

# PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING AV INVESTERINGER

---

NORD-FRON KOMMUNE

---



INNLANDET REVISJON IKS

---

## FORORD

---

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Planlegging og gjennomføring av investeringer* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Nord-Fron kommune.

Prosjektarbeidet er utført i perioden juni 2021 – april 2022 av forvaltningsrevisor Kristian Lein. Fagansvarlig revisor Reidun Grefsrud har kvalitetssikret rapporten.

Vi takker Nord-Fron kommune for samarbeidet i arbeidet med rapporten.

Utkast til rapport er sendt for uttalelse til kommunedirektør. Høringssvaret ligger ved rapporten. I høringssvaret er det påpekt to faktafeil i rapporten, jf pkt 2 i brevet fra kommunen. Den første opplysningen som påpekes, at økningen av budsjett var behandlet av kommunestyre, ble ikke fanget opp i prosjektarbeidet. Rapporten er blitt endret på dette punktet. Den andre opplysningen har vi valgt ikke å ta inn ettersom dette er en opplysning som er kommet til etter at prosjektarbeidet ble avsluttet.

Lillehammer, mai 2022.



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor

## INNHOLDSFORTEGNELSE

---

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| FORORD.....                                                                                     | 2  |
| SAMMENDRAG.....                                                                                 | 4  |
| 1 INNLEDNING.....                                                                               | 7  |
| 2 METODE OG GJENNOMFØRING.....                                                                  | 9  |
| 3 REVISJONSKRITERIER.....                                                                       | 11 |
| 4 PLANLEGGING, ORGANISERING OG RAPPORTERING AV INVESTERINGSPROSJEKTER I NORD-FRON KOMMUNE<br>21 |    |
| 5 SUNDHEIM II .....                                                                             | 24 |
| 6 VA FURUSJØEN.....                                                                             | 31 |
| 7 FLOMSIKRING GIVRA.....                                                                        | 39 |
| 8 REVISJONENS VURDERINGER.....                                                                  | 45 |
| 9 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....                                                             | 52 |
| REFERANSER.....                                                                                 | 54 |
| VEDLEGG 1 OVERSIKT INVESTERINGER 2017 – 2021 .....                                              | 55 |
| VEDLEGG 2 BUDSJETTERING AV INVESTERINGER.....                                                   | 56 |
| VEDLEGG 3 REVISJONENS BILAGSKONTROLL.....                                                       | 59 |
| VEDLEGG 4 UTTALELSE FRA KOMMUNEDIREKTØR .....                                                   | 60 |

## SAMMENDRAG

---

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om kommunen har tilfredsstillende styring med planlegging og gjennomføring av større investeringsprosjekter. Prosjektet har vært gjennomført med følgende problemstillinger:

1. Skjer planlegging av større investeringsprosjekter på en tilfredsstillende måte i Nord-Fron kommune?
2. I hvilken grad gjennomføres investeringer innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med planer og vedtak?
3. Har gjennomføringen av større investeringsprosjekter vært tilfredsstillende?

Det var lagt inn i forutsetningene for prosjektet å studere noen større investeringsprosjekter. Prosjektet har tatt utgangspunkt i de tre største investeringene i kommunen i de senere årene:

- Tilbygg Sundheim (Sundheim II).
- VA Furusjøen.
- Flomsikring Givra/Vinstra Park.

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001. Prosjektet er gjennomført ved hjelp av analyser av sentrale dokumenter og vedtak i kommunen, øvrig relevant litteratur/dokumentasjon, samt intervjuer med aktuelle ansatte i kommunen.

I henhold til RSK 001 skal det i forvaltningsrevisjoner lages revisjonskriterier fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet er revisjonskriterier blant annet utledet fra aktuelle kommunestyrevedtak, kommuneloven, sentrale veiledere og relevant litteratur om prosjektstyring.

Nedenfor refereres rapportens konklusjoner.

*Problemstilling 1: Skjer planlegging av større investeringsprosjekter på en tilfredsstillende måte i Nord-Fron kommune?*

Revisjonen har funnet at planleggingen av større investeringsprosjekter til dels har hatt betydelige mangler. Vi vil trekke fram følgende:

- Behovsvurderinger i tidlig fase har ikke vært gjennomført i prosjektene som er gjennomgått. Særlig i prosjektet VA Furusjøen burde dette ha vært gjort.
- Når det foreligger et behov som skal oppfylles, eventuelt et mål som skal oppnås, er det viktig å utrede alternative løsninger/konsepter for best å dekke innbyggernes behov, eventuelt for å oppnå fastsatte mål. Dette er gjennomgående mangel i prosjektene som er undersøkt.
- Etter revisjonens oppfatning bør det som minimum foreligge et forprosjekt som blant annet klarlegger usikkerhet og sentrale forutsetninger for det utbyggingskonseptet som foreslås. Det har ikke vært laget forprosjekt for noen av de tre prosjektene vi har sett på i denne forvaltningsrevisjonen.
- De første kostnadsanslagene når investeringsprosjekter legges fram er ikke grunnlag for bevilgninger, men tjener som informasjon for beslutningstakerne om kostnadsnivå og konsekvenser av å velge ulike

alternativer. Det er uheldig dersom kostnadsoverslaget er alt for lavt, siden det kan gi feilaktige forventninger til politikerne i forhold til senere beslutninger. Revisjonen mener at det stort sett ikke er redegjort for hva de ulike kostnadsanslagene i saksframleggene omfatter i tidligfasen av prosjektene, og heller ikke redegjort for usikkerhet. Både i Sundheim II og VA Furusjøen ble det betydelige kostnadsøkninger i løpet av planleggingsprosessen.

- Saksunderlaget i saken der utbyggingen av Givra/Vinstra Park ble besluttet var mangelfullt, og det var nødvendig å supplere det i kommunestyremøtet. Til tross for at kommunestyret vedtok å behandle saken, er revisjonen av den oppfatning at saksutredningen i denne saken ikke var tilfredsstillende.
- Kommunen har i liten grad etablert et rammeverk for hvordan prosjekter bør organiseres, med avklarte roller og delegering og rutiner for økonomi-/avtaleoppfølging, rapportering, håndtering av avvik og uforutsette situasjoner, etc.
- Fordelingen av kostnadsrammen i årsbudsjettene for investeringsprosjektene VA Furusjøen og Givra/Vinstra Park var i liten grad basert på en realistisk framdriftsplan etter at de aktuelle kommunestyrevedtakene ble fattet.
- Kommunen har gjennom sin praksis for å rebudsjettere prosjekter stort sett overvurdert kommunens evne til å «ta igjen» for lavere aktivitet enn forutsatt året før. Det innebærer at rebudsjetteringen ikke har reflektert en realistisk framdriftsplan for prosjektene.

*Problemstilling 2: I hvilken grad gjennomføres investeringer innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med planer og vedtak?*

- Med forbehold om at det står igjen noe arbeid på to av de tre investeringsprosjektene ser prosjektene ut til i hovedsak å være gjennomført i henhold til kommunestyrets vedtak.
- Kommunestyrets vedtak i sak 33/15 angående utbyggingen av Sundheim II, om opprettelse av en styringsgruppe for å bidra med beslutninger som sikrer at prosjektet lykkes, ble ikke fulgt opp.

*Problemstilling 3: Har gjennomføring av større investeringsprosjekter vært tilfredsstillende?*

- Så langt revisjonen har undersøkt har prosjektene vært gjennomført i henhold til vedtatt innhold og organisering.
- Kommunen har ført prosjektrenskaper for de tre investeringsprosjektene.
- Etter revisjonens vurdering er rapporteringen i tertialrapporter, årsberetning og -regnskap lite egnet til å følge opp prosjektrekskapet for større investeringsprosjekter i forhold til vedtatt kostnadsramme. Dette skyldes at rapportering i årsberetning og regnskap i hovedsak viser avvik mellom årets forbruk og årets bevilgning og i mindre grad viser avvik i forhold til kostnadsrammen uavhengig av år.
- Kommunen har ikke systematisk prosjektrapportering til administrativt nivå. Fra slutten av 2020 ble det innført rapportering til formannskapet annen hver måned for prosjektene Givra/Vinstra Park og VA Furusjøen. Rapportering for begge disse prosjektene har blitt fulgt opp fra administrasjonens side.
- Kommunestyret har behandlet både sluttregnskap og sluttevaluering for prosjektet Sundheim II. Ifølge administrasjonen er det meningen også å legge fram sluttregnskap/sluttevaluering for VA Furusjøen.

Med utgangspunkt i revisjonens konklusjoner fremmes følgende anbefalinger:

- Planlegging og gjennomføring av større investeringsprosjekter bør deles i faser. Som et minimum bør det alltid foreligge et forprosjekt. Forprosjektet bør inkludere behovsvurderinger og alternative måter å gjennomføre prosjektet.
- I alle faser av investeringsprosjekter bør premisser bak kostnadsanslag og usikkerhet analyseres. Saksframlegg til kommunestyret bør redegjøre for disse vurderingene.
- For prosjekter som går over flere år bør det sørges for at fordelingen av kostnadsrammen på år i årsbudsjetter og økonomiplan er basert på en realistisk framdriftsplan.
- Praksis for rebudsjettering bør endres slik at justerte budsjetter i større grad gjenspeiler reell framdrift i større prosjekter.
- Som fast ordning bør det innføres undervegsrapportering av større byggeprosjekter med fokus på avvik fra kostnadsrammen.
- Kommunen bør vurdere å innføre prosjektadministrative retningslinjer som beskriver organisering og styring av større utbyggingsprosjekter. Slike retningslinjer bør beskrive faseinndeling, beslutningspunkter, organisering, roller, ansvar, myndighet, rapportering mv.
- Alle større byggeprosjekter bør sluttrapporteres i egen sak til kommunestyret. I tillegg til å rapportere på økonomi kan en også vurdere å rapportere på gjennomføring og kvalitet.

# 1 INNLEDNING

---

## 1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget i Nord-Fron kommune fattet følgende vedtak i sitt møte den 28. april 2021 (sak 11/21):

*«Kontrollutvalget ber Innlandet Revisjon IKS om å utarbeide en prosjektplan for forvaltningsrevisjonen til møte i juni. Skisse til prosjekt, innspill og kommentarer tas med i dette arbeidet.»*

I saksframlegget vises til at kontrollutvalget har vedtatt å prioritere en forvaltningsrevisjon av investeringer som prosjekt for 2021, jf. KU-sak 005/21.

Innlandet Revisjon la fram prosjektplan i kontrollutvalgets møte 9. juni 2021, sak 17/21. Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre prosjektet i henhold til prosjektplanen. Kontrollutvalget ba om status i prosjektet underveis i prosjektperioden. Det ble gitt en orientering om status i prosjektarbeidet i kontrollutvalgets møte 24. november 2021.

## 1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om kommunen har tilfredsstillende styring med planlegging og gjennomføring av større investeringsprosjekter. Det var lagt inn i forutsetningene for prosjektet å studere noen større investeringsprosjekter.

Prosjektet har vært gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger<sup>1</sup>:

1. Skjer planlegging av større investeringsprosjekter på en tilfredsstillende måte i Nord-Fron kommune? herunder om:
  - prosjektene er tilstrekkelig definert/avgrenset?
  - det er lagt opp til realistiske økonomiske og tidsmessige rammer?
  - det er etablert en god prosjektorganisering med tilfredsstillende kapasitet og kompetanse?
  - det er foretatt risikovurderinger i tilknytning til prosjektene?
2. I hvilken grad gjennomføres investeringer innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med planer og vedtak?
3. Har gjennomføringen av større investeringsprosjekter vært tilfredsstillende? herunder om:
  - det er lagt opp rapporteringsrutiner, og om disse har vært fulgt?
  - organiseringen av prosjektene har vært tilfredsstillende, bl.a om prosjektene har vært tilstrekkelig bemannet (kapasitet/kompetanse)?
  - det er etablert tilstrekkelig kostnadskontroll?
  - risiko og uforutsette hendelser har vært håndtert på tilfredsstillende måte?

---

<sup>1</sup> I forhold til prosjektplanen har rekkefølgen i problemstilling 2 og 3 blitt byttet om.

## 1.3 OPPBYGGING AV RAPPORTEN

Rapporten tar utgangspunkt i tre utbyggingsprosjekter: Sundheim II, VA Furusjøen og Givra/Vinstra Park. Valget av disse begrunnes i kapittel 2. Revisjonskriterier gjennomgås i kapittel 3.

Kapittel 4 omhandler planlegging, organisering og rutiner knyttet til større byggeprosjekter i kommunen. Fakta knyttet til hvert av de tre prosjektene er gitt i egne kapitler, jf kapittel 5 – 7. Vurderingene knyttet opp mot de tre problemstillingene er samlet i kapittel 8. Konklusjoner og anbefalinger følger i kapittel 9.



## 2 METODE OG GJENNOMFØRING

---

### 2.1 VALG AV METODE

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001. Prosjektet er gjennomført ved hjelp av dokumentanalyser og intervjuer.

I prosjektplanen var det lagt opp til å studere nærmere et utvalg av større investeringsprosjekter i Nord-Fron kommune i perioden 2017-2021. I vedlegg 1 framgår kommunens investeringer for perioden 2017-2021.<sup>2</sup> Det er verd å merke seg at investeringene både omfatter bygg- og anleggsinvesteringer og innkjøp av maskiner, utstyr, møbler, etc. De største investeringene er knyttet til bygg- og anleggsprosjekter.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i de tre største investeringene i kommunen i denne perioden:

- Tilbygg Sundheim (Sundheim II).
- VA Furusjøen.
- Flomsikring Givra/Vinstra Park<sup>3</sup>.

