

STYRING OG KONTROLL

SKOLEDALSBEKKEN

Leirfjord kommune

Forvaltningsrevisjon

2025

FR1288

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Leirfjord kommunes kontrollutvalg i perioden februar til mai 2025.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Orkanger, 10.06.2025

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

Sunniva Tusvik Sæter

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonen omhandler investeringsprosjektet Skoledalsbekken i Leirfjord kommune. Hovedproblemstillingen i forvaltningsrevisjonen har vært: Har Leirfjord kommune etablert en god prosjektstyring med tilhørende internkontroll av investeringsprosjektet Skoledalsbekken?

Revisor konkluderer med at kommunen har etablert prosjektstyring med elementer av internkontroll i investeringsprosjektet Skoledalsbekken. Revisor har imidlertid identifisert flere mangler og svakheter i styringen og oppfølgingen av prosjektet, disse er:

- Investeringsreglementet er i begrenset grad tilpasset kommunens størrelse, organisering og administrative kapasitet.
- Det benyttes flere systemer for å følge opp investeringsprosjekter, noe som øker risikoen for feil og behovet for kontroll.
- Kommunestyret har ikke vedtatt et forprosjekt med avklaringer om tid, kvalitet og omfang ved oppstart av Skoledalsbekken.
- Det foreligger mangler i usikkerhetsvurderingene knyttet til kostnadsestimeringen ved prosjektstart.
- Det er avdekket svakheter i den økonomiske og faglige kvalitetssikringen av beslutningsgrunnlaget, som er lagt frem for politisk behandling.
- Det er ikke etablert tilstrekkelige risikovurderinger for måloppnåelse i prosjektet.
- Rapportering til politisk nivå har manglet struktur og systematikk. Dette gjelder både for investeringsprosjekter generelt og for Skoledalsbekken spesielt. Det foreligger heller ikke protokollert dokumentasjon på gjennomført rapportering.
- Ansattes bruk av systemet for internkontroll har vesentlige mangler, når det gjelder støtte til forbedringsarbeid i investeringsprosjektene.

Revisor anbefaler kommunedirektøren å:

- Sikre at investeringsreglementet i større grad tilpasses kommunens størrelse, kapasitet og organisering
- Vurdere bruk av ett felles system for planlegging, oppfølging og rapportering av investeringsprosjekter
- Sikre at det vedtas et forprosjekt med avklaringer om tid, kostnad, kvalitet og omfang før investeringsprosjekter igangsettes
- Etablere rutiner for systematisk vurdering av usikkerhet og kostnadsestimer
- Innføre rutiner for systematisk og skriftlig rapportering til politisk nivå, og sikre at rapporteringen protokolleres

- Styrke bruken av kommunens system for internkontroll slik at det bedre legger til rette for læring og forbedringsarbeid i investeringsprosjekter

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Om investeringsprosjektet Skoledalsbekken.....	9
1.3.1 Skoledalsbekken.....	9
1.3.2 Kommunens organisering av investeringsprosjektet Skoledalsbekken.....	9
1.4 Metode	9
1.5 Uttalelse om rapport	11
2 System for investeringsprosjekt	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier	13
2.3 Data	13
2.4 Vurdering.....	16
3 Prosjektorganisering.....	18
3.1 Problemstilling	18
3.2 Revisjonskriterier	18
3.3 Data	18
3.4 Vurdering.....	21
4 Vedtak for oppstart i kommunestyret	22
4.1 Problemstilling	22
4.2 Revisjonskriterier	22
4.3 Data	22
4.4 Vurdering.....	24
5 Kvalitetssikring og usikkerhet.....	26
5.1 Problemstilling	26
5.2 Revisjonskriterier	26
5.3 Data	26
5.4 Vurdering.....	28
6 Risikovurderinger.....	29
6.1 Problemstilling	29
6.2 Revisjonskriterier	29
6.3 Data	29
6.4 Vurdering.....	30
7 Rapportering.....	31

7.1	Problemstilling	31
7.2	Revisjonskriterier	31
7.3	Data	31
7.4	Vurdering.....	33
8	Forbedringsarbeid	34
8.1	Problemstilling	34
8.2	Revisjonskriterier	34
8.3	Data	34
8.4	Vurdering.....	36
9	Konklusjoner og anbefalinger	37
9.1	Konklusjon.....	37
9.2	Anbefalinger	37
	Kilder	39
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	40
	9.2.1 Kommuneloven.....	40
	9.2.2 Kvalitetsledelse ISO 9000 og kvalitetssikring ISO 9001	42
	9.2.3 Conceptprogrammet (NTNU)	43
	9.2.4 KS har utarbeidet en veileder for kommunens internkontroll.	45
	9.2.5 Norges kemner- og kommuneøkonomiers forbund (NKKF) har utarbeidet anbefalinger til rutiner for investeringsprosjekt.....	46
	9.2.6 Revisjonskriterier	47
	Vedlegg 2 – Uttalelse	50

Tabell

Tabell 1.	Økonomirapporter med justert budsjett i kroner.....	32
-----------	---	----

Figurer

Figur 1.	Organisasjonsplan Byggherre Skoledalsbekken.....	19
Figur 2.	Organisasjonsplan Utførelse – Skoledalsbekken.....	20

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Leirfjord kommune bestilte 20. februar 2024 (sak 4/2024) en forvaltningsrevisjon av kommunens styring av investeringsprosjektet Skoledalsbekken. Formålet med revisjonen var å vurdere sterke og svake sider ved internkontrollen i investeringsprosjekter. Prosjektplanen ble behandlet i sak 08/24 den 30. april 2024. Da ble problemstillingene og rammene for prosjektet fastsatt.

I brev av 14. oktober 2024 ble kontrollutvalget informert om at administrasjonen hadde kapasitetsutfordringer, og at prosjektet ikke var ferdigstilt i tråd med fremdriftsplanen. Oppstarten av revisjonsarbeidet ble derfor utsatt til begynnelsen av 2025. I brev av 20. januar 2025 ble kontrollutvalget orientert om oppstartsdato og planlagt ferdigstillelse av revisjonen.

1.2 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen er: Har Leirfjord kommune etablert en god prosjektstyring med tilhørende internkontroll av investeringsprosjektet Skoledalsbekken?

Følgende delproblemstillinger er belyst:

- Har kommunen etablert system for gjennomføring av investeringsprosjekt?
- Er ansvar og prosjektorganisering tilfredsstillende etablert for Skoledalsbekken?
- Er Skoledalsbekken som prosjekt tilstrekkelig definert og avgrenset ved oppstart?
- Er budsjetteringen i oppstart av Skoledalsbekken reell og kvalitetssikret og er usikkerhet synliggjort?
- Er det foretatt risikovurderinger ved oppstart og gjennomføring av Skoledalsbekken?
- Rapporteres tid, kvalitet og kostnad for gjennomføringen av Skoledalsbekken jevnlig til kommunestyret/formannskapet?
- Evalueres investeringsprosjekt når de er avsluttet?

Revisor har ikke vurdert anskaffelser eller forhold mellom kommunen og eksterne kontraktspartnere i gjennomføringen av investeringsprosjektet Skoledalsbekken. Undersøkelsen er avgrenset til å vurdere Leirfjord kommunes system for gjennomføring av investeringsprosjekter.

1.3 Om investeringsprosjektet Skoledalsbekken

1.3.1 Skoledalsbekken

Prosjektet Skoledalsbekken omfatter utskifting av overvannsledning og rehabilitering av tilhørende ledningsnett på Leland i Leirfjord kommune. I kunngjøringen av anskaffelsen i Doffin 27. februar 2023 ble prosjektet beskrevet slik:

Skoledalsbekken i Leirfjord er et prosjekt som hovedsakelig omfatter rehabilitering og fornyelse av overvannsledning/kulvert som fører Skoledalsbekken gjennom bebyggelsen på Leland. I tillegg skal nærliggende spillvannsledninger rehabiliteres og legges i felles grøft med overvannsledningen.

1.3.2 Kommunens organisering av investeringsprosjektet Skoledalsbekken

Kommunedirektøren opplyser at han har det overordnede administrative ansvaret for investeringsprosjektet. Det operative ansvaret ligger hos virksomhetsleder Teknikk og eiendom, som har rollen som byggherre og følger opp prosjektet.

En prosjektleder ansatt i kommunen har ansvar for den løpende oppfølgingen av prosjektet og rapporterer til virksomhetslederen og styringsgruppen. I tillegg er det engasjert eksterne aktører til projektering og øvrige deler av gjennomføringen.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001¹. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Leirfjord kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon, kapittel 3².

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

Det er gjennomført oppstartsmøte og tre separate intervjuer. Følgende ansatte ble intervjuet: kommunedirektøren, virksomhetsleder og prosjektleder for Teknikk og eiendom. Intervjuene ble gjennomført som videomøter, med utgangspunkt i en forhåndsutarbeidet intervjuguide. Referatene ble sendt til informantene og bekreftet.

¹ RSK 001.

² Forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

Ansatte ble valgt ut på bakgrunn av deres ansvar innenfor temaet for undersøkelsen. Revisor har ikke fått opplyst at andre nåværende ansatte i Leirfjord kommune har hatt ansvar for investeringsprosjektet Skoledalsbekken. Tidligere ansatte med eventuelt ansvar for prosjektet er ikke kontaktet. Revisor har forholdt seg til dokumentasjon knyttet til oppstart og gjennomføring av prosjektet.

I tillegg har det vært e-postutveksling med de intervjuede for å innhente utfyllende informasjon.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått dokumenter som er relevante for investeringsprosjektet Skoledalsbekken. Dette inkluderer politiske saker knyttet til økonomi og gjennomføring, samt kommunens retningslinjer for investeringsprosjekter. Til sammen er 47 dokumenter gjennomgått.

Av disse er:

- 10 anskaffelsesdokumenter
- 1 investeringsreglement med tilhørende vedtak
- 17 byggemøtereferater
- 7 prosjektdokumenter
- 3 risikoanalyser
- 4 presentasjoner med referat fra styringsgruppen
- 5 saksframlegg og vedtak knyttet til prosjektering, oppstart og gjennomføring

Disse dokumentene har vært grunnlag for vurderingene i revisjonen.

Vurdering av metode

Revisor vurderer at datagrunnlaget er tilstrekkelig og relevant for å vurdere revisjonskriteriene og besvare problemstillingene. Det er benyttet flere metoder for datainnsamling, som dokumentgjennomgang, intervjuer og e-postkorrespondanse. Dette har bidratt til å belyse temaet fra ulike perspektiver og styrker validiteten i datagrunnlaget.

Det er likevel noen begrensninger ved metoden. Utvalget av intervjuobjekter er begrenset til tre personer, alle med nåværende ansvar knyttet til Skoledalsbekken. Det er ikke innhentet informasjon fra tidligere ansatte som kan ha hatt roller i prosjektets tidlige faser. Dette kan innebære at enkelte forhold ikke er fullt ut belyst, særlig knyttet til tidligere beslutningsprosesser eller gjennomføringspraksis.

Et bredere utvalg av informanter kunne gitt et mer nyansert bilde av kommunens styring av investeringsprosjektet. Det må også tas høyde for at informantenes fremstillinger i noen grad kan være preget av egne roller og ståsted i organisasjonen.

1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for høring 15. mai 2025. Tilbakemeldingen fra virksomhetsleder Teknikk og eiendom kom 30. mai og er lagt ved som vedlegg 2. Faktainformasjon fra uttalelsen er tatt inn i datadelen, men ellers har uttalelsen ikke ført til endringer i rapporten.

Kommunedirektøren har reist to spørsmål på prinsipielt grunnlag, som også er lagt ved i vedlegg 2.

Revisors oppsummering av kommunedirektørens prinsipielle spørsmål som følger:

Spørsmål 1 – Nedskriving av kostnad i endelig budsjett.

