



Investeringsprosjekter Hvaler kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
10. september 2018

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Problemstilling og avgrensing	5
2.3	Metode og gjennomføring	5
2.4	Revisjonskriterier	6
2.5	Litteratur- og dokumentliste	7
3	I HVILKEN GRAD HAR HVALER KOMMUNE ETABLERT RUTINER/RETNINGSLINJER SOM SIKKER TILFREDSSTILLENDEN STYRING AV INVESTERINGSPROSJEKTERS TIDLIGFASE OG I HVILKEN GRAD SIKRES EN TILFREDSSTILLENDEN PRAKSIS?	8
3.1	Revisjonskriterier	8
3.2	Fakta	9
3.3	Vurderinger	21
4	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....	25
5	RÅDMANNENS UTTALELSE	27
6	VEDLEGG	28

1 SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler i hvilken grad kommunen har etablert rutiner og retningslinjer som skal sikre tilfredsstillende styring av investeringsprosjekters tidligfase, samt i hvilken grad kommunen har en tilfredsstillende praksis på feltet.

En samling av rutiner omhandlende investeringsprosjekter omtales ofte i faglitteraturen som en prosjektmodell eller et investeringsreglement. Ifølge Concept rapport nr. 45¹ 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 beslutningsgrunnlaget 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. Sentralt i enhver prosjektmodell er den såkalte tidligfasen. Tidligfasen defineres som perioden fra det første initiativet tas til endelig investeringsbeslutning. Ettorevaluering har vist at kvalitet i tidligfasen er avgjørende for suksess. I tidligfasen defineres premisene for prosjektet. På det stadiet er mulighet for påvirkning størst, samtidig som kunnskapen om det som ligger foran minst. Det er da løsningen for å realisere en eller flere konkrete målsetninger utformes.

Prosjektvalg og gjennomføring av investeringsprosjekter er særlig viktig innen kommunesektoren. Den kanskje viktigste grunnen er at kommunene representerer vår viktigste leverandør av velferdstjenester, og det er svært viktig at kommunene har den nødvendige kompetanse og tilstrekkelige ressurser til å levere lovpålagte tjenester av tilstrekkelig kvalitet. Prosjekter som ikke møter innbyggernes behov eller som belaster kommunens økonomi på en slik måte at det totale tjenestetilbudet blir skadelidende, kan ha større negative effekter for oss i det daglige enn en del statlige prosjekter. En feilinvestering i en kommune kan få direkte følger for den enkelte innbygger gjennom dårligere tjenestetilbud eller høyere lokale skatter og avgifter. Omfanget av de årlige investeringene i kommunal sektor er betydelig – over 50 milliarder kroner. Det er viktig at fellesskapets ressurser forvaltes på en mest hensiktsmessig måte.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden mars 2018 til august 2018. Kriteriene er utarbeidet med utgangspunkt i lovverk og anerkjent teori omhandlende prosjektstyring. Revisjonskriteriene utledet fra teorien, kan forstås som såkalt «beste praksis». Kriteriene fremkommer oppsummert under problemstillingen i kapittel 3, samt i sin helhet i eget vedlegg. Fakta er innhentet ved bruk av intervju og dokumentanalyse. Kapittel 2.3 gir en nærmere redegjørelse for anvendt metodikk og gjennomføring.

Revisjonens funn og konklusjoner

Det fremkommer av rapporten at kommunen i svært liten grad har utarbeidet skriftlige rutiner som omhandler investeringsprosjekters tidligfase. Samtidig fremkommer det at visse deler av kommunens praksis gjenspeiler seg i våre utarbeidede revisjonskriterier som kan sies å være «beste praksis» på feltet. Dette gjelder blant annet praksis for faseinndeling av større prosjekter, utarbeidelse av behovsanalyse og strategisk analyse. Kommunen har derimot ikke utarbeidet en alternativanalyse med ett nullalternativ. Det fremstår heller ikke for revisjonen som om prosjekt Sandbakken miljøstasjon har vært gjennom en kvalitetssikring i tidligfasen. En kvalitetssikring av konseptutredningen vil kunne minske risikoen for budsjettoverskridelser og risikoen for at feil konsept blir valgt. Utover uformelle og muntlige risikovurderinger gjennomført i

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

gjennomføringsfasen, fremstår det ikke for revisjonen som om det er gjennomført risikovurderinger i prosjektets tidlige fase. Ulike former for risiko bør være drøftet, og konsekvenser og løsninger bør være problematisert. Formålet med risikovurderinger er å analysere sannsynlighet og konsekvens av mulige hendelser slik at man kan sette inn tiltak før hendelsen inntreffer. Dette vil være spesielt viktig i innovasjonsprosjekter, hvor usikkerheten er større enn ved andre mer kjente og/eller gjentakende prosjekter.

Videre er det revisjonens vurdering at praksisen vedørende utarbeidelse av budsjettestimat inneholder visse svakheter. Her legges det blant annet til grunn at budsjett har gått fra 15 til 21 millioner, altså en budsjettsprekke på rundt 40 prosent. Prosjektets første kostnadsestimering inneholder ikke oversikt over prosjektets kostnadsusikkerhet med mulig risiko som kan inntreffe under gjennomføringen. Prosjekter med kostnadsoverskridelser har gjerne til felles at de har kostnadsestimat uten påslag for usikkerhet. Det sentrale i en god kalkyle er at usikkerheten tas hensyn til og presenteres som en del av kostnadsestimatet.

Prosjekt Sandbakken miljøstasjon ble vedtatt gjennom økonomiplan 2015 som ble behandlet i kommunestyret 11.12.2014. I tillegg til informasjonen som fremkom i økonomiplanen, gjennomførte også virksomhetsleder KTE en muntlig brief omhandlende investeringsprosjektet. Samlet sett inneholder det skriftlige saksfremlegget og virksomhetsleders muntlige brief noen av punktene som fremgår av revisjonskriteriene. Den mangler imidlertid omtale av vesentlige forhold som konseptutredning med behovsanalyse, strategisk analyse og alternativ analyse med nullalternativ, organisering av prosjektet og prosjektleder, kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, kost/nytte analyse og risikovurderinger. Det er revisjonens vurdering at kommunestyret i forbindelse med behandlingen av investeringsprosjekt Sandbakken miljøstasjon ikke fikk fremlagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag i forbindelse med behandlingen av saken.

Med bakgrunn i konklusjoner og vurderingene disse bygger på anbefaler vi at kommunen:

- Bør vurdere å utarbeide en prosjektmodell som inneholder rutiner for investeringsprosjekters tidlige fase. En prosjektmodell inneholdende elementer som: faseinndeling, kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, konseptutredning, kvalitetssikring og risikovurderinger vil kunne være med på å sikre en god praksis i investeringsprosjekters tidlige fase. En skriftliggjøring øker sannsynligheten for at praksis gjenspeiler rutinene, samt at det skaper kontinuitet og at praksis ikke er personavhengig.
- Bør utarbeide rutiner/maler som inneholder en beskrivelse av hvilken informasjon saksfremlegg for større investeringsprosjekter skal inneholde. Dette vil i større grad kunne sikre at kommunestyret får fremlagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag i forbindelse med behandlingen av større investeringsprosjekter.

Revisjonen takker for samarbeidet og bistanden i forbindelse med revisjonen.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Temaet for denne rapporten bygger på «Forvaltningsrevisjonsplan 2018-2019», vedtatt av kommunestyret i Hvaler 15. februar 2018.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon ble lagt frem for kontrollutvalget 1. mars 2018 (PS 18/5), og vedtak var i tråd med revisjonens forslag. Kontrollutvalget ga innspill på at revisjonen fokuserer på prosjekt Sandbakken miljøstasjon under rapportens praksisgjennomgang.

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Prosjektplanen som rapporten bygger på inneholdt 2 problemstillinger:

1. I hvilken grad har Hvaler kommune etablert rutiner og retningslinjer (prosjektmodell/investeringsreglement) som sikrer tilfredsstillende styring av investeringsprosjekters tidligfase?
2. I hvilken grad sikrer kommunen en tilfredsstillende praksis for styring av investeringsprosjekters tidligfase?

På grunn av innholdet i fakta og for å bedre leservennligheten i rapporten har vi valgt å sammenstille de to problemstillingene i en problemstilling som tar for seg både system og praksis. Innholdet er altså det samme, men i stedet for å organisere det i to ulike kapitler i rapporten så er alt samlet i ett kapittel.

Det ble gjennomført oppstartsmøte med kommunen 12. februar 2018. Arbeidsutkast av rapporten ble sendt til kommunen 7. august 2018, og høringsmøte ble avholdt 20. august 2018. Endelig rapport ble sendt på høring til kommunen 27. august 2018 og rådmannens høringsuttalelse ble mottatt 10. september 2018. Uttalelsen følger som vedlegg til rapporten.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstilling:

1. I hvilken grad har Hvaler kommune etablert rutiner og retningslinjer som sikrer tilfredsstillende styring av investeringsprosjekters tidligfase, og i hvilken grad sikres en tilfredsstillende praksis?

I praksisgjennomgangen vil vi i all vesentlighet avgrense oss til å se på Sandbakken miljøstasjon.

2.3 Metode og gjennomføring

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått

Prosjektet er gjennomført med gruppeintervju og dokumentanalyse.

Punkt 2.5 viser hvilke dokumenter som har vært gjenstand for dokumentanalyse. Det handler i all hovedsak om ulike styringsdokumenter og interne rutiner.

Det er gjennomført gruppeintervju med:

- Virksomhetsleder kommunal teknikk og eiendom.
- Assisterende virksomhetsleder kommunalteknikk og eiendom.
- Tidligere avdelingsleder i avdeling vann, avløp, renovasjon og vei (VARV).

Kommunens eksterne byggeleder i prosjekt Sandbakken miljøstasjon har besvart spørsmål over epost.

I etterkant av intervjuet er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informantene. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bjørnar B. Eriksen i perioden mars til august 2018.

2.4 Revisjonskriterier

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 nr.107 (kommuneloven).
- Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov)
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- "Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver", 2011. Kommunal- og regionaldepartementet.
- "Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov", 2008. Agenda utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.
- "Prosjektarbeid – Utviklings- og endringskompetansen", 2002. Westhagen, Harald.
- "Praktisk prosjektstyring", 2006. Rolstadås, Asbjørn.
- "PLP Prosjektlederprosessen", Rapport nr. 2-2011. Innovasjon Norge.
- Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag – Concept rapport nr. 45 – Welde, Morten. Aksdal, Jostein og Grindvoll, Inger Lise Tyholt.