Prosjektet Sundheim II ble gjennomført i årene 2015-2017. Flomsikring Givra ble satt i gang i 2020, men er ikke fullført når denne rapporten skrives ferdig. Vi har likevel valgt å se på disse prosjektene fordi disse, sammen med VA Furusjøen, utgjør de største investeringskostnadene i perioden 2017-2021. Ettersom VA Furusjøen og Flomsikring Givra/Vinstra Park er de nyeste prosjektene vil disse få grundigst behandling i rapporten.

### 2.2 DOKUMENTANALYSE OG INTERVJUER

Følgende dokumentasjon er gjennomgått:

- Politiske saker/vedtak som fastlegger rammene for prosjektene.
- Rapportering (internt/politiske organer).
- Prosjektrenskaper.
- Års-/tertialrapportering.
- Budsjetter/økonomiplaner.
- Budsjetjusteringssaker i kommunestyret.

Oppstartmøte med kommunen ble avholdt 9. november 2021. I møtet deltok kommunedirektør Arne Sandbu, økonomisjef Torild Skard Weikle og teknisk sjef Bjørn Bjørke. Torild Skard Weikle har vært revisjonens kontaktperson i kommunen.

---

<sup>2</sup> De tre største prosjektene er merket ut. For disse gjelder 2021 for hele året, for de øvrige investeringene omfatter 2021 kun de to første tertialene.

<sup>3</sup> Fordelt på to investeringsprosjekter, jf vedlegg 1.

Revisjonen har i løpet av prosjektperioden intervjuet økonomisjef Torild Skard Weikle, teknisk sjef Bjørn Bjørke, Tom Henning Nyheim (VA Furusjøen, delprosjekt Givra), Ingrid Sletmoen (delprosjekt Givra), Erik Kværnes (delprosjekt Givra). Kommunen har også besvart spørsmål skriftlig og skaffet fram opplysninger på forespørsel.

## 2.4 KVALITETSSIKRING

Dataenes relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta, jf. at det er valgt ut noen investeringsprosjekter.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved at intervjureferater er blitt gjennomlest og godkjent, samt ved at kommunedirektør har uttalt seg om rapporten, jf. vedlegg.

## 3 REVISJONSKRITERIER

---

I dette kapitlet utleder vi konkrete revisjonskriterier til de tre problemstillingene. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som revidert enhet skal vurderes i forhold til. I henhold til Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), punkt 15, skal revisjonskriteriene være utledet fra autoritative<sup>4</sup> eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden.<sup>5</sup>

Vi har benyttet følgende kilder til revisjonskriterier for våre problemstillinger:

- Kommuneloven.
- KS' veileder «orden i eget hus».
- Kommunale reglementer i Nord-Fron kommune.
- Kommunestyrevedtak.
- Veileder om budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (Kommunal- og regionaldepartementet).
- Litteratur om prosjektplanlegging og -styring.

Vi går først igjennom de ulike kildene og utleder deretter konkrete revisjonskriterier for hver av problemstillingene.

### 3.1 KOMMUNELOVEN

Ny kommunelov ble vedtatt 22.6.18, og flesteparten av reglene trådte i kraft høsten 2019. Ettersom denne forvaltningsrevisjonen omfatter prosjekter som er gjennomført/gjennomføres både før og etter ny kommunelov, så presenteres relevante regler fra både ny og gammel lov.

I den forrige loven sa § 23 annet ledd følgende om administrasjonssjefens ansvar for forsvarlig saksutredning og betryggende kontroll:

*«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»*

Den første setningen sier at administrasjonssjefen har ansvar for å utarbeide gode saksgrunnlag til den politiske beslutningsprosessen, og for å følge opp politiske vedtak. Andre setning handler om at administrasjonssjefen skal ha kontroll i eget hus. Dette kan i denne sammenhengen tolkes slik at administrasjonssjefen har et ansvar for å

---

<sup>4</sup> Autoritativ: toneangivende, med myndighet/autoritet.

<sup>5</sup> Kilder til revisjonskriterier skal dessuten presenteres for revidert enhet og enheten skal gis anledning til å komme med innspill. Dette ble gjort i forbindelse med oppstartmøtet med kommunen.

etablere et system som sikrer en forsvarlig organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Med «system» mener vi at det stilles krav om systematikk og formalisering. Et reglement eller lignende som beskriver hvordan investeringsprosjekter skal gjennomføres kan være et svar på kravet om systematikk og rutiner.

Kommunedirektørens ansvar for å utrede saker og iver sette vedtak er nedfelt i den nye kommuneloven § 13-1, 3. og fjerde ledd:

*«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.*

*Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.»*

I den nye kommuneloven er administrasjonssjefens/kommunedirektørens kontrollansvar utdypet og presisert i Kapittel 25, § 25-1:<sup>6</sup>

*Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.*

*Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.*

*Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren*

- 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.*

Ifølge § 25-2 skal kommunedirektøren rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

Verken den gamle eller den nye kommuneloven inneholder bestemmelser som pålegger kommunene å utrede, organisere eller styre bygge- og anleggsprosjekter på en bestemt måte.

## 3.2 FORVALTNINGSLOVEN

Hva som er forsvarlig saksutredning kan også utledes fra forvaltningsloven. Forvaltningslovens prinsipper om å sikre en grundig og objektiv utredning vil også være gyldig for administrasjonssjefens utredninger overfor politikerne. Vi viser her til forvaltningslovens § 17 første punktum der det står; *«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes»*. Bestemmelsen står i forvaltningsloven kapittel IV som gjelder enkeltvedtak, men Jan Fridthjof Bernt sier i Lovkommentar, note 476, at *«det ikke er tvilsomt at bestemmelsen er et uttrykk for et generelt prinsipp som gjelder for alle forvaltningsavgjørelser.»*

---

<sup>6</sup> Som følge av samordning med internkontrollregler i sektorlovgivningen<sup>6</sup> ble ikke reglene om interkontroll i kapittel 25 satt i verk før 1.1.21.

Utredningsplikten i § 17 første ledd stiller krav til utredning av både faktiske og rettslige forhold, og eventuelt grunnlaget for forvaltningens utøvelse av fritt skjønn. I alle ledd av utredningen stilles det krav til kvalitet og upartiskhet i forvaltningens arbeid.<sup>7</sup>

Utredning av faktum består i å klarlegge fakta og beskrive det på en nøytral og korrekt måte. I note 477 i lovkommentarene sies det; *"De tjenestemennene som er ansvarlig for saksforberedelsen, må sørge for at faktum blir klargjort. De har plikt til å undersøke forhold og opplysninger til så vel gunst som til skade for borgerne."* Å utrede sakens rettslige sider innebærer blant annet å finne riktig hjemmel for vedtaket og tolke den korrekt, klarlegge hvilke saksbehandlingsregler som gjelder mv. Ved skjønnsmessige vurderinger må forvaltningsorganet i tillegg kartlegge hvilke hensyn og momenter som er relevante for vurderingen, og hvilken betydning de ulike momentene kan ha.<sup>8</sup>

Hvor omfattende og grundige undersøkelser som må foretas i konkrete saker avhenger av sakens art. Her må det foretas en avveining av på den ene side hvor omfattende og inngripende saken er overfor borgerne og samfunnet for øvrig og på den annen side hva som er mulig innenfor rammen av akseptabel tids- og ressursbruk.

### 3.3 KOMMUNEDIREKTØRENS INTERNKONTROLL, EN PRAKTISK VEILEDER

KS' veileder «Orden i eget hus» ble ferdigstilt i april 2020, med sikte på å være oppdatert og anvendbar i tråd med endringer i lovverket, og særlig med kommunelovens bestemmelser om internkontroll som utdyper og presiserer kommunedirektørens ansvar. Veilederen er altså utarbeidet før de nye internkontrollbestemmelsene i kommuneloven trådte kraft. Slik veilederen er utformet angir den råd om internkontroll som er anvendbare både under gammel og ny lov<sup>9</sup>.

Veilederen behandler mange ulike sider av internkontrollen, herunder hvordan den kan formaliseres og hvordan risiko bør identifiseres og behandles. Mye av dette er relevant i forbindelse med investeringsprosjekter. Det anbefales at det ved planlegging eller iverksetting av større prosjekt<sup>10</sup> eller tiltak bør gjøres en risikovurdering tidlig i prosjektet, gjerne allerede i planleggingsfasen. Om store investeringsprosjekter sier veilederen følgende:

*«For kommunen og fylkeskommunen som utbygger er det viktig å ha oversikt og kontroll på store utbyggings- og investeringsprosjekt.*

*Dette vil blant annet innebære tydelig organisering, med avklarte roller og delegering, gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging underveis der avvik og uforutsette situasjoner håndteres i tråd med avklarte prosedyrer, avtaleoppfølging med leverandører, og faste punkter for rapportering og analyse av fremdrift, kvalitet og økonomi i prosjektene.»*

<sup>7</sup> Grimstad og Halvorsen 2011, side 378.

<sup>8</sup> Grimstad og Halvorsen 2011, side 379.

<sup>9</sup> Det vises til at de nye internkontrollreglene ikke er innført, «men det har ikke avgjørende betydning for råd og anbefalinger om god internkontroll som gis i denne veilederen» (side 9).

<sup>10</sup> Dette kan for eksempel være større organisasjonsutviklings- eller endringsprosjekt, innovasjons- eller utviklingsprosjekt, men også utbyggings- og rehabiliteringsarbeid der de økonomiske og materielle risikoene kan være store.

### 3.4 ØKONOMIREGLEMENT

Alle kommuner skal ha vedtatt regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement), jf. kommuneloven § 14-2 bokstav d.

Kommunen har hatt økonomireglement siden 1995. Kommunestyret vedtok økonomireglement i sak 132/16, 13.12.16. Dette ble så revidert i KS-sak 60/18, 19.6.18. Gjeldende økonomireglement ble vedtatt av kommunestyret 5.5.20 (sak 37/20). Vi går gjennom gjeldende reglement.

Ifølge økonomireglementets pkt 3.2 skal årsbudsjettets investeringsdel inneholde et budsjett for hvert av investeringsprosjektene. Kommunestyrets vedtak om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret og formål lånet skal benyttes til. Årsbudsjettet er bindende jf. kommuneloven § 14-5, 1. ledd, 1. punktum. Omdisponering mellom sektorer, både når det gjelder drift og investering, må vedtas av kommunestyret.

Sektorleder har fullmakt til å omdisponere mellom investeringsprosjektene innen sektoren. Beløpsgrense for slik omprioritering er inntil kr. 500.000. Kommunedirektør og økonomisjef skal orienteres ved slike endringer. Kommunedirektør har fullmakt til å omdisponere mellom tjenesteområdene innen samme sektor. Beløpsgrense for slik omprioritering er inntil kr. 2.000.000. Formannskapet skal orienteres om slike endringer.

Økonomireglementet sier følgende om rapportering (kapittel 5):

#### *5.1 Administrativ rapportering*

*Det skal til enhver tid være oppdaterte rapporter tilgjengelig for tjenesteleder og sektorledere, slik at de har tilstrekkelig grunnlag for å kunne ivareta oppfølging av budsjettområdet.*

*Sektorleder har ansvar for å følge opp tjenesteområdene kontinuerlig.*

*Tjenesteleder har ansvar for å varsle sektorleder dersom det oppstår vesentlige endringer knyttet til budsjettforutsetningene. Økonomisjef skal orienteres. Tjenesteleder skal beskrive tiltak og eventuelle omprioriteringer, jf. også punkt 4.1.*

*Sektorleder skal vurdere eventuelle behov for omprioritering innen sektoren, jf. også punkt 4.2. Økonomisjef og kommunedirektør skal orienteres.*

*Kommunedirektør skal på bakgrunn av rapportering fra sektorleder vurdere om saken må bringes videre til kommunestyret for omprioritering mellom sektorene og/eller tilleggsbevilgning.*

*Kommunedirektør skal, på bakgrunn av rapportering fra sektorlederne, fortløpende vurdere om det er endringer i forutsetningene for budsjettet eller konsekvenser som skal bringes videre til formannskapet til orientering.*

*Dersom det oppstår endringer som medfører at kommunedirektør anbefaler en omprioritering mellom sektorer og /eller en tilleggsbevilgning skal dette behandles av kommunestyret.*

## 5.2. Politisk rapportering

*Kommunedirektøren skal utarbeide rapporter for kommunestyret pr. 30.4. og 31.8 hvert år (tertialrapporter). Rapportene skal inneholde regnskap, budsjett og prognose for året for rammeområdene og for kommunen samlet. Dersom det ligger an til avvik skal dette forklares og forslag til tiltak skal gå fram av rapporteringa. Tertialrapportene skal også gi en oversikt over regnskap, budsjett og prognose for året for investeringene.*

*Dersom det oppstår endring i forutsetningene for budsjettet mellom rapporteringstidspunktene skal formannskapet orienteres snarest mulig jf. punkt 5.1.»*

Vi får opplyst fra kommunen at det kun ble gjort mindre endringer i økonomireglementet før revisjonen i 2020. Endringene ble innført på bakgrunn av ny kommunelov og ny organisering i kommunen.

## 3.5 KOMMUNESTYREVEDTAK

Kommunestyret behandler alle større og prinsipielt viktige saker som kommunestyret ikke har delegert til andre, jf delegeringsreglementet, pkt 2.2.

