kommunen gjennomførte Vålerdugnaden i 2018, dette har vært et verktøy for innbyggerinvolvering for å hente inn innspill og behov til fremtidens skole.» Det ble levert en utredning fra WSP desember 2021 hvor tema var mulig kapasitetsøkning for skolene. Det ble konkludert med at Våler er en vekstkommune og at det sannsynligvis vil komme en fremtidig elevtallsøkning. Det ble anbefalt å gjøre nødvendige grep for å forberede seg på økt elevtall ved å tilrettelegg bygningsmassen for å absorbere dette gjennom dels organisatoriske grep, og dels ved en reell arealøkning som besluttes bygget allerede nå. Utredningen fra WSP ble kvalitetssikret av Holte Consulting i Addenum til KS1 fra februar 2022.

4.2.5.2 Strategisk analyse

Det står i kapittel 3 i Prosjekthåndboken at «Porteføljestyling handler om å styre en prosjektportefølje slik at den til enhver tid er tilfredsstillende i forhold til strategiske og økonomiske målsetninger.» Videre i kapittel 5 står det at «Et prosjekt skal alltid støtte noen av de strategiske formålene eller funksjonene kommunen har.» og at «Overordnet mål handler om prosjektets forankring i kommunens strategiske målsetninger.» Videre om strategi har kommunen i Økonomi- og finansreglement vedtatt denne formuleringen: «Kommuneplanens areal- og samfunnsdel danner det strategiske fundamentet for planleggingen i kommunen, også

i forhold til økonomiområdet. Langsiktige mål og strategier uttrykkes også i meldinger, strategier, temaplaner og behovsanalyser. Og at «De største investeringene blir ideelt initiert og politisk forankret gjennom kommuneplanen, deretter i foranalyser som behovsanalyser, og annet planverk (strategier, hovedplaner, temaplaner etc.). Våler kommune har også utarbeidet dokumentet «Kommuneplanens samfunnsdel». Her er det vedtatt strategiske føringer for blant annet arbeidsplasser, utbyggingsprosjekter, arealstrategi og strategisk næringsplan. Ethvert tiltak eller prosjekt skal ha et sett klart definerte mål. Målene angir tiltakets påtenkte virkning og spesifiseres i den strategiske analysen.

- Samfunns mål beskriver hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under og er knyttet til virkninger for samfunnet.
- Effektmål beskriver hvilke virkninger som søkes oppnådd gjennom tiltaket.
- Resultatmålene spesifiserer leveransen.

Revisjonen har ikke for KBS og VUS blitt forelagt en strategisk analyse i et eget kapittel eller dokument.

4.2.5.3 Alternativ analyse

Det står i kapittel 3 i Prosjekthåndboken at det skal utredes alternative konsepter. Kommunen har opprettet dokumentet Prosjektmodell for investeringsprosjekter. Her er det definert følgende for Konseptanalyser: Utrede alternative konsepter og identifisere det prosjektet som i størst utstrekning gir måloppnåelse og tilfredsstillende kommunens behov. Kommunen har også det førende dokumentet Prinsipper for investeringsprosesser. Her fremgår det at Konseptvalgutredningen utarbeides for blant annet å vurdere flere alternative konsepter. Videre fremgår det at kommunedirektøren må vurdere hvorvidt kvalitetssikret konseptvalgutredning skal behandles i kommunestyret, som eget notat, egen sak eller del av budsjettprosessen, for beslutning om hvilket alternativ som skal utredes og planlegges videre. Her står det også at «Der konseptvalgutredning etter gjennomført KS1 anbefaler et alternativ som ligger over veiledende kostnads mål, skal beslutningen om å starte forprosjektfasen med dette alternativet forelegges kommunestyret». Kommunen har utarbeidet dokumentet «Prosjekthåndbok», som er en veileder til den som skal lede prosjekter i Våler kommune. Her fremgår det av avsnittet «Konseptfasen» at det skal utredes alternative konsepter for et eventuelt prosjekt, og at det beste alternativet skal velges.

Det foreligger utredninger av alternative konsepter fra Østre Linje, BAS Arkitekter og WSP. Holte Consulting har kvalitetssikret dette i KS1 oktober 2021 og i KS2 desember 2022. Slik det er vurdert i KS2 er de grunnleggende forutsetninger konsistent med føringer fra konseptvalget, hvor konseptet som foreligger svarer ut behovet på en god måte.

4.2.6 Prosjektbeskrivelse

Det fremgår av Prosjekthåndboken at prosjekteier representerer oppdragsgiver (KLG) og er ansvarlig for prosjektbeskrivelsen/prosjektmandatet. Prosjektbeskrivelse, eller prosjektmandat som del av et beslutningsgrunnlag som skal ligge til grunn i investeringsprosjekter bør inneholde:

- Prosjektnavn, dato og prosjektleder
- Bakgrunn
- Forutsetninger og rammer
- Effektmål
- Resultatmål
- Faser og oppgaver
- Organisering
- Fremdriftsplan
- Kostnadsestimat som beskriver usikkerheter
- Kost/nytte
- Kritiske faktorer

For prosjektet «KBS og VUS» er det utarbeidet et dokument som kalles «Styringsdokument for KBS og VUS», og dette er dokumentet som regnes som prosjektbeskrivelse eller prosjektmandat. Det fremgår av dokumentet et prosjektnavn, dato og prosjektleder. Videre er det egne avsnitt om bakgrunn, begrunnelse og forutsetninger og rammer. Styringsdokumentet har også egne avsnitt om effektmål og resultatmål. Videre i dokumentet er det skrevet en del om ulike faser i prosjektet og hva som skal gjøres innenfor disse. Det er også et avsnitt som beskriver organiseringen i prosjektet og det er laget en figur som viser roller og bemanning i en organisasjonsplan. Dokumentet omfatter også en overordnet fremdriftsplan. Videre er det et økonomiavsnitt som viser til en kalkyle utarbeidet av WSP samt en kostnadsramme. Økonomiavsnittet sier ingenting om usikkerheter rundt kostnader, men viser til at det lages en egen finansieringsplan for prosjektet i Våler kommune, og det er derfor ikke medtatt i kommunens overordnede investeringsplan. Det fremgår ikke noe om kost/nytte eller om kritiske faktorer i styringsdokumentet.

4.3 Vurderinger

Når beslutningstakere i kommunen skal fatte vedtak i investeringsprosjekter, er beslutningsgrunnlaget vesentlig. Et forsvarlig beslutningsgrunnlag må inneholde en konseptutredning og en prosjektbeskrivelse.

Kommunen har presentert flere dokumenter som omhandler investeringsprosjekter i sitt kvalitetssystem, og har definert flere roller og funksjoner knyttet til arbeidet med dette. Kommunen har et eget reglement for investering, og dette sammen med veilederen «Prosjekthåndboken» utgjør en god retningslinje for arbeidet med større prosjekter. Retningslinjen er til dels overordnet, da det ikke presiseres i særlig grad på detaljnivå. Dette gir større rom ved utformingen av ulike prosjekter, men det kan også være sårbart.

Selv om retningslinjene for investeringsprosjekter til dels er overordnet, er det revisjonens inntrykk at prosjektgruppen for KBS og VUS har høy kompetanse med god oversikt og styring. Dermed blir de fleste momenter likevel ivaretatt. Et eksempel på dette er at det fremgår av Prosjekthåndboken at det skal utarbeides et prosjektmandat. Det finnes også en egen mal for utarbeidelse av prosjektmandat. Likevel er det ikke utarbeidet et prosjektmandat for KBS og VUS. Derimot er det et styringsdokument for prosjektet som inneholder de fleste punktene det er bestemt at et prosjektmandat skal inneholde.

Revisjonen mener en konseptutredning bør inneholde behovsanalyse, strategisk analyse og alternativ analyse. Det er utført både behovsanalyse og alternativ analyse for investeringsprosjektet KBS og VUS, men revisjonen finner ingen strategiske vurderinger. Det fremgår av prosjekthåndboken at investeringsprosjekter skal forankres i kommunens strategiske målsetninger, og at et prosjekt alltid skal støtte noen av de strategiske formålene eller funksjonene kommunen har. Disse formuleringene betyr, slik revisjonen har vurdert, at en konseptutredning skal inneholde en strategisk analyse. Revisjonen er av den oppfatning at konseptutredningen ville blitt styrket dersom den også inneholdt en strategisk analyse med forankring i Kommuneplanens samfunnsdel. Dette ville igjen styrket beslutningsgrunnlaget.

Dersom rutinene ikke er spesifikke nok, eller de ikke følges, kan det være sårbart dersom for eksempel strategisk analyse ikke blir utført. Når det ikke utarbeides en strategisk analyse, er det ikke sikkert at prosjektet støtter de strategiske formålene kommunen har, eller at det har forankring i strategiske målsettinger. Kommunen har utarbeidet strategiske føringer for blant annet arbeidsplasser, og dersom det ikke foreligger en strategisk analyse for større investeringsprosjekter er det en fare før at disse ikke tas hensyn til.

Revisjonen er av den oppfatning at det særskilt burde blitt utført en strategisk analyse etter at VUS brant ned april 2021. Dermed kunne samfunnsdelen vært tatt i betraktning. Her fremgår det en forventet befolkningsvekst hvor det sies at Våler bør ta mer av befolkningsveksten i regionen. Her er det også en strategi for sentralisering av arbeidsplasser med mange ansatte, og en målsetting om å etablere/flytte disse til

transportknutepunkt. Videre er det forventet at det vil komme større press på sosial infrastruktur, og det er en målsetting om at alle har en likeverdig mulighet til å delta på for eksempel fritidsaktiviteter. Kommunen har tre barneskoler som alle sogner til en og samme ungdomsskole. En strategisk vurdering ville gitt kommunen bedre mulighet til å møte nevnte forhold i Kommuneplanen når det nå skal bygges helt ny ungdomsskole|.

Det fremgår av Prosjekthåndboken at det skal lages et prosjektforslag og et prosjektmandat. Det fremgår også en oversikt over hva som skal beskrives i prosjektforslaget, samt en liste over punkter prosjektmandatet skal inneholde. Prosjektbeskrivelsen som ligger til grunn i dette prosjektet er i form av «Styringsdokument for KBS og VUS». Dette dokumentet omtaler de fleste punktene en prosjektbeskrivelse bør inneholde, bortsett fra kost/nytte og kritiske faktorer. Styringsdokumentet for KBS og VUS er ikke utformet etter rutinebeskrivelsen, men de fleste punkter er likevel beskrevet.