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 administrasjonssjefen legger frem saker for folkevalgte organer som er forsvarlig utredet. Videre skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. For videre å operasjonalisere hva som ligger i «forsvarlig utredet/betryggende kontroll» av et investeringsprosjekt ser vi hen til teori omhandlende prosjektstyring. Dette representerer en idealmåte på hvordan kommunen bør planlegge, lede å gjennomføre et investeringsprosjekt. I dette prosjektet har vi

tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

utledet flere beste praksismomenter fra prosjektteorien. Alle momentene er kanskje ikke alltid hensiktsmessig å etterleve, litt avhengig av type prosjekt og størrelsen på prosjektet, men de vil i de aller fleste tilfeller være hensiktsmessig å etterleve for å sikre kvaliteten på det arbeidet som blir gjort. En drøfting opp mot beste praksis vil ofte medføre mange avvik, men vi mener at læringseffekten for kommunen i en gjennomgang opp mot beste praksis vil være stor.

Utleddning av revisjonskriteriene følger under problemstillingen, samt i eget vedlegg.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Økonomiplan 2018-2021 og årsbudsjett 2018.
- Kommuneplanens samfunnsdel 2011-2023.
- Kommunal teknikk og eiendom – Årsmelding 2017.
- Prosjektbeskrivelse – Miljøstasjon Sandbakken.
- Operativ virksomhetsplan – Kommunal teknikk og Eiendom 2018.
- Prosjektavklaringsmøte – Referat.
- PowerPoint – Presentasjon til politikerne.
- Kommunestyrevedtak 2015/2543 – Budsjettjustering av investeringsbudsjettet 2015 og rebudsjettering til 2016.
- Kommunestyrevedtak 2016/484 – Budsjettering 2016 – Bygging av gjenvinningsstasjon.

3 I HVILKEN GRAD HAR HVALER KOMMUNE ETABLERT RUTINER/RETNINGSLINJER SOM SIKRER TILFREDSSTILLENDE STYRING AV INVESTERINGSPROSJEKTERS TIDLIGFASE OG I HVILKEN GRAD SIKRES EN TILFREDSSTILLENDE PRAKSIS?

3.1 Revisjonskriterier

- Kommunen bør ha utarbeidet skriftlige rutiner og prosedyrer (prosjektmodell/investeringsreglement) som sikrer en god gjennomføring av investeringsprosjekter.
- Kommunens prosjektmodell/investeringsreglement bør inneholde rutiner som sikrer følgende:
 - Faseinndeling av prosjektet. Til hver fase bør det knyttes leveranse av definerte resultater, eksempelvis i form av fysiske gjenstander, systemer eller rapporter. Utløpet av fasen bør utgjøre et kontrollpunkt på om disse resultatene er oppnådd. Hver fase skal avsluttes med en beslutning. Fremdrift og ansvar bør være avklart innenfor hver fase.
 - Kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse. Kostandsestimeringen bør inneholde en oversikt over prosjektets kostnadsusikkerhet samt trusler og muligheter som kan inntreffe under gjennomføringen.
 - Konzeptutredning som gir en grundig redegjørelse for hvilke alternativer som skal vurderes for en eventuell beslutning om finansiering. Konzeptutredningen bør inneholde en behovsanalyse, strategisk analyse som beskriver samfunns mål, effektmål og resultatmål, overordnede krav og alternativanalyse. Alternativanalysen bør omfatte nullalternativet og minst to alternative konsepter.
 - Kvalitetssikring. Planer og forutsetninger bør gjennomgå av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.
 - Risikovurderinger. Ulike former for risiko må være drøftet, og konsekvenser og løsninger bør være problematisert. Risikoanalysen bør anslå hvor stor risiko hver enkelt risikofaktor innebærer. Sannsynligheten for at en risikofaktor inntreffer og den eventuelle konsekvensen det vil få for prosjektgjennomføringen bør vurderes.
- Rapport fra et forprosjekt bør inngå i administrasjonens saksutredning til kommunestyrets behandling av sak om et utbyggingsprosjekt.
- For å sikre en forsvarlig saksutredning og beslutningsgrunnlag for politikerne når de skal vedta igangsetting av et investeringsprosjekt, bør rapporten inneholde følgende informasjon:
 - a. Prosjektnavn, dato og prosjektleder.
 - b. Bakgrunn: Beskriv problemet/behovet og hvordan dette henger sammen med bedriftens mål og strategier.
 - c. Konzeptutredning som inneholder behovsanalyse, strategisk analyse (samfunns mål, effektmål og resultatmål), overordnede krav og alternativanalyse. Alternativanalysen bør omfatte nullalternativet og minst to alternative konsepter.
 - d. Forutsetninger og rammer: Beskriv hvilke forutsetninger som er gitt, og som må tas hensyn til, og hvilke rammer som prosjektet må holdes innenfor.
 - e. Faser og oppgaver: Hvilke faser, og hvilke oppgaver innen hver fase.
 - f. Organisering: Styringsgruppe, prosjektleder, prosjektgruppe, arbeidsgrupper etc.
 - g. Fremdriftsplan: Når skal de enkelte faser (milepæler) og hele prosjektet være fullført.
 - h. Kostandsestimering og usikkerhetsanalyse.
 - i. Kost/nytte: Kan forventende effekter/gevinster rettferdiggjøre kostnadene.
 - j. Kritiske faktorer: Hva er mest avgjørende for at prosjektet skal lykkes.
 - k. Risikovurderinger: Ulike former for risiko må være drøftet, og konsekvenser og løsninger bør være problematisert. Risikoanalysen bør anslå hvor stor risiko hver enkelt

risikofaktor innebærer. Det bør vurderes sannsynligheten for at en risikofaktor inntreffer og den eventuelle konsekvensen det vil få for prosjektgjennomføringen.

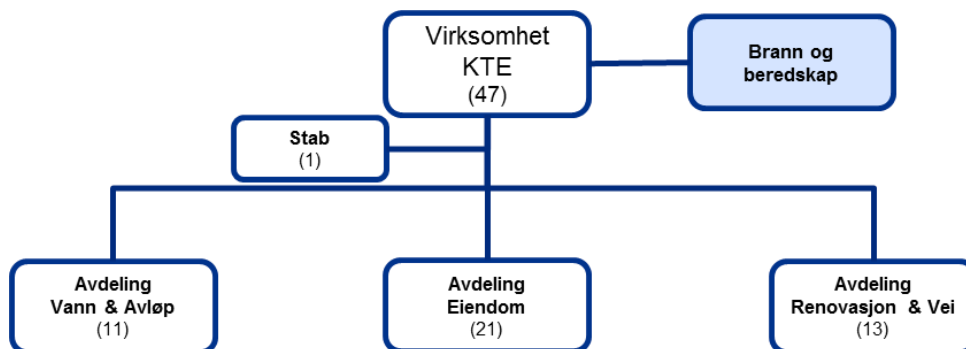
3.2 Fakta

Organisering

Virksomhet kommunal teknikk og eiendom består av 3 avdelinger:

- Avdeling vann og avløp (11 årsverk)
- Avdeling Eiendom (21 årsverk)
- Avdeling Renovasjon og Vei (13 årsverk)

Figur 1: Organisering av virksomhet kommunal teknikk og eiendom



Ifølge operativ virksomhetsplan KTE 2018 er virksomhetens oppdrag i henhold til delegeringsreglementet:

- Være Hvaler kommunes representant overfor Fredrikstad kommune i følgende avtaler:
 - Brann, redning og feiertjenester
 - Kjøp av vann, avløpsrensing og renovasjon
- Ivareta kommunens eierinteresser i fiberkabelen, i samarbeid med Fredrikstad kommune.
- Avgjøre valg av anbuds- og tilbudsform innenfor kommunens innkjøpsreglement og bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelser.
- Godkjenne anbyder/tilbyder.
- Inngå avtaler om kjøp, salg og bortfeste av kommunale grunneiendommer i samsvar med politiske vedtak.
- Inngå avtaler om kjøp og salg av kommunale bygg og anlegg.
- Foreta valg og innkjøp av varige driftsmidler som maskiner, biler, båter, maskinelt utstyr etc. som skal eies av virksomheten.
- Behandle klager på kommunens håndheving av forskriftene om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr, vann og avløp, renovasjon, og havn som førsteinstans.

Virksomheten har et ansvar for en investeringsportefølje på kr. 79 774 000,- for 2018.

Avdeling Vann og avløps hovedarbeidsoppgaver omfatter drifts og vedlikeholdsoppgaver innen vann og avløp i henhold til deler av delegeringsreglementet. Avdelingen er også kommunens forurensningsmyndighet, skal behandle og godkjenne private vann- og avløpsanlegg, slamtømming, beregne kommunale avgifter/gebyrer og priser på vann og avløp.

Avdeling Renovasjons hovedarbeidsoppgaver omfatter drifts og vedlikeholdsoppgaver innen renovasjon, vei, torg, parkering, parker og friluftsanlegg i henhold til deler av

delegeringsreglementet. Avdelingen er også kommunens forurensningsmyndighet, beregne kommunale avgifter/gebyr og priser på renovasjon, torgutleie og parkering, utarbeide skilt- og trafiksikkerhetsplaner, samt fatte skiltvedtak etter vegtrafikkloven der kommunen har myndighet til dette.

Avdeling Eiendom har oppgave som eiendomsutvikler og eiendomsforvalter i henhold til delegeringsreglementet. Avdelingslederen skal lede indre og ytre vedlikehold, samt utvikle et system for planlegging, gjennomføring og evaluering av oppgaver og rutiner for å opprettholde et fastsatt kvalitetsnivå på bygningene. Avdelingen skal måle egen produktivitet gjennom å sammenligne seg med andre på en troverdig måte.

Ifølge virksomhetsleder KTE ligger ansvar og myndighet for kommunens arbeid med investeringsprosjekters tidligfase i all vesentlighet til avdeling vann og avløp, avdeling renovasjon og vei og avdeling eiendom, avhengig av hvordan investering det er. Det er avdeling vann og avløp og avdeling renovasjon og vei som drifter flest investeringsprosjekter i kommunen. Avdeling eiendom gjennomfører også flere store investeringer. Ett eksempel på dette er nytt skolebygg.

Det var tidligere avdeling VARV som var ansvarlig for tidligfase og gjennomføring av investeringsprosjektet Sandbakken miljøstasjon. 1. mai 2016 ble avdeling VARV omorganisert til to nye avdelinger (avdeling vann og avløp og avdeling renovasjon og vei).

For investeringsprosjekter innen vann og avløp er det VA-plan, som har en lengde på 12 år, som ligger til grunn for hvilke investeringer som skal gjennomføres. Avdelingen går årlig gjennom listen for prosjekter og bestiller, av kommunestyret, gjennom budsjett på slutten av året.

Virksomhetsleder KTE informerer om at avdeling renovasjon ikke har hatt noen store investeringer utenom Sandbakken miljøstasjon de siste årene. Det har kun vært utskiftninger av biler eller lignende. Investeringer for renovasjon og vei bestilles også gjennom budsjett som går til kommunestyret.