Større investeringer i bygg og anlegg er som regel behandlet av kommunestyret før vedtak om investering fattes. I tidlig fase er gjerne prosjektet i mindre grad konkret avgrenset, og omfang og usikkerhet er dermed større enn når det fattes vedtak om å gjennomføre prosjektet. Alle relevante kommunestyrevedtak som angår de tre investeringsprosjektene som behandles i denne rapportene inngår i kriteriegrunnlaget for problemstillingene. Kommunestyrevedtakene og relevante deler av saksframleggene gjengis i kapittel 4 - 6.

## 3.6 VEILEDER: BUDSJETTERING AV INVESTERINGER OG AVSLUTNING AV INVESTERINGSREGNSKAPET

Formålet med departementets veileder er å gi råd til kommunene om hvordan investeringer skal budsjetteres og følges opp, samt fremme løsninger for god økonomiforvaltning i samsvar med regelverket. I det følgende refererer vi fra denne veilederen.

Det følger av kommuneloven at kommunestyret hvert år skal vedta kommunens årsbudsjett, med en driftsdel og en investeringsdel, og at det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som forventes i budsjettåret. Investeringsprosjekter som går over flere budsjettår, skal derfor kun budsjetteres med den delen av utgiftene som forventes i det aktuelle budsjettåret. Bevilgninger til den resterende del av utgiftene til flerårige prosjekter må deretter tas inn i de påfølgende årsbudsjetter i takt med prosjektets framdrift. Dette innebærer at informasjon om totale kostnadsrammer for flerårige enkeltprosjekter må gis som tillegg til den obligatoriske oppstillingen av investeringsbudsjettet.

Årsregnskapet for investeringer har som formål å vise årets kjente utgifter (og inntekter) og sammenholde dette mot årsbudsjettet. Å styre investeringsprosjekter som går over flere år krever imidlertid informasjon som går utover de årlige investeringsbudsjettene og -regnskapene. Det anbefales i veilederen at kommunestyret vedtar en kostnadsramme for investeringsprosjekter, og at det føres egne prosjektrengskap og sluttregnskap for hvert prosjekt «med en viss størrelse».

Et prosjektrekskap følger prosjektets levetid, - og har som formål å vise hvilke utgifter som er påløpt hittil og sammenholde dette mot vedtatt kostnadsramme. Investeringsprosjekter bør følges opp løpende gjennom året og ved årsslutt, og gir grunnlag for å vurdere utgiftene opp mot vedtatt kostnadsramme, samt grunnlag for budsjettoppfølgingen. Oppfølgingen kan gi svar på om kostnadsoverslaget er tilstrekkelig, om de årlige bevilgninger er tilstrekkelige eller om framdriften har blitt endret. I veilederen anbefales det å vise påløpte kostnader og kostnadsramme, samt eventuelle endringer i prognosene dersom det er behov for å justere disse.

Et sluttregnskap for investeringsprosjekter er en endelig rapportering etter at prosjektet er avsluttet, hvor det gis informasjon om hvordan prosjektet endte i forhold til planene. For årsregnskapet er det gitt bestemmelser både i lov og forskrift om innhold og oppsett, mens det for prosjektrekskapet ikke er gitt særskilte regler. Hva innholdet i prosjektrekskapet da bør være, må utvikles i lys av formålet med prosjektrekskapet.

Økonomiplanen er et obligatorisk rullerende langtidsbudsjett. Økonomiplanen gir en plan for kommunens framtidige anskaffelse og anvendelse av midler, og viser behovet for framtidige midler. Første året i økonomiplanen legger rammene for årsbudsjettet, mens de neste tre årene gir planleggingsrammer for senere budsjettår. Årsbudsjettet og økonomiplanen skal være realistiske. På budsjetteringstidspunktet skal neste års planlagte anvendelse av midler være gjennomførbar, og fordelingen mellom år i økonomiplanen skal være basert på et realistisk anslag. Kommunen må vurdere undervegs om kostnadsoverslag og framdriftsplaner er realistiske. Kravet om realistisk budsjettering gjelder for hvert budsjettår, uavhengig av foregående års budsjett.

Informasjon om vesentlige endringer må brukes til å vurdere endringer i årets budsjett, samt i økonomiplanen og total kostnadsramme. Endringer i årsbudsjettet gjøres i budsjettjusteringssaker, mens endring i totalramme bør fremkomme i oppfølgingen av prosjektrekskapet. Det bør for eksempel foreligge informasjon om hvorvidt en budsjettjustering får konsekvenser for totalrammen, eller om justeringen kun innebærer tidsforskyvninger mellom år.

Det skal også redegjøres for vesentlige avvik fra (justert) budsjett i årsberetningen (vesentlige avvik i skjema 2B). I den nye kommuneloven er dette nedfelt i §14-7, pkt b.<sup>11</sup>

### 3.7 VEILEDER: «BYGGEPROSESSEN»

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har laget en prosessmodell for gjennomføring av offentlige anskaffelser. Under denne modellen ligger en anskaffelsesprosess for bygg og anlegg («byggeprosessen»). Prosessen er delt inn i følgende faser:

- Avklare behov
- Konseptutvikling og -bearbeiding
- Detaljprosjektering
- Utførelse
- Overlevering

---

<sup>11</sup> «Årsberetningene skal redegjøre for b) vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene.»



Det er særlig de to første fasene som er relevante for denne forvaltningsrevisjonen. «Byggeprosessen» inneholder svært mange ledd og inngående beskrivelser av de ulike leddene. Nedenfor refererer vi noen få deler av prosessen som vi oppfatter som relevante.

Behovsvurderingen skal ivareta brukernes behov, overordnede mål og økonomisk situasjon. Følgende spørsmål bør stilles:

- Er det et tydelig definert behov fra en bruker, eller er det flere behov og flere brukere?
- Hva ligger bak behovet? Er det etterspørselbasert eller politisk?
- Endrer behovet seg over tid? Hvordan ser behovet ut om 5 - 10 - 25 år?

Neste skritt er å foreta en behovsanalyse: *«Finn gapet mellom ønsket behov og dagens situasjon. Løsning på hvordan behovene skal dekkes finner du senere. Behovsanalysen bør inkludere møter med brukerne. Få brukerne til å beskrive behovet i form av sin oppgaveløsning eller målsetningen for aktiviteten - Ikke konkrete beskrivelser av sluttproduktet i form av en ny skole eller omsorgsboliger. Behovsanalysen skal ta med økonomisk situasjon, viktige overordnede mål som (fylkes-) kommunale mål og reguleringer, og eventuelle mål i eiendomsstrategi og andre strategier.»*

Tips til hva som bør vurderes:

- Har organisasjonen kompetanse til å gjøre hele behovsanalysen selv, eller må dere kontrahere de første rådgiverne for å bidra til utredninger?
- Hvordan dekker eksisterende løsning behovet?
- Hva er dagens behov?
- Hva er framtidige behov?
- Ha møter med brukerne, hva er viktig for dem og tjenesteproduksjonen deres?
- Gjør en interessentanalyse og lag en strategi for å styre forventninger.
- Undersøk hvilke funksjoner som skal dekkes og eventuelle spesielle behov, krav til universell utforming utover regelverk mm.
- Driftsmessige forutsetninger.

Sluttresultatet for behovsvurderingen er *«anerkjennelse av brukerens eller det eksterne behovet for et tiltak og med det igangsettelsen av et prosjekt som skal løse behovet»*.

Konseptutvikling og -bearbeiding innebærer å finne fram til det konseptet (prinsippløsningen) som dekker behovet best. Konseptutvikling innebærer å lage plan for prosjektet, vurdere ulike konsepter og konsekvensene av dem, og vurdere hvilken gjennomføringsmodell som kan passe for dette prosjektet. Ulike alternativer bør utredes, mao. vurdere fordeler og ulemper ved hver av disse. En alternativsanalyse skal vurdere ulike løsninger, inkludert 0-alternativet (dagens situasjon) opp mot prosjektets målsetninger og krav. Det er viktig at alternativene som utredes er reelle gjennomførbare alternativ og ikke kun urealistiske beskrivelser for å lande på en forhåndsbestemt løsning.

Sluttresultatet av konseptutredningen bør være beskrivelse av hvilket konsept som best tilfredsstiller brukernes behov og begrunnelse for hvorfor det er foretrukket framfor andre løsninger. Det bør være en konklusjon på om tiltaket er gjennomførbart innenfor økonomiske rammer og om man går videre med prosjektet.

Prosjektet bør organiseres slik at alle viktige beslutninger og aktører kommer tidlig inn i prosessen. Rollene i en bygg- og anleggsanskaffelse avhenger av organisasjonens størrelse, prosjektets kompleksitet og størrelse, hvilken gjennomføringsmodell som brukes og hvilken fase prosjektet er i. Det er viktig at byggherren lager en kontraktstrategi med klare mål om hvorfor prosjektet settes i gang og hva som er målet med prosjektet. Dette gjelder for alle typer prosjekter, uavhengig av størrelse, kompleksitet og kontraktstyper. Følgende roller finnes i de fleste prosjekter:

- Byggherres prosjektleder.
- Prosjekteier.
- Brukere.
- Styringsgruppe.

Når konsept og foreløpig skisse foreligger, skal det avgjøres hvilken gjennomføringsmodell som passer best for prosjektet. De vanligste gjennomføringsmodellene er utførelsesentrepriser, totalentrepriser, samspillsentrepriser og Offentlig Privat Samarbeid (OPS).<sup>12</sup> Byggeprosessen beskriver kriterier og prosess for valg som skal lede fram til gjennomføringsmodell og anskaffelsesprosedyre.<sup>13</sup>

### 3.8 LITTERATUR OM PROSJEKTSTYRING

For å kunne vurdere hvordan byggeprosjekter bør utredes og planlegges for å sikre et godt beslutningsgrunnlag har vi tatt utgangspunkt i studier utført av forskere ved NTNU (Welde m.fl 2015, Samset 2014). Revisjonen oppfatter at anbefalingene som gis i disse utredningene er forskningsbaserte, og at de samsvarer godt med anbefalinger i annen litteratur om prosjektstyring. Vi vurderer derfor at de er autoritative og gyldige, og derfor kan brukes som utgangspunkt for revisjonskriterier.

Ifølge Welde mfl. kan et prosjekt forenklet deles i to hovedfaser: tidligfasen og gjennomføringsfasen. I tidligfasen behøves det en aktiv beslutning for å gå videre med prosjektet, mens i gjennomføringsfasen kreves en aktiv beslutning for å stanse.

Siden det er i tidligfasen at de viktigste beslutningene blir tatt gir dette et sterkt insentiv til å skaffe til veie mest mulig relevant informasjon på et tidlig tidspunkt. Det er behov for et best mulig beslutningsgrunnlag på de avgjørende punktene i prosessen hvor de viktigste beslutningene tas.

At det er knyttet usikkerhet til et hendelsesforløp innebærer at de faktiske resultatene sannsynligvis vil avvike fra hva en forventer. Samset (2014) viser til at grad av usikkerhet er et uttrykk for mangel på informasjon for å kunne ta en riktig beslutning. For investeringsprosjekter vil usikkerheten være størst til å begynne med – i tidligfasen, men avta etter hvert som tiden går. En regner med at usikkerheten øker med kompleksitet og i hvilken grad prosjektene opererer innenfor kjente domener med hensyn til teknologi, miljø mv. På et tidlig tidspunkt i en investeringsprosess vil ikke all nødvendig informasjon være tilgjengelig, usikkerheten kan dermed ikke elimineres bare ved å skaffe mer informasjon. En må derfor leve med usikkerhet ved planlegging og gjennomføring av prosjekter.

<sup>12</sup> Totalentreprise innebærer at byggherren gir en funksjonsbeskrivelse for prosjektet, og entreprenør står for både projektering og utførelse. I utførelsesentrepriser koordinerer byggherren projektering og utførelse. Arkitekter og rådgivere utvikler på vegne av byggherren prosjektet gjennom tegninger, beskrivelser og konkurranseregler. (kilde: anskaffelser.no) Samspillsentreprise og OPS er ikke relevante entrepriseformer i denne forvaltningsrevisjonen.

<sup>13</sup> Refereres ikke her da det anses å ligge utenfor temaene for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Risiko kan defineres som sannsynligheten for at en usikker hendelse skal inntreffe multiplisert med konsekvensen, det vil si den potensielle virkningen av hendelsen<sup>14</sup>. Muligheter og risiko er to sider av samme sak. Ønsker en å realisere muligheter forutsetter det normalt at en også er villig til å ta risiko. En må da søke å finne en avveining mellom risiko og muligheter som både er akseptabel og realistisk.

Ifølge Samset (2014) vil underestimering i tidligfasen påvirke selve valget av prosjektet. En mer oversiktlig prosess, med synliggjøring av premisser og konklusjoner og større åpenhet som eksponerer og ansvarliggjør medvirkende parter, kan bidra til å motvirke strategisk underestimering i tidligfasen. Welde m.fl (2014) viser til at det første kostnadsestimatet – som ofte er utløsende for å utrede et prosjektoalternativ videre - er det som er mest underestimert. Et urealistisk lavt førsteestimat øker sjansen for at et prosjekt blir vedtatt.