En forvaltningsrevisjon er en systematisk gjennomgang av kommunens rutiner, dokumentasjon og intervjubasert informasjon. I denne revisjonen er det innhentet opplysninger fra kommunens ansatte med ansvar for oppstart og gjennomføring av investeringsprosjektet Skoledalsbekken, ved undersøkelsestidspunktet.

Revisor ser at høy turnover blant ansatte er en utfordring i alle kommuner, også i Leirfjord kommune. Derfor er det sentralt at kommunen dokumenterer saksbehandlers vurderinger av relevante vesentlige forhold ved oppstarten av investeringsprosjektet til politisk behandling.

Det foreligger ikke et dokumentert oppstartsvedtak med tilhørende saksutredning for Skoledalsbekken til politisk behandling. Saksutredningen bør blant annet omtale kvalitet, innhold, kostnadsestimater med tilhørende risikoer, og danne grunnlag for kommunestyrets vedtak om kostnadsrammen. Mangelen på et slikt oppstartsvedtak med tilhørende relevant saksdokumentasjon utgjør et sentralt funn i forvaltningsrevisjonen. Ytterligere årsaker til at saksdokumentasjonen mangler, ligger til tidligere ansatte som har sluttet. Videre at dokumentasjon ikke er lagret i kommunens felles arkiv/saksbehandlingssystem og kan fremskaffes.

Spørsmål 2 – Lovlighet ved etablering av styringsgrupper for investeringsprosjekt

Folkevalgte organer skal opprettes i henhold til kommunelovens kapittel 5. Følgende kan opprettes:

- Ifølge § 5-7 kan kommunestyret opprette utvalg for kommunale formål eller deler av den kommunale virksomheten.

Prop. 46 L – lov om kommuner og fylkeskommuner om Utvalg, side 55:

Utvalget foreslår å slå sammen faste utvalg og komiteer til utvalg. Departementet vil særlig understreke at forslaget forenkler og tydeliggjør regelverket samtidig som kommunens handlingsrom utvides. Utvalg vil kunne oppfylle en rekke ulike behov kommunen har for å etablere et folkevalgt organ av denne typen. Det vises her til at utvalg vil kunne være både tidsbegrenset og varig, og det vil kunne tildeles avgjørelsesmyndighet, innstillingsrett eller kun utredningsoppgaver.

Revisor viser til at praksisen varierer mellom kommuner når det gjelder etablering av styringsgrupper for investerings- og byggeprosjekter, som etter dagens kommunelov kan opprettes som utvalg, og må følge reglene for utvalg.

I departementets tolkningsuttalelse 10.12.2024³ vises det blant annet til valg av medlemmer i et utvalg:

Det er kommunestyret som oppretter utvalg og bestemmer antall medlemmer. Det er også kommunestyret som velger medlemmene. Valgreglene i kommuneloven kapittel 7 gjelder. Hvem som kan velges inn i et utvalg, følger av kommuneloven § 7-2 og § 7-3. Et kommunestyre har store muligheter til å velge f.eks. personer fra lokale organisasjoner, idrettslag eller næringsliv inn i ulike utvalg.

Revisors erfaringer fra andre kommuner viser at kommuner som har følgende etablert:

- Gode oppstartsvedtak med tilhørende saksutredning,
- Jevnlig rapportering til formannskap og kommunestyret på status i byggeperioden for hvert investeringsprosjekt, (med fokus på avvik),
- har mindre behov for å etablere egne utvalg for styring av investerings- og byggeprosjekter.

³ [§ 5-7 og § 5-12: Spørsmål om opprettelse av kommunalt råd - regjeringen.no](#)

2 SYSTEM FOR INVESTERINGSPROSJEKT

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om system for investeringsprosjekt:

- Har kommunen etablert system for gjennomføring av investeringsprosjekt?

Internkontroll i investeringsprosjekter omfatter rutiner og prosedyrer som skal bidra til at prosjektene planlegges, gjennomføres og avsluttes på en systematisk, effektiv og forsvarlig måte. Formålet er å redusere risiko, sikre etterlevelse av lover og regler, og legge til rette for god økonomistyring.

Revisor har avgrenset system til i hovedsak å vurdere om faglige og økonomiske rutiner samt økonomisystem er etablert for gjennomføring av investeringsprosjekt.

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha etablert økonomiske og faglige rutiner for investeringsprosjekter
 - Rutinene regulerer blant annet organisering, beslutningspunkt om innhold, tid og kvalitet, alternativvurderinger, budsjettering og usikkerhetsestimering, kvalitetssikring, rapportering og evaluering/forbedringsarbeid for investeringsprosjekt.
- Kommunen skal ha etablert systemer for å gi tilstrekkelig oversikt over økonomi i investeringsprosjekt.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Data

Rutiner for investeringsprosjekt

I oppstartsmøtet ble det opplyst at kommunen har et eget reglement for investeringsprosjekter, som er beskrevet i kapittel 6 i kommunens økonomireglement. Investeringsreglementet ble sist revidert av kommunestyret i sak 81/2021.

Reglementet omfatter blant annet følgende forhold:

- Organisering (kapittel 4): Rådmannen er administrativ prosjekteier. Det praktiske ansvaret ligger hos kommunalsjefen som eier av tjenestebehovet, eller en annen person rådmannen bemyndiger.
- Alternativvurderinger (kapittel 4.2 og 4.3.1): Det stilles krav til vurdering av ulike prosjektfaser og alternative løsninger. Det skal utarbeides realistiske framdriftsplaner og driftsbudsjetter for valgt løsning. Videre kreves behovsvurderinger og konseptvalgutredninger, inkludert mulighetsstudier. Unntak fra dette gjelder prosjekter som kun gjelder oppgradering, og hvor det åpenbart ikke finnes reelle alternativer.
- Beslutningspunkter (kapittel 4.4): I forprosjektfasen skal det utarbeides et styringsdokument med organisering, tidsplan, kostnadsoverslag og vurderinger av usikkerhet og risiko.
- Kvalitetssikring (kapittel 4.4.2): Både før og etter gjennomført forprosjekt skal behovet for ekstern kvalitetssikring vurderes. Forprosjektet legges fram for politisk behandling, der det fattes vedtak om gjennomføring og endelig budsjett.
- Prosjektering (kapittel 4.5): Denne fasen danner grunnlaget for anskaffelse og gjennomføring.
- Politisk behandling (kapittel 5): Investeringsprosjekter skal inngå i økonomiplanen. Bare unntaksvis kan prosjekter fremmes som egne saker.
- Kapittel 6: Krav til oppfølging av investeringsprosjekter
- Kapittel 7: Krav til føring av prosjektrekskap
- Kapittel 8: Krav til håndtering av tilleggsbevilgninger
- Kapittel 10: Krav til løpende rapportering
- Kapittel 11: Krav til sluttregnskap

I sak 81/2021 vedtok kommunestyret også en endring i reglementet som innebærer at rådmannen skal rapportere løpende om investeringsprosjekter til formannskapet. Status for investeringsprosjekter er fast punkt på formannskapets møter, og oppdatert statusrapport skal vedlegges saksprotokollen.

Ifølge punkt 4.2 i kommunens reglement for delegering av myndighet i økonomi- og budsjettsaker (vedtatt i kommunestyrets sak 10/2024), er det kommunestyret som vedtar investeringsbudsjettet i økonomiplanperioden. Kommunestyret fastsetter også prosjektrammer, enten for et område eller for enkeltprosjekter. Rådmannen er kommunens

øverste administrative leder, og all myndighet delegeres fra kommunestyret til rådmannen. Rådmannen avgjør selv eventuell videredelegering. For investeringsprosjekter er det prosjektansvarlig som har budsjettansvar. Rådmannen gjennomfører låneopptak i tråd med kommunestyrets vedtak i budsjettet.

Både virksomhetsleder og prosjektleder opplyser at dagens rutiner for investeringsprosjekter oppleves som for omfattende, og lite tilpasset hvordan kommunen faktisk gjennomfører prosjektene. De viser til at organisasjonen er liten, med kun to ansatte som arbeider med investeringsprosjekter, og at det derfor er utfordrende å følge opp et detaljert og omfattende reglement. Kommunen har igangsatt en prosess for å revidere investeringsreglementet. Arbeidet skjer med bistand fra personer med erfaring fra både entreprenørvirksomhet og kommunal forvaltning. Hensikten er å forenkle reglementet og gjøre det mer brukervennlig og tilpasset kommunens størrelse og ressurser. Reglementet skal være så omfattende som nødvendig, men samtidig så enkelt som mulig. Virksomhetsleder og prosjektleder opplever at dagens reglement er utformet med tanke på en større organisasjon, og at det mangler tydelig eierskap til dokumentet internt i kommunen.

Virksomhetsleder er prosjektansvarlig og fungerer som byggherre i prosjektorganiseringen. Denne rollen er imidlertid ikke tydelig definert i kommunens investeringsreglement. Kommunen har ikke en egen kommunalsjef for teknisk sektor, men virksomhetslederen inngår i kommuneledelsen. Det fremgår ikke av reglementet hvilken rolle virksomhetslederen har i investeringsprosjekter. Lenger ut i reglementet står det likevel at virksomhetslederen har det økonomiske ansvaret og leder styringsgruppen. I praksis er det prosjektlederen som har ansvaret for oppfølging og oversikt i prosjektet Skoledalsbekken, ifølge virksomhetslederen. Kommunens organisasjon er liten, noe som gir korte beslutningsveier og mulighet for tett oppfølging. Samtidig medfører organiseringen begrenset kapasitet og sårbarhet: dersom én nøkkelperson slutter, kan det skape et vakuum i organisasjonen.

Økonomisystem for investeringsprosjekt

Da kommunen gikk over fra Visma til Framsikt, fungerte ikke overføringene av regnskapsdata gunstig. Dette skyldtes i stor grad manglende kompetanse i bruk av Framsikt og behov for bedre informasjon om oppsettet av tall. Rapporteringsmodulen i Framsikt brukes, men i praksis har rapporteringen i stor grad blitt skrevet direkte i tekstfeltet da Skoledalsbekken ble startet i det gamle regnskapssystemet, basert på tall fra Excel-arket. I nye prosjekter, dersom reguleringene gjøres riktig, vil tallene i Framsikt være korrekte.

I investeringsmodulen i Framsikt finnes det en prosjektmodul, men kommunen har ikke tatt den i bruk. Det ble vedtatt anskaffelse av et prosjektstyringsverktøy i budsjettet for 2024, men dette ble aldri gjennomført, ifølge kommunedirektøren. Administrasjonen er nå i en fase hvor

det diskuteres om hele Framsikt og prosjektmodulen der skal tas i bruk. Prosjektleder ønsker at prosjektmodulen i regnskapssystemet Visma tas i bruk.

Prosjektleder forteller at han håndterer prosjektstyring og prosjektøkonomi i egne systemer og fører prosjektrengskapet i et Excelskjema, ettersom prosjektmodulen i regnskapssystemet ikke benyttes. Prosjektlederen sier at de bruker regnskapssystemet Visma til å hente ut rapporter for investeringsprosjekter. En utfordring er at det føres et parallelt regnskap i Excel. Tallene sammenlignes av og til mellom Visma og Excel, men det kan oppstå feil, og da må man finne årsaken. Informasjon fra prosjektrengskapet gis deretter til virksomhetsleder for Teknikk og eiendom, som legger inn disse i Framsikt.

Investeringsvedtak dokumenteres både i Elements og i investeringsmodulen i Framsikt. Budsjettvedtak dokumenteres og effektueres i Framsikt, hvor prosjektene også registreres med tilhørende finansiering, ifølge kommunedirektøren. Rapportering skjer både på verbalforslag og investeringsprosjekter, med faste rapporteringstidspunkter i februar, april, august og oktober, samt en årsrapport. Investeringsprosjektene skal rapporteres her. Internt gjennomføres det månedlige rapporteringer i Framsikt.