Eiendomsavdelingen er ansvarlig for formålsbygg og boliger til vanskeligstilte som kommunen eier.

Prosjektmodell/investeringsreglement

Ifølge virksomhetsleder KTE har kommunen utarbeidet rutiner omhandlende innkjøp og anskaffelser som ligger i kommunens kvalitetssystem (RiskManger), samt at de ligger som vedlegg til virksomhetsplan KTE 2018 (kapittel 6). Rutinene benyttes aktivt i virksomhetens investeringsprosjekter og er gjeldende for samtlige av virksomhetens avdelinger.

I henhold til virksomhetsplanens kapittel 6 skal alle innkjøp, prosjekter som er planlagt eller besluttet i økonomiplan eller til prosjekter uten økonomiske rammer, benytte følgende prosedyre:

- Prosjektbeskrivelse (Mal for prosjektbeskrivelse inneholder punkter for hvem som er prosjektansvarlig, hvem som er prosjektleder og hvem som er medlem av prosjektets styringsgruppe. Prosjektets formål og hensikt og prosjektets hovedmål, økonomi (kostnader og eventuelle inntekter) og økonomi – finansiering. Risikovurdering, samt fremdriftsplan med hovedmilepæler og beslutningspunkter).
- Bestemmelser og rammer for offentlige innkjøp.
- Investeringsrapport (etter at prosjektet er gjennomført).

Virksomhetsleder informerer videre at prosedyrene er utarbeidet etter beste skjønn, og er en videreføring av prosedyrene som lå i kvalitetssystemet fra før virksomhetsleder startet opp i kommunen. Samtidig påpekes det at kommunen har et forbedringspotensial hva gjelder å utarbeide skriftlige prosedyrer på feltet.

Faseinndeling av prosjekter

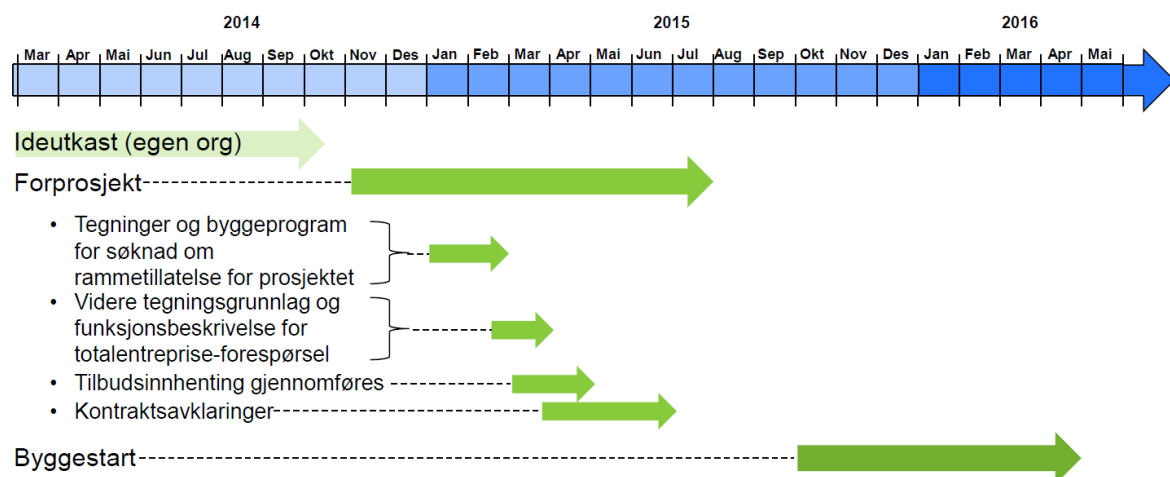
Virksomhetsleder KTE informerer om at kommunen ikke har utarbeidet skriftlige prosedyrer som sikrer faseinndeling av investeringsprosjekter, men at virksomheten i den senere tid har en praksis på å faseinnde de aller fleste av kommunens investeringsprosjekter. Hvor omfattende faseinndelingen er varierer fra prosjekt til prosjekt.

Mindre og gjentagende prosjekter som for eksempel pumpestasjoner faseinndeles i mindre grad. Slike investeringer består av å motta anbud, samt en enkel prosjektering. Når det gjelder vann- og avløpsprosjekter som for eksempel prosjekt «Smart vann», som er et pågående prosjekt, så er dette prosjektet delt inn i tre faser. Fase 1 er igjen delt inn i en pilot og i selve utredningen av prosjektet. Kommunen arbeider, på revisjonens tidspunkt, med å reformulere fase 2 og fase 3 i prosjektet på bakgrunn av at en nå ser andre muligheter enn når en startet opp. Ifølge assisterende virksomhetsleder KTE skal fase 1 i prosjekt «Smart vann» avsluttes ved utgangen av 2018, og dette er kommunens kontrollpunkt for videre utvikling av prosjektets fase 2 og 3.

Ifølge virksomhetsleder KTE gjennomfører Hvaler kommune forholdsvis mange innovasjonsprosjekter. I innovasjonsprosjekter vil det alltid være en del informasjon virksomheten ikke sitter på når en starter opp med arbeidet, da tilsvarende prosjekter ikke er blitt gjennomført tidligere.

Faseinndeling – Sandbakken miljøstasjon

Figur 2: Oversikt over prosjektets ulike faser



Figur 2 fremkommer av virksomhetsleders Power-Point presentasjon som ble lagt frem for Hvalers kommunestyre i forbindelse med behandlingen av økonomiplan 2015 den 11.12.2014. Av figuren fremkommer det at prosjektet er inndelt i 3 faser. Ideutkastfasen (fase 1) er gjennomført fra mars 2014 til oktober 2014. Forprosjektfasen (fase 2) er gjennomført fra november 2014 til august 2015 og inneholder gjennomføring av:

- Tegninger og byggeprogram for søknad om rammetillatelse for prosjektet.
- Videre tegningsgrunnlag og funksjonsbeskrivelse for totalentreprise-forespørsel.
- Tilbudsinnhenting.
- Kontraktsavklaringer.

Byggefase (fase 3) er gjennomført fra oktober 2015 til mai 2016.

Ekstern byggeleder² informerer om at prosjekt Sandbakken ble beskrevet og sendt ut på tilbudsforespørsel med to adskilte totalentrepriser, hvorav en Elektro-entreprise med Storm Elektro

² Byggettersyn AS.

AS og Bygg-entreprise med Betonmast AS med alle øvrige fag. Elektro-entreprisen var for øvrig delt i to deler, med en del for nødvendig tradisjonelt el-anlegg for bygningsmassen og en del med opsjoner for Smartstrømanlegget og SmartGrid-system for øydrift, men ble tilbudt i samlet tilbud. Kontraktene er fulgt opp fortløpende med økonomiske oversikter/rapporter for hver entreprise og samlet i en felles totaloversikt. Ifølge byggherre var prosjektet delt i to entrepriser og ikke i konkrete faser (dette gjelder byggefasen), med unntak av den siste fasen (etter ferdigstillelse av nybygg og ombygging) som omfattet forskningsprosjektet SmartGrid-systemet for øydrift i samarbeid med NCE (Smart Innovation) i Halden. Fremdrift og ansvar fremkommer av kontraktene og i avtaler i fremdriftsplanene.

Kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer som beskriver hvordan investeringsprosjekter bør kostnadestimeres og analyseres vedrørende kostnadsusikkerhet og trusler og muligheter som kan inntreffe under gjennomføringen.

Kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse - Sandbakken miljøstasjon

Prosjektets første budsjett, som fremkommer av økonomiplan 2015, var på 15 millioner kroner. Ifølge virksomhetsleder KTE ble budsjett for Sandbakken miljøstasjon utarbeidet av ekstern konsulent som også var ansvarlig for utarbeidelse av prosjektets 3-d prosjektering. Ifølge virksomhetsleder KTE var budsjettet estimert med 10 prosent margin. Dette fremgår derimot ikke av saksfremlegget til kommunestyret. Ifølge ekstern byggeleder er estimert reserve for uforutsette kostnader avsatt for hele prosjektet samlet, og ikke spesifisert i forhold til hva som var mer utsatt enn andre. Virksomhetsleder KTE informerer om at det dukket opp flere uforutsette tillegg underveis i prosjektet og det ble av den grunn gjennomført flere re-budsjetteringer av prosjektet.

Kostnadsestimatet for prosjektet er utarbeidet i samarbeid mellom arkitekt, tekniske rådgivere og byggherre tidlig i prosjektet, som grunnlag for budsjett. Budsjettet i økonomioversikten er datert den 01.07.2015. Ifølge ekstern byggeleder er prosjektets første budsjett, etter gjennomført anbud, på kroner 17,5 millioner (uten Smartstrømsanlegg), justert den 01.07.2015 i forbindelse med fjerning av momsberging (pga. momskompensasjon) og senere vurdert og justert med flere alternative budsjetter i løpet av februar 2016 som følge av ønsket gjennomføringer av Smartstrømanlegg og eventuelt SmartGrid-system hvor det ble lagt inn alternative reservebeløp til Smartstrømanlegget etc. Det ble i perioden 03.02.2016 til 22.02.2016 utarbeidet alternative budsjetter fra kroner 18,7 millioner til 21,0 millioner kroner, 22,5 millioner kroner og til slutt 23,0 millioner kroner, som er beholdt siden.

Når et investeringsprosjekt er ferdigstilt skal det utarbeides en sluttrapport som legges frem for kommunestyret. På grunn av at prosjekt Sandbakken miljøstasjon fortsatt ikke er formelt ferdigstilt (med solceller og vindmøller) er det, på revisjonens tidspunkt, ikke fremlagt sluttrapport for dette prosjektet.

Konseptutredning (Behovsanalyse, strategisk analyse, effektmål og resultatmål, overordnede krav og alternativanalyse)

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer som beskriver at konseptutredning skal gjennomføres, eller hvordan konseptutredning med behovsanalyse, strategisk analyse, overordnede mål og alternativanalyse skal gjennomføres.

Kommunen har utarbeidet malen «prosjektbeskrivelse». Ifølge virksomhetsleder KTE utarbeides dette dokumentet i det øyeblikket kommunen opplever å ha et behov. Prosjektbeskrivelsen er en grovanalyse av behovet og hvordan det kan løses. Prosjektbeskrivelsen utarbeides før administrasjonen bestiller penger til investeringen fra kommunestyret. Av prosjektbeskrivelsen fremkommer formål og hensikt, økonomiske rammer, hvem som har de ulike ansvarene, samt

fremdrift og beslutningspunkter. Ifølge virksomhetsleder KTE er dette en grovkisse av prosjektet. Bestilling av penger kommer på bakgrunn av prosjektbeskrivelsen.