Ofte er det svært stor kostnadsøkning fra det første initiativet og frem til det endelige budsjettvedtaket. Usikkerhet bør derfor behandles som en sentral styringsparameter i prosjekter, både i tidligfasen og gjennomføringsfasen. Håndtering av usikkerhet avhenger av at en kan si noe om hvordan usikkerheten oppstår, hvordan den kan tenkes å arte seg, og hva en kan se for seg av utfall.

I rapporten fra Welde, m.fl konkluderes i rapporten blant annet med følgende om gjennomføring av investeringsprosjekter i kommunene (side 83):

*«Som et minimum bør det i alle prosjekter foretas en behovsanalyse, en analyse av alternative konseptuelle løsninger og at endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerheten er synliggjort. Utviklingen av et prosjekt bør ha klare faser som avklarer fremdrift og ansvar, og de folkevalgte bør være klar over hvilken fase prosjektet befinner seg i. Det bør være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet.»*

Det vises til at de fleste store kommunene har innført egne prosjektmodeller/investeringsreglementer, som har mye til felles med prosjektmodeller brukt i andre deler av samfunnet<sup>15</sup>. Det konkluderes med følgende knyttet til innføring/bruk av prosjektmodeller i kommuner: *«Det ligger utenfor denne studiens mandat å anbefale én konkret modell for kommunale investeringsprosjekter, men statens prosjektmodell kan være et nyttig utgangspunkt idet den er et eksempel på en enkel modell som kan anvendes uavhengig av sektor. Målet bør være at kommunale investeringer ikke bare gjennomføres effektivt, men også at midlene anvendes formåls effektivt.»*

## 3.9 KONKRETE REVISJONSKRITERIER

### REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 1

- Det bør sikres at behov og alternativer er forsvarlig utredet i planleggingsfasen av prosjektet. Behov og alternativer bør forankres politisk.
- Planlegging av større investeringsprosjekter bør deles inn i klare faser. Det bør gå tydelig fram av saksframleggene i ulike faser hvordan kostnadsanslag framkommer, hva som er inkludert, hvilke

<sup>14</sup> Knut Samset 2014: Prosjekt i tidligfasen, kapittel 5.

<sup>15</sup> Slike reglement stiller typisk krav til utredninger, beslutningspunkter og krav til dokumentasjon i forhold til prosjektets fremdrift, risiko, økonomi, gevinstrealisering, organisering og konsekvenser for tjenestene. De skal dermed bidra til bedre beslutningsgrunnlag og styring av prosjekter (revisjonens anmerkning).

premisser som ligger til grunn og hvordan usikkerhet er analysert og vurdert. Kommunestyret bør vedta en realistisk kostnadsramme for prosjektet, slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet. Kommunestyrets investeringsbeslutning bør være basert på en kostnadsramme hvor usikkerheten er synliggjort.

- Forut for gjennomføring av prosjektet skal det ha vært etablert tydelig organisering med avklarte roller og delegering, gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging underveis, samt håndtering av avvik.
- For prosjekter som går over flere år bør fordelingen av kostnadsrammen på år i årsbudsjetter og økonomiplan være basert på en realistisk framdriftsplan.

## REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 2

- Investeringsprosjektene skal gjennomføres innenfor tids- og kostnadsrammer etter forutsetningene som er gitt i de politiske vedtakene.

## REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 3

- Prosjektet skal ha vært gjennomført i henhold til etablert organisering og delegering.
- Det skal ha vært lagt opp rutiner for rapportering som skal følges.
- Rutiner for håndtering av risiko og uforutsette hendelser skal etterleves.
- Det skal føres eget prosjektrekskap for investeringsprosjekter som går over flere år. Prosjektrekskapet bør følges opp gjennom året og ved årsslutt i forhold til vedtatt kostnadsramme.
- Rapporteringen bør gi informasjon om kostnadsoverslaget er tilstrekkelig, om de årlige bevilgninger er tilstrekkelige, eventuelt om endringer i framdrift fører til behov for å justere bevilgningen i årsbudsjettet.
- Det skal føres sluttregnskap for større investeringsprosjekter som går over flere år. Sluttregnskapet er en endelig rapportering etter at prosjektet er avsluttet, hvor det gis informasjon om hvordan prosjektet endte i forhold til planene.

## 4 PLANLEGGING, ORGANISERING OG RAPPORTERING AV INVESTERINGSPROSJEKTER I NORD-FRON KOMMUNE

---

I dette kapitlet presenteres informasjon fra kommunen som angår hvordan større investeringsprosjekter planlegges, organiseres og rapporteres.

### 4.1 ORGANISERING

Vi får opplyst fra teknisk sjef Bjørn Bjørke at organisering besluttet i tilknytning til hvert enkelt prosjekt, som regel skjer dette uten at det er formelt vedtatt. Organisering er noe som gjerne drøftes uformelt i det politiske miljøet, men er ikke en del av de formelle politiske vedtakene. Kommunen har ikke et eget investeringsreglement/prosjektmodell<sup>16</sup>.

Vi får opplyst at når investeringsprosjektene er vedtatt i kommunestyret (budsjettvedtak) blir det normalt holdt et møte innen tjenesteområde Plan og Teknisk for å fordele ansvar og utarbeide foreløpig framdriftsplan. Prosjektleder oppnevnes blant en av de ansatte på Teknisk. Framdriftsplanen blir fulgt opp ved møter innen tjenesteområdet gjennom året. Den enkelte prosjektansvarlige følger opp prosjektene gjennom året. Dette innebærer bl.a. projektering, anbudsgrunnlag, oppfølging av inngåtte avtaler med jevnlig byggemøter etc. Arbeidet avhenger av omfanget på prosjektet.

Tjenesteleder har ifølge økonomireglementet ansvar for å varsle sektorleder dersom det oppstår vesentlige endringer knyttet til budsjettforutsetningene. Vi får opplyst at fullmakter for investeringsprosjekter praktiseres i henhold reglene i økonomireglementet, kapittel 4.<sup>17</sup> Rapporteringsrutiner framgår av kap. 5 i økonomireglementet. Rutinene omhandler ikke investeringsprosjekter.

Når det benyttes ekstern byggeleder, slik det ble gjort i Sundheim II og Givra/Vinstra Park, så fastsetter kontrakten med byggeleder-firmaet hvilke oppgaver som ligger til byggeleder. Alle endringer og avvik, herunder tilleggsarbeider, drøftes i jevnlig byggemøter, der kommunens folk er med. Byggeleder kan bare gjøre endringer som ligger innenfor prosjektramma.

For mange av de større investeringsprosjektene benyttes prosjekthotell<sup>18</sup>. Dette er en database der alle involverte (eksterne og interne) har tilgang. All kommunikasjon og relevant informasjon (tegninger, byggemøtereferater, vernerunderapporter, endringer, prisforespørsler, krav etc) blir lagt inn i prosjekthotellet. Vi får opplyst at det ikke hentes ut økonomirapporter til bruk i kommunens regnskaper eller oversikter fra prosjekthoteller.

---

<sup>16</sup> Jf omtale av prosjektmodell/investeringsreglement i kapittel 3.8.

<sup>17</sup> Sektorleder har fullmakt til å omdisponere mellom investeringsprosjektene innen sektoren. Beløpsgrense for slik omprioritering er inntil kr. 500.000. Kommunedirektør og økonomisjef skal orienteres ved slike endringer. Kommunedirektør har fullmakt til å omdisponere mellom investeringsprosjektene innen samme sektor. Beløpsgrense for slik omprioritering er inntil kr. 1.000.000. Kommunestyret skal orienteres ved slike endringer.

<sup>18</sup> Så vidt vi forstår administreres prosjekthotellet for et prosjekt av byggeherrens konsulent. Kommunen har ikke egne prosjekthoteller.

Usikkerhet skal legges inn som en egen kostnadspost i prosjektene, det gjøres i alle større prosjekter. Som regel ligger den på 10-15% av totalrammen, høyest der en antar at usikkerheten kan være betydelig. Dette gjelder typisk der det skal tas ut mye masser, jf at det kan være uvisshet rundt grunnforhold o.l. I rene byggeprosjekter er gjerne usikkerheten mindre.

Det fastsettes i hvert enkelt prosjekt på hvilken måte oppdragstaker skal fakturere kommunen. Det er vanlig med månedlig fakturering, evt i kombinasjon med a-konto utbetalinger som følger framdriftsplanen kombinert med faktureringsplan.

Kostnadskontroll/teknisk kontroll og framdrift følges opp løpende av den som har ansvar for prosjektet (prosjektleder). Tjenesteleder følger i tillegg jevnlig opp samtlige prosjekter (økonomi og samtaler/oppfølging av den som har ansvar for prosjektet).

## 4.2 REGNSKAP, BUDSJETTERING, RAPPORTERING

Ifølge økonomisjef Torild Skard Weikle fører kommunen prosjektrengskap på alle prosjekter. Det er utarbeidet webrapport der regnskapsdata på alle prosjekter er oppdatert til enhver tid. I tillegg til webrapportene, som viser betalte fakturaer, har den enkelte ansvarlige skyggeregnskap på større prosjekter for å føre inn bestillinger og forventa kostnader framover.

Revisjonen har hentet inn budsjetter og regnskaper for de siste årene fra kommunen, jf tabell i vedlegg 2. Vedlegget viser investeringer totalt og de tre prosjektene som omfattes av denne forvaltningsrevisjonen. Vi får opplyst at det er fast rutine at budsjett for investeringsprosjekter blir vurdert for nedregulering/overføring til neste år minimum en gang i året (som regel to ganger i året). Som følge av budsjettavvik både inneværende år og tidligere år, så foreligger det dermed tre budsjetter for et gitt år, jf beskrivelse i vedlegget.

Det er fastsatt en ramme for større investeringsprosjekter, jf kommunestyrevedtak<sup>19</sup>. Hvor mye som planlegges investert hvert år i prosjektperioden framkommer av årlige budsjetter/økonomiplaner.<sup>20</sup>

I kommunens årsregnskaper er det stilt opp en tabell som viser samlede investeringer og investeringer for hvert investeringsprosjekt, sammenholdt med endelig budsjett. De tre siste årsregnskapene (2019 – 2021) har i tillegg en tabell som viser årets utgifter, tidligere års utgifter og vedtatt utgiftsramme for de største investeringsprosjektene. Avvik er ikke kommentert.

Årsberetningene for årene 2017 – 2020 har noen steder omtaler av prosjektene ut fra brukerperspektiv<sup>21</sup>. Omtale av framdrift og økonomi er relativt beskjeden. Budsjettavvik kommenteres ikke i nevneverdig grad. Som det framgår av vedlegg 2 er det gjennomgående mindre avvik mellom regnskap og endelig budsjett.

I henhold til økonomireglementet (jf kapittel 3.4) rapporteres det på økonomi hvert tertial. I tertialrapporten er det stilt opp en tabell som viser samlede investeringer og investeringer for hvert prosjekt, pr 30.4 (1.tertial) og 31.8 (2. tertial), sammenholdt med (opprinnelig) budsjett og justert budsjett<sup>22</sup>. I tillegg er det tatt inn en tabell

<sup>19</sup> Vi kommer tilbake til disse for de tre aktuelle prosjektene i kapittel 6-8.

<sup>20</sup> I vedlegg 2 er det også en tabell med utdrag fra de siste økonomiplanene for prosjektene VA Furusjøen og Givra/Vinstra Park.

<sup>21</sup> Årsberetningen for 2021 var ikke vedtatt innen denne rapporten ble skrevet ferdig.

<sup>22</sup> Som hovedregel; i noen rapportene er det opprinnelige budsjettet utelatt.

som viser framdrift i prosjektene (hvilke måneder i året det skal arbeides med prosjektet), og eventuelt en kort kommentar om prosjektet. Tertialrapportene legges fram til kommunestyret som egen sak. De aktuelle investeringsprosjektene er ikke kommentert i saksframlegg og heller ikke omfattet av kommunestyrets vedtak.<sup>23</sup>

Med rutinene som er innført for politisk rapportering i 2021 for prosjektene Givra/Vinstra Park og VA Furusjøen<sup>24</sup>, tas det ut tall fra prosjektrengskapene når administrasjonen lager saken til formannskapet. Før denne rapporteringen ble innført var det ikke rutine å rapportere på enkeltprosjekter i løpet av året. Vi har fått opplyst at det imidlertid har vært vanlig at formannskapet blir holdt jevnlig orientert om status om større prosjekter gjennom egne orienteringssaker. Denne rapporteringen har delvis skjedd gjennom muntlige orienteringer.

I vedlegg 3 er laget en oversikt over hvordan de tre aktuelle prosjektene er omfattet av revisjonens bilagskontroll.

---

<sup>23</sup> Dette har vært praksis fra og med 2020. Fram til dette var tertialrapporten noe mer overordnet, med mange vedlegg. Status over investeringer pr prosjekt var beskrevet i et av vedleggene.

<sup>24</sup> Rapportering fra disse prosjektene omtales i kapittel 6 og 7.

## 5 SUNDHEIM II

---

Først refereres relevante politiske vedtak, deretter informasjon om planlegging av prosjekter. Til slutt beskriver vi gjennomføringen av prosjektet.

### 5.1 POLITISKE VEDTAK

Kommunestyret vedtok styringsdokument for fremtidens eldreomsorg i 2009, sak 52/09. Det ble vedtatt å øke antall plasser inklusiv omsorgsboliger gjennom fem byggetrinn med og uten bemanning fra 106 til 158 plasser i perioden 2012-2025. Det første byggetrinnet med 22 nye omsorgsboliger med bemanning sto ferdig i 2012.