For å vurdere om det forelå et forsvarlig beslutningsgrunnlag for KBS og VUS fokuserte revisjonen på om det var gjennomført en konseptutredning, og om det var utarbeidet en prosjektbeskrivelse. Det er revisjonen samlede vurdering at beslutningsgrunnlaget var mangelfullt fordi kommunens egne skriftlige rutiner ikke er fulgt.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at kommunen til en viss grad har et system og en praksis som sikrer at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag før vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter, imidlertid mener vi at Våler kommune kan bli bedre på rutiner for planlegging av investeringsprosjekter. De skriftlige rutinene fremstår som noe ufullstendig for å sikre tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i planleggingsfasen. Vi vurderer også at beslutningsgrunnlaget for KBS og VUS var mangelfullt da det ikke var utarbeidet en strategisk analyse.

Basert på revisjonens vurderinger og konklusjon er det vår anbefaling at kommunen bør:

- vurdere om prosjekthåndboken skal oppdateres med å gi flere detaljerte føringer.
- etablere en skriftlig rutine som skal sikre at de malene som kommunen har laget for investeringsprosjekter, for eksempel malen «Prosjektmandat», tas i bruk ved planleggingen av investeringsprosjekter.
- etablere en skriftlig rutine som sikrer at det utarbeides strategisk analyse ved større prosjekter

5 PROBLEMSTILLING 2 – FREMDRIFT OG ØKONOMI

Problemstilling 2: Har Våler kommune et system og en praksis som sikrer oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi i investeringsprosjekter?

5.1 Revisjonskriterier

- Kommunen bør ha en prosjektmodell som beskriver og avklarer prosjektets organisering, ansvar og roller, samt sikrer en god styring av prosjektet.
- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at det gjennomføres risikovurderinger i prosjektets tidlige fase.
- Kommunen bør ha rutiner for å overvåke, identifisere, vurdere og behandle risikoer gjennom hele prosjektperioden.
- Det bør foreligge et eget prosjektrekskap som sikrer god kostnadsstyring og kostnadsoppfølging.

Komplett utledning av revisjonskriteriene fremkommer av kapittel 8.1.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Kommunens prosjektmodell

Kommunen har, som nevnt under problemstilling 1, utarbeidet retningslinjer og rutiner for arbeid med investeringsprosjekter. I følgende dokumenter er organisering, ansvar og roller, samt styring av prosjekter omhandlet:

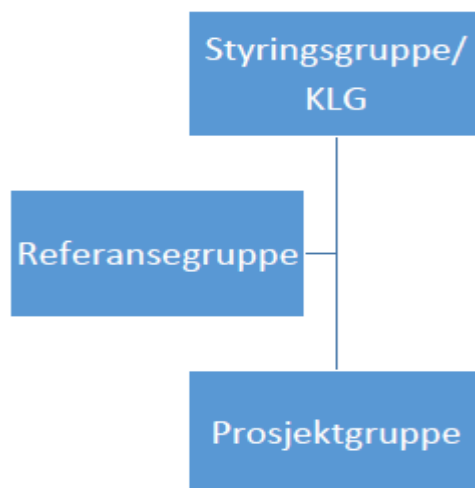
Økonomi- og finansreglement kapittel 8.7 sier at formålet med reglementet er å gi retningslinjer for enhetlig behandling og styring av investeringer, inklusive OPS-avtaler og lignende, samt å regulere myndighet og ansvar. Reglementet gjelder for all kommunal virksomhet og for alle investeringsprosjekter i Våler kommune. Reglementet slår fast at Våler kommunes prosjekthåndbok skal benyttes.

Prosjekthåndbok sier, blant annet, følgende om prosjektets organisering og ansvar for ulike aktører:

- Prosjekteier – overordnet ansvarlig for at prosjektet når sine mål og at gevinster blir realisert
- Gevinstansvarlig – har ansvar for at definerte gevinster blir realisert
- Styringsgruppe – skal styrke eierrollen og støtte prosjektlederne i arbeidet
- Prosjektleder – den person som får delegert myndighet og ansvar til å lede prosjektet
- Prosjektdeltaker – deltakerne har som oftest ansvar for delleveranser
- Referansegruppe – en samling av ressurspersoner som har sagt seg villig til å bistå prosjektet med råd

Styringsgruppa har særlig stort overordnet ansvar for prosjektets suksess, og for å sikre effektiv beslutningstaking.

Mal for prosjektmandat inneholder punkter for prosjektbeskrivelse, overordnet mål- og oppdragsbeskrivelse, samt mulige gevinster. Malens punkt 3 omhandler prosjektets organisering og fremdrift. Det er lagt opp til at prosjekter skal ha en styringsgruppe, som er rådmannens ledergruppe, prosjektgruppe og referansegruppe, samt hoved milepælsplan. Det er også her beskrevet hvilke ansvar og oppgaver styringsgruppen og prosjektgruppen har. Følgende modell gjelder i Våler kommune:



Figur 3: Våler kommunes modell for prosjektorganisering

Ansvar og roller

Kommunalsjef miljø og teknikk (heretter kalt kommunalsjef) sier at behov for investeringer diskuteres under budsjettprosessen, og de fleste investeringsprosjektene hører innunder kommunalområde miljø og teknikk. Hvordan investeringsprosjekter organiseres avhenger av størrelsen på prosjektene.

Kommunen har en rammeavtale med Sweco¹¹ knyttet til konsulenttjenester for det tekniske fagområdet, mens mindre investeringsprosjekter håndteres av fagpersoner i Miljø og teknikk. Utarbeidelse av anbudsdokumenter/ tilbud gjøres ofte i samarbeid med eksterne konsulenter, men dette avhenger igjen av investeringens størrelse og kompleksitet.

For større prosjekter opprettes en styringsgruppe. Styringsgruppen består som regel av kommunedirektørens ledergruppe. Ifølge kommunalsjefen er det alltid kommunedirektøren som er prosjekteier på store prosjekter, og avhengig av type investering involveres avdelingsledere, driftsteknikere, og eventuelt ledere i de byggene som berøres. Kommunalsjefen rapporterer til kommunedirektøren i henhold til de retningslinjer som er satt i Prosjekthåndboken og Økonomi- og finansreglementet. Ved mindre prosjekter er det kommunalsjefen selv som er prosjekteier.

Prosjektorganisering for prosjektet Kirkebygden barneskole ble behandlet i kommunestyret 10. desember 2020, i sak 71/20. I saken fremkommer det at skolen skal bygges etter «Samspillmodellen». Det er lagt opp til at prosjektet vil være direkte underlagt kommunedirektøren, med kommunestyret som oppdragsgiver, og med formannskapet som referansegruppe.

Prosjektorganiseringen er skissert som følgende:

Prosjekteier

¹¹ Europas største arkitekt- og ingeniørselskap. <https://www.sweco.no/om-oss/>

- o kommunedirektør

Prosjektstyre

- o Kommunedirektør, leder
- o kommunalsjef Oppvekst og kultur
- o kommunalsjef miljø og teknikk
- o kommunalsjef økonomi
- o Plansjef
- o Hovedtillitsvalgt
- o Hovedverneombud
- o Prosjektleder, sekretær

Prosjektgruppe

- o Prosjektleder (intern), leder
- o Rektor Kirkebygden, barneskole
- o Rektor Kirkebygden, ungdomsskole
- o Leder vedlikehold
- o Brukerkoordinator
- o Skolerådgiver
- o Verneombud
- o Tillitsvalgt Utdanningsforbundet
- o Tillitsvalgt Fagforbundet

Arbeidsgrupper/delprosjekter (Oppnevnes etter hvert som det er aktuelt)

- o Arbeidsgrupper til ulike utredningsoppdrag

Brukergrupper som skal involveres og medvirke i prosjektet

- o Alle rådsorganene ved alle skolene (elevråd, FAU)
- o Personalet ved skolen, kulturtjenesten, skolehelsetjenesten, biblioteket
- o Ungdomsrådet
- o Våler og Svinndal idrettslag
- o Tillitsvalgte
- o Vernetjenesten
- o Rådet for funksjonshemmede
- o Barnetalsperson

Det er utarbeidet plan for medvirkning og informasjonsstrategi.

Kommunalsjefens rolle i skoleprosjektets prosjektstyre er å samkjøre prosjektet i forhold til behov for logistikk ved riving av bygningsmasse, behov for midlertidige lokaler, og behov for teknisk infrastruktur.

Kommunen har, som nevnt under problemstilling 1, engasjert WSP Norges som prosjektleder, og AL Høyer som kommunens byggherrerepresentant. I tillegg er det opprettet stilling som prosjektkoordinator (intern prosjektleder) i forbindelse med planlagt bygging av ny ungdomsskole, og påbygg av barneskole på kirkebygden.

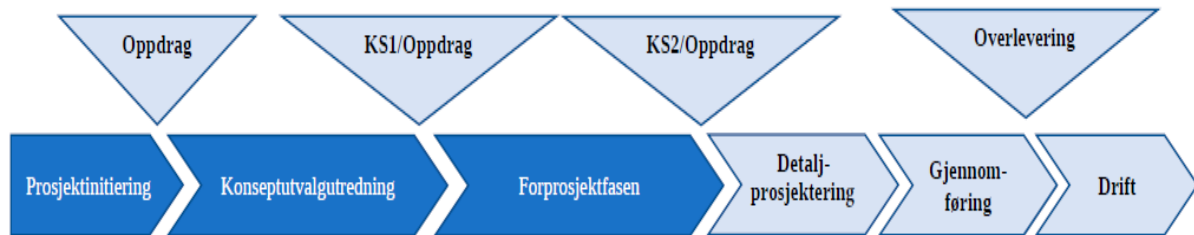
Prosjektleder er leder for prosjektgruppen, og har blant annet ansvar for å:

- legge til rette for at brukerne av det fremtidige bygget (lærere, elever, idrettslag og øvrige interessegrupper) får delta med sine ønsker og behov
- holde seg oppdatert, og rapportere eventuelle avvik fra prosjektplan og prosjektgjennomføring
- holde oversikt over økonomien i prosjektet – herunder anviser regninger

Det er avholdt oppstartmøte hvor deltagerne var WSP, BAS arkitekter, A.L. Høyer, kommunalsjef oppvekst og kultur, kommunalsjef miljø og teknikk, prosjektkoordinator, utdanningsforbundet, driftsteknikere fra skolen, samt kommunedirektør. Prosjektgruppen og brukergruppene som skulle involveres i prosjektet har blitt satt. Det er prosjektert og innkalt til brukermedvirkningsprosess for brukergrupper og personer med direkte tilknytning til Kirkebygden skole.