Ifølge virksomhetsleder KTE består virksomhetens praksis, på revisjonens tidspunkt, av følgende:

- Når administrasjonen får en ide om et behov/ investeringsprosjekt så gjennomføres det først møter internt i avdelingen hvor ulike ideer drøftes.
- Etter dette inviteres politikerne med i diskusjonen. Ifølge virksomhetsleder er det viktig å invitere politikerne med tidlig i prosessen, slik at administrasjonen og politikerne er enige om prosjektets hensikt og mål før det arbeides videre med prosjektet.
- Når administrasjonen og politikerne er enige om hensikt og mål for prosjektet, arbeides det videre med grovkisse/analyse av prosjektet. Dette arbeidet gjennomføres enten av ansatte i avdelingen eller av innleid kompetanse. Her beskrives blant annet prosjektets positive og negative sider.
- Dette legges igjen frem for politikerne som har vært involvert i prosjektet (referansegruppen). Om politikerne har andre synspunkter eller vektninger av hva prosjektet bør inneholde, så vil dette kunne føre til endringer i prosjektet. Hvis de mener at alternativene som legges frem ikke er gode nok må det arbeides med nye alternativer. Etter dette er gjennomført utarbeides saken til politisk behandling.

Virksomhetsleder KTE informerer om at overnevnte praksis først er blitt prøvd ut på utarbeidelsen av kommunens renovasjonsanalyse, som det arbeides med på revisjonens tidspunkt. Det er ikke er en fast praksis på hvilke politikere som er med i investeringsprosjekters referansegruppe.

Administrasjonen kontakter ordfører som videreformidler dette til det politiske miljøet. Ofte er referansegruppen hele UFS (Utvalg for samfunnsutvikling).

Videre er det vanlig praksis at virksomhetsleder legger frem informasjon og en idé til hvordan investeringsprosjektet kan gjennomføres til kommunestyret. Dette kaller virksomhetsleder KTE en briefing. Dette er en Power-Point presentasjon som inneholder informasjon om faseinndeling, hensikt, mål, suksesskriterier, sluttsituasjonen av en investering og hvordan prosjektet kan gjennomføres. Hvor vidt faser benyttes eller ikke kommer frem av gjennomføringsbeskrivelsen i briefing.

Virksomhetsleder KTE har deltatt på kurs i innovasjonsanskaffelser og mener at det i fremtiden vil være hensiktsmessig å benytte en metode hvor en bestiller en løsning, kontra metoden hvor en bestiller en detaljert vare eller gjenstand. Så vil det være opp til leverandørene å levere den beste løsningen for gitte vare/tjeneste. Ifølge virksomhetsleder KTE er en risiko ved innovasjonsprosjekter at en ikke sitter på all informasjon i forkant av prosjektet. Administrasjonen må sette opp en handlingsramme og hva en ønsker, også må en se og vurdere hva som kommer inn av løsninger, før en legger dette frem for kommunestyret. En vil da bruke mer tid i begynnelsen av et prosjekt, men en vil få et bedre produkt.

Konseptutredning (Behovsanalyse, strategisk analyse, effektmål og resultatmål, overordnede krav og alternativanalyse) – Sandbakken miljøstasjon

Virksomhetsleder KTE har utarbeidet dokumentet «Hensikt og mål Ny Sandbakken miljøstasjon». Av dokumentet fremkommer det at hensikten med prosjektet er å gjøre Hvaler kommune i stand til å motta og behandle alle avfallsfraksjoner i henhold til dagens og fremtidens føringer og forskrifter. Videre fremkommer prosjektets bakgrunn, hovedmål og miljøprofil:

«Bakgrunn

Dagens renovasjonsstasjon greier ikke å følge de stadig nye statlige føringer og forskrifter vedrørende sortering av avfall.

Sortert avfall er en ressurs mens usortert er et problem. Dagens manglende sortering er kostbart for kommunen og vi går glipp av inntekter grunnet sorteringsgraden.

Hovedmål

- Være i stand til å motta og behandle alle avfallsfraksjoner i henhold til dagens og fremtidens føringer og forskrifter.
 - Ny miljøstasjon med kapasitet for sortering og sikker behandling av farlig avfall.
- Øke sorteringsgraden og redusere mengde til forbrenning.
 - Veilede «kundene» i sortering på Sandbakken og motivere med moderne informasjonsteknologi.
 - a) Store digitale informasjonstavler på miljøstasjonen
 - b) Hjemmesider
 - c) Miljø App
 - Sortering av alle fraksjoner under tak for kunder og ansatte (HMS).
- En bærekraftig miljøstasjon basert på moderne miljøteknologi som også skal gi Hvalersamfunnet erfaring i og motivasjon til bruk av sol- og vindkraft.

Miljøprofil

Prosjektet skal i tillegg til å bli et moderne og effektivt avfallsmottak for hele Hvaler kommune, også ha en miljøprofil med henhold til fornybar energi i form av «smart strøm» og «smart styring» av forbruket fra solenergi og små vindmøller (microvind) på taket over ny sorteringsrampe.

- Det er planlagt bruk av solcellepaneler på mest mulig av takflaten, som formes og vinkles mest mulig mot sør. 1200 m² solceller= 151 MWh/år.
- Det er også planlagt med små micro-vindmøller på taket, i høyde med tretoppene rundt. 4 stk. micro-vindmøller= 78 MWh/år (19,6 MWh/år per vindmølle).
- Produsert strøm er tenkt brukt til:
 - Forsyne egne virksomhet på Sandbakken.
 - Forsyne andre kommunale bygg i nærheten av Sandbakken.
 - Ren ladning av egne el-biler».

Som nevnt tidligere er det fast praksis at virksomhetsleder KTE gjennomfører en briefing ovenfor kommunestyret. Briefingen består av en Power-Point presentasjon. Briefingen for prosjekt Sandbakken miljøstasjon er datert 24.02.2015 og inneholder følgende informasjon:

«Visjon

- Hvaler kommune skal være i stand til å motta og behandle alle avfallsfraksjoner i henhold til dagens og fremtidens føringer og forskrifter.
- Sandbakken miljøstasjon skal være fremtidsrettet i bruk av ny miljøteknologi for materialbruk, solenergi og microvind.

Bakgrunn

- Dagens renovasjonsstasjon greier ikke å følge de stadig nye statlige føringer og forskrifter vedrørende sortering av avfall.
- Sortert avfall er en ressurs mens usortert er et problem. Dagens manglende sortering er kostbart for kommunen og vi går glipp av inntekter grunnet sorteringsgraden.

Statistikk

- Avfall til forbrenning øker mest.
- I tillegg kommer husholdningsavfall som leveres direkte til forbrenning.

Mål

- Øke sorteringsgraden og redusere mengden til forbrenning.

Hovedmål

- Være i stand til å motta og behandle alle avfallsfraksjoner i henhold til dagens og fremtidens føringer og forskrifter.
 - Ny miljøstasjon med kapasitet for sortering og sikker behandling av farlig avfall.
- Øke sorteringsgraden og redusere mengden til forbrenning.
 - Veileder «kundene» i sortering på Sandbakken og motivere med moderne informasjonsteknologi.
 - Store digitale informasjonstavler på miljøstasjonen
 - Hjemmesider
 - Miljø App
 - Sortering alle fraksjoner under tak for kunder og ansatte (HMS).
- En bærekraftig miljøstasjon basert på moderne miljøteknologi som også skal gi Hvalersamfunnet erfaring i og motivasjon til bruk av sol- og vindkraft.

Foreløpig plan – oversikt

- Det er fremlagt situasjonsplan for prosjektet og orientert om planene for utbygging av ny miljøstasjon med ny effektiv sorteringsrampe for mottak av vanlig avfall og spesialavfall.

Foreløpig plan – miljøprofil

- Prosjektet skal i tillegg til å bli et moderne og effektivt avfallsmottak for hele Hvaler kommune, også ha en miljøprofil med henhold til fornybar energi i form av «smart strøm» og «smart styring» av forbruket fra solenergi og små vindmøller (microvind) på taket over ny sorteringsrampe.

Foreløpig plan – lagring under rampen

- Sorteringsrampen vil bli støpt opp ca. 2,4 meter over eks. plass og vil kunne romme teknisk rom for drift av anlegget, lager for farlig avfall, lager/garasjer for maskiner og utstyr etc.

Foreløpig plan – «Smart Energy – Hvaler»

- Det er planlagt bruk av solcellepaneler på mest mulig av takflaten, som formes og vinkles mest mulig mot sør.
- Det er også planlagt med små micro-vindmøller (ca. 4 kW) på taket, i høyde med tretoppene rundt.
- Produsert strøm er tenkt brukt til deler av den daglige driften og mulig oppladning av el-biler, etc.

Foreløpig plan

Forprosjektet skal planlegges og søkes rammetillatelse for i løpet av vinteren 2015, og byggestart er tenkt til høsten med ferdigstillelse våren 2016».

Ifølge virksomhetsleder KTE fremkommer prosjekt Sandbakken miljøstasjons behovsanalyse, strategiske analyse som beskriver samfunns mål, effektmål og resultatmål, overordnede krav og alternativanalyse av briefen som ble fremlagt for kommunestyret (Power-Point presentasjon). Informasjonen som fremkommer av Power-Pointen ble også lagt frem som en muntlig orienteringssak til kommunestyret ved behandlingen av økonomiplan 2015.

Virksomhetsleder KTE informerer om at administrasjonen ikke utarbeidet ett nullalternativ i sin analyse. Dette begrunnes med at den tidligere miljøstasjonen var i så dårlig forfatning at

rehabilitering ikke var et reelt alternativ. Tidligere miljøstasjon var veldig sliten og kommunen var ikke i stand til å sortere i henhold til gitte krav.

Kvalitetssikring

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer som beskriver hvordan investeringsprosjekter skal kvalitetssikres. Det fremkommer derimot av virksomhetsplanen til KTE at assisterende virksomhetsleder skal bistå alle avdelingene i virksomheten med offentlige innkjøp og at hun har ansvar for jus og økonomi i store investeringsprosjekter.

Assisterende virksomhetsleder KTE informerer om at hun er deltagende i samtlige investeringsprosjekter som virksomhet KTE gjennomfører. Hun veileder avdelingsledere og prosjektmedarbeidere om hvordan gitte anskaffelser skal håndteres og bistår med bestillerkompetanse der det er behov. Hun følger også opp de eksterne konsulentene i de prosjektene hvor dette benyttes. Det er hun som har prosjekteierrollen. Hun kvalitetssikrer hele veien gjennom prosjektet og er med på prosjektets overordnede møter. I prosjekt Sandbakken miljøstasjon var det tidligere avdelingsleder VARV som hadde denne rollen.