Leirfjord kommune benytter Compilo som internkontrollsystem for rutiner og avvik.

2.4 Vurdering

Kommunen har etablert økonomiske og faglige rutiner for investeringsprosjekter.

Kommunen har etablert et reglement som i stor grad dekker kriteriene. Det er likevel enkelte mangler, særlig knyttet til organisering og rollebeskrivelser for virksomhetsleder. Intervjudata viser at reglementet oppleves som lite tilpasset kommunens størrelse og kapasitet. Dette kan ha bidratt til at det ikke er et tydelig eierskap til reglementet internt. Etter revisors vurdering er det en risiko for at kravene i kommuneloven § 25-1 om en systematisk internkontroll tilpasset virksomhetens størrelse, ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Kommunen har igangsatt en revisjon av reglementet, noe revisor vurderer som hensiktsmessig for å sikre en bruk lik retningslinjene.

Kommunen har etablert systemer som gir tilstrekkelig økonomisk oversikt, men disse har noen svakheter.

Bruken av Excel som hovedverktøy for prosjektrekning kan medføre feilkilde, og manuell overføring av data, medfører risiko for feil. Det er ønske om forbedringer gjennom anskaffelse av en prosjektmodul i regnskapssystemet som ville basert seg på samme data som regnskapet, og bedret den interne kontrollen etter revisors vurdering. Dette er foreløpig ikke gjennomført.

3 PROSJEKTORGANISERING

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om prosjektorganisering:

- Er ansvar og prosjektorganisering tilfredsstillende etablert for Skoledalsbekken?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Ansvar og organisering for gjennomføring av investeringsprosjektet skal være dokumentert.
- Det skal være avsatt tilstrekkelig med ressurser/kompetanse til gjennomføring av investeringsprosjektet

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

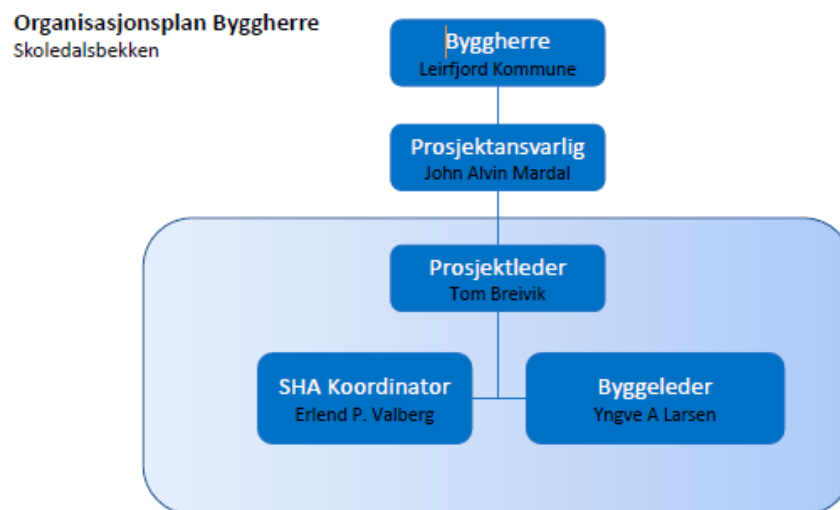
3.3 Data

Kommunedirektøren opplyser at krav til organisering og ansvarsfordeling i investeringsprosjekter er beskrevet i investeringsreglementet. I tillegg gir prosjektdokumentene for Skoledalsbekken en oversikt over hvem som har ansvar for ulike deler av gjennomføringen. Kapittel 4 i investeringsreglementet beskriver blant annet krav til organisering:

- Rådmannen er prosjekteier for alle bygg- og anleggsprosjekter.
- Prosjektlederansvaret er lagt til kommunalsjef som eier tjenestebehovet.
- Styringsgruppe skal minimalt bestå av prosjekteier og virksomhetsleder for utførende virksomhet. Videre skal kommunestyret peke ut to politiske representanter.
- Virksomhetsleder for utførende virksomhet har det økonomiske ansvaret for gjennomføringen, og er leder av styringsgruppa. Styringsgruppa skal rapportere til rådmannen dersom det oppstår avvik.
- Prosjektleder er ansvarlig for å utarbeide prosjektstyringsplan, lede og styre prosjektet og for å koordinere prosjektgruppa. Det er prosjektleders ansvar å kontinuerlig sørge for en sammensetning som gjør at gruppen kan stå ansvarlig for gjennomføring og rapportering, inkludert økonomi, kvalitet, brukermedvirkning og fremdrift.
- Prosjektleder rapporterer til styringsgruppa.

- Prosjektgruppe representerer Leirfjord kommune som byggherre, og ledes av prosjektleder som har det overordnede ansvaret for at prosjektet blir gjennomført i tråd med prosjektmålene.

Kommunen har oversendt organisasjonsplan for byggherre og gjennomføring i investeringsprosjektet Skoledalsbekken. Figuren under omfatter organisasjonsplan byggherre.



Figur 1. Organisasjonsplan Byggherre Skoledalsbekken

Kilde: Leirfjord kommune

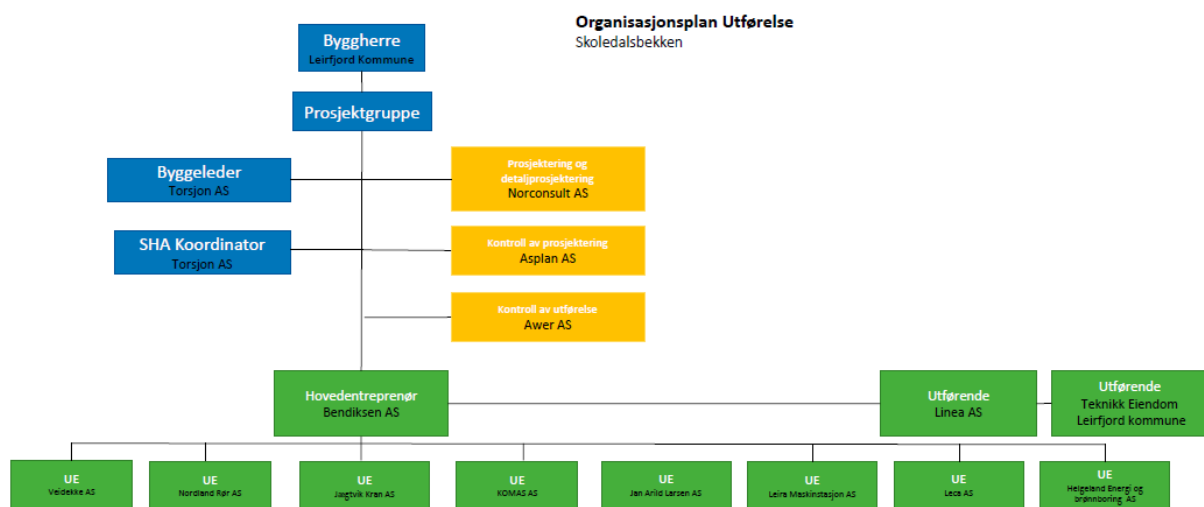
Revisor ser av organisasjonsplan Byggherre at kommunen har knyttet navn og ikke funksjoner til ulike roller. Styringsgruppen er ikke nevnt i organisasjonsplanen.

Revisor har mottatt fire presentasjoner og møtereferater i styringsgruppa til Skoledalsbekken, tre fra 2023 og ett fra 2024. Presentasjonene omhandler fire hovedområder: sikkerhet, helse og miljø, fremdrift og status, endringer og tilpasninger, samt økonomi. Til møtene i styringsgruppen ble prosjektleder, virksomhetsleder, kommunedirektør og to kommunestyrerepresentanter innkalt. Øvrige medlemmer av prosjektgruppen deltok ved behov. I referatene vises det til vedlagte presentasjoner, og det kommer frem at styringsgruppen skulle møtes månedlig eller ved behov. Ifølge dokumentasjonen ble ett av tre planlagte møter i 2023 avlyst på grunn av manglende oppmøte. I kommunedirektørens høringsssvar til høringsrapporten vises det til at administrasjonen en rekke ganger kalte inn til dette møtet, uten at styringsgruppa kunne stille.

Virksomhetsleder opplyser at styringsgruppen ikke har fungert som planlagt. Gruppen besto av én politisk representant fra posisjonen og én fra opposisjonen, men det har vist seg at en politisk-administrativ styringsgruppe ikke er en hensiktsmessig modell. Ifølge virksomhetsleder bør det være administrasjonen som har ansvaret for å styre prosjektet,

mens rapportering skjer til formannskapet, som også fungerer som økonomiutvalg. Dette beskrives som en mer hensiktsmessig løsning.

Prosjektleder opplyser at det har vært en utfordring å samle politikerne til møter, noe som har ført til utsettelse. Møtene har i stor grad hatt karakter av informasjonsmøter, der prosjektstatus ble presentert. De har ikke blitt avholdt så ofte som én gang i måneden. Det gis også orienteringer til formannskapet og kommunestyret, og innholdet i disse orienteringene er ofte det samme som i styringsgruppen. For Skoledalsbekken-prosjektet, som hovedsakelig omhandler avløp, har det ikke vært behov for en like bredt sammensatt styringsgruppe. Figuren under omfatter organisasjonsplan utførelse – Skoledalsbekken.



Figur 2. Organisasjonsplan Utførelse – Skoledalsbekken

Kilde: Leirfjord kommune

Ifølge prosjektleder har organiseringen av utførelse Skoledalsbekken fungert godt, med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Revisor har mottatt 16 referater fra byggemøter i perioden mai 2023 til juni 2024. I møtene deltar prosjektleder og fagleder vann og avløp fra byggherre, eksternt byggeleder, SHA⁴-koordinator, prosjektingeniør, rådgivende ingeniører innen ulike fagområder, samt prosjektleder og anleggsleder fra entreprenør. Byggeledelsen ivaretas av et eksternt firma. Prosjektleder og fagleder i uteavdelingen deltar fast i byggemøtene. Temaer som behandles i møtene inkluderer SHA, hendelser og avvik, økonomi og fakturakontroll, endringsmeldinger og fremdrift i prosjektet.

⁴ SHA står for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, og begrepet er hentet fra byggherreforskriften.

3.4 Vurdering

Ansvar, organisering og gjennomføring av investeringsprosjektet er dokumentert i organiseringen av byggherre og utførelse.

Ansvar og organisering av styringsgruppen formelt sett er i tråd med kommunens reglement. Det savnes at styringsgruppens rolle er synliggjort og at man benytter funksjon til ansatte og ikke ansatte navn. Videre tyder erfaringene fra Skoledalsbekken på at modellen ikke har fungert etter hensikten i praksis. Det er identifisert utfordringer knyttet til politisk deltakelse, møtestruktur og reell styring fra styringsgruppen. Dette tilsier at styringsgruppen i dette tilfellet ikke har vært fullt ut hensiktsmessig og kan være gjenstand for videre oppmerksomhet knyttet til fremtidig funksjon. Dette må også ses i sammenheng med den øvrige rapportering av investeringsprosjekt til politisk nivå, etter revisors vurdering.

Kommunen har avsatt tilstrekkelig med kompetanse til gjennomføring av investeringsprosjektet.

Etter revisors vurdering er investeringsprosjektet gjennomført med nødvendig kompetanse. Kommunens ansatte og ekstern kompetanse utgjør tilstrekkelig sammensetning.