5.2.2 Risikovurderinger

I kommunens prosedyre «Prinsipper for investeringsprosesser i Våler kommune», er det innarbeidet en modell (figur nedenfor) som beskriver investeringsprosessen.



Figur 4 Våler kommunes investeringsprosess

I prosjektinitiering foretas det vurdering av innmeldte ønsker og behov, og skal foretas prioritering og tas beslutning knyttet til hvilke behov / tiltak som skal utredes videre i en konseptvalgutredning. Deretter blir konseptutredningen utarbeidet hvor konkret behov blir definert samt mål og overordnede krav som gir føringer for å vurdere alternative konsepter.

Konseptvalgutredningen skal kvalitetssikres (KS1), som er en uavhengig gjennomgang av konseptvalgutredningen. I etterkant av kvalitetssikringen besluttes det hvorvidt det anbefalte konseptet skal bearbeides ytterligere eller skal videreutvikles og detaljeres i forprosjektfasen

Når en videreføring er besluttet, gis det oppdrag for gjennomføring av forprosjektfasen. Dette oppdraget må angi klare planleggingsforutsetninger (behov, mål, krav og overordnet økonomisk ramme) basert på konseptvalgutredningen og KS1. Det fremkommer i dokumentet at kostnadsestimatet på dette stadiet vil være beheftet med usikkerhet. Konseptet som ble besluttet videreført etter KS1¹² blir i forprosjektfasen planlagt på detaljnivå, herunder planlegging av at prosjektet kan gjennomføres innenfor fastsatt tid, kostnad og kvalitet.

Planlegging og videreutvikling av investeringsprosjektet skal dokumenteres i et styringsdokument som detaljerer prosjektets rammer i gjennomføringsfasen, og inkluderer følgende dokumenter:

- Overordnede rammebetingelser og grensesnitt/avhengigheter
- Prosjektgjennomføringsstrategi, herunder kontraktstrategi og organisering
- Prosjektets leveranser, hovedaktiviteter, milepæler, fremdrift, ressurs- og kostnadsestimater, inklusive usikkerhetsanalyse og risikoanalyse med tiltak

¹² Statens [prosjektmodell](#). I KS1 kvalitetssikres konseptvalgutredningen, som gir anbefaling om hvilket konsept eller alternativ som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen.

Styringsdokumentet og underliggende dokumentasjon skal kvalitetssikres etter KS2¹³. Kvaliteten i prosjektets arbeid vurderes, herunder også anbefalt kostnadsramme, inkludert vurdering av usikkerhetsavsetning. Foreslått organisering og styring i gjennomføringsfasen blir også vurdert.

Dokumentet fastslår at kommunen vil fokusere mest på kvalitetssikring av «store» investeringer, mens det ved mindre investeringene skal dokumenteres:

- hvilke behov som skal ivaretas
- tidsramme
- kvalitet
- kostnadsramme

Under overordnede prinsipper fremkommer følgende:

- Der konseptvalgutredning etter gjennomført KS1 anbefaler et alternativ som ligger over veiledende kostnads mål, skal beslutningen om å starte forprosjektfasen med dette alternativet forelegges kommunestyret.
- Økonomisk forpliktelse (investeringsramme og bevilgning) for kommunen fastsettes endelig etter KS2. Investeringsrammen settes til P85¹⁴. Operativ utfører gis fullmakt til å disponere P50¹⁵. Differansen er prosjektets usikre restavsetning, som disponeres av kommunedirektør.

Ifølge kommunalsjef gjennomføres det ROS-analyser¹⁶ for mindre prosjekter, dvs. prosjekter med kostnad under 1,3 millioner kroner. Analysen er enkel og det er lett å følge opp. Kommunalsjefen forteller videre at det i senere tid er innført løpende evaluering, i form av enkel analyse, for å sikre prosjektkostnadene, og det rapporteres fortløpende dersom det avdekkes store avvik. I tillegg overvåker A.L. Høyer prosjektene, herunder også økonomien. Kommunalsjefen har informert revisjonen om at dokumentet «Prosjekthåndboka» brukes som en veileder for styring og overvåking av prosjekter. I skoleprosjektet har kommunalsjefen jevnlig møter med prosjektkoordinator, og med kommunedirektøren ved behov.

For Kirkebygden barneskole, og Våler ungdomsskole har kommunen innhentet ekstern konsulenthjelp ved Holte Consulting AS for å gjennomføre KS1 og KS2. Prosjektkoordinatoren sier at WSP Norge gjør egne interne risikovurderinger. A.L. Høyer vurderer disse, og gir råd.

Kvalitetssikringsrapport KS1 fra oktober 2021 for KBS og VUS ble bestilt for å få en ekstern vurdering av kvaliteten på skissekonsept og av kostnadsestimater. Dette for å sikre at konseptvalget var tilstrekkelig utredet, og for å støtte oppdragsgivers kontrollbehov med faglig kvalitet på beslutningsunderlaget. KBS var opprinnelig dimensjonert for totalt 300 elever, og også VUS var planlagt dimensjonert for 300 elever. Dokumentet inneholder blant annet vurdering av behovsanalysen, alternativanalyser og usikkerhetsanalyse.

Rapporten ble lagt frem for kommunestyret i sak 67/21. Kommunestyret har uttrykt ønske om å tilrettelegge for fremtidig vekst i elevtallet, med en kapasitetsøkning for både barneskolen og ungdomsskolen. Holte Consulting AS har fått oppdraget med å utarbeide en oppdatering av usikkerhetsanalysen i KS1-rapporten. Det ble utarbeidet et tillegg (Addendum) til KS1 den 28.02.22, hvor det fremkommer det at tillegget er en usikkerhetsanalyse av en kapasitetsøkning tilsvarende 50 elever for barneskolen (totalt 350), og 60 elever ved ungdomsskolen (totalt 360). Kapasitetsøkningen var opprinnelig beskrevet i utredning fra WSP fra desember 2021, og denne utredningen ble lagt til grunn for Holte Consulting AS sine vurderinger.

¹³ Statens prosjektmodell. I KS2 kvalitetssikres det sentrale styringsdokument og det vurderes om planleggingen og kostnadene som er utarbeidet i forprosjektet for det valgte alternativet er realistisk.

¹⁴ [Kostnadsestimat](#) der sannsynligheten for å unngå overskridelse er 85 %.

¹⁵ Kostnadsestimat der sannsynligheten for å unngå overskridelser er 50 %.

¹⁶ Risiko- og sårbarhetsanalyse [fra KS](#)

I desember 2022 er det utarbeidet KS2 for prosjektet Kirkebygden barneskole og Våler ungdomsskole. Rapporten gir en uavhengig analyse av prosjektet før investeringsbeslutning skal tas, og inneholder tilrådning om styrings- og kostnadsramme, herunder avsetning for usikkerhet, samt kartlegging av styringsmessige utfordringer og anbefalte tiltak.

5.2.3 Prosjektregnskap

Ifølge kommunalsjefen lages det prosjektregnskap for alle investeringsprosjekter, og det er tett oppfølging av kommunen selv og ekstern byggeledelse. Oppgavene til den eksterne prosjektledelsen er å gi en månedlig oversikt av prosjektregnskapet i investeringsprosjektene.

Ifølge prosjektkoordinator er det ikke utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan prosjektregnskap fra eksterne skal arkiveres eller journalføres, men det ble fortalt i det avsluttende møtet med kommunedirektør og økonomisjef at de ikke har kommunikasjon med eksterne uten at dette arkiveres. WSP sender rapport om status i prosjektet månedlig, inkludert oversikt over bruk av budsjetterte timer/kostnadsestimat. Prosjektkoordinator kan hente ut rapporter fra kommunens økonomi-/regnskapssystem Visma Enterprise, og det er opprettet eget investeringsnummer for prosjektet, hvor alle kostnader er bokført. Bokføringen skjer automatisk når man godkjenner fakturaene i prosjektet.

Revisjonen har innhentet prosjektregnskap for skoleprosjektet fra Visma Enterprise for perioden 2019 – 2022 (pr. 7. desember 2022), som fremstilt i tabellen nedenfor. Regnskapet viser at det er inntektsført et erstatningsoppgjør for ungdomsskolen som brant, med kr 88 204 586. Beløpet er avsatt til bundet investeringsfond, for å bidra til finansiering av den nye skolen.

1205 Utredning Kirkebygden skole	2022	2021	2020	2019
FASTLØNN	580 677	913 472	-	-
PENSJONSINNSKUDD OG TREKKPLIKTIGE FORSIKRINGSORDNINGER	75 979	19 475	-	-
ARBEIDSGIVERAVGIFT	92 588	35 383	-	-
SAMLEPOST ANNET FORBRUKSMATERIELL, RÅVARER OG TJENESTER	-	4 847	-	-
AVGIFTER, GEBYRER, LISENSER O.L.	16 049	13 922	-	-
KJØP OG FINANSIELL LEASING AV DRIFTSMIDLER	-	1 555	-	-
VEDLIKEHOLD, BYGGETJENESTER OG NYBYGG	51 465	12 555	-	32 830
ANDRE TJENESTER (SOM INNGÅR I EGENPRODUKSJON)	14 131 108	3 599 780	736 252	193 432
MERVERDIAVGIFT SOM GIR RETT TIL MOMSKOMPENSASJON	3 539 251	900 307	176 573	56 566
RENTEUTGIFTER, PROVISJONER OG ANDRE FINANSUTGIFTER	-	44 000	-	-
AVSETNINGER TIL BUNDNE FOND	88 204 586	-	-	-
Sum utgifter	106 691 703	5 545 294	912 825	282 828
KOMPENSASJON MOMS PÅLØPT I DRIFTSREGNSKAPET	- 3 539 251	- 900 307	- 176 573	- 56 566
REFUSJON FRA ANDRE (PRIVATE)	- 88 204 586	-	-	-
BRUK AV LÅN	-	- 4 644 988	-	-
BRUK AV DISPOSISJONSFOND	-	-	- 736 252	-
BRUK AV UBUNDNE INVESTERINGSFOND	-	-	-	- 226 262
Sum inntekter	- 91 743 837	- 5 545 294	- 912 825	- 282 828

Tabell 2: Prosjektregnskap for Kirkebygden skole, perioden 2019-2022.