I styringsdokumentet for 2009 ble det andre planlagte byggetrinnet beskrevet som en ny korttids- og rehabiliteringsavdeling med 36 plasser inkl. dagavdeling, lokaler for hjemmetjenesten, fysioterapi og ergoterapi. Av de 36 plassene var det planlagt at 18 plasser skulle inngå i et helsesamarbeid med Sør-Fron kommune knyttet til samhandlingsreformen.

I kommunestyrets møte 24.9.13, sak 77/13 vises det til at det snart hadde gått fire år siden styringsdokumentet for fremtidens eldreomsorg ble vedtatt. Det henvises også til at det siden 2009 var utarbeidet flere stortingsmeldinger som peker ut en ny kurs for fremtidens eldreomsorg, og at kommunene oppfordres til å iverksette tiltak som kan frigjøre ressurser. Gjennom samhandlingsreformen, som trådte i kraft i 2012, ville Regjeringen sikre at flere eldre får bedre tjenester i egen kommune og satse mer på helseforebyggende arbeid.

I saksframlegget vises det til at kommunestyrene i Nord-Fron og Sør-Fron 31.1.2012 vedtok en intensjonsavtale om et bytteforhold av helsetjenester. I henhold til dette vedtaket skulle Nord-Fron tilby Sør-Fron samhandlingsplasser på Sundheim, mens Sør-Fron skulle tilby plasser for demente på Sørheim. Sør-Fron valgte imidlertid å trekke seg fra helsesamarbeidet i november 2012. Dette innebar at realiseringen av de 18 samhandlingsplassene ikke lenger var aktuell.

Parallelt med dette pågikk en diskusjon om lokaler til helsestasjon og psykiatritjenesten i Nord-Fron. Blant flere muligheter ble det antydnet at en burde se disse lokalene i sammenheng med utbyggingen på Sundheim.

Som følge av nye nasjonale lovkrav og retningslinjer for fremtidens eldreomsorg, samt lokale forhold knyttet til interkommunale samhandlingsprosjekter og ønsker om nye lokaliteter til psykiatrien og helsestasjonen, besluttet administrasjonssjefen i januar 2013 å igangsette prosjektet «Sundheim II 2013». Prosjektet var et ledd i arbeidet med å oppfylle intensjonene i økonomiplanen for 2013-2016, der planlegging og videre utbygging av Sundheim var prioritert.

I kommunestyresak 77/13 ble det lagt fram forslag om gjennomføring av byggetrinn II ved Sundheim basert på innstilling fra prosjektgruppa som hadde utredet dette<sup>25</sup>. Saksframlegget gjengir vurderinger knyttet til behov og

---

<sup>25</sup> Både styringsdokumentet fra 2009 og prosjektgruppas rapport var vedlagt saken.



løsninger knyttet til framtidens pleie- og omsorgstjenester, der dreining av ressursbruk fra institusjon til forebyggende helsearbeid er et viktig premiss. I saksframlegget vises det til at prosjektgruppa, i likhet med utredningen i 2009, foreslår å *«oppføre ett nytt bygg over to etasjer med til sammen 36 plasser inkl. dagavdeling, lokaler for hjemmetjenesten, fysioterapi og ergoterapi. 18 plasser beregnes for avdeling korttid/rehab og de 18 resterende plassene, som i 2009 var avsatt til samhandlingsplasser, beregnes for brukerne på dagavdeling vest.»*

Gruppa vurderte i forbindelse med utbyggingsprosjektet på Sundheim også lokalisering av andre helsetjenester i kommunen, samt belyste andre forhold som kan ses i sammenheng med Sundheim-prosjektet. Rapporten fra arbeidsgruppa vurderer alternative løsninger for lokalisering av fysioterapitjenesten i kommunen.

Kommunestyret sluttet seg enstemmig til forslaget og vedtok følgende:

*1. Kommunestyret slutter seg til prosjektgruppa sitt forslag til innhold i de ulike byggetrinnene. Det har følgende prioritering:*

*Byggetrinn II 2014- 2016 :*

- a) Oppføring av et to etasjes bygg med til sammen 36 plasser for avd.korttid/rehab og avd.vest. inkl. dagavdeling, lokaler for hjemmetjenesten, fysioterapi og ergoterapi.*
- b) Oppføring av to leiligheter i tilknytting Sundtunet som er beregnet for brukere som har behov for skjerming.*
- c) Etablering av en demo og øvelsesleilighet for utprøving og opplæring av velferdsteknologi.*
- d) Riving av avd.vest etter at bygget med 36 plasser er ferdigstilt.*

I del 2 og 3 av vedtaket ble det bestemt å etablere en ny fysioterapiavdeling på Sundheim for brukerne der, samt at lokalisering av psykiatritjenesten og helsestasjon ikke skulle ses i sammenheng med Sundheim-utbyggingen.

I saksframlegget vises til at foreløpige beregninger ga samlede brutto investeringskostnader for byggetrinn II på 142,6 mill kr. *«Etter fradrag for moms og støtte fra husbanken vil netto investeringskostnadene for kommunen beløpe seg til ca. kr. 75 mill. Netto økning i årlige driftsutgifter (i hovedsak utgifter til renter og avdrag) er beregnet til ca. kr. 8,5 mill.»*<sup>26</sup>

I formannskapetets møte 3.3.15, sak 25/15 og kommunestyrets møte 9.3.15, sak 23/15, ble det lagt fram sak om Sundheim II der det framgår at oppstart planlegges i mars 2015. *«Etter anbud og kontrollregning har prosjektet nå fått en kostnadsramme på 204,5 mill. kr. inkl. mva. Netto utgjør dette 52,7 mill. kr. i økt finansieringsbehov sammenlignet med finansieringsgrunnlaget i gjeldende budsjett- og økonomiplan for 2015-18.»* Kostnadsøkningen er i saksframlegget begrunnet med generell kostnadsøkning fra 2009 til 2015, innregning av eksternt byggeledelse, posten uforutsette kostnader var økt (fra 0 til 15% av prosjektsum), endringer som kom fram under detaljprosjekteringen, samt at prisnivået på entreprenørtjenester i markedet også kan ha vært med å gi økte kostnader.

Administrasjonssjefen la fram saken for formannskapet i sak 25/15 med følgende forslag:

- 1. Kommunestyret vedtar å bygge Sundheim II basert på gjeldende kostnadsoverslag tilsvarende 204,5 mill. kr.*
- 2. Kommunestyret vedtar en tilleggsløyving på 44 mill. kr. for 2015.*

---

<sup>26</sup> Dette var ikke tatt inn i vedtaket.

3. Kommunestyret gjør vedtak om å øke låneopptaket for 2015 til investeringslån (serielån 30 år) til 95,650 mill. kr.
4. Administrasjonssjefen får fullmakt til å gjennomføre detaljert budsjettregulering for prosjekt 6031 og konto 3230.
5. Resterende behov for finansiering av utbyggingen for 2016/17 blir tatt med inn i arbeidet med budsjett- og økonomiplan 2016-2019.

Formannskapet vedtok enstemmig innstillingen fra adm sjef.

Kommunestyret vedtok i sak 23/15 med 14 mot 9 stemmer å utsette saken til neste møte. Kommunestyret ba i vedtaket om at det ble lagt fram et grunnlag for å kunne vurdere ulike tiltak for å få ned kostnadene. Kommunestyret er ifølge vedtaket innforstått med at utsettelse av saken kan føre til at prosjektet blir utsatt.

Saken ble på ny lagt fram for kommunestyret 27.4.15 (sak 33/15) med samme økonomiske ramme og øvrige forutsetninger som i sak 23/15. I saksframlegget vises til at det på bakgrunn av kommunestyrets behandling av sak 23/15 har vært gjort grundige vurderinger av mulige utfall med hensyn til de inkomne tilbudene. Det har vært gjennomført undersøkelser av hva som var gjort så langt i saken, og hva som er mulig å gjøre videre.

Her heter det blant annet at «Rådmannsledelsen ser at det burde vært informert mer inngående om den økonomiske situasjonen rundt utbygginga av Sundheim II på et tidligere tidspunkt. Dette for eventuelt å gi kommunestyret muligheten til å be om et endret prosjekt før anbudspapirene ble sendt ut.» Det pekes på at det i 2013 burde vært gjennomført en grundigere justering av prisnivået for å få dette så reelt som mulig. I november 2014 skulle det vært satt opp en mer komplett kalkyle som hadde vist oppjusterte tall i tillegg til påløpte konsulentkostnader.

Det anbefales at prosjektet blir gjennomført som planlagt, jf sak 23/15. Dette begrunnes med at muligheten til å avlyse, eller å endre prosjektet, for å få dette tilpasset en eventuell endret økonomisk ramme, er redusert og økonomisk sett usikker. Det pekes på at:

- Kommunen ikke har mange muligheter til å gjøre endringer i prosjektet uten at dette vil kunne medføre krav om erstatning fra aktuelle leverandører. Det er likevel mulig å redusere kostnadene i prosjektet innenfor en ramme på 15 %, etter kontraktsinngåelse, dersom kommunestyret ønsker dette.
- Aktuelle innsparinger kan gi noe reduserte kostnader, men med tilhørende mulige reduksjoner av tilskudd fra Husbanken, slik at de totale innsparingene kan være usikre.
- Prosjektet vil gi et framtidsrettet godt Sundheim og bidra til en godt tilrettelagt framtidsretta arbeidsplass for de ansatte. Prosjektet er også planlagt slik at nye driftsformer kan utvikles, bla. gjennom sambruk av ressurser i hjemmebasert omsorg og bistand i omsorgsboligene som ble bygd noen år før.

Administrasjonssjefen konkluderer slik «Reduserte kapitalkostnader ved evt. endringer i prosjektet er ikke store. Dersom dette vurderes sammen med konsekvensene av et evt. redusert tilskudd fra Husbanken, så er mulighetene for en potensiell innsparing liten. Resultatet kan derfor bli en relativt stor reduksjon av kvalitet for en relativt liten innsparing.»

Kommunestyret gjorde følgende vedtak i sak 33/15:

1. Kommunestyret vedtar å bygge Sundheim II basert på gjeldende kostnadsoverslag tilsvarende 204,5 mill. kr.

2. *Kommunestyret vedtar en tilleggsøyving på 44 mill. kr. for 2015. Dette innebærer en økning av brutto investeringsbudsjett i 2015 på 53,5 mill. kr. finansiert med lån på 44 mill. kr. og momskompensasjon på 9,5 mill. kr.*
3. *Kommunestyret gjør vedtak om å øke låneopptaket for 2015 til investeringslån (serielån 30 år) til 95,650 mill. kr.*
4. *Administrasjonssjefen får fullmakt til å gjennomføre detaljert budsjettregulering for prosjekt 6031 og konto 3230.*
5. *Resterende behov for finansiering av utbyggingen for 2016/17 blir tatt med i arbeidet med budsjett- og økonomiplan 2016-2019.*
6. *Kommunestyret viser til pkt. 5. i vedlegg 1, om reduksjon i kostnadene etter Norsk Standard (NS) 8405. Kommunestyret forutsetter at dette blir fulgt opp etter kontraktsinngåelse. Kommunestyret ber om at formannskapet får regelmessige orienteringer om oppfølging av dette.<sup>27</sup>*
7. *Kommunestyret ber om at det settes ned en styringsgruppe for å bidra med beslutninger som sikrer at prosjektet lykkes. Representanter fra administrasjon, prosjektleder og byggeleder bør være med i en slik styringsgruppe. Kommunestyret forutsetter at formannskapet blir løpende orientert om framdrift og økonomisk status i utbyggingen. Det bør utarbeides et mandat for styringsgruppen.*

Pkt 1-5 i vedtaket er tråd med innstillingen fra administrasjonssjefen. Pkt 6 og 7 ble lagt til i behandlingen i kommunestyret.

## 5.2 PLANLEGGING

I prosjekt Sundheim II var Ingrid Slettmoen kommunens prosjektleder i samarbeid med tjenesteleder Bjørn Bjørke. Revisjonen får opplyst at det ble engasjert ekstern byggeleder på grunn av prosjektets omfang.

Vi har spurt kommunen om det ble gjort noen vurdering av alternative løsninger i forbindelse med utbyggingen av Sundheim II. I skriftlig svar fra kommunen 24.2.22 vises til det nevnte styringsdokumentet fra 2009 som tok for seg framtidas omsorgstjenester år 2010 – 2025, jf sak 53/09. Dette var trinn to i utbyggingsplanen for Sundheim og dette dokumentet ble lagt til grunn for behovet. Anbudet la til grunn at det billigste alternativet som oppfylte kvalitetskravene ble valgt.

## 5.3 GJENNOMFØRING

Først tar vi for oss budsjett og hvordan prosjektet er omtalt i kommunens budsjetter og årsrapporter. Deretter ser vi på rapportering til kommunestyre og formannskap. Til slutt følger øvrig informasjon om gjennomføring av prosjektet.

---

<sup>27</sup> Det nevnte vedlegget konkluderte med følgende angående reduksjon i kostnadene etter Norsk Standard (NS) 8405): «Nord-Fron kommune som byggherre kan etter NS 8405 gjøre endringer i inngått kontrakt som tilsvarer inntil 15 % av kontraktsummen uten at det blir å anse som en avbestilling eller vesentlig endring som kan utløse krav om erstatning. Det er ikke noe i veien for at entreprenøren godtar en reduksjon utover 15 %, men det er en grenseoppgang opp mot vesentlige endringer som det vil være byggherre sitt ansvar å vurdere konsekvensene av.» (Revisjonens bemerkning.)