Kvalitetssikring – Sandbakken miljøstasjon

Planer og forutsetninger er kvalitetssikret gjennom kommunens innleide byggeleder fra Byggettersyn AS i samråd med virksomhetsleder KTE. Budsjettsansvar for prosjektet er delegert fra virksomhetsleder KTE til avdelingsleder.

Risikovurderinger

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer som beskriver hvem eller hvordan risikovurderinger av investeringsprosjekter skal gjennomføres.

Risikovurderinger – Sandbakken miljøstasjon

Virksomhetsleder KTE informerer om at det er gjennomført uformelle risikovurderinger fortløpende gjennom prosjekt Sandbakken miljøstasjon. Det risikovurderes blant annet i diskusjoner/drøftinger med ansatte i virksomheten, med referansegruppen, med ekstern byggeleder og COWI. Risikovurderingene er ikke blitt skriftliggjort.

Ifølge assisterende virksomhetsleder KTE er det ikke gjennomført risikovurderinger av innovasjonsprosjektet fra kommunens side, da det er EMPOWER og andre leverandører som stod for risikoen. Kommunen har her kun stilt areal til disposisjon for dette prosjektet.

Saksutredning til kommunestyrets behandling av sak om investeringsprosjekt

Av økonomiplan 2015 som er behandlet i kommunestyret 11.12.2014 fremkommer det at:
«Hensikten med prosjekt Sandbakken miljøstasjon er å gjøre Hvaler kommune i stand til å motta og behandle alle avfallsfraksjoner i henhold til dagens og fremtidens føringer og forskrifter. Dagens renovasjonsstasjon greier ikke å følge de til stadig nye statlige føringer og forskrifter vedrørende sortering av avfall. Sortert avfall er en ressurs mens usortert er et problem. Dagens manglende sortering er kostbar for kommunen og vi går glipp av inntekter grunnet sorteringsgraden».

I henhold til «prosjektbeskrivelsen»³ er virksomhetsleder KTE prosjektansvarlig (PA), Byggettersyn AS er ekstern prosjektleder (PL), mens styringsgruppen bestod av tidligere avdelingsleder VARV, driftsleder renovasjon og vei, leder for miljøstasjon og ekstern rådgiver fra NCE.

Formålet/hensikten med prosjektet er at Hvaler kommune skal være i stand til å motta og behandle alle avfallsfraksjoner i henhold til dagens og fremtidens føringer og forskrifter.

³ Prosjektbeskrivelsen er ikke datert.

Sandbakken miljøstasjon skal være fremtidsrettet i bruk av ny miljøteknologi for materialbruk, solenergi og microvind.

Det fremkommer at prosjektets **hovedmål** er:

- Bygging av mottaksrampe med tak for alle typer avfall. Bygging av betongbinder til masser.
- Produksjon og lagring av egen energi med solceller på taket av rampen og tilkobling av samtlige bygg på Sandbakken.
- Produksjon og lagring av energi med microvind og tilkobling mot Skogtunet.

Økonomi – kostnader (og eventuelle inntekter)

Kostnadselement (alle kostnader inkl MVA)	Beløp i kroner
Fase 1: Bygging av mottaksrampe og betongbinger	18 750 000
Fase 2: Solceller på taket	3 125 000
Fase 3: Microvind	625 000
Sum	22 500 000

Økonomi – Finansiering fase 1

Beskrivelse	Beløp i kroner
Momsrefusjon	3 750 000
Andre tilskudd og refusjoner	
Dekkes av gitte budsjetttrammer (lønn)	
Dekkes av fond	
Bruk av bevilgninger i budsjett	
Bruk av lånemidler	15 000 000
Sum	18 750 000

Risikovurderinger – Fremkommer ikke av dokumentet

Fremdriftsplan

Hovedmilepæler	Dato
Forprosjekt	Nov 14 – nov 15
Kontraktsavklaring	15.12.15
Byggeperiode	Jan 15 – apr 16

Ifølge virksomhetsleder KTE er det ikke praksis å legge prosjektbeskrivelsen i sin helhet frem for kommunestyret. Kommunestyret får informasjon om formålet, hensikten med prosjektet, samt prosjektets økonomi.

Virksomhetsleders Power-Point brief som er en muntlig redegjørelse fremlagt for kommunestyret er datert 24.02.2015. Ifølge virksomhetsleder KTE er denne informasjonen også lagt frem som orienteringssak til kommunestyret 11.12.2014.

Av kommunestyresak 109/15 behandlet 10.12.2015 fremkommer følgende:

«Budsjettering av investeringsbudsjettet 2015 og rebudsjettering til 2016

Sammendrag

Investeringene har blitt årsavhengige og det er derfor behov for en siste gjennomgang i 2015. Noen av investeringene er blitt utsatt og det er derfor nødvendig å justere inntekter og utgifter på de ulike objektene.

Det er ikke snakk om å øke lånerammen, men å omdisponere (budsjettjustering) ubenyttede investeringsmidler fra 2015 til andre investeringsobjekter i 2015, eller videreføre investeringen til neste budsjettår (budsjettering). Totalt foreslås det å omdisponere 942 000 kroner til andre investeringstiltak inneværende budsjettår (2015), mens 18 791 000 kroner av ubenyttede investeringsmidler i år foreslås videreført til neste budsjettår (2016).

Saksopplysninger

I retningslinjene som staten har satt til investeringsbudsjettet i 2010 vil nødvendige endringer i budsjettet nå vurderes opp mot kravet om realistisk budsjettering i balansekravet. Dersom inntektsrammene og bevilgningene i kommunens vedtatte budsjett til investeringer ikke lenger tilsvarer de inntekter og utgifter som kan forventes i løpet av året, vil det være nødvendig å foreta budsjettjustering av investeringsbudsjettet. Kravet til budsjettbalanse innebærer at ved alle budsjettendringer må det vedtas både et finansieringsbehov og hvordan dette skal finansieres.

Følgende tabell viser budsjett 2015, prognose 2015, budsjettjustering 2015 og rebudsjettering 2016 på de ulike investeringsobjekter som foreslås justert:

Objekt	Navn	Budsjett 2015	Prognose 2015	Budsjettjusteres 2015	Rebudsjetteres 2016
RE0014	Bygging av ny gjenvinningsstasjon	15 000 000	1 000 000		10 145 000

Kolonne for budsjett 2015 viser dagens vedtatte investeringsramme, kolonne for prognose 2015 viser forventet forbruk ved regnskapsårets slutt, kolonne for budsjettjusteres 2015 viser hvilke investeringstiltak som bes budsjettjusteres inneværende budsjettår, kolonne for rebudsjetteres 2016 viser hvilket investeringsbeløp som foreslås videreført til neste budsjettår (2016).

Vurdering

Dersom inntektsrammene og bevilgningene i kommunens vedtatte budsjett til investeringer ikke lenger tilsvarer de inntekter og utgifter som kan forventes i løpet av året, vil det være nødvendig å foreta budsjettjustering av investeringsbudsjettet. Når vedtatte investeringer ikke blir påbegynt eller blir ferdig i budsjettåret, må det tas ut av investeringsbudsjettet og formelt vedtas på nytt i det nye budsjettåret. Dette betegnes som rebudsjettering og det kommer i tillegg til investeringsbudsjettet for 2016.

Av ulike årsaker er en del investeringstiltak ikke blitt ferdig som forutsatt og man ber om å videreføre ubenyttede investeringsmidler til inndekking av to investeringstiltak med forventet merforbruk nå i budsjettåret 2015, mens mesteparten av ubenyttede investeringsmidler foreslås videreført til neste budsjettår.

Det foreslås en budsjettjustering i 2015 på totalt 942 000 kroner og en rebudsjettering fra 2015 til 2016 på 18 791 000 kroner. Total låneramme i 2015 og 2016 blir ikke endret, med manglende dekning tas med 3 855 000 kroner fra objekt RE0014 bygging av gjenvinningsstasjon i 2016.

Rådmannens forslag til vedtak

Det gjennomføres en budsjettjustering i 2015 med 942 000 kroner og en rebudsjettering i 2016 med 18 791 000 kroner i henhold til ovennevnte tabell. Dette medfører ingen endring i låneoptak.

Manglende dekning tas med 3 855 000 kroner fra objektet RE0014 bygging av gjenvinningsstasjon i 2016».

Av kommunestyresak 2016/484 behandlet 31.03.2016 fremkommer følgende:

«Budsjettering 2016 – bygging av gjenvinningsstasjon på Sandbakken

Saksopplysninger

Rådmannen ønsker å utvikle gjenvinningsstasjon på Sandbakken for å bedre avfallshåndteringen og skape en energiforsynende kilde ved hjelp av fornybare energikilder som solvarme og vind, såkalt smart energi.

Etter anbudskonkurranse har prosjektkostnaden økt med 6 mill. kroner, fra 15 til 21 mill. kroner. Smartenergidelen, estimert til 2 mill. kroner ved full utbygging (alternativ 3), er ikke med her. De viktigste årsakene til økningen er:

- Usikker opprinnelig kalkyle.
- Sterkere og større takkonstruksjon tilpasset sol- og vindkraftarmatur (ENOVA-støtte utgjør her 1,4 mill. kroner).
- Større kjørerampe og betongflate under rampe med 2000 m² låsbart og belyst lager- og parkeringsareal med fast dekke og mulighet for utleie.
- Tilpasninger og omprosjektering til bedre løsninger, blant annet nytt kjøremønster.
- Administrative kostnader og økte generelle kostnader.

Prosjektet vil være selvkostfinansiert og finansiering vil skje ved låneopptak. **Det forutsettes støtte fra ENOVA.** Første mai 2016 skal det nye anlegget etter planen stå ferdig.

I retningslinjene som staten har satt til investeringsprosjekter i 2011 vil nødvendige endringer i budsjettet måtte vurderes opp mot kravet om realistisk budsjettering og balansekrav. Dersom inntektsrammene og bevilgningen i kommunens vedtatte budsjett til investeringer ikke lenger tilsvarer de inntekter og utgifter som kan forventes i løpet av året, vil det være nødvendig å foreta budsjettjustering av investeringsbudsjettet. Kravet til budsjettbalanse innebærer at ved alle budsjettendringer må det vedtas både et investeringsbehov og hvordan det skal finansieres.

Hvaler kommune må velge om den skal utvikle Sandbakken gjenvinningsstasjon til en energiforsynende kilde ved hjelp av fornybare energikilder som solvarme og vind. En selvbalanserende energicelle basert på mikroteknologi vil øke utnyttelsen av fornybar energi. Den vil også gjøre det lettere å forvalte energien. Systemet kalles «smart energi».

Til grunn for arbeidet ligger målsetningen:

«Bedre avfallshåndtering og lokal og ren energiforsyning til Hvalersamfunnet!»