5.2.4 Kostnadsstyring og oppfølging skoleprosjektet

Kommunalsjefen har informert revisjonen om at når entreprenør sender faktura, går den først til kommunen, ved prosjektkoordinator, som deretter videresender til ekstern byggeledelse (A.L Høyen) for kontroll. Ekstern byggeledelse gir da råd i forhold til om beløpet skal betales. Alle godkjente fakturaer håndteres i kommunens regnskapssystem (Visma Enterprise), og bokføres på skolens prosjektnummer.

Avviksmeldinger, dvs. endringer/tillegg, i enkelte prosjekter diskuteres med ekstern prosjektledelse om de skal godtas eller ikke, og blir eventuelt tatt opp med entreprenørene.

Prosjektkoordinator fungerer som bindeleddet mellom WSP Norge (og deres underleverandører) og A.L Høyen. Prosjektkoordinator mener samarbeidet har fungert godt, og ut i fra hvor mye som har skjedd i prosjektet avholdes møter ukentlig eller annenhver uke, hvor de ulike aspektene av prosjektet tas opp. Prosjektkoordinator vurderer hva som må tas med videre til prosjektstyret og kommunedirektør for avklaringer. I tillegg har WSP interne prosjekteringsmøter ukentlig, hvor prosjektkoordinator og A.L Høyen deltar for å få oppdatering og kontroll på det som skjer i prosjektet. Ifølge prosjektkoordinator har det vært enkelt å samarbeide med de to partene.

Prosjektkoordinatoren har hatt den løpende kommunikasjonen med kommunedirektøren og prosjektstyret (hvor kommunedirektør er leder). I starten var det avholdt møter en gang i måneden, men det er færre møter nå da behovet er mindre. Hovedtillitsvalgt og verneombud deltar på møtene. Dersom noe spesielt dukker opp lager de en orienteringssak til kommunestyret. Prosjektkoordinatoren forteller om god orientering fra alle aktører hele veien.

Notater fra prosjektmøter, med prosjektleder (ekstern), arkitekt, skolerepresentanter, internprosjektleder m.fl., viser at følgende tema drøftes:

- status (eksempelvis tegninger)
- status kalkyler
- nye problemstillinger (eksempelvis ringeledning for vann og prisutviklingen)
- status beslutninger
- status endringer
- fremdriftsplan
- milepæl

5.3 Vurderinger

Prosjektarbeid må organiseres på en tilfredsstillende måte, og det finnes ingen generell organisasjonsform som er den beste til dette formålet. Organisasjonsformen bør tilpasses den oppgaven som skal løses, og den strukturen kommunen har.

Våler kommune har retningslinjer og rutiner som omhandler organisering, ansvar og roller, samt styring av prosjekter. I prosjekthåndboken er det blant annet innarbeidet mal for prosjektorganisering, samt beskrevet ansvar for ulike roller. Kommunen har lagt opp til at ved store prosjekter skal kommunedirektør ha det overordnede ansvaret, og videre skal det etableres styringsgruppe og prosjektgruppe. I tillegg er det satset på stor involvering av brukere. Kommunen har etter revisjonens vurdering forholdt seg til egne retningslinjer ved organisering av prosjektet Kirkebygden skole, og saken er behandlet i kommunestyret.

Det er enighet innen fagmiljøer knyttet til prosjektledelse om at det er hensiktsmessig å dele inn prosjekter i faser med tilhørende aktiviteter, for å få til en god overordnet styring. Kommunen har en prosedyre som angir prosjekters ulike faser, samt at fasene skal kvalitetssikres. Risikovurderinger er viktig i alle typer prosjekter, og det er anbefalt det gjennomføres risikovurderinger i prosjekters planleggingsfase (tidligfase). Ulike former for risiko bør være drøftet, og konsekvenser og løsninger bør være konkretisert.

Kommunen har innhentet ekstern ekspertise for å gjennomføre prosjektet Kirkebygden skole, samt for å gjennomføre kvalitetssikring av ulike faser i prosjektet.

Det er utarbeidet en kvalitetssikringsrapport (KS1) for Kirkebygden barneskole og Våler ungdomsskole, hvor hensikten var å vurdere kvaliteten av skissekonsept og kostnadsestimatene. Dokumentet inneholder blant annet vurdering av behovsanalysen, alternativanalyser, usikkerhetsanalyse. Rapporten ble behandlet av kommunestyret, med det resultat at kommunestyret har uttrykt ønske om å tilrettelegge for fremtidig vekst, og en kapasitetsøkning for både barneskolen og ungdomsskolen. I den forbindelse ble det utarbeidet et tillegg til KS1-rapporten. I skrivende stund har vi også fått dokumentasjon på at KS2 ble utarbeidet i desember 2022, som gir en uavhengig analyse av prosjektet før investeringsbeslutning skal tas.

Veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» sier at det for årsregnskapet er gitt bestemmelser både i lov og forskrift om innhold og oppsett, men at det ikke finnes særskilte regler for prosjektregnskap. Årsregnskap og prosjektregnskap for investeringer har forskjellige formål, og det er behov for ulik informasjon. Prosjektregnskaper har fokus på prosjektets utgifter, og innhold må sees i lys av formålet med prosjektregnskapet, mens årsregnskapet vil ha fokus på bevilgninger og påløpte utgifter gjennom året. Rapportering på årsregnskapet drøftes i neste problemstillingen.

Ekstern prosjektleder (WSP Norge As) foretar månedlige rapportering til kommunen om status i skoleprosjektet hvor bruk av budsjetterte timer/kostnadsestimater vises. Ifølge kommunen blir all kommunikasjon med eksterne arkivert i ESA, revisjonen kan imidlertid ikke se at det er utarbeidet en skriftlig rutine for hvordan denne kommunikasjonen eller prosjektregnskapet for skoleprosjektet skal arkiveres eller journalføres.

Kommunen har også etablert system for investeringsprosjekter, hvor kostnader og inntekter/finansiering er spesifisert og kan vises per år, og samlet for hele prosjektperioden. Kommunen oppretter prosjektnummer for investeringsprosjekter, som gjør at prosjektregnskap enkelt kan skilles fra kommunens øvrige regnskap. Kommunens måte å organisere regnskapet på gjør det, etter vår mening, enkelt å ha oversikt over ulike investeringsprosjekter.

Revisjonens gjennomgang av skoleprosjektet viser at kommunen har etablert god praksis for kostnadsstyring og oppfølging av prosjektet. Vi legger her til grunn at det avholdes møter, hvor de ulike aktører i prosjektet deltar og at prosjektoppfølgning samt kostnadsstyring er tema på disse møtene.

5.4 Konklusjon og anbefaling

Revisjonens konklusjon er at Våler kommune har et system sikrer oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi i investeringsprosjekter.

Vår gjennomgang viser at kommunen har rutiner som sikrer at det gjennomføres risikovurderinger i planleggingsfasen av prosjektet og at prosjekter inndeles i ulike faser, som kvalitetssikres før prosjektet går til politisk behandling.

Revisjonen finner at kommunen har en prosjektmodell som beskriver organisering, ansvar og roller. Dette mener vi bidrar til god styring og kontroll av gjennomføringen av investeringsprosjekter. Det er etablert praksis i skoleprosjektet hvor ekstern prosjektleder foretar månedlige rapportering til kommunen, men det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner for arkivering eller journalføring.

Kommunen har også system for å sikre kostnadsstyring og kostnadsoppfølging.

Basert på revisjonens vurderinger og konklusjon er det vår anbefaling at kommunen bør:

- utarbeide skriftlig rutine for arkivering og journalføring av rapportering fra ekstern prosjektleder

6 PROBLEMSTILLING 3 – RAPPORTERING

Problemstilling 3: Har Våler kommune et system og en praksis som ivaretar tilstrekkelig grad av rapportering i investeringsprosjekter?

6.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer rapportering på fremdrift og kostnader fra administrativ ledelse til folkevalgt organ.
- Kommunens administrasjon skal ved avvikende utvikling i prosjektet i forhold til tidsplan, kvalitet og økonomi legge frem enkeltsaker til kommunestyret.
- Kommunens administrasjon skal rapportere på sine investeringer samlet i kvartals-/tertiar rapport og i årsrapporten til kommunestyret.
- Dersom det foreligger signaler om mulige overskridelser i større investeringsprosjekter skal kommunedirektøren sørge for at det blir redegjort for dette i første månedsrapport, samtidig som det umiddelbart utarbeides sak til kommunestyret om tilleggsbevilgning dersom tidspunkt gjør at det er for lenge å vente til neste kvartals-/tertiar rapport.
- Det skal utarbeides sluttrapporter til politisk nivå for alle byggeprosjekter der kostnadsrammen overstiger til enhver tid gjeldende EØS-terskelverdier og for prosjekter av særlig politisk interesse.

Komplett utledning av revisjonskriteriene fremkommer av kapittel 8.

6.2 Datagrunnlag

6.2.1 Rutiner for rapportering på fremdrift, kostander og overskridelser

Enkeltprosjekter over en viss størrelse (EØS terskelverdier), og prosjekter/investeringer av særlig politisk interesse, skal i henhold til kommunens økonomireglement, punkt 8.7.3, til politisk behandling i form av egne saker.

I reglementets punkt 8.9 er det bestemt at det skal rapporteres på investeringene samlet til kommunestyret i kvartals-/tertiar rapport, og i årsrapporten. Rapporteringen skal skje samlet for de største investeringene, med fokus på hva som er vesentlig styringsinformasjon; fremdrift, økonomi, kvalitet og risiko. Årsakene til avvik skal kommenteres, konsekvenser vurderes, og eventuelle korrigerende tiltak foreslås.

Det skal i tillegg:

- I kvartals-/tertiar rapportene foreslås endringer i forhold til årets budsjett
- I årsrapporten rapporteres det samlet og overordnet på de største investeringene
- Ved avleggelse av kommunens regnskap skal det presenteres en detaljert oversikt med årets resultat per prosjekt.
- Utarbeides sluttrapporter til politisk nivå for alle byggeprosjekt der kostnadsrammen overstiger til enhver tid gjeldende EØS-terskelverdier
- For øvrige prosjekt utarbeides sluttrapport for administrativ behandling i henhold til delegeringsfullmaktene.