### Budsjetter og årsregnskaper/-rapporter

Vi har fått oversendt prosjektrekskap gjennom prosjektperioden som viser kostnader fordelt på budsjettår. Tabellen i vedlegg 2 viser at hovedtyngden av investeringen ble gjennomført i 2016.<sup>28</sup>

Årsrapport 2016 inneholder et eget kapittel om utbyggingen av Sundheim<sup>29</sup>, men den omtaler ikke de økonomiske sidene av utbyggingen. Heller ikke årsrapportene for 2017, 2018 og 2019 har noen omtale av økonomien i prosjektet.

### Rapportering til kommunestyre og formannskap

I formannskapets møte 16.11.15, sak 144/15 ble det lagt fram en statusrapport om Sundheim II. Det konkluderes med følgende: *«Framdriften er i henhold til gjeldende plan. Det er ikke varslet om forsinkelser fra entreprenørenes side, og det forventes at de kontraktsmessige datoene for ferdigstilling av nybyggene overholdes.»* Når det gjelder kostnadsreducerende tiltak, jf pkt 6 i sak 33/15 anføres følgende: *«Iht. kommunestyrets vedtak letes det aktivt etter kostnadsreducerende tiltak. BL<sup>30</sup> og styringsgruppe diskuterer dette i alle møter. Entreprenører er oppfordret til å lete etter og foreslå tiltak, status for dette arbeidet er et fast punkt i alle byggemøter.»* Formannskapet tok statusrapporten til orientering.

Statusrapport pr. mai 2016 ble lagt fram for formannskap og kommunestyre i juni 2016 (FS-sak 68/16, KS-sak 71/16). Det oppsummeres i saken blant annet med at ferdigstillingen av prosjektet er framskyndet fra den opprinnelige datoen som var 1. oktober 2017, som betyr at hele utbyggingen blir ferdig tidligere enn planlagt. Det opplyses at det hittil er kommet til kostnadsøkninger som skyldes feil, unøyaktigheter og endringer på totalt snaut 7 mill kr, dvs i underkant av 35 % av reserven.

Det opplyses i saksframlegget at det i henhold til kommunestyrets vedtak letes aktivt etter kostnadsreducerende tiltak, og at dette er et fast punkt i alle byggemøter. *«Som et resultat av dette er det bestemt noen endringer som utgjør besparelser på ca. 500 000 kr. som da kan gå til inndekking av andre overskridelser. I tillegg er det gjort en gjennomgang for mulig innsparinger med særlig fokus på fløy I uten at dette har gitt noen vesentlige mulige innsparinger. Ved en redusert omgjøring av gamle fløy I er det sett på at totalt 1,0 – 1,5 mill. kr i innsparing kan realiseres, men dette kan medføre en noe redusert standard på enkelte områder. En realisering av innsparing vil likevel medføre økt ressursbruk for å planlegge disse endringene. Den administrative konklusjonen er derfor å videreføre prosjektet slik det var framlagt når kommunestyret gjorde sitt utbyggingsvedtak.»*

Kommunestyret vedtok i sak 71/16 enstemmig *«å ta rapporteringen for bygging av Sundheim II pr. 26.5.16 til orientering»*.

I kommunestyrets møte 2.4.19, sak 21/19 ble det lagt fram en sak om status for gjennomføringen av prosjektet Sundheim II. Ifølge saksframlegget viser sluttregnskapet pr. 31.12.2018 en kostnad på 198,1 mill. kr. I tillegg er det utført et kostnadsoverslag på det som er bestilt utført/gjenstår i kontrakter tilsvarende 3,1 mill. kr. Totale kostnader for utbyggingen av Sundheim II blir da på 201,2 mill. kr., dvs et positivt avvik på 3,3 mill kr ut fra et budsjett på 204,5 mill. kr. Det vises til at det i *«kostnadsoverslaget for prosjektet så ble det lagt inn i*

<sup>28</sup> Vi har ikke tatt ut regnskapstall for 2015, men en total investering på ca 200 mill kr tilsier at ca 40 mill kr ble regnskapsført 2014-2016.

<sup>29</sup> «Stor stå - på - innsats ved innflytting i nytt tilbygg Sundheim».

<sup>30</sup> Byggeleder (revisjonens merknad).

*budsjettrammen en sikkerhetsmargin tilsvarende ca. 15 % (ca. 20 mill. kr). Dette var en sikkerhetsmargin som skulle takle uforutsette kostnader i et stort prosjekt og i et komplisert prosjekt. Sluttresultatet viser at dette var nødvendig.»* Gjennomføring i forhold til tidsplan for prosjektet er ikke kommentert i saken.

Kommunestyret vedtok enstemmig å ta saken om sluttregnskapet for utbygging av Sundheim II til orientering.

Under spørretimen i kommunestyrets møte 12.2.19 ble det stilt spørsmål om økonomien til prosjektet, samt om det var planlagt en evaluering av utbyggingen. I møte 15.10.19 ble det lagt fram sak (sak 79/19) for kommunestyret med evaluering av prosjektgjennomføring av Sundheim II. Det vises til at prosjektet er avsluttet, sett bort fra noen mindre tiltak. Ifølge saksframlegget ble det gjennomført en evaluering med virksomhetsledere og entreprenører tilknyttet prosjektet. I tillegg var det bedt om tilbakemeldinger fra byggeleder, hovedentreprenør og underleverandør. Revisjonen oppfatter at hovedkonklusjonen i evalueringen er følgende: *«Generelt så er tilbakemeldingen fra entreprenører at det har vært et godt gjennomført prosjekt med god framdrift og god økonomikontroll. Brukerne er også fornøyde med sluttresultatet, men hadde noen innspill på forbedringer for tilsvarende prosjekter.»*

Det nevnes også at alle store prosjekter har et forbedringspotensiale uavhengig sluttresultat. Det pekes på at *«noe av erfaringen som bør vektlegges i framtidig kommunal utvikling er hastigheten på gjennomføring av prosjekter fra planlegging til realisering. Kommunale prosjekter har «en tendens» til å dra ut over flere år.»* Erfaringer som trekkes fram er (i kortversjon):

- Det finnes forbedringspotensial mht å involvere brukerne i prosjektgjennomføring og innhold i nytt bygg.
- Innflyttingen i nytt bygg skjedde for raskt (mangler var ikke blitt utbedret før innflytting).
- Informasjonen i prosessen burde vært bedre.
- IKT/telefon burde i større grad vært en del av prosjektgruppen.
- Kravspesifikasjon mht innhold/utstyr burde vært bedre vektet.
- Trafikkavviklingen i byggeperioden var noe kaotisk.

Evalueringen ble tatt til orientering av kommunestyret (enstemmig).

#### *Innhentet informasjon*

Vi får opplyst fra kommunen at det ble holdt byggemøter annenhver uke der kommunens prosjektleder og virksomhetsleder deltok. Innleid SHA-koordinator hadde ansvar for HMS på byggeplass, i tillegg til hovedbedriftens egen SHA-ansvarlig<sup>31</sup>. Vernerunder ble avholdt før hvert byggemøte og var tema på hvert byggemøte. Det ble benyttet prosjekthotell hvor all kommunikasjon foregikk.

Det opplyses at byggeleder og SHA-koordinator fulgte opp avvik i forhold til det som var prosjektert HMS i samarbeid med kommunens prosjektleder. Disse ble meldt inn i prosjekthotellet. Prosjekthotellet ble brukt til all kommunikasjon i prosjektet og derfor ble alle involverte informert samtidig, og videre rapportering utover de politiske orienteringene ble derfor vurdert som lite aktuelt.

Revisjonen har bedt om tilbakemelding om hvordan pkt 6 og 7 i kommunestyrets vedtak i sak 33/15 ble fulgt opp. Pkt 6 handlet om å finne muligheter for kostnadsreduksjoner etter kontraktsinngåelse. Vi får opplyst av kommunen at dette ble fulgt opp gjennom byggemøter, og at kostnadsreduksjon var tema gjennom hele

<sup>31</sup> SHA – Sikkerhet, Helse, Arbeidsmiljø. HMS – Helse, Miljø, Sikkerhet.

byggeprosessen. For å belegge det har revisjonen fått oversendt eksempler på referat fra byggemøter, der det framgår at innsparinger har blitt drøftet.<sup>32</sup>

Når det gjelder pkt 7 i kommunestyrets vedtak i sak 33/15 om oppretting av arbeidsgruppe, så blir det opplyst følgende i e-post 24.2.22: «Representanter fra administrasjonen (Ingrid Slettmoen og Bjørn Bjørke) deltok i hele prosessen og fungerte som «styringsgruppe» i byggeprosessen, men med arkitekt og rådgivere involvert var det ikke behov for involvering av andre pga at avklaringer i denne prosessen var rent byggteknisk. I planleggingfasa derimot var det stor involvering med brukere og ansatte der dette endte opp med valg av løsninger som endte opp i anbudsgrunnlaget.»

---

<sup>32</sup> Bl.a innsparing i garasjebygg, endrede materialvalg, solskjerming, asfaltering.

## 6 VA FURUSJØEN

Først refereres relevante politiske vedtak, deretter informasjon om planlegging av prosjekter. Til slutt beskriver vi gjennomføringen av prosjektet.

### 6.1 POLITISKE VEDTAK

Første sak om VA-utbygging på Furusjøen/Kvamsfjellet ble behandlet av formannskapet 1.4.14 (sak 38/14). I saksframlegget vises det til at det, på bakgrunn av et ønske om bedre standard på hyttene, er gjort en vurdering av mulighetene for å kloakkere hele området fra Vålåsjøen, Furusjøen og Siltjønna, og fram mot Rondablikk/Bjørgebu gjennom å knytte området til offentlig nett. Det vises til at det tidligere er det gjort en vurdering av forurensingssituasjonen i området, og at konklusjonen er at det ikke er mulig med utslipp fra enkelthytter fra hele området. Det vises til at en rapport som ligger ved saken skisserer en løsning, og det er regnet kostnader i forskjellige alternativer som er referert i vedleggene.

I saksframlegget vises det til at rapporten fra rådgivingsfirmaet som er nyttet blir gått gjennom i møtet. I tillegg vil administrasjonen muntlig gå gjennom varianter av finansiering. *«Det er et poeng at kommunestyret i løpet av 2014 tar endelig stilling til prosjektet, bla. fordi det er konkrete prosjekt ombygging / nybygg av fritidseiendommer som ønsker snarlig avklaring, og som vil «presse» på for å få godkjenning for alternativ løsning for sitt tiltak.»*

I vedtaket i sak 38/14 ba formannskapet administrasjonen arbeide videre med prosjektet VA løsninger Furusjøen basert på en modell der det blir lagt til rette for nytt vassverk ved Furusjøen og nødvendig ledningsnett, *«der kommunen står for utbygging av anlegget og krever refusjon for alt ledningsanlegg helt inn til hver hytte som deltar i starten».*

Kommunestyret behandlet 29.4.14 sak 39/14 Prosjektering av VA-løsninger – Furusjøen hytteområde. Vurderingen fra formannskapet i sak der spredt anlegg frarådes, gjentas i saksframlegget.<sup>33</sup> *«For å finne en fullgod løsningsmulighet for alle hytteiere, legges det derfor fram en sak som omhandler offentlig kloakkering.»*

Det henvises til prosjektrapport<sup>34</sup>, og det er beregnet utbyggingskostnader ved ulike alternativer<sup>35</sup>. I saksframlegget er det lagt til grunn at området har ca 335 hytter, men *«enkelte hytter i området er slik plassert at det vil være urimelig dyrt å føre fram ledninger. Det bør derfor være åpning for at noen av disse kan vurderes med muligheter for separate utslipp. Slike forhold må vurderes nærmere når detaljeringen av prosjektet kommer i gang. De øvrige hyttene knyttes sammen i et nett basert på mange små kloakkpumper og noen større pumpestasjoner knyttet sammen med eksisterende ledningsnett i området Rondablikk/Bjørgebu.»*

<sup>33</sup> Vedlagt saken ligger et notat som vurderer - og fraråder - spredt avløp og minirensesanlegg på Kvamsfjellet. Dette notatet er ikke drøftet henvist til i saksframlegget.

<sup>34</sup> Samme rapport som er omtalt i/lagt ved formannskapets sak 38/14, se omtale nedenfor.

<sup>35</sup> Så vidt revisjonen oppfatter siktes det her til to alternativer (regneeksempler). Disse forutsetter like utbyggingskostnader, men ulikt antall hytteiere som kobler seg fra oppstart og over tid. Disse regneeksemplene angår derfor ikke selve utbyggingsprosjektet.



Ifølge saksframlegget er prosjektet kostnadsregnet i flere alternativer der det også vurderes vannforsyning i forskjellige varianter. På bakgrunn av diskusjonen i formannskapet 1. april 2014 ble det nå foreslått å gå videre med en vurdering som gjelder full utbygging av kloakknettet, samt vannverk basert på inntak fra Furusjøen, til en total kostnad på kr. 58,2 mill. + mva.<sup>36</sup> Om kostnadsanslaget står det: «*Prisene er beregnet ut fra kontakt med lokale entreprenører, og menes å være realistiske. Likevel; i dagens situasjon med svært stor aktivitet på alt som har med denne type entreprenørtjenester å gjøre, vil det naturlig nok være usikkerhet til kapasitet og pris. Det er bare hovednettet som er kostnadsregnet i rapporten. Alle stikkledninger av varierende lengde er ikke medtatt.*»

For å få en rask avklaring på om et slikt prosjekt skal videreføres, ble det foreslått å sende en forespørsel til alle hytteeiere for å sjekke interessen for å knytte seg til det offentlige nettet ut fra en beregnet kostnad. Responsen fra hytteeierne skulle ifølge saksframlegget bli brukt til å arbeide videre med et mer forpliktende forhold til dem som ønsker å knytte seg på ledningsnettet. For å få en rask oppstart med flest mulig deltakere anbefales at hytteeiere som deltar fra starten får en kostnadsfordel i forhold til dem som kommer til senere.