Hovedhensikten med dette arbeidet er å bedre avfallshåndteringen og samtidig synliggjøre de egne tiltak Hvaler kommune planlegger å gjennomføre for å utvikle lokal energiforsyning til Hvalersamfunnet, såkalt smart energi.

Hvaler kommune ønsker å gå foran med et godt eksempel for å sikre en miljø- og klimavennlig utvikling av Hvalersamfunnet. Hvaler kommune er kommunens største arbeidsplass og har således en stor påvirkningskraft. I tillegg har Hvaler kommune flere planer som forplikter oss til å være miljø- og klimavennlig. Dette kommer til syne på alle nivåer; fra kommuneplanens samfunnsdel og helt ned til våre operative målsettinger og konkrete investeringer.

Vurderinger

Hvorfor smart energi?

- En selvstendig strømforsyning basert på fornybar energi vil på lenger sikt redusere nettleia ved at man ikke trenger å bygge ut nettet. Smartenergisystemet bedrer samspillet mellom nett og forbruker og reduserer dermed belastningen på nett, linjer og transformatorstasjoner.
- Ved å kunne bruke egenprodusert strøm og selge det vi ikke trenger, vil vi kunne utnytte døgnvariasjon i strømprisen og slik redusere strømutgiftene.
- Vi lager et system som forvalter strømmen på en bedre måte enn i dag.
- Vi blir mindre sårbare for strømstans som skyldes feil på nettet fra fastlandet.
- Vi blir arena for forskning og utvikling.

Vi vurderer 3 alternativer:

- Gjenvinningsstasjon uten smartstrøm.
- Gjenvinningsstasjon med ½ smartstrøm og 1 vindmølle.
- Gjenvinningsstasjon med smartstrøm og 4 vindmøller.

Nærmere beskrivelse av alternativene:

1. Nytt gjenvinningsstasjon med flere sorteringsmuligheter og mer effektiv arealbruk og avfallshåndtering. Ingen energiproduksjon men økt effektivitet i anlegget.
2. Vi dekker halve taket med solcellepaneler og setter opp 1 vindmølle. Dette gir oss en «grønnere» løsning, men ulempen er at vi ikke får kvantumsrabatt på innkjøp og maksimal støtte fra ENOVA.
3. Hele taket dekkes med solcellepanel og vi setter opp 1 vindmølle til utprøving i 2016. Vi må søke om dispensasjon fra kommuneplanen for dette. Støy og strømkapasitet er testparametre. Er utprøvingen vellykket, setter vi opp 3 vindmøller til. Selv om vi velger å legge inn 4 vindmøller i budsjettet, er vi ikke bundet til å bruke disse midlene. Energien tenkes brukt til ladning av egne ladbare biler og oppvarming og belysning av bygninger på gjenvinningsstasjonen. Også planlagte ladestasjoner ved rådhuset kan få tilført strøm herfra. Anlegget vil kunne tilføre en effekt på over 180 Kw, DERA 90 % sol- og 10 % vindenergi.

Kostnader ved ulike alternativ

Alternativ 3, med full utbygging av solpanel på taket og 4 vindmøller, gir en estimert merkostnad for kommunen på 2 mill. kroner sammenlignet med alternativ 1, kun gjenvinningsstasjon. Forutsatt 40 % støtte fra ENOVA, utgjør støtten 3,7 mill. kroner. Forskjellen mellom alternativ 2 og 3 i estimert merkostnad for kommunen er relativt liten, kroner 500 000.

Budsjetterer vi med 4 vindmøller i stedet for 1, gir dette en merkostnad for kommunen på kroner 483 000, når vi forutsetter 40 % dekning fra ENOVA. Kommunen har i første omgang tenkt å sette opp en vindmølle i en testperiode

Tabell: Beregninger viser følgende beløp for de 3 alternativene:

Alternativ	Rebudsjettert 2016 (mill. kr)	Estimert pris (mill. kr)	Budsjettjustering 2016 (mill. kr.)
1 – Gjenvinningsstasjon uten smartstrøm	10,145	21	10,855
2 – Gjenvinningsstasjon med ½ smartstrøm og 1 vindmølle	10,145	22,5	12,355

3 – Gjenvinningsstasjon med smartstrøm og 4 vindmøller	10,145	23	12,855
---	--------	----	--------

Økonomistatus for prosjektet

I budsjettbehandlingen gjorde rådmannen rede for det planlagte behovet for nye investeringsmidler knyttet til solceller på miljøstasjonen. Femten (15) mill. kroner var i økonomiplanen for 2015 avsatt til utbygging av Sandbakken gjenvinningsstasjon. Beløpet ble etterpå budsjettjustert til 14,058 mill., altså omtrent 1 mill. kroner lavere. Beløpet var opprinnelig ikke tenkt å inkludere smartenergi da dette skulle behandles i egen sak i løpet av byggeperioden. Kommunestyret rebudsjetterte i desember 2015 slik at beløpet i dag er 10,145 mill. kroner for 2016. Reduksjonen skyldes en vurdering av status i oktober 2015. Regnskapet for 2015 viste at vi brukte kroner 2,127 mill. til utviklingsarbeid med gjenvinningsstasjonen på Sandbakken. Regnskapet for 2016 viser at vi hittil (22.02.2016) har brukt kroner 3,4 mill. på dette utviklingsarbeidet.

Konklusjon

Rådmann ønsker å utvikle gjenvinningsstasjonen på Sandbakken med smart energi, alternativ 3. Vårt valg av alternativ 3 forutsetter støtte fra ENOVA. Prosjektet er planlagt ferdig 1. mai i år. Det er viktig å merke seg er at prosjektet er selvkostfinansiert.

Rådmann ber om en budsjettjustering i 2016 med 10,855 mill. kroner for å dekke inn denne økningen og 2. mill. kroner for å bygge ut smartenergidelen med solcellepanel og vindmøller (alternativ 3), totalt 12,855 mill. kroner. Kostnadmessig medfører dette en betydelig ekstrakostnad som det ikke er tatt høyde for i budsjettet for 2016. Rådmannen ber derfor kommunestyret om å øke lånerammen med 12,855 mill. kroner for å dekke ekstrakostnadene innen dette selvkostområdet.

Rådmannens forslag til vedtak

Vi utvider budsjettet for 2016 med 12,855 mill. kroner. Hvaler kommune finansierer dette ved å øke låneopptaket».

3.3 Vurderinger

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 3.1 bør kommunen utarbeide rutiner som sikrer en god gjennomføring av investeringsprosjekters tidligfase. Rutinene bør inneholde informasjon og sikre at prosjekter faseinndeles, at det utarbeides en kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, konseptutredning som gir en grundig redegjørelse for hvilke alternativer som skal vurderes for en eventuell beslutning om finansiering, kvalitetssikring og risikovurderinger. Praksis bør være i tråd med utarbeidede rutiner.

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige rutiner som skal sikre at investeringsprosjekter **faseinndeles**. Samtidig fremkommer det at kommunen i den senere tid har hatt en praksis for å faseinndeles de aller fleste av kommunens investeringsprosjekter. Hvor omfattende faseinndelingen er varierer fra prosjekt til prosjekt. Mindre og gjentagende prosjekter som for eksempel pumpestasjoner faseinndeles i mindre grad, mens større prosjekter som for eksempel «Smart vann» og Sandbakken miljøstasjon har i en viss grad blitt inndelt i faser. Sandbakken miljøstasjon er inndelt i 3 faser. Ideutkastfasen (fase 1) er gjennomført fra mars 2014 til oktober 2014. Forprosjektfasen (fase 2) er gjennomført fra november 2014 til august 2015 og byggefase (fase 3) er gjennomført fra oktober 2015 til mai 2016. Revisjonen er enig i kommunens vurdering om at det som regel ikke er nødvendig å faseinndeles mindre og gjentagende prosjekter. Større og mer komplekse investeringsprosjekter bør derimot konsekvent faseinndeles. Faseinndeling av prosjekter er

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 skal det knyttes leveranse av definerte resultater, eksempelvis i form av fysiske gjenstander, systemer eller rapporter. Utløpet av fasen skal utgjøre 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.

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige rutiner som beskriver hvordan investeringsprosjekter bør **kostnadsestimeres** og hvordan **usikkerhetsanalyser av kostnader** bør gjennomføres.

Sandbakken miljøstasjons første utarbeidede budsjett, som også ble vedtatt gjennom økonomiplan 2015, var utarbeidet av ekstern konsulent. Budsjettet ble ikke kvalitetssikret av kommunens administrasjon, og inneholdt ikke en oversikt over prosjektets kostnadsusikkerhet med mulige risiko som kan inntreffe under gjennomføringen. Budsjettet ble estimert med 10 prosent margin, men dette ble ikke kommunisert til kommunestyret ved behandling av saken. Det fremkommer av fakta at prosjektkostnaden, på revisjonens tidspunkt, har økt fra 15 til 21 millioner kroner. Dette tilsvarer en økning på 40 prosent. Kommunen skriver selv i kommunestyresak 2016/484 at overskridelsene blant annet skyldes en usikker opprinnelig kalkyle, sterkere og større takkonstruksjon enn tidligere planlagt, større kjørerampe og betongflate under rampe, tilpasninger og omprosjektering til bedre løsninger blant annet nytt kjøremønster og administrative kostnader. Sett opp mot revisjonskriteriene finner revisjonen overnevnte lite tilfredsstillende. Etter revisjonens oppfatning er en overskridelse av budsjett på 40 prosent vesentlig og skyldes i stor grad en usikker og dårlig første kalkyle, samt dårlig planlegging i prosjektets tidligfase. Prosjekter med kostnadsoverskridelser har gjerne til felles at de har kostnadsestimat uten påslag for usikkerhet. Det sentrale i en god kalkyle 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, vil i beste fall innebære å underkommunisere usikkerheten – i verste fall å forlede beslutningstakere. Kostnadsestimatet bør kvalitetssikres av noen som ikke har vært med å utarbeide selve estimatet. At det er en lang liste med tiltak som er lagt til eller endret langt ute i prosjektperioden, mener revisjonen skyldes dårlig planlegging. Administrasjonen burde ha forutsett flere av tiltakene som tilkom i prosjektet underveis og de burde ha vært med i planene fra starten av. Når et investeringsprosjekt er ferdigstilt skal det utarbeides en sluttrapport som legges frem for kommunestyret. På grunn av at prosjekt Sandbakken miljøstasjon fortsatt ikke er formelt ferdigstilt (med solceller og vindmøller) er det, på revisjonens tidspunkt, ikke fremlagt sluttrapport for dette prosjektet. Det er av den grunn vanskelig for revisjonen å vite om prosjektet ytterligere vil overgå budsjett.

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige rutiner som beskriver at **konseptutredning** bør gjennomføres, eller hvordan konseptutredning med **behovsanalyse, strategisk analyse, overordnede mål og alternativanalyse** skal gjennomføres.