4 VEDTAK FOR OPPSTART I KOMMUNESTYRET

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om vedtak for oppstart i kommunestyret:

- Er Skoledalsbekken som prosjekt tilstrekkelig definert og avgrenset ved oppstart?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Revisjonskriterier:

- Kommunestyret skal vedta forprosjekt som omfatter tid, kvalitet, og omfang for oppstart av Skoledalsbekken
- Kommunestyret skal vedta kostnadsramme for oppstart og gjennomføring av Skoledalsbekken, noe som er med å sikre en forsvarlig utredning.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Data

I dette kapitlet presenteres data om vedtak tilknyttet oppstart og gjennomføring av Skoledalsbekken.

Investeringsreglementet stiller i kapittel 4.2.2 krav om at det skal gjennomføres et forprosjekt før investeringsvedtak fattes. I forprosjektfasen skal prosjektgrunnlaget utarbeides. Dette innebærer blant annet: Utvikle løsninger og leveranser (funksjonsbeskrivelse), utarbeide fremdriftsplan/milepælsplan, etablere kalkyler, sette i gang reguleringsprosesser og rammesøknad, utarbeide styringsdokument som et beslutningsunderlag som inneholder, informasjon om forprosjektet, prosjektleveranse, organisering, design og arkitektur, rammebetingelser og avhengigheter, strategi for prosjektgjennomføring, etablere kalkyler, ressurs- og kostnadsestimater, usikkerhetsanalyse og risikoanalyse med tiltak.

Kommunen har, etter forespørsel fra revisor, ikke kunnet fremlegge et politisk vedtak om forprosjekt som omfatter tid, kvalitet, og omfang for oppstart av investeringsprosjektet Skoledalsbekken. Prosjektet ble presentert for formannskapet og kommunestyret i forbindelse med behandlingen av årsbudsjett og økonomiplan, hvor det samlede budsjettet ble vedtatt. Det ble imidlertid vedtatt å bevilge kr 625 000 kroner til prosjektering av Skoledalsbekken, i

kommunestyrets sak 84/2021. Grunnet skadeomfang og usikkerhet ble det vurdert som nødvendig å gjennomføre en prosjektering før arbeidet kunne igangsettes i 2023.

Virksomhetsleder og prosjektleder som i dag har ansvar for gjennomføring av prosjektet Skoledalsbekken, var ikke involvert i kommunestyrets behandling av forprosjektet og oppstarten. Dette ansvaret lå hos tidligere virksomhetsleder.

Dokumentasjon om art og omfang i Skoledalsbekken

I kunngjøringen av anskaffelsen 24. februar 2023 er art og omfang av prosjektet Skoledalsbekken dokumentert slik i anskaffelsesdokumentasjonen:

Prosjektet skal utføres i og ved Skoledalsveien på Leland i Leirfjord kommune. Prosjektet omfatter i hovedsak rehabilitering/fornyelse av en ca. 380 m overvannsledning/kulvert som leder Skoledalsbekken gjennom bebyggelsen. Nærliggende spillvannsledninger skal også rehabiliteres og legges i felles grøft med overvannsledninga. Det skal også settes ned en ny vannkum og klargjøre for ny vannledning til sykehjemmet. Prosjektet omfatter også tilknytninger av kommunale ledninger og private stikkledninger til nye ledninger, samt nytt bekkeinntak på innløpet av overvannsledninga og erosjonssikring ved utløpet. Nytt VA-anlegg inkluderer totalt ca. 400 m overvannsledninger, ca. 400 m spillvannsledninger, ca. 60 m vannledninger, 4 nye overvannskummer, 5 nye spillvannskummer og 1 ny vannkum. Reetablering av veg omfatter ca. 2400 m² asfaltdekke.

Det er avdekket betydelige mengder med søppel og forurensede masser i deler av traseen ved prøvegravinger. Dette skyldes at ledningstraseen krysser en gammel søppelfylling. Dette medfører at det blir behov for håndtering og deponering av store mengder forurensede masser i anleggsfasen. Grunnforholdene langs ledningstraseen er utfordrende også i forhold til stabilitet, og det forventes betydelige mengder med grunnvann i grøftene. Det må være stort fokus på sikkerhet ved gravearbeider i anleggsfasen. Prosjektet plasseres i tiltaksklasse 2.

Følgende anskaffelsesdokumentasjonen for prosjektet Skoledalsbekken, utarbeidet av Norconsult på oppdrag fra kommunen, ble vedlagt kunngjøringen den 24. februar 2023:

- Mengdebeskrivelse
- Plan for sikkerhet, helse, arbeidsmiljø og ytre miljø
- Miljøteknisk rapport og tiltaksplan
- Geoteknisk prosjekteringsrapport
- Geoteknisk datarapport
- Tegningsliste og tegninger

Kommunestyrets vedtak

Revisor har mottatt følgende informasjon fra kommunen om kommunestyrets vedtak knyttet til oppstart og finansiering av investeringsprosjektet Skoledalsbekken:

- I kommunestyrets sak 84/2021 (desember 2021) ble det vedtatt å bevilge 625 000 kroner til prosjektering av Skoledalsbekken. Det ble i saksfremlegget opplyst at kulverten er av stålrør (Svalbardrør), og at disse er rustet og tært i bunnen. Dette har ført til utvasking av masser og dannelse av hull i veien. På grunn av skadeomfang og usikkerheter ble det vurdert som nødvendig å gjennomføre en prosjektering før arbeid kunne igangsettes i 2023.
- I kommunestyrets sak 76/2022 (desember 2022) ble det vedtatt å bevilge 13,2 millioner kroner ekskl. mva. til gjennomføring av prosjektet. Saksdokumentene inneholdt ikke nærmere informasjon om prosjektets kvalitet, tidsramme, omfang eller usikkerhet.
- I kommunestyrets sak 94/2023 (desember 2023) ble det vedtatt en budsjettregulering der prosjektets ramme ble økt med 6,8 millioner kroner ekskl. mva., til totalt 20 millioner kroner ekskl. mva. Det fremgår ikke av saksdokumentene hva budsjettendringen omfattet.
- I kommunestyrets sak 30/2024 (april 2024) ble rammen for prosjektet vedtatt økt til 28 685 670 kroner inkl. mva. Det ble ikke gitt nærmere informasjon om hva som lå til grunn for endringen.
- I kommunestyrets sak 92/2024 (desember 2024) ble økonomisk ramme ytterligere økt med 550 000 kroner. Saksdokumentene inneholdt ikke informasjon om hva budsjettendringen omfattet.

4.4 Vurdering

Kommunestyret har ikke vedtatt forprosjekt som omfatter tid, kvalitet, og omfang for oppstart av Skoledalsbekken, dette er ikke i tråd med kommunens investeringsreglementet.

Revisor har funnet dokumentasjon ved kunngjøring av anskaffelsen for faglig grunnlag for tid, kvalitet, og omfang ved oppstart. Revisor kan imidlertid ikke finne dokumentasjon på at informasjonen er gitt til kommunestyret ved oppstart, og anser dette som en mangel i kommunens vedtak ved oppstart av investeringsprosjektet Skoledalsbekken.

Kommunestyret har vedtatt kostnadsramme for oppstart og gjennomføring av Skoledalsbekken.

Kommunestyret har gjennom flere vedtak ved oppstart, gjennomføring og budsjett-/rammeutvidelser fattet beslutninger om økning av kostnadsrammen for prosjektet Skoledalsbekken, noe som formelt oppfyller kriteriet. Det kan bemerkes at grunnlaget for

kostnadsrammene i flere av vedtakene er mangelfullt dokumentert. Saksdokumentene inneholder i flere tilfeller ikke informasjon om hva budsjettendringene gjelder, eller hvilke vurderinger som ligger bak. Dette kan ha betydning for kommunestyrets forutsetninger for å gjøre informerte vedtak for investeringsprosjektet Skoledalsbekken.

5 KVALITETSSIKRING OG USIKKERHET

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om kvalitetssikring og usikkerhet:

- Er budsjetteringen i oppstart av Skoledalsbekken reell og kvalitetssikret og er usikkerhet synliggjort?

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Usikkerhet i kostnadsestimatene skal være beskrevet i oppstartsvedtaket (forprosjektet).
- Politiske beslutningsdokumenter for investeringsprosjekt skal være kvalitetssikret.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

5.3 Data

Kommunestyrets vedtak for Skoledalsbekken er nærmere beskrevet i kapittel 4.3.

Revisor har mottatt et kostnadsoverslag fra kommunen, utarbeidet av Norconsult og datert 31.10.2022, for investeringsprosjektet Skoledalsbekken. Ifølge Norconsult overslag var de totale prosjektkostnadene beregnet til 21,7 millioner kroner ekskl. merverdiavgift. I rapportens kapittel 7,3, tabell 1 vises kommunestyrets finansieringsvedtak i investeringsprosjektet. Det første vedtaket var en investering på 13,2 millioner kroner for Skoledalsbekken.

Kostnadsoverslaget til Norconsult omfatter blant annet:

- fjerning og riving av eksisterende anlegg, kroner 275 900.
- etablering av ledningsgrøfter, ledninger og kummer, kroner 9 120 300.
- håndtering av forurensede masser, kroner 3 423 680.
- prøving, kontroll og klargjøring, kroner 200 000.
- rehabilitering og istandsetting av vei, kroner 2 155 000.
- generelle kostnader og post for uforutsette forhold, kroner 5 007 711.

Norconsult inkluderte en post for uforutsette og generelle kostnader på 30 prosent. Det opplyses at det var en høyere kostnad med Norconsults estimat enn det beløpet som ble lagt

inn i budsjettet ved oppstart. Årsaken til dette er ikke kjent. Prosjektleder opplyser at tidligere virksomhetsleder brukte andre tall da prosjektet ble presentert for politisk behandling, men kjenner ikke til bakgrunnen for forskjellen.

Prosjektleder forklarer at kommunen benyttet den eksisterende Gemini-portalen for å vurdere tilstanden på røret, men at det ikke ble gjennomført fysiske undersøkelser i forkant. Norconsult fikk i oppdrag å undersøke røret, men baserte vurderingene hovedsakelig på teoretiske data. Et annet firma hadde tidligere inspisert røret og kartlagt trase og dybde, men denne informasjonen ble ikke benyttet av Norconsult. Ifølge prosjektleder skyldtes dette en svikt i informasjonsflyten.

Videre opplyser prosjektleder at Norconsult gjennomførte enkelte prøvegravinger langs traseen og baserte estimatene på disse. Det fremkommer at en grundigere kvalitetssikring av kostnadsestimatet kunne ha avdekket flere forhold, herunder manglende samsvar mellom planlagt og faktisk rørtrase. Manglende dokumentasjon om tidligere bruk av området som fyllplass har også skapt usikkerhet. Prøvene ble tatt i de øverste jordlagene, noe som vanskeliggjør presise estimater for mengden av forurensede masser.

Prosjektleder understreker at mengdene i Norconsults kostnadsoverslag er korrekte, men at saksbehandler la frem en for lav investeringsramme for kommunestyret. Dette gjaldt både kontraktssum og posten for administrativ støtte. Det vises også til at kostnader knyttet til håndtering av forurensede masser har økt, og at det derfor ble lagt inn en ny post for innfylling av rene masser.

Ifølge prosjektleder burde forprosjektet vært bedre kvalitetssikret før gjennomføring. Det ble stilt spørsmål ved store avvik mellom den planlagte traseen og faktisk plassering av røret, noe som viste seg å skyldes at kun data fra Gemini-portalen var benyttet. Norconsult hadde utarbeidet en 3D-modell basert på teoretiske data.