Kommunestyret gjorde følgende vedtak angående utbygging av VA-nett i møte 29.4.14, sak 39/14:

1. *Det blir arbeidet videre med tanke på utbygging av offentlig kloakkanlegg og offentlig vassverk ved Furusjøen etter følgende modell:*
2. *Kommunen står for utbygging av anlegget og krever tilknytningsavgift/-refusjon for alt ledningsanlegg helt inn til hver hytte som deltar i starten. Det beregnes kostnader på tilknytting og refusjon på kr.170.000 inkl. mva. slik som skissert i saksframlegget slik at de som deltar i oppstarten får en økonomisk fordel framfor de som kommer med senere.*
3. *Det foretas en undersøkelse blant hytteeierne basert på skissert modell. Når resultatet fra spørreundersøkelsen foreligger blir saken lagt fram for formannskap og kommunestyre for ny vurdering av prosjektet og endelig avgjørelse av om det blir aktuelt med utbygging. Dersom undersøkelsen gir tilstrekkelig respons er intensjon at anlegget bygges ut i økonomiplanperioden 2015-18.*
4. *Det legges frem sak for kommunestyre innen 01.10.2014. I denne saken legges det også frem oppdatert materiale for vann og miljøkvaliteten i Furusjøen.*

Saken ble tatt opp igjen i kommunestyrets møte 20.10.14, sak 93/14. Det framgår av saksframlegget at det var blitt sendt ut en spørreundersøkelse til hytter/tomter i det aktuelle området, til sammen 455 mottok denne. Av disse svarte 115 at de var interessert i tilknytning, 71 svarte at de kunne være interessert på sikt, mens 35 var negative. Ifølge saksframlegget vil anlegget bli forsøkt tilpasset de av hytteeierne som har meldt sin interesse for å få et så gunstig og økonomisk anlegg som mulig. Det er ikke referert noe kostnadsanslag.<sup>37</sup>

I saksframlegget går det fram at prosjektet er kostnadsregnet med vann/kloakk samt pumper til alle de 115 interesserte til en samlet sum på kr. 67 mill. + mva. Dette fordeler seg på 40,5 mill. kr for avløp og 26,5 mill. kr for vann. Det vises til at det var blitt en økning i investeringssummen (fra 58,2 mill kr til 67 mill kr) siden forrige KS-sak fordi stikkledninger og pumper til hver hytte nå er tatt med.

<sup>36</sup> Så vidt revisjonen forstår bygger forslaget på alternativ 2 i prosjektrapporten fra Cowi (vedlagt saken): Hovedanlegg for spillvann og vannforsyning for 335 hytter (prosjektramme 71,4 mill kr inkl mva. (Tilsvaret 53,6 mill kr + mva - revisjonens anmerkning). Alternativ 1 hadde samme antall hytter, men ikke vannforsyning. Alternativ 3 var lik alt 2, men inkluderte overføring av vann til Rondablikk hotell. I Cowi rapport er det gjort rede for premisser og det er lagt inn et påslag for uforutsette kostnader. Alternativene beskrives/refereres ikke i saksframlegget, det gjøres heller ikke rede for hvorvidt eller hvordan premissene fra rapporten er benyttet i kostnadsanslaget.

<sup>37</sup> Det vises til at vedlegg 3 til saken skisserer en løsning der totale kostnader er beregnet. Dette vedlegget tar bare for seg vannbehandlingsanlegg. Vedlegg 1 tar for seg kostnader, men dette er identisk med vedlegg i sak 45/14. Revisjonen antar at det er bilag 4 som menes.



Ved saken ligger regneeksempel utarbeidet fra kommunens selvkostprogram. Oversikten viser at kommunen de første 5-7 årene ikke får økte driftsutgifter. Etter disse årene vil driftsbudsjettet belastes negativt fram til nåverdi er lik null. «Avhengig av bl.a. renteutvikling og antall nye abonnenter ser det ut til at det vil ta ca. 50 år fra investeringen er gjennomført til alle investeringskostnader er tilbakebetalt. Kort oppsummert betyr dette at NFK vil måtte påregne økte kostnader i sitt driftsbudsjett fra ca. år 7 fram til ca. år 50 fordi abonnementskostnader og refusjoner alene ikke dekker alle kapitalkostnadene.»<sup>38</sup>

Det er presisert i saken at det vil være usikkerhet rundt kostnader før tiltaket er detaljprosjektert og har vært ute på anbud. Det vises til at usikkerheten på et slikt prosjekt kan være større enn for andre investeringstiltak, men det er for de fleste tiltak usikkerhet rundt tallene før prosjektet har vært ute på anbud.

Kommunestyret vedtok følgende i sak 93/14:

1. *Kommunestyret vedtar utbygging av offentlig kloakkanlegg og offentlig vassverk ved Furusjøen hytteområde (området fra Vålåsjøen, Furusjøen og Siltjønna, og fram mot Rondablikk/Bjørgebu).*
2. *Kommunestyret ber om at det i forslag til budsjett og økonomiplan for perioden 2015-2018 blir lagt inn midler til prosjektet.*

I vedtakets pkt 4 var det tatt inn forutsetninger og priser for tilknytning til det nye anlegget. Vi refererer ikke disse fordi de ikke angår utbyggingsprosjektet direkte. Som det framgår av pkt. 1 og 2 over inngikk ikke økonomiske rammer for prosjektet i kommunestyrets vedtak i sak 94/14.

Neste sak om utbyggingen ble lagt fram for kommunestyret 18.2.16, sak 17/16. I innledningen til saken heter det at den legges fram for det nye kommunestyret for å sikre god forankring og kjennskap til prosjektet. Kommunestyret fattet følgende vedtak:

1. *Kommunestyret slutter seg til tidligere vedtak om utbygging av offentlig kloakkanlegg og offentlig vassverk ved Furusjøen, jf. KS-sak 93/14 og FS-sak 123/14.*
2. *Ved vesentlige endringer i kostnadsbildet, utover økningen på 2,3 mill. kr. nevnt over, etter at prosjektet har vært ute på anbud skal det legges fram ny sak til behandling i kommunestyret.*

Økningen det vises til i pkt. 2 skyldtes økning i stikkledninger (flere abonnenter enn anslått i forrige sak) og tilskudd til grunneiere for eget borehull.<sup>39</sup>

I kommunestyrets møte 27.6.17, sak 59/17 ble det lagt fram forslag om å bygge ut vann- og avløpsnett for Furusjøen hytteområde m.fl. basert på tilbud som foreligger etter gjennomført tilbudsrunde og oppdaterte kalkyler på det resterende arbeidet. Kommunestyret vedtok følgende:

1. *Kommunestyret bekrefter tidligere vedtak i sak 93/14 den 20/10-2014. Kommunestyret vedtar å bygge ut prosjekt VA Furusjøen med:*
  - *Entreprise 1 – vann og avløpsledninger i utbyggingsområdet.*
  - *Entreprise 2 – pumpestasjoner, høydebasseng og bygging av vannverk ved Furusjøen.*

<sup>38</sup> I regnestykket var det ikke lagt inn driftsutgifter på det nye anlegget, samt at utbyggingen ikke skulle belaste øvrige abonnenter i kommunen.

<sup>39</sup> Det framgår av saksframlegget at vedtakets pkt 2 viser til at prosjektet var innarbeidet i investeringsbudsjettet 2015-2018 (KS-sak 124/14). I gjeldende budsjett/økonomiplan var det avsatt til sammen 71 mill. kr. til planlegging/prosjektering og gjennomføring av prosjektet. I tillegg kommer oppregulering av ubrukte midler fra 2015 på 2,5 mill. kr, jf. vedtak i KS-sak 133/15. Økningen på 2,3 mill kr viser dermed til tidligere vedtatt ramme på 73,5 mill kr, slik at total ramme for prosjektet lagt fram i saken var 75,8 mill kr.

- Driftsovervåking av hele utbyggingsområdet i entreprise 1, 2 og 3.
  - Entreprise 3 – oppgradering av ledningsnett fra Bjørgebu til Måsåplassen inkludert ny pumpestasjon.
  - Fullføring av trekkerør til fiber i tilfelle private aktører ikke ønsker å delta ved utbyggingen.
2. Entreprenesene gjennomføres fortløpende med entreprise 3 som en naturlig fortsettelse når entreprise 1 og 2 er ferdigstilt.
  3. Refusjonsvedtak for områdene Møllehaugen og andre aktuelle arealer som kan benytte seg av ny infrastruktur må treffes før utbygging tar til.
  4. Prosjektet fullfinansieres med de resterende 29,4 mill. kr. eks. mva. i forbindelse med budsjettbehandling av økonomiplanen for 2018 - 2021.
  5. Entreprise 4 som gjelder vannforsyning til de øvrige deler av Kvamsfjellet framover mot Låvåshaugen blir vurdert på et senere tidspunkt når prosjektet er kostnadsvurdert nøyere og utbyggere ønsker å delta gjennom en egen avtale.

Det framgår av saksframlegget at det er beregnet en total kostnad på 102,5 mill. kr ekskl mva. Om grunnlaget for prosjektrammen står det: *Prosjektet har vært på anbud våren 2017. Den siste runden med forhandlinger med de 3 gjenværende entreprenørene er vår / forsommer 2017 gjennomført for entreprise 1, og kostnadene for denne delen er derfor framskaffet slik at det nå er et godt nok grunnlag til å ta en avgjørelse og videre kalkyler for kommende entrepriser.*

Vedlagte kostnadsoppsett fra Norconsult (vedlegg 3) viser detaljert estimerte investeringskostnader basert på tilbud fra entreprise 1, og kalkyler for entreprisene 2, 3 og 4. Enkelte deler er vanskelige å kalkulere, men det er foretatt en grundig vurdering for å ha en så god realisme i kalkylene som mulig.<sup>40</sup> Det er ifølge saksframlegget lagt til en reserve pga usikkerheten i kalkylene. Ifølge teknisk sjef ble posten for uforutsette utgifter fastsatt i samarbeid med Norconsult<sup>41</sup>.

Vedtaket pkt. 4 viser til en økning i forhold til vedtatt økonomiplan, der det er lagt inn 73,1 mill. kr. til prosjektet (inkl. overføringer fra tidligere år). I saksframlegget gis det følgende vurdering av kostnadsrammen: *«De kostnadene vi nå har fått fram etter tilbudsrunder med tilhørende kostnadsregninger på de siste entreprisene ligger stort sett i det nivået man kunne forvente med et økt antall deltakere, og generell prisstigning fra de første kalkylene. Merutgifter i forhold til saken fra 2016 blir 29,4 mill kr. eks. mva.»*

I formannskapetets møte 11.9.19 ble det lagt fram referatsak (sak 71/19) «VA Furusjøen – Gjennomgang». Følgende framgår av protokollen: *«Informasjon gitt i KS 27.8.19 - mulig totalsum 115 mill. Kr. Tallene er høyst usikre, og det vil bli mer presise anslag etter at igangsatte entrepriser nærmer seg slutføring senere i 2019. Det er ikke signaler på at avtalte arbeider kommer over tidligere skissert total sum. På senere informasjon om status på prosjektet vil økonomi bli nærmere belyst.»*

Det er ikke angitt, men så vidt revisjonen forstår, vises det i saken ovenfor til orientering gitt til kommunestyret 27.8.19 i sak 70/19 «Orienteringssak - Status VA.Furusjøen pr august 2019». Vedtaket i saken er at statusrapport VA-Furusjøen tas til orientering. I vedlegg til saken framkommer en samlet prosjektsum på 116,9 mill. kr., med

<sup>40</sup> Entreprise 1 utgjør ifølge Norconsults kalkyle 56,5 mill kr av prosjektrammen på 102,4 mill kr. Teknisk sjef opplyser at entreprise 4 ikke ble gjennomført sammen med de andre entreprisene, men at det i 2022 vil bli igangsatt arbeid som tilsvarer første del av entreprise 4. Det er bevilget midler til dette for 2022.

<sup>41</sup> Usikkerhetsmarginen framgår ikke av saken, men ifølge vedlagte kalkyle fra Norconsult var denne på 5,7 mill kr (tilsvarende 5,6 %).

utgangspunkt i tre entrepriser, driftsovervåking og byggherrens konsulentutgifter. Det framkommer ikke av saken hvordan denne beregningen har påvirket totalrammen for VA Furusjøen, jf. vedtaket i sak 59/17.

Teknisk sjef Bjørn Bjørke opplyser til revisjonen at økningen fra 102,5 til 116,9 mill. kr. dels skyldes kostnadsøkninger i anslagene etter at anbudene ble gjennomført (entreprise 2 og 3), og dels at det ble gjort noen fordyrende endringer i prosjektet. Blant annet ble det noen steder lagt to kloakkledninger i stedet for én.