Av dokument «*Hensikt og mål ny Sandbakken miljøstasjon*» fremkommer det informasjon om prosjektets bakgrunn, hovedmål og miljøprofil. Av virksomhetsleders power-point brief fremkommer også informasjon om prosjektets visjon, bakgrunn, noe statistikk på feltet, mål, hovedmål og videre plan for gjennomføring. Ifølge revisjonens vurdering inneholder overnevnte dokumenter noen av kravene som stilles i rapportens revisjonskriterier. Det er blant annet gjennomført en behovsanalyse, en strategisk analyse og til en viss grad beskrivelse av overordnede krav. Revisjonen finner dette tilfredsstillende. Samtidig kunne analysene ha vært mer omfattende og mer detaljerte. Kommunen har derimot ikke utarbeidet en alternativanalyse. Revisjonen mener det burde vært beskrevet et nullalternativ. Altså hva det vil si for kommunen om det ikke ble gjort noe med gammel miljøstasjon, eventuelt hvordan en rehabilitering av gammel miljøstasjon kunne ha blitt, og hvor mye dette hadde

kostet. Politikerne ville da hatt reelle alternativer å velge mellom. Revisjonen er av den oppfatning at overnevnte dokumentasjon bør være en del av informasjonen som fremkommer av saksfremlegget til politikerne når det skal avgjøres om prosjektet skal gjennomføres eller ikke.

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige rutiner som beskriver hvordan **kvalitetssikring** av planer og forutsetninger for investeringsprosjekter bør gjennomføres. Samtidig fremkommer det av virksomhetsplanen til KTE at assisterende virksomhetsleder skal bistå alle avdelingene i virksomheten med offentlige innkjøp og at hun har ansvar for jus og økonomi i store investeringsprosjekter. Noe revisjonen finner tilfredsstillende. Kvalitetssikring i gjennomføringsfasen av prosjekt Sandbakken miljøstasjon er ivaretatt av ekstern byggeleder fra Byggettersyn AS i samråd med virksomhetsleder KTE. Med kvalitetssikring i denne revisjonen mener vi i all hovedsak kvalitetssikring av prosjektets første budsjett, som går til kommunestyret, samt kvalitetssikring av prosjektets konseptutredning. Altså den kvalitetssikringen som foregår i fase 1 og fase 2 av prosjektet. Dette innebærer en faglig gjennomgang av utredningen. På bakgrunn av at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner på feltet, er revisjonen av den oppfatning, at denne kvalitetssikringen i for liten grad er satt i system. Samtidig fremstår det for revisjonen som om denne kvalitetssikringen i for liten grad er gjennomført i prosjekt Sandbakken miljøstasjon. Her legger vil blant annet til grunn at budsjett er overskredet med minimum 40 prosent, samt at mange tiltak i prosjektet er tilkommet eller endret underveis. Det finnes heller ikke dokumentasjon på at en slik kvalitetssikring er gjennomført. En kvalitetssikring av konseptutredningen vil kunne minske risikoen for blant annet budsjettoverskridelser.

Kommunen har ikke utarbeidet skriftlige rutiner som beskriver når og hvordan **risikovurderinger** som omhandler investeringsprosjekter bør gjennomføres.

Av kommunens mal for «*Prosjektbeskrivelse*» er det satt av plass til å skriftliggjøre risikovurderinger. I prosjektbeskrivelsen som er utarbeidet for prosjekt Sandbakken miljøstasjon fremkommer det derimot ingen risikovurderinger. Ut fra dette mener revisjonen det er lite sannsynlig at det er gjennomført risikovurderinger i prosjektets tidligfase. Noe som etter revisjonens vurdering er lite tilfredsstillende. Risikovurderinger er nødvendig i alle typer prosjekter. Det anbefales også at det gjennomføres risikovurderinger i forprosjekter. Ulike former for risiko bør være drøftet, og konsekvenser og løsninger bør være problematisert. Kritiske suksessfaktorer bør kartlegges og det bør 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. Det inngår i risikohåndteringen å beskrive kvalitetssikringstiltak. Formålet med risikovurderinger er å analysere sannsynlighet og konsekvens av mulige hendelser slik at man kan sette inn tiltak før hendelsen inntreffer. Videre fremkommer det av fakta at det er gjennomført uformelle risikovurderinger, som ikke er skriftliggjort, fortløpende gjennom prosjektet. På grunn av liten skriftlighet er det umulig for revisjonen å si noe om eventuell kvalitet eller hyppighet på denne risikovurderingen. Virksomhetsleder fremhever selv at mangelen på kunnskap og informasjon i oppstartsfasen av et innovasjonsprosjekt utgjør en mye større risiko enn ved mer ordinære og gjentakende prosjekter. Etter revisjonens vurdering er det essensielt å gjennomføre risikovurderinger i alle store investeringsprosjekters tidligfase, og behovet for risikovurderinger er, etter revisjonens vurdering, enda viktigere ved oppstart av innovasjonsprosjekter.

Samlet sett er det revisjonens oppfatning at rutiner og prosedyrer bør skriftliggjøres og samles i en prosjektmodell. En skriftliggjøring øker sannsynligheten for at praksis gjenspeiler rutinene, samt at det skaper kontinuitet og at praksis ikke er personavhengig. En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Det definerer roller, krav beslutningsgrunnlaget 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. 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.

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 3.1 bør rapport fra et forprosjekt inngå i administrasjonens saksutredning til kommunestyrets behandling av sak om et utbyggingsprosjekt. For å sikre en forsvarlig saksutredning og beslutningsgrunnlag for politikerne når de skal vedta igangsetting av et investeringsprosjekt, bør rapporten inneholde informasjon om: Prosjektets navn, bakgrunnen for prosjektet, konseptutredning med behovsanalyse, strategisk analyse og alternativanalyse med nullalternativ, forutsetninger og rammer, faser og oppgaver, organisering, fremdriftsplan, kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse, kost/nytte analyse, kritiske faktorer og risikovurderinger.

Det fremkommer av fakta at gjennomføringen av prosjektet blir vedtatt gjennom økonomiplan 2015 som ble behandlet i kommunestyret 11.12.2014. I saksutredningen fremkommer følgende: *«Hensikten med prosjekt Sandbakken miljøstasjon er å gjøre Hvaler kommune i stand til å motta og behandle alle avfallsfraksjoner i henhold til dagens og fremtidens føringer og forskrifter. Dagens renovasjonsstasjon greier ikke å følge de til stadig nye statlige føringer og forskrifter vedrørende sortering av avfall. Sortert avfall er en ressurs mens usortert er et problem. Dagens manglende sortering er kostbar for kommunen og vi går glipp av inntekter grunnet sorteringsgraden»*. I tillegg til den skriftlige saksutredningen presenterte virksomhetsleder KTE en muntlig brief omhandlende prosjektet. Ifølge revisjonens vurdering inneholdt denne briefen kort informasjon om prosjektets visjon, bakgrunn, prosjektets faser, noe statistikk på området, mål, hovedmål og foreløpig og videre plan for prosjektet.

Samlet sett inneholder det skriftlige saksfremlegget og virksomhetsleders muntlige brief noen av punktene som fremgår av våre revisjonskriterier. Den mangler imidlertid omtale av vesentlige forhold som konseptutredning med behovsanalyse, strategisk analyse og alternativanalyse med nullalternativ, organisering av prosjektet og prosjektleder, kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, kost/nytte analyse og risikovurderinger. Det er revisjonens vurdering, basert på våre revisjonskriterier, at kommunestyret i forbindelse med behandling av investeringsprosjekt Sandbakken miljøstasjon ikke fikk fremlagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag i forbindelse med behandlingen av saken. Revisjonen stiller seg positiv til at virksomhetsleder KTE har gitt et muntlig fremlegg av prosjektet i forbindelse med saksfremlegget, det er derimot revisjonens oppfatning at alt som blir fremlagt muntlig i forbindelse med saken også burde fremkommet skriftlig, som for eksempel i et vedlegg til saken.

4 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Det fremkommer av rapporten at kommunen i svært liten grad har utarbeidet skriftlige rutiner som omhandler investeringsprosjekters tidligfase. Samtidig fremkommer det at visse deler av kommunens praksis gjenspeiler seg i våre utarbeidede revisjonskriterier som kan sies å være «beste praksis» på feltet. Dette gjelder blant annet praksis for faseinndeling av større prosjekter, utarbeidelse av behovsanalyse og strategisk analyse. Kommunen har derimot ikke utarbeidet en alternativanalyse med ett nullalternativ. Det fremstår heller ikke for revisjonen som om prosjekt Sandbakken miljøstasjon har vært gjennom en kvalitetssikring i tidligfasen. En kvalitetssikring av konseptutredningen vil kunne minske risikoen for budsjettoverskridelser og risikoen for at feil konsept blir valgt. Utover uformelle og muntlige risikovurderinger gjennomført i gjennomføringsfasen, fremstår det ikke for revisjonen som om det er gjennomført risikovurderinger i prosjektets tidligfase. Ulike former for risiko bør være drøftet, og konsekvenser og løsninger bør være problematisert. Formålet med risikovurderinger er å analysere sannsynlighet og konsekvens av mulige hendelser slik at man kan sette inn tiltak før hendelsen inntreffer. Dette vil være spesielt viktig i innovasjonsprosjekter, hvor usikkerheten er større enn ved andre mer kjente og/eller gjentakende prosjekter.

Videre er det revisjonens vurdering at praksisen vedørende utarbeidelse av budsjettestimater inneholder visse svakheter. Her legges det blant annet til grunn at budsjett har gått fra 15 til 21 millioner, altså en budsjettsprekke på rundt 40 prosent. Prosjektets første kostnadsestimering inneholder ikke oversikt over prosjektets kostnadsusikkerhet med mulig risiko som kan inntreffe under gjennomføringen. Prosjekter med kostnadsoverskridelser har gjerne til felles at de har kostnadsestimat uten påslag for usikkerhet. Det sentrale i en god kalkyle er at usikkerheten tas hensyn til og presenteres som en del av kostnadsestimatet.

Prosjekt Sandbakken miljøstasjon ble vedtatt gjennom økonomiplan 2015 som ble behandlet i kommunestyret 11.12.2014. I tillegg til informasjonen som fremkom i økonomiplanen, gjennomførte også virksomhetsleder KTE en muntlig brief omhandlende investeringsprosjektet. Samlet sett inneholder det skriftlige saksfremlegget og virksomhetsleders muntlige brief noen av punktene som fremgår av revisjonskriteriene. Den mangler imidlertid omtale av vesentlige forhold som konseptutredning med behovsanalyse, strategisk analyse og alternativ analyse med nullalternativ, organisering av prosjektet og prosjektleder, kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, kost/nytte analyse og risikovurderinger. Det er revisjonens vurdering at kommunestyret i forbindelse med behandlingen av investeringsprosjekt Sandbakken miljøstasjon ikke fikk fremlagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag i forbindelse med behandlingen av saken.