6.2.2 Rapportering på fremdrift på fremdrift, kostander og overskridelser

Revisjonens gjennomgang av saker til kommunestyret i 2022 viser følgende rapportering vedrørende investeringsprosjekter:

- Sak 20/22 Rapportering for 1. kvartal 2022
- Sak 22/22 Sluttrapport for ny gymsal i Svinndal
- Sak 25/22 Kommunens årsregnskap og årsberetning for 2021
- Sak 26/22 Rapport for første tertial behandlet
- Sak 26/22 Rapport for første tertial 2022.
- Sak 27/22 Budsjettjusteringene hvor det er gjort følgende justering på investeringer
- Sak 36/22 Sluttrapport for Ny Gymsal i Svindal
- Sak 40/22 Rapportering for 2. tertial 2022
- Sak 49/22 Justering av budsjett

Periodevis rapportering (eksempel sak 40/22) inneholder oversikt over kommunens investeringer i anleggsmidler (investeringsprosjekter). Som vist nedenfor spesifiserer oversikten regnskap, budsjett og avvik, samt årsprognose.

Investeringer i anleggsmidler

Prosjekt	Regnskap 31.08.2022	Vedtatt budsjett 2022	Budsjett- just. 2022	Budsjett 2022 inkl. justering	Avvik per 31.08.2022	Års- prognose	Avvik
1006 Vann og avløpsrør, gs-vei FV 120	0	-	1 030	1 030	1 030	0	1 030
1126 Velferdstekn. Mm. Fiber H&S, 4521	-127	-	637	637	764	0	637
1180 EPC, 4500	-224	-		0	224	0	0
1185 Bofellesskap demens	-	-	188	188	188	0	188
1204 Fiber Våler	-	-	1 080	1 080	1 080	500	580
1205 Utredning Kirkebygden skole	12 473	12 500	5 823	18 323	5 850	15 000	3 323
1207 IT, digitalisering, utstyr	2 341	4 500	2 200	6 700	4 359	4 000	2 700
1208 utstyr, transportmidler, NME	98	625	345	970	872	200	770
1209 Rehabilitering, veier og bruer, NME	112	625	12	637	525	200	437
1210 Rehabilitering, kommunale bygg, NME	646	1 250	821	2 071	1 425	800	1 271
1211 Nye ladestasjoner- el-biler, NME	-	0	263	263	263	0	263
1215 Strategisk eiendomskjøp	-	12 500	10 000	22 500	22 500	0	22 500
1216 Elektronisk medisinbehandling	2 048	0	2 100	2 100	52	2 100	0
1217 Våler kirke rehabilitering	0	1 250	0	1 250	1 250	200	1 050
1218 Gang og sykkelvei fra Folkestad til Middagsåsen	0	1 250	0	1 250	1 250	200	1 050
1219 Sanering av branntomt, U-skole	159	0	0	0	-159	1 500	-1 500
Sum	17 526	34 500	24 499	58 999	41 473	24 700	34 299

Tabell 3: Utdrag fra sak 40/22, oversikt over investeringer

I saken er det gitt utførlig forklaring for hvert av prosjektene på mindreforbruk/overskridelser, når prosjektet kan forventes ferdigstilt, og om det er nødvendig å fremme sak om eventuell budsjettjustering.

I årsregnskapet er det innarbeidet detaljert oversikt per prosjekt i bevilgningsoversiktsskjema:

Bevilgningsoversikt – Investeringsplan (§5-5)

	Prosjekt	Regnskap 2021	Reg.budsjett 2021	Oppr.budsjett 2021
1006	Vann og avløpsrør, gs-vei FV 120	73 150	1 640 592	
1126	Velferdstekn. Mm. Fiber H&S, 4521	101 276	739 000	
1141	Nytt tak Svinndal skole	0	-50 650	
1166	Lyssetting g/s Våktoppen, 4440	0	-236 165	
1172	Rehab ledningsnett 4410	1 771 979	9 549 833	6 100 000
1173	Oppgradering av avløpsinfrastruktur Svinndal	0	1 500 000	
1180	EPC, 4500	2 774 599	-7 046 950	
1184	Serviceorg	34 077	0	
1185	Bofellesskap demens	0	188 000	
1188	Tennskap langs kommunale veier	370 499	289 585	500 000
1204	Fiber Svinndal	0	1 080 000	
1205	Utredning Kirkebygden skole	5 538 894	11 362 175	10 000 000
1206	Gymsal Svinndal skole	9 435 140	4 109 070	
1207	IT, digitalisering og utstyr	4 677 391	6 878 192	4 500 000
1208	Utstyr,transportmidler, NME	173 750	518 750	500 000
1209	Rehabiliteringe, veier og bruer, NME	1 618 813	1 631 121	1 000 000
1210	Rehabilitering, kommunale bygg, NME	1 928 965	2 000 456	500 000
1211	Nye ladestasjoner- el-biler, NME	3 625	267 410	500 000
1213	Andel nytt vannbasseng Skjønnerød	2 657 500	2 000 000	
1214	Statlig tilskudd vedlikehold/rehabilitering	1 214 447	1 101 206	
1215	Strategisk eiendomskjøp	0	10 000 000	10 000 000
1216	Elektronisk medisin håndtering	0	1 200 000	1 200 000
1900	Justeringsrett mva	170 374	0	
	Sum utgift	32 544 479	48 721 625	34 800 000
	Finansiering			
Alle	Overføring fra private	-321 000	0	
Alle	Refusjon fra andre	-1 230 453	-200 000	
Alle	Tilskudd fra staten	-283 960	0	
Alle	Momskompensasjon	-6 852 707	-8 490 062	-5 740 000
Alle	Lån	-18 896 359	-35 071 563	-24 100 000
Alle	Overføring fra drift	-4 960 000	-4 960 000	-4 960 000
	Sum finansiering	-32 544 479	-48 721 625	-34 800 000

Tabell 4: Bevilgningsskjema fra kommunens årsregnskap

I årsrapporten er det forklart at det ble investert for ca. 13,7 millioner kroner mindre enn regulert budsjett, og gitt følgende forklaring på de største avvikene:

- Prosjekt Vann- og avløpsrør, gang og sykkelvei FV 120 med et mindreforbruk på 1,6 mill. Dette prosjektet er ferdigstilt og det vil bli laget sluttregnskap i løpet av 2022.

- Prosjekt EPC hvor det er et merforbruk på 9,8 mill. Her har det vært en konflikt mellom Våler kommune og entreprenør som er løst i en rettsak.
- Prosjekt Utredning Kirkebygden skole med et mindreforbruk på 5,8 mill. Prosjektet er nå i gang for fullt.
- Prosjekt strategisk eiendomskjøp med et mindreforbruk på 10,0 mill.
- Prosjekt IT-utstyr med et mindreforbruk på 2,2 mill. Årsaken er i hovedsak periodeavvik. Det er planlagt utkjøp av Pc til skole fra leasing og kjøp av nye PCer.
- Prosjekter under selvfinansierende med totalt mindreforbruk på ca. 9,3 mill. Hovedårsaken er tidsforskyvning av prosjekter som er igangsatt men ikke ferdigstilt.

I budsjettjusteringssaker (eksempelvis sak 27/22) er det gjort justering på enkelte investeringsprosjekter, fremstilt på følgende måte:

Prosjekt 1216 Elektronisk medisinhandling
 02000 Inventar og utstyr 720 000,-
 04290 MVA komp 180 000,-
 Sum økt utgift prosjekt 900 000,-

Prosjekt 1210 Rehabilitering kommunale bygg
 02309 Nybygg og nyanlegg 600 000,-
 04290 MVA komp 150 000,-
 Sum økt utgift prosjekt 750 000,-

Revisjonens gjennomgang viser at det er også foretatt justering på skoleprosjektet som er omtalt under problemstilling 2 (sak 49/22), som følge av mottatt forsikringsoppgjør etter brann ved Våler ungdomsskole.

Revisjonen har stilt spørsmål til økonomisjefen om hvorfor det er laget sluttrapport for Ny gymsal i Svindal i sak 22/22 og Sak 36/22. Vi har fått i svar at: «Årsaken til at det er to saker er at den første ikke ble godkjent av KST».

På spørsmål om det er, for øvrige prosjekter, utarbeidet sluttrapporter for administrativ behandling i henhold til delegeringsfullmaktene slik Økonomi- og finansreglementet pkt.8.9 tilsier, har vi fått følgende svar av økonomisjefen: «Dette gjelder prosjekter med kostnadsramme. Det er ett prosjekt som det skal lages sluttregnskap på og det er prosjekt Gang og sykkelvei langs fylkesvei 120. Prosjekter som er såkalt løpende prosjekter vil det ikke bli laget sluttregnskap for».

Revisjonen har ikke fått forklaring på hva som menes med løpende prosjekter, med det fremkom i høringsmøtet at de hvert år vurderer hva som er løpende. Dette kan for eksempel være gjentakende investeringer slik som å bytte ut kommunens datamaskiner.

6.3 Vurderinger

Kommunen har utarbeidet rutiner for rapportering av investeringsprosjekter hvor det blant annet skal rapporteres samlet på investeringer til kommunestyret i kvartals-/tertialrapport og i årsrapporten.

I henhold til veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» er formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme. Skjer det vesentlige endringer i prosjektet, så vil dette være informasjon som må brukes i oppfølging av prognosen for året og budsjettet. Dette er ivaretatt av kommunen ved at det i rutiner angis at det skal foretas en samlet rapportering for de største investeringene. Fokus i denne type rapportering er på vesentlig styringsinformasjon som fremdrift, økonomi, kvalitet og risiko. Det er også lagt opp til at årsakene til avvik må forklares, at konsekvenser skal vurderes og at eventuelle korrigerende tiltak foreslås.

Kommunen har utarbeidet rapporter til politisk nivå om de ulike investeringsprosjektene både i periodevis rapportering, årsregnskap og årsberetning. Revisjonen er av den oppfatning at periodevis rapportering gir en god oversikt til politisk nivå om status for de enkelte prosjekter på tidspunktet for rapportering slik at det kan foretas korrigerende tiltak.