Virksomhetsleder uttaler at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til vurdering av økonomisk risiko i investeringsprosjekter, særlig i forprosjektfasen, ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag og før politiske vedtak. I prosjektet Skoledalsbekken var kontraktssummen for bygge- og anleggsarbeidet 13,8 millioner kroner inkl. merverdiavgift. Det fremstår som om det ikke ble gjennomført tilstrekkelig mengdekontroll, og at det har vært avvik mellom Norconsults vurderinger og den signerte kontrakten. Det er uklart hvor i prosessen informasjonsbruddet skjedde, men det ser i ettertid ut til at informasjon fra forprosjektet og Norconsult ikke ble videreført til senere beslutningsgrunnlag.

5.4 Vurdering

Usikkerhet i kostnadsestimatene har ikke vært beskrevet i oppstartsvedtaket (forprosjektet) for Skoledalsbekken.

Selv om Norconsult har vurdert usikkerhet og inkludert uforutsette kostnader i sitt estimat ved prosjektering, ble ikke denne informasjonen tatt med i kommunestyrets oppstartsvedtak. Saksdokumentene manglet konkret omtale av kostnadsusikkerhet, og det er heller ikke dokumentert at kommunestyret var kjent med denne risikoen da de vedtok bevilgningen.

Det mangler en tydelig og sporbar beskrivelse av vurdering knyttet til kostnadsusikkerhet i det faktiske vedtaksgrunnlaget, noe kriteriet forutsetter.

Politiske beslutningsdokumenter for investeringsprosjekt har ikke vært tilstrekkelig kvalitetssikret.

Det forelå vesentlige mangler i informasjon om prosjektets kostnader, risiko og omfang, og det var et betydelig avvik på kroner 8,5 millioner kroner mellom faglige kostnadsestimater og det som ble lagt frem for politisk behandling ut fra revisors vurdering. Det var videre vist til svikt i informasjonsflyt om faglig kunnskap knyttet til Skoledalsbekken som svekker kvaliteten på dette grunnlaget.

6 RISIKOVURDERINGER

6.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om risikovurderinger

- Er det foretatt risikovurderinger ved oppstart og gjennomføring av Skoledalsbekken?

6.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Det skal være etablert risikovurderinger fra oppstart som oppdateres jevnlig i prosjektdokumentasjonen

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

6.3 Data

I dette kapitlet presenteres data om kommunens risikovurderinger i investeringsprosjektet Skoledalsbekken.

Ifølge virksomhetsleder og prosjektleder ble det gjennomført løpende risikovurderinger knyttet til kostnader og framdrift i prosjektet. Disse vurderingene skjedde i forbindelse med prosjektstyringsmøtene. En rørinspeksjon av avløpsledningen ble gjennomført, og avdekkingen av tilstanden bidro til at behovet for tiltak ble vurdert som akutt. Hele avløpsledningen ble filmet innvendig. Det ble satt av midler til prosjektering av tiltaket.

Røret mottok både avløpsvann fra eldre tilknytninger og overvann fra tilstøtende rør. Deler av ledningen lå dypt og i områder med ukjente masser, noe som gjorde kartlegging av mulig forurensset grunn og geotekniske forhold særlig viktig.

Følgende dokumentasjon knyttet til risikovurdering er oversendt fra kommunen:

- SHA-plan for Skoledalsbekken, utarbeidet av Norconsult: Planen vurderer risiko knyttet til arbeidsoperasjoner, ivaretagelse av materielle verdier og tiltak for å begrense utslipp til ytre miljø i gjennomføringsfasen.
- Risikovurdering av utførelsesfasen, utarbeidet av Leirfjord kommune: Dokumentet omfatter 44 risikoområder med vurderinger av konsekvens og fortløpende forslag til tiltak, inkludert eventuelle ekstra tiltak for å redusere risiko.
- Risikovurdering – utbygging av Leirfjord sykehjem (mal): Denne risikovurderingen er ikke gjennomført for Skoledalsbekken, men brukes i dag som mal for risikovurderinger

i fremtidige investeringsprosjekt. Den omfatter identifisering av risiko, vurdering av sannsynlighet og konsekvens, samt mulige hendelser og tiltak. Det rettes blant annet fokus på risiko knyttet til budsjettoverskridelser, forsinket fremdrift, dårlige grunnforhold og manglende ressurser i prosjektledelsen.

Prosjektleder opplyser at det er gjennomført risikovurderinger for utførelsesfasen, men at det gjenstår arbeid med risikovurdering på overordnet nivå. Dette gjelder blant annet vurderinger knyttet til økonomisk risiko. Virksomhetsleder bekrefter dette, og uttaler at kommunen i videre arbeid vil ha økt fokus på måloppnåelse i investeringsprosjekter.

6.4 Vurdering

Det er delvis etablert risikovurderinger fra oppstart til gjennomføring for investeringsprosjektet skoledalsbekken

Det er gjennomført risikovurderinger i utførelsesfasen, og prosjektet har en SHA-plan og en egen vurdering av gjennomføringsrisiko. Samtidig fremgår det at det ikke er gjennomført en helhetlig risikovurdering knyttet til målsettinger ved oppstart av prosjektet. Det er imidlertid utarbeidet en mal for nye investeringsprosjekt som er tatt i bruk for andre investeringsprosjekt.

7 RAPPORTERING

7.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om rapportering:

- Rapporteres tid, kvalitet og kostnad for gjennomføringen av Skoledalsbekken jevnlig til kommunestyret/formannskapet?

7.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Det skal være etablert jevnlig rapportering til politisk nivå for investeringsprosjektet Skoledalsbekken knyttet til tid, kvalitet og kostnad og eventuelle avvik forklares.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

7.3 Data

Kommunestyrets vedtak for Skoledalsbekken er nærmere beskrevet i kapittel 4.3.

Virksomhetsleder opplyser at prosjektet Skoledalsbekken i utgangspunktet ikke ble registrert i økonomi- og planverktøyet Framsikt. Ved overgangen fra det tidligere systemet Visma til Framsikt, ble regnskapsdata overført, men integrasjonen fungerte ikke optimalt. Ifølge virksomhetsleder fremstår enkelte prosjekter og beløp som fortsatt aktive i Framsikt, selv om de i realiteten er avsluttet. Dette har ført til følgefeil ved budsjettreguleringer og bidratt til at rapporter fremstår som feilaktige og må korrigeres manuelt. Virksomhetsleder peker på at manglende kompetanse og kjennskap til oppsettet i Framsikt kan ha påvirket kvaliteten på rapporteringen.

Kommunedirektøren opplyser at det gis muntlig rapportering om prosjektstatus i formannskapet, som en del av kommunedirektørens faste orientering. Det er vanlig at direktøren deler skjerm og viser status direkte fra Framsikt, uten å benytte separate presentasjoner. Styringsgruppen for prosjektet får en mer inngående gjennomgang av status og økonomi.

Revisor har mottatt økonomirapporter som viser budsjett og justert budsjett for prosjektet Skoledalsbekken i perioden fra første styringsgruppemøte og frem til 4. mars 2025. Regnskapstallene viser merforbruk innenfor flere budsjettposter, inkludert kontraktsum, mengdejusteringer, administrasjon/støtte og kostnader til håndtering av forurensede masser.

Det opprinnelige budsjettet ble fastsatt til 13,2 millioner kroner (eks. mva.) i kommunestyrets sak 76/2022. Revisor har ikke mottatt dokumentasjon på detaljert budsjettgrunnlag knyttet til denne saken. Totalt merforbruk i perioden frem til 4. mars 2025 er beregnet til 11 millioner kroner, vist i tabellen under.

Tabell 1. Økonomirapporter med justert budsjett i kroner

	K-sak 76/22 Budsjett	Budsjett oppstart	Justert budsjett	Regnskap 4.3.2025
	14.12.2022	9.4.2023*	4.3.2025**	4.3.2025***
Kontraktsum		11 049 510	11 049 510	13 029 427
Mengdejustering			2500	
Admin/Støtte		400 000	900 000	1 105 076
Levering forurensede masser		1 310 400	6 321 090	6 321 090
Usikkerhet 15 %		1 913 987	1 612 999	1 529 778
Total. Eks mva	13 200 000	14 673 897	22 383 599	21 985 371
Total inkl. mva.	16 500 000		27 979 499	27 481 714

Følgende avvik ble omtalt i rapporteringen:

- * Budsjett i styringsgruppas første møte den 9.4.2023
- ** Mengdejustering i henhold til kontrakt (Transport søppel + tilført rene masser som erstatning for utkjørt søppel – ca. 6800 m3)
- ** Infrastruktur som ikke er prosjektert har dukket opp (overvann og spillvann)
- ** fremdriftsplan 7 uker forsinket, grunnet store nedbørsmengder, arbeid med parker, veier og parkeringsplasser utføres til våren.
- *** Det er gjenstående arbeider på ca. kr 275 000 som må godkjennes av byggherre og ferdigstilles per 4.3.2025.

Virksomhetsleder opplyser at det ikke gis økonomirapportering i hvert politisk møte, men at økonomi har hatt økt oppmerksomhet i den senere tid. På bakgrunn av et politisk ønske om tettere oppfølging og hyppigere rapportering, har det vært gitt muntlige orienteringer i formannskapsmøtene hvor virksomhetsleder også har deltatt. I disse møtene er det benyttet visning fra økonomi- og planverktøyet Framsikt som grunnlag for informasjonen.

Normalt skjer økonomirapportering tertialvis og i årsrapporten, men på grunn av en krevende økonomisk situasjon og en pågående omstillingsprosess i kommunen, gis det nå hyppigere informasjon til formannskapet.

Virksomhetsleder opplyser at det er startet med å legge ved notatark som dokumentasjon til møtene. Dette har ikke tidligere vært gjort systematisk. Det foreligger ingen fast mal for disse

notatene, men de fungerer som statusrapporter. Økonomirapporteringen er ikke satt opp som egen orienteringssak på sakskartet, men fremlegges som del av kommunedirektørens orientering. Det er ifølge virksomhetsleder ordfører og kommunedirektør som avgjør om slike orienteringer skal føres opp som faste saker på møtenes sakskart.

Dersom virksomhetsleders notater skal kunne deles i forkant av møtene, må det opprettes en sak i saksbehandlingssystemet. En mulig løsning kan være å knytte notatene til kommunedirektørens orientering, som kan legges inn som en fast post. Ifølge virksomhetsleder vil dette være hensiktsmessig både teknisk og arkivmessig.

Revisor har mottatt notater fra virksomhetsleders muntlige orienteringer om investeringsprosjekter i kommunen, inkludert prosjektet Skoledalsbekken. Ifølge notatene omfatter orienteringene status for økonomi, fremdrift og usikkerhet for hvert enkelt investeringsprosjekt. Revisor har fått oversendt notater fra orienteringer gitt i formannskapet i august 2024, samt kommunestyret i september og oktober 2024.

Virksomhetsleder er usikker på om det tidligere ble rapportert tertialvis til kommunestyret om investeringsprosjekter, men bekrefter at slik rapportering nå gjennomføres.

7.4 Vurdering

Det er etablert muntlige orienteringer den siste tiden til formannskapet og kommunestyret for prosjektet Skoledalsbekken, den har tidligere manglet. Rapporteringen mangler struktur og protokollføringer, etter revisors vurdering.

Rapporteringen omfatter økonomisk status, fremdrift og enkelte avvik, og revisor har mottatt dokumentasjon på at slike orienteringer har funnet sted i flere møter. Rapporteringen har manglet struktur, systematikk og protokollering i egen sak. Det savnes en dokumentert rutine på rapportering av investeringsprosjekt som praktiseres i kommunen. Dette for å sikre at politikerne mottar fortløpende protokolert informasjon om utviklingen i kommunens investeringsprosjekter.

8 FORBEDRINGSARBEID

8.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om forbedringsarbeid:

- Evalueres investeringsprosjekt når de er avsluttet?

8.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Det skal være etablert system for evaluering og forbedringsarbeid av rutiner og prosedyrer for investeringsprosjekt.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

8.3 Data

I dette kapitlet presenteres data om kommunens forbedringsarbeid i investeringsprosjekt.