Med bakgrunn i konklusjoner og vurderingene disse bygger på anbefaler vi at kommunen:

- Bør vurdere å utarbeide en prosjektmodell som inneholder rutiner for investeringsprosjekters tidligfase. En prosjektmodell inneholdende elementer som: faseinndeling, kostnadsestimering med usikkerhetsanalyse, konseptutredning, kvalitetssikring og risikovurderinger vil kunne være med på å sikre en god praksis i investeringsprosjekters tidligfase. En skriftliggjøring øker sannsynligheten for at praksis gjenspeiler rutinene, samt at det skaper kontinuitet og at praksis ikke er personavhengig.
- Bør utarbeide rutiner/maler som inneholder en beskrivelse av hvilken informasjon saksfremlegg for større investeringsprosjekter skal inneholde. Dette vil i større grad kunne sikre at kommunestyret får fremlagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag i forbindelse med behandlingen av større investeringsprosjekter.

Rolvsøy, 10. september 2018

Bjørnar B. Eriksen (sign.)
forvaltningsrevisor

Bjørnar B. Holmedahl (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

5 RÅDMANNENS UTTALELSE

Rådmannen er kjent med på den risiko som ligger i store byggeprosjekter. Kommunene er store forvaltere av offentlige midler og investerer på vegne av hele samfunnet. Det er viktig at kommunens drift og investeringer skjer på en gjennomslukt, betryggende, profesjonell og etterprøvd måte. Rådmannen har derfor med stor interesse lest forvaltningsrapporten om investeringsprosjekter.

Rådmannen tar rapporten til etterretning og kan i det alt vesentlige bekrefte innholdet.

Det er viktig å understreke at miljøstasjonen på Sandbakken var et innovasjonsprosjekt, der man ikke i oppstarten var kjent til hvordan sluttløsningene skulle bli. Med det sagt; når man arbeider i slike prosjekter er det viktig at den manglende kunnskapen og planleggingen i starten av prosjektet erstattes med utfyllende dokumentasjon, en kjent konseptinndeling og styring med handlingsalternativer, milepæler og beslutningspunkter underveis.

Hvaler kommune jobber kontinuerlig med løpende kvalitetsarbeid, og rutinene våre rulleres jevnlig. Gode prosjektrutiner og kunnskap om dette blant ansatte, kontraktsparter, ledelse og politikere er viktig for å sikre god og effektiv planlegging og styring, og tillit i befolkningen om at alt går rett for seg. Siden oppstart av det omtalte byggeprosjektet, er det vedtatt flere store investeringsprosjekter, og flere er på trappene.

Derfor har rådmannen besluttet å øke kompetanse og kapasitet på prosjekt og investeringsområdet ved å ansette en egen prosjektmedarbeider som skal jobbe med denne porteføljen. Hun har sine første arbeidsdager i disse dager.

I forbindelse med utviklingsprogrammet nye Hvaler, gjennomgår nå kommunens delegeringsreglement, de ulike prosjektmalene og kommunens organisering. Rådmannen mener det er viktig at kommunen har en enhetlig arbeidsform. Målet med gjennomgangen er derfor å trygge at beslutninger treffes på rett nivå, at man har rett kompetanse på rett sted og at prosjekter har helhetlig rapportering, styring og forankring.

Revisjonens anbefalinger om å utarbeide en prosjektmodell som har i seg faseinndeling, tydeligere kostnadsestimering, kvalitetssikringsaktiviteter, og skriftliggjorte risikovurderinger som en del av beslutningsgrunnlaget, vil bli fulgt opp her. En del av dette arbeidet vil også inkludere de anbefalte maler for hvilken kunnskap og informasjon som må være på plass for at et investeringsprosjekt kan ansees å være ferdig utredet og klart for beslutning.

6 VEDLEGG

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 administrasjonssjefen legger frem saker for folkevalgte organer som er forsvarlig utredet. Videre skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I Kommunal- og regionaldepartementet sin rapport «Internkontroll i norske kommuner»⁴ fremkommer det at betryggende kontroll forutsetter «*at en har overordnet oversikt over hvilke risikoer som påvirker om kommunen når sine mål eller ikke. Dette må følges opp av tilpassede styrings- og rapporteringssystemer, som gir oversikt over grunnlag for gjennomføring av tiltak med avvik. Overordnet forståelse av risiko og adekvate styringssystemer kan dermed ses som forutsetninger for betryggende kontroll*». Basert på overnevnte, fremkommer det av Concept rapport nr. 45, at en bør kunne forvente at kommunen har rutiner og system for utredning og gjennomføring av investeringer. Særlig når det gjelder store og ofte irreversible investeringer for kommunen. Rutiner og systemer for utredning og gjennomføring av investeringer bør være samlet i en prosjektmodell eller et investeringsreglement.

Fokuset i revisjonen rettes mot om det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer som sikrer god prosjektstyring og at investeringsprosjekters tidlige fase⁵ er gjenstand for betryggende kontroll. Dette innebærer også at investeringsprosjekter er forsvarlig utredet når det legges frem for folkevalgte organer.

For videre å operasjonalisere hva som ligger i «*forsvarlig utredet/betryggende kontroll*» av et investeringsprosjekt ser vi hen til teori omhandlende prosjektstyring. Dette representerer en idealmåte på hvordan kommunen bør planlegge, lede å 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 (2011) og Tore Aalberg (2012), samt publikasjoner fra Innovasjon Norge (2011) og forskningsprogrammet Concept (2015).

Prosjektmodell

En samling av rutiner og prosedyrer omhandlende 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.

Å ha en standardisert prosjektmodell er en fordel av ulike grunner:

⁴ Agenda 2008.

⁵ I henhold til Concept rapport nr. 45 «*Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*» defineres investeringsprosjekters tidlige fase som perioden fra det første initiativet tas, til endelig investeringsbeslutning.

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

I et folkevalgt system har en modell også en annen stor fordel:

- Det sikrer at prosjekter undergis reell politisk styring og ansvarliggjør deltakerne.

Den kanskje viktigste begrunnelsen for bruken av 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.

Det er viktig både å sikre at de riktige prosjektene blir valgt, ut fra hvilke problemer og behov de skal tilfredsstille, og et realistisk bilde av nytte og kostnader ved ulike alternativer. Det er selvsagt også viktig at prosjektene gjennomføres effektivt og med god kostnadskontroll.

En sentral del av en prosjektmodell er kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse. 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 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 kostnadsusikkerhet 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 deterministiske kalkyler, vil i beste fall innebære å underkommunisere usikkerheten – i verste fall å forlede beslutningstakere og omverden.

I vurderingen av ulike løsninger skal det i staten gjennomføres en såkalt konseptutredning (KVU). Denne skal gi en grundig redegjørelse for hvilke alternativer som skal vurderes for en eventuell beslutning om finansiering. Utredningen skal gjøres på et så tidlig tidspunkt at det finnes en reell mulighet til å velge mellom ulike alternativer. Konseptutvalgsutredningen skal inneholde følgende kapitler:

- **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.
- **Overordnede krav:** Krav skiller seg fra mål ved at de angir hvilke alternativer som er gyldige. Krav kan gjelde lovverk og standarder eller relateres til effektmålene. Det bør stilles krav til virkningen av tiltaket og ikke til spesielle tekniske løsninger. Generelt er det slik at oversiktighet i beslutningssituasjonen avtar når antall krav øker. Utrederen bør derfor være kritisk i forhold til om kravene er relevante og vesentlige for valg av konsept.
- **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.

Det en kommer frem til i konseptvalgutredningen skal kvalitetssikres av en ekstern kvalitetssikrer som innebærer en faglig gjennomgang av KVVU'en, samt en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse.

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 om 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.

Mislykkede prosjekter preges også 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 idet de aller første kostnadsestimatene, som ofte kommer fra prosjektets initiativtaker eller andre ildsjeler, vil kunne være avgjørende for at idéen føres videre. 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.

Manglende kvalitetssikring, enten den gjennomføres av en uavhengig intern enhet eller av eksterne aktører, er ofte en årsak til at kostnadsestimat som er preget av overoptimisme, taktisk estimering eller er av lav kvalitet av andre årsaker får lov til å benyttes i beslutningsprosessen. Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.

I fagmiljøer innenfor prosjektledelse er det en omforent oppfatning av 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 (definerings) og hovedprosjekt (gjennomføring)».

Ifølge Rolstadås 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 seint i prosjektforløpet.

Risikovurderinger er nødvendig i alle typer prosjekter (Aalberg 2012). Rolstadås anbefaler at det også i forprosjektet gjennomføres risikovurderinger. Ulike former for risiko må være drøftet, og konsekvenser og løsninger bør være problematisert. Ifølge 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. Det inngår i risikohåndteringen å beskrive kvalitetssikringstiltak (PLP 2011).

Prosjektplan

Det fremkommer av Innovasjon Norge sitt system PLP-Prosjektlederprosessen at forprosjektet starter med en gjennomgang, evaluering og drøfting av prosjektplanen. Forprosjektet skal inneholde analyser av kompetanse, organisasjon, økonomi og skal være grunnlag for beslutning om iverksetting av et hovedprosjekt. 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 bevisstgjøringen og styringen innad i prosjektet.

Prosjektbeskrivelsen skal ifølge Westhagen være en sammenfattende skriftlig dokumentasjon av resultatene av målsettings- og planleggingsarbeidet og bør inneholde følgende:

- Prosjektnavn, dato og prosjektleder
- Bakgrunn: Beskriv problemet/behovet og hvordan dette henger sammen med bedriftens mål og strategier.
- Forutsetninger og rammer: Beskriv hvilke forutsetninger som er gitt, og som må tas hensyn til, og hvilke rammer som prosjektet må holdes innenfor.
- Effektmål: Hvilke gevinster/nyttevirkninger skal prosjektet ha?
- Resultatmål: hva skal konkret foreligge når prosjektet er ferdig?
- Faser og oppgaver: Hvilke faser, og hvilke oppgaver innen hver fase?
- Organisering: Styringsgruppe, prosjektleder, prosjektgruppe, arbeidsgruppe etc.
- Fremdriftsplan: Når skal de enkelte faser (milepæler) og hele prosjektet være fullført?
- Kostnader/budsjett: Hva koster prosjektet i ressursbruk og direkte utlegg?
- Kost/nytte: Kan forventede effekter/gevinster rettferdiggjøre kostnadene: Gi en kort begrunnelse.
- Kritiske faktorer: Hva er mest avgjørende for at prosjektet skal lykkes?

Revisor 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.