Det er også fremmet politisk sak for prosjekter med behov for budsjettjustering. Rapporteringen er etter vår vurdering oversiktlig og gir utfyllende informasjon om enkelte investeringsprosjekter.

I henhold Økonomi- og finansreglement, punkt 8.7.3 skal prosjekter/investeringer av særlig politisk interesse til politisk behandling i form av egne saker. Vi er usikre på hva som legges i begrepet «prosjekter/investeringer av særlig politisk interesse», og det er uklart hvordan dette praktiseres.

Det fremkommer også av reglementet at for øvrige prosjekter (vår tolkning alle prosjekter under terskelverdier) skal det utarbeides sluttrapport for administrativ behandling i henhold til delegeringsfullmaktene. Det er ifølge økonomisjefen ett prosjekt som det skal lages sluttregnskap på, og prosjekter som er såkalt løpende prosjekter lages det ikke sluttregnskap for. Det er uklart for oss hva som legges i dette begrepet og vi er usikre på om kommunens praksis er i henholdt reglement, det vil si om disse burde ha vært rapport til administrativt nivå.

6.4 Konklusjon

Revisjonens konklusjon er at kommunen i all hovedsak har systemer og praksis som ivaretar tilstrekkelig grad av rapportering i investeringsprosjekter. Vi er imidlertid usikre på hva som legges i begrepet «prosjekter/investeringer av særlig politisk interesse» og det er uklart hvordan dette skal praktiseres. Det er også uklart om kommunens praksis vedrørende rapportering av investeringsprosjekter på administrativt nivå er i henhold til reglementet.

7 KILDER / LITTERATUR

Interne dokumenter mottatt fra Våler kommune

- Kommuneplan med samfunnsdel 2019-2030
- Økonomi- og finansreglement for Våler kommune 2020
- Kommunens økonomiplaner 2022-25
- Prinsipper for investeringsprosesser
- Gevinstrealiseringsplan - mal
- Prosjektmodell for styring og kontroll av investeringsprosjekter
- Prosjektbegrunnelse - mal
- Prosjekthåndbok - veileder
- Prosjektmandat - eksempel
- Kirkebygden skole arealprogram
- Kommunestyrets saksbehandling av prosjektene
- Holte Consulting – Kvalitetssikringsrapport KS1
- Holte Consulting – Usikkerhetsanalyse av kapasitetsøkning - Addendum til KS1-rapport
- BAS arkitekter – Volumstudie
- WSP rapporter
- Østre Linje - Mulighetsstudie

Lover og forskrifter

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift om kontrollutvalg og revisjon
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner

Nettadresser

[Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Kapittel 24. Revisjon - Lovdata](#)

[Forskrift om kontrollutvalg og revisjon - Lovdata](#)

[Lov om offentlige anskaffelser \(anskaffelsesloven\) - Lovdata](#)

[Forskrift om offentlige anskaffelser \(anskaffelsesforskriften\) - Lovdata](#)

Annet

Harald Westhagen (2008),

Asbjørn Rolstadås (2006) og

Tore Aalberg (2012),

Publikasjoner fra Innovasjon Norge (2011)

Concept rapport nr. 45, NTNU 2015

8 VEDLEGG

8.1 Utledning av revisjonskriterier

8.1.1 Problemstilling 1 – beslutningsgrunnlag

Har Våler kommune et system og en praksis som sikrer at det utarbeides et beslutningsgrunnlag i henhold til anerkjente faglige standarder før vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter?

For å besvare problemstilling 1 vil revisjonen blant annet undersøke om kommunen har et system og en praksis som skal sikre at det gjennomføres behovsutredninger og alternativanalyser for å kartlegge det enkelte investeringsprosjektets relevans i forbindelse med brukernes og samfunnets behov, samt sikre at folkevalgte har tilstrekkelig beslutningsgrunnlag før de vedtar at et prosjekt skal gjennomføres.

Kommuneloven har ingen bestemmelser eller standarder som pålegger kommunen å styre eller organisere investeringsprosjekter på en bestemt måte. Loven har imidlertid et generelt krav til at kommunedirektøren legger frem saker for folkevalgte organer som er forsvarlig utredet, jf. § 13-1. Forarbeidene til kommuneloven angir ikke nærmere krav til forsvarlig utredning, men i henhold til Riksrevisjonen sin rapport «*Undersøkelse av kommunens låneopptak og gjeldsbelastning*» bør det ut fra allmenne krav bety at saker er godt opplyst, og at alternativer og konsekvenser, inkludert økonomiske konsekvenser er belyst.

For videre å operasjonalisere av hva som ligger i begrepet «*forsvarlig utredet*» av et investeringsprosjekt ser vi hen til teori om prosjektstyring. Dette representerer en idealmåte på hvordan kommunen bør planlegge, lede og gjennomføre et investeringsprosjekt. Revisjonskriteriene vi utleder fra teorien, kan forstås som såkalt «*beste praksis*». Kommunen er ikke pålagt å etterleve denne praksisen, men det vil være hensiktsmessig å følge den for å sikre kvaliteten på det arbeidet som blir gjort. Som beste praksis tar vi utgangspunkt i teoretikere som Harald Westhagen (2008), Asbjørn Rolstadås (2006) og Tore Aalberg (2012), samt publikasjoner fra Innovasjon Norge (2011) og forskningsprogrammet Concept (2015). Forskningsprogrammet Concept bygger blant annet på statens prosjektmodell som ble innført ved årtusenskiftet.

Prosjektmodell/investeringsreglement

En samling av rutiner og prosedyrer som regulerer investeringsprosjekter omtales ofte i faglitteraturen som en prosjektmodell eller et investeringsreglement. Ifølge Concept rapport nr. 45 er en prosjektmodell en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsunderlaget og beslutningspunkter mellom ulike faser. En prosjektmodell kan bidra til at begrensede ressurser benyttes til investeringer som møter konkrete behov, som støtter opp under viktige mål lokalt og nasjonalt, og at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. Investeringsreglement eller prosjektmodeller vil kunne luke bort prosjekter som ikke bør realiseres i en tidlig fase av prosjektutviklingen. Alternativt kan man komme frem til konsepter som bedre løser kommunens behov.

Ifølge Concept rapport nr. 45 bør det kunne forventes at kommuner har rutiner og system for utredning og gjennomføring av investeringer. Særlig når det gjelder store og ofte irreversible investeringer. Rutiner og systemer for utredning og gjennomføring av investeringer bør være samlet i en prosjektmodell eller et investeringsreglement.

En standardisert prosjektmodell har flere fordeler:

- Det gir en struktur for prosjektarbeidet for å støtte planlegging og styring i prosjektet, samt gi veiledning i gjennomføringen.

- Det øker forståelsen for innholdet i prosjektet.
- Det sikrer at prosjektdeltakerne har en felles forståelse av hvor de er i beslutningsprosessen.
- Det sikrer at beslutninger blir tatt på riktig grunnlag til riktig tid.
- Det legger grunnlaget for gjennomføring av den neste fasen.
- Det sikrer at prosjekter undergis reell politisk styring og ansvarliggjør deltakerne.

Den kanskje viktigste begrunnelsen for å bruke prosjektmodeller er å forhindre at man tar en beslutning om gjennomføring av et gitt prosjektkonsept uten at man har foretatt en grundig vurdering av behov, krav og målsetninger.

Estimering av kostnader og usikkerhet

Concept 45 rapporten beskriver kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse som en sentral del av en prosjektmodell. Tradisjonelt har prosjektets budsjett vært basert på såkalt deterministiske kalkyler som bygger på at prosjektet blir beskrevet i detalj, og hver liten del kostnadsberegnet ut fra mengde og enhetspris som deretter summeres. Alternativet er såkalt stokastiske kalkyler. Stokastiske kalkyler deler opp prosjektet i færre og større komponenter der kostnaden av hver enkelt komponent estimeres. I tillegg til å angi antatt kostnad for de enkelte postene, spesifiseres også antatt usikkerhet i hvert estimat. De postene der estimatene anses mest usikre detaljeres deretter videre steg for steg – til antatt usikkerhet for det samlede estimatet antas å være på et akseptabelt nivå. Erfaring med slike kalkyler er at en raskt og kostnadseffektivt kan komme frem til kostnadsanslag som i ettertid ofte har vist seg å gi et rimelig godt bilde av faktiske kostnader. En annen fordel er at slike analyser også hjelper til å få oversikt over usikkerhetene i prosjektets kostnader, samt trusler og muligheter som kan inntreffe under gjennomføringen. Et kostnadsestimat på P50 nivå betyr at sannsynligheten for at sluttkostnaden blir på dette nivået eller lavere er 50 prosent. Den ansvarlige etaten gis normalt et budsjett tilsvarende P50 – kalt styringsramme. Det totale budsjettet for prosjektet, eller kostnadsrammen, tilsvarer normalt P85. Det sentrale her er at usikkerheten tas hensyn til og presenteres som en del av kostnadsestimatet. I praksis er det umulig å vite med full sikkerhet hva et tiltak vil koste før det står ferdig. Kostnadsestimatet må derfor ta hensyn til denne usikkerheten. Det å ikke ta hensyn til usikkerhet gjennom bruk av kostnadskalkyler, vil i beste fall innebære å underkommunisere usikkerheten – i verste fall forlede beslutningstakere og omverden.

Mislykkede prosjekter preges av mangelfulle økonomiske analyser. Prosjekter med kostnadsoverskridelser har gjerne til felles at de har kostnadsestimat uten påslag for usikkerhet. Det finnes ulike metoder for både kostnadsestimering og usikkerhetsanalyser, men rene deterministiske estimat hvor priser og mengder behandles som sikre størrelser regnes normalt som utilstrekkelig. Statlige prosjekter har hatt stor nytte av stokastisk kostnadsestimering med kvantitativ usikkerhetsanalyse der estimat og budsjett angis med sannsynlighetsnivå. En stor utfordring i prosjekter er imidlertid underestimering av kostnader. Et urealistisk lavt førsteestimat er uheldig fordi det kan ha avgjørende betydning for om idéen føres videre. Lav kvalitet på kostnadsestimatet kan skyldes overoptimisme eller taktisk estimering. Estimaten kommer gjerne fra prosjektets initiativtaker eller andre med en tilknytning eller et engasjement knyttet til prosjektet. Hvis det første estimatet hadde vært mer realistisk, er det grunn til å tro at mange mindre vellykkede prosjekter kunne vært avvist på et tidligere tidspunkt.