Bruk av Compilo og dokumentasjonsrutiner

Virksomhetsleder og prosjektleder opplyser at Leirfjord kommune benytter Compilo som system for dokumentasjon av rutiner og prosedyrer. Bruken av systemet beskrives imidlertid som begrenset, og det er få og dels utdaterte dokumenter tilgjengelig. Når det gjelder investeringsprosjekter, er det i hovedsak investeringsreglementet som er publisert i Compilo. Det pekes på et behov for å supplere systemet med sjekklister, maler og andre relevante dokumenter for å styrke dokumentasjonen og understøtte etterlevelse av regelverket.

Virksomhetsleder og prosjektleder har igangsatt et arbeid for å revidere investeringsreglementet, og i den forbindelse planlegges det å utvikle nye sjekklister og prosedyrer. Hensikten er å skape bedre forankring i organisasjonen og tydeligere eierskap til dokumentasjonen samt tilpasse denne til kommunens størrelse og behov.

Avviksregistrering og internkontroll

Ifølge virksomhetsleder og prosjektleder skal avvik internt registreres i Compilo. Det er likevel ikke registrert noen avvik knyttet til investeringsprosjekter i systemet. Det uttrykkes behov for et mer systematisk opplegg for å sikre at avvik meldt fra entreprenører eller innbyggere registreres, følges opp og inngår i kommunens statistikk og læringsarbeid.

Kommunen deltar i et felles internkontrollprosjekt sammen med kommunene Herøy og Dønna. Prosjektet er i oppstartsfasen og har som mål å styrke arbeidet med læring og forbedring

gjennom erfaringsutveksling. Foreløpig er det kommunedirektøren som i størst grad er involvert i prosjektet. Samtidig opplyser prosjektleder at det meldes avvik til styringsgruppen og i orienteringer til formannskapet, men dette er ikke knyttet til noen systematisk registrering i Compilo.

Forbedringsarbeid og organisatorisk læring

Kommunedirektøren viser til at mange av de aktuelle kravene for investeringsprosjekter allerede er omtalt i investeringsreglementet, men stiller spørsmål ved om reglementet i tilstrekkelig grad blir fulgt i praksis. Det pekes også på at reglementet kan være for omfattende og vanskelig tilgjengelig, både for administrasjonen og politiske organer. Kommunen har etablert arenaer for læring og utvikling gjennom strategisk ledelse og ledermøter, men det er erkjent at det er behov for bedre systematikk på prosjektsiden.

Prosjektleder forklarer at vedkommende har hatt ansvar for flere ulike prosjekter samtidig, noe som har gjort det krevende å prioritere strukturert etterarbeid og evaluering. Det er etablert rutiner for dialog og erfaringsdeling i møter, men kommunen har ikke faste prosesser for gjennomgang og læring fra enkeltprosjekter. I stedet skjer dette i uformelle samtaler eller eventuelt i ledermøter, dersom det tas inn som tema.

Kommunedirektøren opplever at det er en åpen kultur for å drøfte feil og forbedringspunkter. Når det gjelder prosjektet Skoledalsbekken, uttaler kommunedirektøren at prosjektet er håndtert etter beste evne, innenfor de ressursene og den kompetansen kommunen har hatt tilgjengelig. Det påpekes imidlertid at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til å synliggjøre risiko for politisk nivå.

Interkommunalt samarbeid

Kommunen deltar allerede i 42 interkommunale samarbeid, og det vurderes at ytterligere samarbeid innen prosjektledelse må være målrettet og hensiktsmessig. Det fremheves at faglig støtte fra andre kommuner, for eksempel gjennom en faglig tilsynsrolle, kan være en nyttig modell.

Leirfjord kommune deltar i Helgeland vann og avløp, hvor det også arrangeres faglige samlinger. Kommunedirektøren peker på at disse arenaene kunne vært benyttet til kompetansedeling om prosjektledelse i investeringer.

Virksomhetsleder vurderer faglig samarbeid med andre kommuner om investeringsprosjekter som svært nyttig. Det oppleves som stor takhøyde for å ta kontakt på tvers av kommunene i regionen, men slike initiativ skjer sjelden. Erfaringen tilsier at kontakten er positiv når den skjer, og det etterlyses en mer strukturert ordning – for eksempel innen HALD-regionen eller på

Helgeland. Virksomhetsleder mener det er avgjørende at slike samarbeid har en dedikert person som koordinerer og følger opp møtene.

Prosjektleder påpeker at et felles prosjektsamarbeid med personer som har spesialisert kompetanse ville vært fordelaktig, både for gjennomføring og kostnadseffektivitet. Felles systemer og krav på tvers av kommunene kan gjøre det enklere for entreprenørene og bidra til bedre kvalitet og lavere kostnader i prosjektene.

8.4 Vurdering

Kommunen har etablert system for evaluering av rutiner og prosedyrer for investeringsprosjekt, men bruken av systemet i Skoledalsbekken har mangler og sikrer ikke systematisk evaluering av prosjektene

Det er ikke etablert et systematisk og dokumentert opplegg for evaluering av rutiner og prosedyrer i investeringsprosjekter som bidrar til forbedringsarbeid. Selv om det er startet et arbeid for forbedring, skjer oppfølging og læring i hovedsak uformelt og uten fast struktur. Da det er få ansatte i egen kommune med ansvar for investeringsprosjekt savnes et faglig samarbeid med andre kommuner i dette arbeidet. Det er heller ikke etablert dokumenterte prosedyrer for å sikre at erfaringer fra gjennomførte prosjekter fører til endringer i praksis.

9 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

9.1 Konklusjon

Hovedproblemstillingen i forvaltningsrevisjonen har vært: Har Leirfjord kommune etablert en god prosjektstyring med tilhørende internkontroll av investeringsprosjektet Skoledalsbekken?

Revisor konkluderer med at kommunen har etablert prosjektstyring med elementer av internkontroll i investeringsprosjektet Skoledalsbekken. Revisor har imidlertid identifisert flere mangler og svakheter i styringen og oppfølgingen av prosjektet, disse er:

- Investeringsreglementet er i begrenset grad tilpasset kommunens størrelse, organisering og administrative kapasitet.
- Det benyttes flere systemer for å følge opp investeringsprosjekter, noe som øker risikoen for feil og behovet for kontroll.
- Kommunestyret har ikke vedtatt et forprosjekt med avklaringer om tid, kvalitet og omfang ved oppstart av Skoledalsbekken.
- Det foreligger mangler i usikkerhetsvurderingene knyttet til kostnadsestimeringen ved prosjektstart.
- Det er avdekket svakheter i den økonomiske og faglige kvalitetssikringen av beslutningsgrunnlaget, som er lagt frem for politisk behandling.
- Det er ikke etablert tilstrekkelige risikovurderinger for måloppnåelse i prosjektet.
- Rapportering til politisk nivå har manglet struktur og systematikk. Dette gjelder både for investeringsprosjekter generelt og for Skoledalsbekken spesielt. Det foreligger heller ikke protokollert dokumentasjon på gjennomført rapportering.
- Ansattes bruk av systemet for internkontroll har vesentlige mangler, når det gjelder støtte til forbedringsarbeid i investeringsprosjektene.

9.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommundirektøren å:

- Sikre at investeringsreglementet i større grad tilpasses kommunens størrelse, kapasitet og organisering
- Vurdere bruk av ett felles system for planlegging, oppfølging og rapportering av investeringsprosjekter
- Sikre at det vedtas et forprosjekt med avklaringer om tid, kostnad, kvalitet og omfang før investeringsprosjekter igangsettes

- Etablere rutiner for systematisk vurdering av usikkerhet og kostnadsestimater
- Innføre rutiner for systematisk og skriftlig rapportering til politisk nivå, og sikre at rapporteringen protokolleres
- Styrke bruken av kommunens system for internkontroll slik at det bedre legger til rette for læring og forbedringsarbeid i investeringsprosjekter

KILDER

- Forskrift om kontrollutvalg og revisjon*. FOR-2019-06-17-904. Lovdata. Åpnet 23. august 2024. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-904>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Prop. 46 L (2017–2018)». regjeringen.no, 16. mars 2018. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>.
- Kommuneloven. *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. LOV-2018-06-22-83. Lovdata. Åpnet 22. august 2024. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>.
- KS. «Orden i eget hus». Kommunesektorens organisasjon - KS, 2020. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>.
- Næss, Petter, Kjell Arne Brekke, Nils Olsson, og Ole Jonny Klakegg. «Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter.: Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen», 2004. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/228064>.
- RSK 001*. NKRF, 2020. https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf.
- Solheim, Skaldebø og Svendsen. «Konseptutvikling og evaluering av store statlige investeringsprosjekt». Concept rapport. Trondheim: NTNU, 2004. <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Konseptutvikling+og+evaluering+i+store+statlige+investeringsprosjekter.pdf/bebbc538-31dc-40cc-9a91-18419a078177?t=1684159759460>.
- Standard Norge. «Kvalitetsledning – ISO 9000». Åpnet 23. august 2024. <https://standard.no/fagomrader/kvalitetsstyring---iso-9000/>.
- Torp, Drevland og Austeng. «Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet». Concept temahefte. Trondheim: NTNU, oktober 2015. https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010610/Temahefte+-+Prosess+for+kostnadsestimering+under+usikkerhet+v6_TRYKK_2.pdf/2f0af938-88aa-41ad-9984-fbc77afb2334.
- Welde, Morten, Jostein Aksdal, og Inger Lise Tyholt Grindvoll. «Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag». 128. Ex ante akademiske forlag, 2015. <https://hvlopen.brage.unit.no/hvlopen-xmlui/handle/11250/2592437>.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Følgende kilder til kriterier har vært aktuelle i problemstillingene, se referanselisten for nærmere kildebeskrivelse:

- Kommuneloven med lovvedtak (Prp. 46)
- Kvalitetsledelse
- Forskningsprogrammet Concept NTNU
- KS veileder – Orden i eget hus
- Norges kemner- og kommuneøkonomiers forbund (NKKF) har utarbeidet anbefalinger til rutiner for investeringsprosjekt⁵

9.2.1 Kommuneloven

Kommuneloven stiller krav til internkontrollen og dermed system for styring av kommunens byggeprosjekt. Kommuneloven § 25-1⁶ fastsetter at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette er kommunedirektørens ansvar. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Loven stiller krav til at kommunedirektøren skal:

- a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

⁵ [NKKs Økonomireglement – NKK \(nkkf.no\)](https://www.nkkf.no/)

⁶ Kommuneloven, *Lov om kommuner og fylkeskommuner*.

I Prop. 46⁷ (kommuneloven), side 269) vises det til at kommunens internkontroll skal være en kontroll med hele administrasjonens virksomhet, det vil si all virksomhet som ligger innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren. Videre at:

- (side 270) Både den sentrale administrasjonen og alle sektorer innenfor kommunen er omfattet. Kommunestyret har det overordnede ansvaret. De ulike tjenesteområdene i kommunen må involveres i internkontrollarbeidet, som for eksempel utarbeidelse av risikovurderinger, tilpasninger og innretning på internkontrollen og formalisering av rutiner.
- (side 271) Målet om at lover og forskrifter skal følges vil etter departementets vurdering også indirekte dekke noen av de andre målene om eksempelvis forebygging av feil og læring i organisasjonen ... videre skal kommunens internkontroll innrettes slik at den er systematisk, risikobasert og tilpasset den enkelte virksomhet eller aktivitet innad i kommunen (...) videre at det skal jobbes systematisk med internkontrollen. Dette innebærer at det må gjøres et planmessig arbeid.
- (side 272) Risikovurderinger blir sentralt og kommunen må gjøre en vurdering av sannsynligheten for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser det kan få i en risiko- og vesentlighetsanalyse. Det er viktig med internkontroll der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.
- (side 273) Å beskrive hovedoppgaver, mål og organisering kan gjøres ved oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegering og funksjonsbeskrivelser ... For å sikre regeletterlevelse i kommunen, vil det i praksis være nødvendig med rutiner og prosedyrer som er tilpasset det området de skal gjelde for ... Internkontrollen skal også avdekke avvik. Rådmannen må dermed sørge for en internkontroll som legger til rette for at avvik avdekkes, og at de følges opp. Dette må imidlertid gjøres på en systematisk måte og utfra konkrete risikovurderinger. Tiltak som iverksettes må være egnet for å sikre at lover og forskrifter etterleves.
- (side 274) Videre at internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig og at evaluering gjennomføres ved behov for forbedringer i denne.