Utredning av ulike løsninger

Ifølge statens prosjektmodell skal det gjennomføres en såkalt konseptutredning (KVU). Denne skal gi en grundig redegjørelse for hvilke alternativer som skal vurderes. Utredningen skal gjøres på et så tidlig tidspunkt at det finnes en reell mulighet til å velge mellom ulike alternativer. Ifølge konseptutvalgsutredningen skal følgende vurderinger gjennomføres:

- **Behovsanalyse:** Dette innebærer en kartlegging av interesser/aktører og vurderinger av tiltakets relevans i forhold til brukernes og samfunnets behov. Behovsanalysen må utføres på strategisk nivå – ikke prosjektnivå. Det innebærer at analysen må fokusere på samfunnets behov, ikke bare de snevert definerte behovene som knytter seg til en bestemt type løsning.
- **Strategisk analyse:** Ethvert tiltak eller prosjekt skal ha et sett klart definerte mål. Målene angir tiltakets påtenkte virkning og spesifiseres i den strategiske analysen.
 - Samfunns mål beskriver hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under og er knyttet til virkninger for samfunnet.
 - Effektmål beskriver hvilke virkninger som søkes oppnådd gjennom tiltaket.
 - Resultatmålene spesifiserer leveransen.
- **Alternativanalyse:** Med bakgrunn i behovsanalysen, den strategiske analysen og de overordnede kravene skal det utarbeides en alternativanalyse. Denne skal omfatte nullalternativet og minst to alternative konsepter. Alternativene skal vises i en samfunnsøkonomisk analyse. Det er viktig at alternativene er reelle alternativer, det vil si at de innebærer prinsipielt ulike måter å løse det samme samfunnsbehovet på. Ulike traseer eller tomtevalg er ikke ulike konseptuelle løsninger. Resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen skal benyttes til en rangering mellom alternativene. Basert på dette kan man anbefale ett konsept for videre utredning.

Av Concept rapport nr. 45 fremkommer det at mislykkede prosjekter ofte har noen felles kjennetegn. Det mest åpenbare og grunnleggende er en mangel eller ensidig behovsanalyse. Man bør minimum kunne forvente at det er foretatt en eller annen form for vurdering av hvorvidt det aktuelle prosjektet er noe kommunen har behov for. Hvis man ikke har vurdert behov, har man gjerne heller ikke vurdert ulike konseptuelle alternativer. I utredning av ulike alternativer skal nullalternativet være med som et reelt alternativ.

Prosjektbeskrivelse – Presentasjon av planlagt prosjekt

Ifølge Westhagen (2008) er det viktig at prosjektet presenteres til oppdragsgiver på en god måte gjennom en prosjektbeskrivelse. Han omtaler prosjektbeskrivelsen som et viktig dokument i presentasjonen utad og i bevisstgjøring og styring innad i prosjektet. Prosjektbeskrivelsen skal ifølge Westhagen være en sammenfattende skriftlig dokumentasjon av resultatene av planleggingsarbeidet. Ifølge Westhagen bør prosjektbeskrivelsen inneholde følgende:

- Prosjektnavn, dato og prosjektleder.
- Bakgrunn: Beskrivelse av problemet/behovet og hvordan dette henger sammen med bedriftens (kommunens) mål og strategier.
- Forutsetninger og rammer: Beskrivelse av hvilke forutsetninger som er gitt, og som må tas hensyn til, og hvilke rammer som prosjektet må holdes innenfor.
- Effektmål: Hvilke gevinster/nyttevirkninger prosjektet skal ha.
- Resultatmål: Hva skal konkret foreligge når prosjektet er ferdig.
- Faser og oppgaver: Beskrivelse av hvilke faser prosjektet består av, og hvilke oppgaver som hører inn under hver fase.
- Organisering: Beskrivelse av prosjektets organisering, herunder evt. styringsgruppe, prosjektleder, prosjektgruppe, arbeidsgruppe osv.
- Fremdriftsplan: Tidsperspektiv på når skal de enkelte faser (milepæler) og hele prosjektet skal være fullført.
- Kostnader/budsjett: Prosjektets kostnader.
- Kost/nytte: Begrunnelse for at de forventede effekter/gevinster rettferdiggjør kostnadene.
- Kritiske faktorer: Beskrivelse av hvilke faktorer som er mest avgjørende for at prosjektet skal lykkes.

Revisjonen legger til grunn at en prosjektbeskrivelse som inneholder det som er anbefalt i forannevnte teori, vil utgjøre en forsvarlig saksutredning og beslutningsgrunnlag for politikerne når de skal vedta igangsetting av et investeringsprosjekt.

Punktvis oppsummering av kriteriene:

- Kommunen bør ha rutiner (prosjektmodell/ investeringsreglement) som sikrer at det gjennomføres konseptutredning av mulige investeringsprosjekter. Konseptutredningen bør inneholde:
 - Behovsanalyse
 - Strategisk analyse
 - Alternativ analyse
- Kommunen bør ha rutiner (prosjektmodell/ investeringsreglement) som sikrer at prosjektet presenteres til oppdragsgiver gjennom en prosjektbeskrivelse. Prosjektbeskrivelsen bør inneholde:
 - Prosjektnavn, dato og prosjektleder
 - Bakgrunn
 - Forutsetninger og rammer
 - Effektmål
 - Resultatmål
 - Faser og oppgaver
 - Organisering
 - Fremdriftsplan
 - Kostnadsestimat som beskriver usikkerheter
 - Kost/nytte
 - Kritiske faktorer

8.1.2 Problemstilling 2 – fremdrift og økonomi

Har Våler kommune et system og en praksis som sikrer oversikt og kontroll på fremdrift og økonomi i investeringsprosjekter?

For å besvare problemstilling 2 vil vi kontrollere om kommunen har et system og en praksis som blant annet sikrer at det gjennomføres risikovurderinger i planleggingsfasen av prosjektet, samt om kommunen har en prosjektmodell som beskriver organisering, ansvar og roller som bidrar til styring og kontroll av gjennomføringen av investeringsprosjekter. Det vil også være aktuelt å undersøke kommunens system for å sikre kostnadsstyring og kostnadsoppfølging.

Prosjektfaser

I fagmiljøer innenfor prosjektledelse er det en omforent oppfatning at en inndeling av prosjekter i faser med tilhørende aktiviteter er hensiktsmessig for å få til en god overordnet styring. Det brukes vanligvis tre faser, hvor de to første inngår i planleggingen, mens den siste er selve gjennomføringen av prosjektet. Disse er vanligvis benevnt «konsept-, prosjektering- og gjennomføringsfasen» eller «forstudie (idé og identifisering), forprosjekt (definering) og hovedprosjekt (gjennomføring)».

Ifølge Rolstadås (2006) er faseinndeling av prosjekter hensiktsmessig, fordi det bidrar til en oppdeling hvor hver del isolert sett er overkommelig ut fra en styringsmessig synsvinkel. På denne måten får man redusert kompleksiteten i prosjektet og det vil være enklere å få en oversikt over potensiell risiko knyttet til gjennomføringen. Til hver fase knyttes det leveranse av definerte resultater, eksempelvis i form av fysiske gjenstander, systemer eller rapporter. Utløpet av fasen utgjør et kontrollpunkt på om disse resultatene er oppnådd.

Hver fase skal avsluttes med en beslutning. Ved et beslutningspunkt kan prosjektet avsluttes, endres eller fortsette som før.

Videre vil faseinndeling av prosjekter ha stor betydning for beslutningstaking og kvalitetssikring. Forhåndsbestemte milepæler som representerer klare «go/ no go» punkter basert på kvalitetssikrede beslutningsgrunnlag, reduserer risikoen for å måtte gjøre endringer med hensyn til funksjon eller løsningsvalg senere i prosjektforløpet.

Prosjektorganisering

Prosjektarbeid må organiseres på en tilfredsstillende måte. Ifølge Westhagen (2002) finnes det ikke en generell organisasjonsform som under alle omstendigheter er den beste. Organisasjonsformen må tilpasses den oppgaven som skal løses og den strukturen kommunen har. I store byggeprosjekter kan strukturen være bundet og omfattende, mens i mindre prosjekter kan den formelle organiseringen kun bestå av en prosjektleder. Det er likevel enkelte momenter som bør være sammenfallende for alle prosjekter som skal gjennomføres:

- Prosjektorganisasjonens strukturer må avklares, herunder vurdering og beslutning om etablering av styringsgruppe, prosjektleder, prosjektgruppe, arbeidsgruppe osv.
- Ansvar og myndighet må defineres og fordeles mellom de ulike aktørene i organisasjonen.

Det fremkommer også av prosjektveiviseren utarbeidet av Digdir at en av aktivitetene i planleggingsfasen er å etablere en prosjektorganisasjon. Formålet med dette er å beskrive organisering, roller og ansvar, noe som er hensiktsmessig for at prosjektet skal nå målene på en effektiv måte. Prosjektledelsens struktur, organisering, ansvar og samhandling bør beskrives. Det bør utarbeides rollebeskrivelser for prosjektmedlemmer og styre som i tilstrekkelig grad beskriver ansvarsområder.

Risikovurdering

Risikovurderinger er nødvendig i alle typer prosjekter (Aalberg 2012). Rolstadås anbefaler at det gjennomføres risikovurderinger i prosjektets tidlige fase. Ulike former for risiko må være drøftet, og konsekvenser og løsninger bør være problematisert. Ifølge Innovasjon Norges «Prosjektlederprosessen» (PLP) skal kritiske suksessfaktorer kartlegges og det skal gjøres vurderinger av sannsynligheten for at slike faktorer vil inntreffe. Det bør også utredes hvilke konsekvenser det kan ha for prosjektet dersom kritiske faktorer inntreffer. Ifølge Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt¹⁷ bør det etableres rutiner for å overvåke, identifisere, vurdere og behandle risikoer i hele prosjektperioden. Dette gjelder risiko knyttet til tekniske løsninger, kvalitet, økonomi, fremdrift, kontrakter og eventuelt andre krav.

Ifølge prosjektveiviser til Digdir skal det i planleggingsfasen gjennomføres usikkerhetsanalyser og etableres en usikkerhetsstrategi som skal beskrive hvordan usikkerhetslementer 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.