Det følger videre av kommuneloven § 13-1 nr. 2 første setning at kommunedirektøren skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Begrepet forsvarlig kan ikke gis et strengt konkretisert innhold, og det vil bero på hva saken gjelder. En umiddelbar forståelse av at en sak må være forsvarlig utredet, er at det legges fram faktiske og relevante opplysninger om den aktuelle saken slik at det treffes avgjørelse basert på riktig

⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Prop. 46 L (2017–2018)».

grunnlag. Det finnes i liten grad konkrete lovkrav gjeldende for kommunens planlegging av investeringsprosjekter, herunder hvilken informasjon som må forelegges kommunestyret. Det finnes imidlertid relevante kilder for utledning av revisjonskriterier for å gjøre vurderinger av om systemer og styring av offentlige byggeprosjekt.

Veiledere fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)⁸ utdyper kravene i kommuneloven og gir en praktisk tilnærming til hvordan internkontroll skal utformes. KMDs veileder legger vekt på at internkontrollen ikke bare skal være en formell prosedyre, men også en systematisk prosess som skal være en integrert del av kommunens styring og ledelse. Videre forklarer veilederen hvordan internkontrollen skal tilpasses kommunens egenart og aktiviteter ved hjelp av risikovurderinger.

9.2.2 Kvalitetsledelse ISO 9000 og kvalitetssikring ISO 9001

En ISO-standard er en internasjonal standard utarbeidet og publisert av International Organization for Standardization (ISO). Dette er en uavhengig, ikke-statlig organisasjon som utvikler standarder for en rekke områder, for eksempel kvalitet, miljø, sikkerhet, informasjonssikkerhet og mer.

Kvalitet og kvalitetssikring er sentralt for at en virksomhet skal lykkes⁹. Et ledelsessystem for kvalitet hjelper virksomheten med å styre prosesser og aktiviteter for å sikre at den leverer varer og/eller tjenester som tilfredsstiller kundens krav. Standarden er generell og kan brukes av alle virksomheter. Ved å innføre kvalitetsledelse får virksomheten blant annet:

- økt oppmerksomhet på krav og forventninger
- tydeliggjøring av ledelsens forpliktelser
- styring med interne prosesser og grunnlag for å vurdere forbedringer
- hensiktsmessig intern kommunikasjon
- fastlagt oppgaver, ansvar og kompetansebehov for medarbeiderne
- grunnlag for forbedringer

En vellykket prosjektgjennomføring er et byggeprosjekt som leverer til rett tid, med riktig ytelse og innenfor den vedtatte kostnadsrammen. Et godt styringsgrunnlag og realistiske planer kan innebære riktig budsjett og avsetninger, korrekte fremdriftsplaner og en hensiktsmessig organisering, risikostyring med mer.

⁸ [Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser - regjeringen.no](#)

⁹ Standard Norge, «Standard Norge».

9.2.3 Conceptprogrammet (NTNU)

Bruken av prosjektmodeller i investeringsprosjekt

Concept er et forskningsprogram ved NTNU som utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. I Conceptrapport nr. 45¹⁰ beskriver bruken av prosjektmodeller i kommunale investeringsprosjekt (byggeprosjekt). En prosjektmodell deles opp i ulike faser, hvor fasene er knyttet til oppgaver, eierskap eller ansvarsforhold, og de skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. En prosjektmodell kan være gitt i form av et investeringsreglement med samlede rutiner og prosedyrer for investeringsprosjekter samt i egne prosjektmodell i kommunen.

Planlegging på konseptnivå innebærer at prinsipielt ulike måter å dekke behovene og oppfylle målene på, blir belyst. Det er derfor avgjørende at flere forskjellige løsningskonsepter utvikles. Disse må ikke begrense seg til å være varianter over ett og samme hovedtema, men vise genuint forskjellige måter å oppfylle prosjektets formål på. Også nullalternativet (å ikke gjennomføre det aktuelle tiltaket/prosjektet) må beskrives. Det anbefales av Concept å identifisere ytterligere to alternativer. De løsningene det vil være aktuelt å utvikle i konseptfasen, er prinsippløsninger uten stor grad av detaljering. Det er viktig at alternativene er reelle alternativer, det vil si at de innebærer prinsipielt ulike måter å løse det samme samfunnsbehovet på. I Concept rapport nr. 9¹¹ advares det mot å arbeide seriøst med utviklingen av bare ett av konseptene, mens konkurrerende konsepter behandles overflatisk. Løsningskonseptet ville i så fall i realiteten være valgt på forhånd, og arbeidet på strategisk plannivå ville bli redusert til en proforma-aktivitet for å legitimere det foretrukne løsningskonseptet. Det bør gjøres forhåndsvurderinger av de effektene forskjellige løsningskonsepter kan forventes å få. Formålet er å gi grunnlag for prioritering mellom forskjellige konseptalternativer. Resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen skal benyttes til en rangering mellom alternativene. Basert på dette kan byggherre anbefale ett konsept for videre utredning. Et viktig poeng er at utredningen kan ende med en anbefaling om å ikke gå videre med noen av konseptene. Dette kan skyldes at behovet ikke kan løses gjennom de foreslåtte alternativene, eller at kostnadene overstiger nytten. .

Forprosjekt

Etter at behovet er analysert og kartlagt, er byggherre i prinsippet klar til å sette i gang prosjektarbeidet. Prosjektet må presenteres til oppdragsgiver - som i dette tilfellet er

¹⁰ Welde, Aksdal, og Grindvoll, «Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag».

¹¹ Næss mfl., «Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter.»

kommunestyret. Ofte presenteres prosjektet til politikerne gjennom et forprosjekt eller gjennom en prosjektbeskrivelse. I Conceptrapport nr. 4¹² vises det til at staten og de ti største kommunene i Norge har etablert sine prosjektmodeller. Prosjektmodellene inneholder ulike faseinndelinger samt hva et forprosjekt bør inneholde. Forprosjektet danner grunnlaget for beslutning om iverksetting av investeringsprosjektet, og det er derfor særdeles viktig at det innholdsmessig sier noe om hva og hvordan det skal bygges. Forprosjektet bør også inneholde analyser av kompetanse, organisasjon, økonomi med mer.

Studier om norske kommuners gjennomføring av investeringsprosjekter viser blant annet at et typisk kjennetegn ved investeringsprosjekter, som på en eller annen måte ikke har gått som forventet, er manglende kvalitetssikring. Ifølge Conceptrapport nr. 45¹³ kan manglende kvalitetssikring medføre at kostnadsestimat som er preget av overoptimisme, taktisk estimering eller som av andre årsaker holder lav kvalitet, blir benyttet i beslutningsprosessen. I rapporten vises det videre til at «Det finnes ulike typer kvalitetssikring – fra en enkel sidemannskontroll til et omfattende regime som benyttet i statens prosjektmodell. «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» (Rapportens side s. 48).

Økonomiske forutsetninger og kostnadsramme

Et investeringsprosjekt kan igangsettes når byggherren har bevilget midler til investeringen, og prosjektet skal gjennomføres innenfor gjeldende kostnadsramme. Det må derfor legges fram kostnadsrammer for prosjektet. I planleggingen må det gjøres kalkulasjoner av det økonomiske omfanget som prosjektet vil medføre.

Kommuneloven § 14-1, 2 ledd viser til at kommunen skal utarbeide realistiske planer for egen virksomhet og økonomi. Videre i § 14-2 at kommunestyret skal vedta økonomiplan og årsbudsjett og regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement). § 14-5 viser til budsjettstyring og at kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Videre at kommunedirektøren skal rapportere minst to ganger til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. Fordi planprosessen ofte er lang med mange usikkerhetsmomenter i starten, vil det være behov for

¹² Solheim, Skaldebø og Svendsen, «Konseptutvikling og evaluering av store statlige investeringsprosjekt».

¹³ Welde, Aksdal, og Grindvoll, «Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag».

løpende å vurdere kostnadsrammene. Formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter er å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme.

Av hensyn til at kommunens økonomiplanlegging skal være realistisk, er det naturlig å legge til grunn at en saksutredning som skal danne grunnlag for beslutning om et investeringsprosjekt, belyser alle kostnader forbundet med investeringen. Videre bør det være gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektförutsetninger. Kostnadene ved et bygge-/investeringsprosjekt knytter seg ikke til kun selve bygget. Prosjektet kan utløse kostnader til infrastrukturiltak, knyttet til grensesnitt (tilstøtende prosjekter/områder), finanskostnader etc. Det sentrale for saksutredningen er at det synliggjøres hvilke økonomiske konsekvenser et prosjekt vil ha. Videre må usikkerhet i kostnadsanslagene synliggjøres.

Kostnadsestimering under usikkerhet berøres også i Concepts temahefte¹⁴. Den usikkerheten som er iboende i ethvert prosjekt gjør det utfordrende å estimere et sikkert beløp på forhånd for hvor mye et prosjekt kommer til å koste når det er ferdig. I teorien skiller de mellom to måter for estimeringsarbeidet: tradisjonell estimering av kostnader eller et stokastisk (sannsynlighetsbasert) kostnadsestimat. Det som skiller modellene, er at stokastisk kostnadsestimat synliggjør risikoen i kostnadsestimatet. På denne måten tydeliggjøres usikkerheten kostnadsestimatet bygger på for beslutningstakerne.

I Conceptrapport nr. 45 er statens prosjektmodell omtalt. I statens prosjektmodell benyttes kumulativ sannsynlighetsfordeling (side 23). Welde skriver følgende om usikkerheten: Det sentrale her er at usikkerheten tas hensyn til og presenteres som en del av kostnadsestimatet. I prosjektsammenheng sier vi ofte at usikkerhet er gapet mellom den kunnskap og kontroll de har i prosjektet, og den kunnskap og kontroll de skulle hatt for å oppnå et optimalt resultat. 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 øvrige.

9.2.4 KS har utarbeidet en veileder for kommunens internkontroll.

I veilederens kapittel 4¹⁵ vises det til viktigheten av å formalisere rutiner og prosedyrer. Rutiner og prosedyrer hjelper kommunen å vite hvordan oppgaver skal løses og situasjoner skal møtes. Kommunen bør sikre oss at disse blir fulgt og fungerer etter hensikten, og internkontrolltiltak skal hjelpe kommunen med å redusere risiko og oppdage avvik. Med rutiner menes

¹⁴ Torp, Drevland og Austeng, «Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet».

¹⁵ KS, «Orden i eget hus».

beskrivelser av hvordan ansatte utfører oppgavene og løser den daglige driften, altså det som er planlagt. Prosedyrer er beskrivelser av hvordan ansatte møter ulike situasjoner og hendelser som oppstår, men som ikke alltid er planlagt, og som heller ikke alltid er ønsket.

I veilederens kapittel 7 vises det til viktigheten av å kartlegge risiko. Der beskrives det blant annet at identifikasjon av uønskede hendelser bør konsentreres rundt «hva kan gå galt». Dette kan gjerne knyttes til hensiktene med internkontroll. Formålet med en slik gjennomgang er å identifisere hvilke ulike uønskede hendelser som kan oppstå dersom man ikke har noen forebyggende eller reduserende tiltak. Ved risikokartlegging skal det ikke lages noe idealbilde av arbeidsprosessen, men en reell beskrivelse av dagens praksis. Etter at risiko er kartlagt (identifisert), vurderes hver enkelt hendelse etter sannsynlighet for at hendelsen kan inntreffe og konsekvens dersom hendelser faktisk inntreffer. Hensikten med risikobasert internkontroll er å forebygge uønskede hendelser, og da oppleves det mest meningsfullt å beregne rest-risiko og deretter iverksette eventuelle tiltak ut fra risikovurderinger.

9.2.5 Norges kemner- og kommuneøkonomiers forbund (NKKF) har utarbeidet anbefalinger til rutiner for investeringsprosjekt

Der vises det til at den enkelte kommune må selv tilpasse hvordan de skal etablere rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter. Det pekes blant annet på følgende viktige og relevante områder i rutiner fra NKKF i investeringsprosjekt:

1. Kvalitetssikring av investeringsprosjekter

For alle investeringsprosjekter, både investeringer i kommunen og investeringer i regi av et kommunalt foretak, skal det foreligge et beslutningsgrunnlag som er tilstrekkelig kvalitetssikret før prosjektet vedtas. Kravet til beslutningsgrunnlag vil kunne variere ut fra type investering, kompleksitet/usikkerhet og økonomisk omfang.

Alle investeringsprosjekter skal kvalitetssikres. Når det utarbeides standardkonsepter for formålsbygg (skoler, barnehager og sykehjem), skal disse konseptene også kvalitetssikres. Kommunen (her må de bestemme hvem i kommunen) skal pre-kvalifisere og inngå rammeavtaler med noen eksterne fagmiljøer som kan engasjeres til å forestå kvalitetssikringen.

Kommunen (her må de bestemme hvem i kommunen) skal tilpasse kravene til ekstern eller intern kvalitetssikring for et investeringsprosjekt til et nivå hvor man anser at beslutningsgrunnlaget vil være kvalitetsmessig tilfredsstillende.

2. Generell prosessbeskrivelse for større investeringsprosjekter

Det skal først utarbeides en behovsanalyse. Hovedkravene til prosjektet skal defineres, og alternative løsninger utredes. Kostnadsanslag for investeringen og forventede kostnader gjennom investeringsens levetid for aktuelle alternativer og gjennomføringsmodeller skal beregnes (samfunnsøkonomisk analyse). Dette beslutningsunderlaget skal kvalitetssikres.

Dersom kvalitetssikringen konkluderer med at beslutningsgrunnlaget er kvalitetsmessig godt nok til at kommunen kan vurdere å gå videre med prosjektet, avgjør kommunestyret hvilket alternativ som skal planlegges for gjennomføring.

Deretter gjennomføres et forprosjekt for å fremskaffe gjennomarbeidede kostnadsanslag og plan for fremdrift, organisering mv. Dette materialet skal kvalitetssikres før det avgjøres om prosjektet skal foreslås gjennomført. Det skal legges en styringsramme til grunn ved budsjettering av ny investeringsprosjekter. 20 prosent av prosjektenes usikkerhetsavsetning som er differansen mellom kostnadsrammen og styringsrammen avsettes sentralt.

3. Rapportering

Tertialrapportene skal gi en oversikt over regnskap, budsjett og prognose for investeringene. Tertialrapportene skal beskrive den økonomiske utvikling og utviklingen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Rapportene skal inneholde en sammenstilling av periodisert budsjett, akkumulert regnskap og prognose. Dersom det ligger an til avvik skal dette forklares, og forslag til nødvendige tiltak skal fremkomme.

9.2.6 Revisjonskriterier

Som følge av utledningen over, har revisor valgt følgende revisjonskriterier.

Delproblemstilling 1: Har kommunen etablert system for gjennomføring av investeringsprosjekt?

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha etablert økonomiske og faglige rutiner for investeringsprosjekter
 - Rutinene regulerer blant annet organisering, beslutningspunkt om innhold, tid og kvalitet, alternativvurderinger, budsjettering og usikkerhetsestimering, kvalitetssikring, rapportering og evaluering/forbedringsarbeid for investeringsprosjekt.
- Kommunen skal ha etablert systemer for å gi tilstrekkelig oversikt over økonomi i investeringsprosjekt.

Delproblemstilling 2: Er ansvar og prosjektorganisering tilfredsstillende etablert for Skoledalsbekken?

Revisjonskriterier:

- Ansvar og organisering for gjennomføring av investeringsprosjektet skal være dokumentert.
- Det skal være avsatt tilstrekkelig med ressurser/kompetanse til gjennomføring av investeringsprosjektet

Delproblemstilling 3: Er Skoledalsbekken som prosjekt tilstrekkelig definert og avgrenset ved oppstart (forprosjekt)?

Revisjonskriterier:

- Kommunestyret skal vedta forprosjekt som omfatter tid, kvalitet, og omfang for oppstart av Skoledalsbekken
- Kommunestyret skal vedta kostnadsramme for oppstart og gjennomføring av Skoledalsbekken, noe som er med å sikre en forsvarlig utredning.

Delproblemstilling 4: Er budsjetteringen i oppstart av Skoledalsbekken reell og kvalitetssikret og er usikkerhet synliggjort?

Revisjonskriterier:

- Usikkerhet i kostnadsestimatene skal være beskrevet i oppstartsvedtaket (forprosjektet).
- Politiske beslutningsdokumenter for investeringsprosjekt skal være kvalitetssikret.

Delproblemstilling 5: Er det foretatt risikovurderinger ved oppstart og gjennomføring av Skoledalsbekken?

Revisjonskriterier:

- Det skal være etablert risikovurderinger fra oppstart som oppdateres jevnlig i prosjektdokumentasjonen

Delproblemstilling 6: Rapporterer tid, kvalitet og kostnad for gjennomføringen av Skoledalsbekken jevnlig til kommunestyret/formannskap?

Revisjonskriterier:

- Det skal være etablert jevnlig rapportering til politisk nivå for investeringsprosjektet Skoledalsbekken knyttet til tid, kvalitet og kostnad og eventuelle avvik forklares.

Delproblemstilling 7: Evalueres investeringsprosjekt når de er avsluttet?

Revisjonskriterier:

- Det skal være etablert system for evaluering og forbedringsarbeid av rutiner og prosedyrer for investeringsprosjekt.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Leirfjord
kommune

Saksnr: 2024/619- 12
Deres ref:
Dato: 30.05.2025
Saksbehandler: Leif-Ove Ottermo Olsen
E-post: leif-ove.ottermo.olsen@leirfjord.kommune.no

REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2

7715 STEINKJER

Tilbakemelding - Høringsrapport forvaltningsrevisjon om skoledalsbekken - fra Teknikk og eiendom

Undertegnende og prosjektleder/avdelingsingeniør Tom Breivik har sammen gjennomgått rapporten. Vi finner ingen særlige feil eller mangler i rapporten og er i stor grad enige i revisjonens konklusjoner.

Vi har i tillegg følgende tilbakemeldinger:

Side 8:

1.3.2 Kommunens organisering av investeringsprosjektet Skoledalsbekken

Kommunedirektøren opplyser at han har det overordnede administrative ansvaret for investeringsprosjektet. Det operative ansvaret ligger hos virksomhetsleder Teknisk, som har rollen som byggherre og følger opp prosjektet.

Teknisk bør endres til Teknikk og eiendom som er navnet på virksomheten.

Side 9:

investeringsprosjektet Skoledalsbekken. Tidligere ansatte med eventuelt ansvar for prosjektet er ikke kontaktet. Revisor har forholdt seg til dokumentasjon knyttet til oppstart og gjennomføring av prosjektet.

Tidligere ansatte, virksomhetsleder, og forrige ordfører kunne trolig svart ut noen av punktene som revisjonen etterspør i intervjuene bedre enn de som er intervjuet. Jf. også revisjonens kommentar side 10.

Side 15:

Bruken av Excel som hovedverktøy for prosjektrekskap kan medføre feilkilde, og manuell overføring av data, medfører risiko for feil. Det er planlagt forbedringer gjennom anskaffelse av en prosjektmodul i regnskapssystemet som ville basert seg på samme data som

Planlagt bør erstattes med ønske om. Leirfjord kommunes økonomi gjør at det ikke vil bli investert i dette per dags dato.

Side 16:

- Prosjektlederansvaret er lagt til kommunalsjef som eier tjenestebehovet.

Skrivefeil, Prosjektlederansvaret.

Side 17:

styringsgruppen skulle møtes månedlig eller ved behov. Ifølge dokumentasjonen ble ett av tre planlagte møter i 2023 avlyst på grunn av manglende oppmøte.

Bør presiseres at administrasjonen en rekke ganger kalte inn til dette møtet, uten at styringsgruppa kunne stille.

Side 18:

Figur 2 må flyttes, slik at den er under teksten som refererer til figuren.

Side 20:

Kommunen har, etter forespørsel fra revisor, ikke kunnet fremlegge et politisk vedtak om forprosjekt for investeringsprosjektet Skoledalsbekken. Prosjektet ble presentert for formannskapet og kommunestyret i forbindelse med behandlingen av årsbudsjett og økonomiplan, hvor det samlede budsjettet ble vedtatt.

Det ble i budsjettvedtak som er oversendt revisjon avsatt midler til forprosjekt/prosjektering året før oppstart/vedtak om gjennomføring av prosjektet.

Jf. også side 21 siste avsnitt:

- I kommunestyrets sak 84/2021 (desember 2021) ble det vedtatt å bevilge 625 000 kroner til projektering av Skoledalsbekken. Det ble i saksfremlegget opplyst at

Jf. også side 22, første avsnitt:

kulverten er av stålør (Svalbardør), og at disse er rustet og tært i bunnen. Dette har ført til utvasking av masser og dannelse av hull i veien. På grunn av skadeomfang og usikkerheter ble det vurdert som nødvendig å gjennomføre en projektering før arbeid kunne igangsettes i 2023.

Med hilsen

Leif-Ove Ottermo Olsen
virksomhetsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent

Svar fra KD: Oversendelse av høringsrapport forvaltningsrevisjon om Skoledalsbekken i Leirfjord kommune

Viser til høringsrapport og tidligere oversendt svar fra teknikk og eiendom. Mener i all hovedsak at rapporten så langt det er mulig for meg å avgjøre gir et godt bilde av prosjektet. Det er likevel to spørsmål jeg ønsker å reise på litt prinsipielt grunnlag:

1. Manglende undersøkelse av budsjettvedtaket – nedskriving fra konsultentselskapas vurderte kostnad til endelig budsjett. Dette påpekes som en svakhet og med skifte i alle aktuelle posisjoner som hadde med forberedelse av denne saken til politisk behandling, er det vanskelig å finne svar på hva som medførte denne reduksjonen.
2. Styringsgruppa, det påpekes at den ikke har fungert spesielt godt – savner en vurdering på hvorvidt den er lovlig etter kommuneloven? Det er ulike meninger om dette og hadde vært nyttig om det ble sagt noe eller anbefalt en bedre løsning alternativt. I arbeidet med nytt investeringsreglement vil vi sannsynligvis avslutte denne modellen og erstatte med bedre rapportering til Formannskapet. Dersom det er funn som kan styrke en slik endring hadde det vært flott å få frem.

For øvrig er det mye å ta med seg og heldigvis ser vi at læring på flere av punktene som trekkes frem allerede har gitt resultat gjennom endring i rutiner.

Med hilsen

Peter André Haaland
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no