Prosjektregnskaper for investeringer

Ifølge veileder *Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet* fremkommer det at det for årsregnskapet er gitt bestemmelser både i lov og forskrift om innhold og oppsett, mens det for

¹⁷ NS-ISO 10006-2017.

prosjektregnskapet ikke er gitt særskilte regler. Hva innholdet i prosjektregnskapet bør være, må utvikles i lys av formålet med prosjektregnskapet.

Et prosjektregnskap kjennetegnes ved styrte aktiviteter mot et bestemt mål, og bestemte krav til leveransen. Både når det gjelder tid, kostnader/utgifter og ressurser. Prosjektstyring er planlegging, organisering, overvåking, regulering og rapportering av alle sider ved et prosjekt, og motivering av alle de som er involvert i det for å oppnå prosjektmålene. Et prosjekts prosesser forbundet med kostnader tar sikte på å forutsi og styre prosjektets kostnader slik at det kan fullføres innenfor kostnadsrammen. For årsregnskapet er formålet å vise årets kjente utgifter og inntekter og sammenholde dette mot årsbudsjettet.

Prosjektregnskapets utgifter i løpet av året vil derfor være sammenfallende med investeringsregnskapets utgifter i året. Investeringsprosjekter er åruavhengige, og prosjektregnskapene må følge prosjektets levetid, og også følges opp i forhold til prosjektets kostnadsramme. Investeringsregnskapets utgifter vil derimot følges opp årlig mot bevilgningene, blant annet gjennom en avviksanalyse. Årsregnskapet for investeringer gir dermed mulighet til å evaluere om den vedtatte budsjettbalansen holdt, eventuelt hva som var årsaken til en saldering med udekket eller udisponert.

Prosjektregnskapet og årsregnskapet for investeringer har forskjellige formål, og vil av den grunn måtte gi ulik informasjon. Prosjektregnskaper vil ha fokus på prosjektets utgifter og prosjektlevetiden, mens årsregnskapet vil ha fokus på bevilgninger og påløpt i et årsperspektiv.

Ifølge Digdir's prosjektveiviser bør det foreligge rutiner for oppfølging av påløpte kostnader/timer, hvordan dette skal sammenholdes med måling av fremdrift 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 kostand. Ved avvik fra prognoser bør dette løftes til rett myndighetsnivå.

Løpende oppfølging av investeringsprosjekter

I henhold til veileder *Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet* er formålet med en løpende oppfølging av investeringsprosjekter å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme. Skjer det vesentlige endringer i prosjektet, så vil dette være informasjon som må brukes i oppfølging av prognosen for året og budsjettet, eventuelt om det også får konsekvenser for senere års økonomiplaner. Det er ikke gitt bestemmelser om form og innhold for oppfølging av investeringsprosjekter ut over alminnelige regler om økonomistyring, budsjettoppfølging og kontroll.

Oppfølging av investeringsprosjekter gjennomføres i henhold til prosjektets kostnadsramme. En løpende oppfølging av prosjekter gjennom et budsjettår vil kunne gi informasjon om at utgangspunktet (overslaget) ikke var tilstrekkelig (reelle overskridelser), at de årlige bevilgninger ikke har vært tilstrekkelige, eller at fremdriften i prosjektet har blitt endret. Derfor vil slik løpende oppfølging gjennom budsjettåret også måtte gi innspill til budsjettsiden, selv om dette ikke er prosjektregnskapets eneste formål. Det er viktig at ny kunnskap om et prosjekts fremdrift og utvikling gir bidrag til budsjettoppfølgingen.

Punktvis oppsummering av kriteriene

- Kommunen bør ha en prosjektmodell som beskriver og avklarer prosjektets organisering, ansvar og roller, samt sikrer en god styring av prosjektet.
- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at det gjennomføres risikovurderinger i prosjektets tidlige fase.
- Kommunen bør ha rutiner for å overvåke, identifisere, vurdere og behandle risikoer gjennom hele prosjektperioden.
- Det bør foreligge et eget prosjektregnskap som sikrer god kostnadsstyring og kostnadsoppfølging.

8.1.3 Problemstilling 3 – rapportering

Har Våler kommune et system og en praksis som ivaretar tilstrekkelig grad av rapportering i investeringsprosjekter?

Under problemstilling 3 vil vi kontrollere om kommunen har systemer som sikrer rapportering fra prosjekt-/byggeledelse til administrativ ledelse og fra administrativ ledelse til folkevalgte organ, samt hvordan rapporteringen gjennomføres i praksis.

Ifølge kommuneloven § 14-5 skal kommunedirektøren minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlig avvik, skal kommunedirektøren forslå endringer i årsbudsjettet. Det fremkommer av Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt (NS-ISO 10006-2017) at rapportering av forbruk skal gjøres i den frekvens som er nødvendig etter hvert som prosjektet går fremover. Av *veileder for budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet* fremkommer det 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.

Under kapittelet «Reglement for investeringer» i Våler kommunes økonomi- og finansreglement (2020) fremkommer det at det ved avvikende utvikling i prosjektet i forhold til tidsplan, kvalitet og økonomi skal legges frem enkeltsaker.

Videre fremkommer det at det rapporteres på investeringene samlet til kommunestyret i kvartals-/tertialrapport og i årsrapporten. Rapporteringen skal skje samlet for de største investeringene med fokus på hva som er vesentlig styringsinformasjon som fremdrift, økonomi, kvalitet og risiko. Årsakene til avvik skal kommenteres, konsekvenser vurderes og eventuelle korrigerende tiltak foreslås.

I kvartals-/tertialrapportene foreslår også kommunedirektøren eventuelle endringer i forhold til årets budsjett, herunder justering av rammer i forhold til prosjektenes faser, og viser konsekvensene for handlingsprogramperioden. Komplette forslag til budsjettendringer vises i vedlegg til meldingene.

I årsrapporten rapporteres det samlet og overordnet på de største investeringene med fokus på hva som er vesentlig styringsinformasjon, herunder eventuelle endringer i forventet framdrift og avvik i forhold til samlet prosjektkramme. Som vedlegg til regnskapet presenteres en detaljert oversikt med årets resultat per prosjekt.

Dersom det foreligger signaler om mulig overskridelser i større investeringsprosjekter vil kommunedirektøren sørge for at det vil bli redegjort for dette i første månedsrapport samtidig som det umiddelbart utarbeides sak til kommunestyret om tilleggsbevilgning dersom tidspunkt gjør at det er for lenge å vente til neste kvartals-/tertialrapport.

Det utarbeides sluttrapporter til politisk nivå for alle byggeprosjekter der kostnadsrammen overstiger til enhver tid gjeldende EØS-terskelverdier og for prosjekter av særlig politisk interesse. For øvrige prosjekt utarbeides sluttrapport for administrativ behandling i henhold til delegeringsfullmaktene.

Alle prosjekter skal ha en oversikt over hvilke gevinster man forutsetter ved start av prosjektet og en vurdering av muligheten for realisering av disse gevinstene ved de ulike beslutningspunktene i prosjektløpet samt ved ferdigstilling av prosjektet. Det skal også etter en bruksperiode på 2 år, eventuelt også 5 år,

gjøres en erfaringsvurdering og evaluering av de ønskede gevinstene ved prosjektet. Prosjektavslutningene tas til behandling i kommunestyret i kvartals-/tertialrapportene og i kommunestyresak i desember. Prosjekter med mindreforbruk finansierer prosjekter med merforbruk.

Punktvis oppsummering av kriteriene

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer rapportering på fremdrift og kostnader fra administrativ ledelse til folkevalgt organ.
- Kommunens administrasjon skal ved avvikende utvikling i prosjektet i forhold til tidsplan, kvalitet og økonomi legge frem enkeltsaker til kommunestyret.
- Kommunens administrasjon skal rapportere på sine investeringer samlet i kvartals-/tertialrapport og i årsrapporten til kommunestyret.
- Dersom det foreligger signaler om mulige overskridelser i større investeringsprosjekter skal kommunedirektøren sørge for at det blir redegjort for dette i første månedsrapport, samtidig som det umiddelbart utarbeides sak til kommunestyret om tilleggsbevilgning dersom tidspunkt gjør at det er for lenge å vente til neste kvartals-/tertialrapport.
- Det skal utarbeides sluttrapporter til politisk nivå for alle byggeprosjekter der kostnadsrammen overstiger til enhver tid gjeldende EØS-terskelverdier og for prosjekter av særlig politisk interesse.



~~Utsatt offentlighet Offl. §5~~

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Råkollveien 103

1664 ROLVSØY

26.01.2023

Vår ref.: 22/926-6 (bes oppgitt ved henv.)
Arkivnr: 217

Deres ref.:

SVAR - OVERSENDELSE AV HØRINGSUTKAST AV FORVALTNINGSREVISJON " PLANLEGGING OG PROSJEKTERING AV INVESTERINGSPROSJEKTER "

Det vises til oversendt høringsutkast.

Vi er enig i rapportens hovedkonklusjon.

Revisjonen stiller i rapporten noen spørsmål og har noen anbefalinger som vi i det følgende ønsker å kommentere:

Side 16, under kap. 4-4 Konklusjon: Vi er ikke uenig i rapportens konklusjon, men vil påpeke at det er svært sjeldent vi har byggeprosjekter over terskelverdi og at det i forkant av slike investeringer bør legges gode planer og at det tidlig i prosjektfasen hentes inn nødvendig kompetanse.

Side 25, kap 5-4, så anbefaler revisjonen at det utarbeides skriftlig rutine for arkivering og journalføring. Fra vår side vil vi påpeke at vi har strammet opp bruken av sak/arkiv systemet og at denne rutinen skal benyttes ved all innkommen post, også denne i forhold til denne type rapportering

Side 29 – siste avsnitt – her stiller revisjonen spørsmål om hva «løpende prosjekter» er. Et eksempel på dette innkjøp av PC til skolene som har en rullering med utskifting. Her vil det ligge en fast investeringssum. Det bemerkes at posten gjøres opp årlig i henhold til regnskapsforskriften.

Side 30 kap 6-4 Konklusjon, her stiller revisjonen spørsmål om praksis er i henhold til reglement. Det mener vi absolutt at det er. Vi rapporterer på dette årlig. Eksempel på rapportering ligger i årsmeldingen.

Avslutningsvis takker vi for en grundig og gjennomarbeidet rapport.

Med hilsen

Ivar Nævra
Kommunedirektør

Vedlegg:

Kopi sendt til:

Brevet er elektronisk godkjent.