## 6.2 PLANLEGGING

Vi har spurt kommunen om det ble gjort noen vurdering av alternative løsninger i forbindelse med utbyggingen av vann- og avløpsnett på Kvamsfjellet. Vi får opplyst at det var sentralt å finne fram til en utbygging som ga de laveste livsløpskostnadene, og det ble gjort vurderinger for å sikre dette. Spørsmål om valg av dypt eller grunt ledningsanlegg var basert på erfaringer og driftskostnader som administrasjonen innehar i tillegg til vurderingene fra kommunens konsulenter. Utfra dette ble det valgt frostfritt anlegg (dyp grøft) på kommunale ledninger, mens for private stikkledninger ble det valgt grunne grøfter med preisolerte ledninger med varmekabel. Grunne ledninger er billigere å anlegge, samt gir noe mindre inngrep. Byggekostnaden på kommunale ledninger var ikke avgjørende for valg av dype frostfrie grøfter, det ble lagt vekt på livsløpskostnader og kjente problem på varmekabler.

Forprosjekt ble utarbeidet av konsultentselskapet Cowi AS, med tre utbyggingsalternativer (jf fotnote 36 foran). Dette omhandlet ulike traseer, entrepriseformer, m.m.

Kommunen mente at det ville være mulig å håndtere utbyggingen ved bruk av egne ansatte, dvs at det ikke ble valgt å leie inn ekstern byggeleder. Valget av prosjektorganisering må ifølge teknisk sjef Bjørn Bjørke ses i lys av det er få ansatte som jobber med utbyggingsprosjekter i kommunen, og en må bruke de en har tilgjengelig. Byggeleder Nyheim var engasjert i prosjektet på fulltid. Bjørn Bjørke arbeidet anslagsvis 20 %, og det ble benyttet en sekretær til adm oppgaver i gjennomsnitt (10-20%).

Etter forprosjektet vurderte kommunen, i samarbeid med kommunens innleide konsulent Norconsult (som kommunen hadde rammeavtale med), inndeling i mindre prosjekter/entrepriser og valg av kontraktsform. I planleggingen ble hovedprosjektets innhold brutt ned til mindre naturlige prosjekter/entrepriser. Prosjektet ble delt inn i seks hensiktsmessige entrepriser:

- E 1. VA ledninger, kloakkpumpestasjoner, pumpestasjoner. Totalentreprise. Dette var den største entreprisen.
- E 3-1. Vannverksbygget. Utførelsesentreprise.
- E 3-2. Prosessanlegget. Totalentreprise.
- E 3-3 Inntaksledning. Utførelsesentreprise.
- Møllehaugen høydebasseng. Utførelsesentreprise.
- Driftsovervåking. NL 09. Alminnelig kontrakt for el utstyr, en form for totalentreprise.

For prosjekt E 1 ble det valgt å benytte totalentreprise fordi dette var et teknisk komplisert anlegg, og der grunnforholdene var svært varierende. Det ville ifølge kommunens byggeleder krevd mye arbeid til detaljbeskrivelser for å kunne velge utførelsesentreprise. Dette ble ikke vurdert som realistisk, bl.a fordi kapasiteten i kommunen var begrenset.

For E 3-2 ble det valgt totalentreprise fordi potensielle leverandører har bred erfaring med denne typen anlegg, og det ville blitt svært krevende hvis kommunen skulle stå for prosjekteringen. Prosjektene E 3-1 og E 3-3 var relativt enkle å beskrive for byggherre/konsulent, og dermed var det naturlig å velge utførelsesentreprise.

Kommunen forsøkte å skaffe seg forutsigbarhet i utbyggingsprosjektet ved å inngå tilknytningsavtaler med grunn-/hytteeiere som ønsket vann/avløp innenfor et bestemt område på Kvamsfjellet. Dette ble førende for valg av ledningstrasé. Så fort oversikten over de som har signert tilknytningsavtale forelå, ble VA-traseer planlagt og graveavtale utsendt og inngått.

Markedsprisene viste seg å være langt høyere enn det som var i kalkylen. Det var derfor nødvendig å be kommunestyret om å bevilge større rammer, jf sak 59/17.

## 6.3 GJENNOMFØRING

Først tar vi for oss budsjett og hvordan prosjektet er omtalt i kommunens budsjetter og årsrapporter. Deretter ser vi på rapportering til kommunestyre og formannskap. Til slutt følger øvrig informasjon om gjennomføring av prosjektet.

### *Budsjetter og årsregnskaper/-rapporter*

Vi har fått oversendt prosjektrekskap gjennom prosjektperioden som viser kostnader fordelt på kalenderår. Tabellen i vedlegg 2 viser at hovedtyngden av investeringen ble gjennomført i årene 2018 - 2021.

Årsrapportene for 2018 og 2019 nevner utbyggingen av VA på Kvamsfjellet, men omtaler ikke økonomiske sider av denne. Årsrapport 2020 har en noe bredere omtale av prosjektet, og viser til at det nærmer seg ferdigstilling. Under «Vesentlige budsjettavvik», rammeområde sektor administrasjon (s 13), står det: *«På enkeltprosjekta er det største avviket knytt til prosjekt 3050 Furusjøen V/A (mindreforbruk i 2020 på 10 mill. kr.). Det gjenstår noko arbeid på prosjektet til 2021, samt sluttavrekning, og midla som står att i 2020 vil difor bli ført opp att i 2021 (oppregulert/re-budsjettet).»*

Flere steder i årsrapportene for 2019 og 2020 kommenteres at investeringsbudsjettet har blitt nedregulert, og at budsjettet skal oppreguleres tilsvarende for året etter, f.eks er det omtalt slik i årsrapport 2019 (side 10): *«Investeringsbudsjettet var regulert ned med til saman 75,4 millionar kroner i KS-sak 80/19 og 117/19. I 2020 skal investeringsbudsjettet regulerast opp att, saman med andre pågående prosjekt vidareført frå 2019. Finansieringa går ikkje utover tidlegare vedtatt budsjett og budsjettendringar.»*

### *Rapportering til kommunestyre og formannskap*

Kommunestyret fikk 27.8.19 en orientering i sak 70/19 «Orienteringssak - Status VA.Furusjøen pr august 2019» . I vedlegg til saken framkommer en samlet prosjektsum på 116,9 mill kr. Det gjøres ikke rede for kostnadene i saksframlegget, det vises til at *«tabell i vedlegget viser status på økonomien så langt, men samlet sett blir det en del overskridelser basert på at anbudene har endt opp langt over kalkylene.»*

Formannskapet fikk fem statusrapporter om VA Furusjøen i 2021. Vi får opplyst at hyppigere rapportering ble besluttet administrativt i lys at dette ble vedtatt som rutine for Givra-utbyggingen (omtales kapittel 6), og at dette også kunne være hensiktsmessig også for VA Furusjøen.

I alle statusrapportene vises det til at prosjektet har en investeringsramme på 117 mill kr, jf vedtak i kommunestyresak 59/17. I alle framlegget til alle sakene er det et kapittel om status/framdrift og et om «økonomi inkl innbetaling av tilknytningsavgift». Alle statusrapportene er vedtatt enstemmig av formannskapet.

Ifølge den første statusrapporten, som ble lagt fram 28.1.2021, er intensjonen at prosjektet i sin helhet skal være ferdig innen utgangen av sommeren 2021. *«Prosjektet vil, slik vi ser det nå, bli avsluttet innenfor tildelt ramme.»* Dette er gjentatt i statusrapporter i formannskapet 5.5.21 og 26.8.21.

I statusrapporten behandlet i formannskapet 18.10.21 går det fram at endelig overføring av anlegget skal skje 2 år etter at prøvedrift er startet. Prøvedrifta startet i mars 2020, slik at endelig overtakelse av anlegget skjer i mars 2022. Når det gjelder økonomi heter det at *«Prognosen tilsier fortsatt at prosjektet vil bli avsluttet innenfor tildelt ramme, men det er ønske om ny ledning ved Måsåplassen som bør bygges for å få en stabil drift, og denne ser det ikke ut til at det er penger til overs for å bygge. Et evt. slikt tiltak ved Måsåplassen må vurderes sammen med andre tiltak i kommende budsjettarbeid for perioden 2022-25.»*

I statusrapport nr 5 (formannskapet 7.12.21) vises det til at i forslag til budsjett for 2022 er utvidelse av ledningsnett Måsåplassen/Klevstadlykkja lagt inn med 2 mill. kr. i 2022.

Pr april er det ikke lagt fram statusrapporter for formannskapet i 2022. Vi får opplyst at dette skyldes lite aktivitet på prosjektet gjennom vinteren.

#### *Innhentet informasjon*

I VA Furusjøen ble det valgt å benytte byggeleder fra egen organisasjon. Det viste seg at kapasiteten ble for liten, noe som kommunen har lært av ifølge teknisk sjef Bjørn Bjørke. Spesielt ble det problematisk at kommunen måtte forholde seg til svært mange grunneiere (190), og at det var både problemer og konflikter knyttet til flere av disse. Det var også en utfordring å holde tritt i kommunikasjonen med alle grunneierne. Oppfølgingen overfor entreprenør kunne også vært bedre, men det var ikke på dette området det sviktet mest.

I VA Furusjøen ble oppstarten noe forsinket høsten 2017. I tillegg ble det forsinkelser underveis i prosjektet pga at det ble nødvendig med flere ekspropriasjoner. Dette gjorde at framdriften måtte justeres fordi entreprenøren måtte «gå utenom» eiendommer der eier ikke hadde gitt tillatelse. Koronapandemien medførte også noe forsinkelser, bl.a fordi tyske montører ikke fikk slippe inn i landet. I forhold til forutsetningene ved oppstart anslås at utbyggingen ble forsinket med om lag 1,5 år. Krevende værforhold den første vinteren og varierende grunnforhold skapte også utfordringer for gjennomføringen.

I VA Furusjøen var det som nevnt i kapittel 5.2 kun teknisk sjef og den interne saksbehandleren/byggelederen som var involvert og de deltok på alle møter. Vi får opplyst at det ikke ble sett som nødvendig med skriftlige rutiner mellom disse to.

Kommunikasjon med entreprenør på E1 ble lagt inn i prosjekthotell. Under anleggsperioden på E-1, var det byggemøter hver 14. dag og referat og avvik ble lagt inn i prosjekthotellet av totalentreprenøren. For de andre entreprisene ble dette løst via e-postkorrespondanse, da kommunen ikke har noe eget prosjekthotell som kan brukes.

Vi får opplyst fra kommunedirektør at det vil være naturlig å sluttrapportere/sluttevaluere hele prosjektet. Ifølge teknisk sjef Bjørn Bjørke vil en evaluering måtte planlegges med hensyn til hvilke viktige momenter som bør tas med. Temaer kan være: forprosjektet i 2014, andre utredninger, størrelser på prosjektet, byggeledelse, valg av entrepriseform, prosjektering, oppfølging på byggeplass, SHA (Sikkerhet, Helse, Arbeidsmiljø) m.m. Når denne rapporten skrives ferdig er det ikke klart når en slik evaluering kan foreligge.

## 7 FLOMSIKRING GIVRA

---

Først refereres relevante politiske vedtak, deretter informasjon om planlegging av prosjekter. Til slutt beskriver vi gjennomføringen av prosjektet.

### 7.1 POLITISKE VEDTAK

Bakgrunnen for saken var at elva Givra hadde vært utsatt for flom flere ganger. Som følge av dette ble det søkt Norges vassdrags- og energiverk (NVE) om tilskudd til flomsikringstiltak i 2018. Det ble i 2019 innvilget tilskudd på 16 mill. kr. til tiltaket.

Flomsikringsprosjektet ble gjennom politisk behandling i 2018 og 2019 slått sammen med «Byutvikling Vinstra», og prosjektet ble derfor et mer omfattende prosjekt enn først forutsatt. Kommunestyret hadde vedtatt en visjon for sentrumsutvikling gjennom prosjektet Vinstra 2046, og at området kalt "Vinstra Park" skulle prioriteres først. Deltaljreguleringsplan for Givra del 1 ble vedtatt av kommunestyret 18.2.20 (sak 2/20).

I møte 3.11.20, sak 94/20 «*Detaljreguleringsplan for Vinstraparken - 2. gongsbehandling*» vedtok kommunestyret blant annet å imøtekomme innsigelser fra Fylkesmannen i Innlandet til detaljreguleringsplan som hadde blitt lagt ut for offentlig ettersyn.<sup>42</sup> Kommunestyret vedtok enstemmig detaljreguleringsplanen for Vinstra Park.

I samme møte, sak 95/20 ble det lagt fram sak om investeringer knyttet til flomsikring av Givra og Vinstra park. Ifølge saksframlegget har ikke kostnader knyttet til flomsikring av Givra vært lagt fram som egen politisk sak tidligere, disse har så langt vært søkt innarbeidet ved behandling av investeringsbudsjettet ut fra foreliggende kunnskap. Det vises i saken til at det nå foreligger en komplett kostnadskalkyle utarbeidet av Norconsult, der de ulike kostnadsmomentene er innlemmet.<sup>43</sup>

Det går fram av saksframlegget at arbeidet med sikring av Givra og opparbeiding av park er delt opp i tre deler med slik planlagt framdrift:

- Entrepriise 1 – sikring fra Skåbuveien og langs Givravegen. Blir fullført primo 2021.
- Entrepriise 2 – sikring av Givra gjennom Vinstra Park og opparbeiding av park. Planlagt oppstart primo 2021.
- Entrepriise 3 – sikring fra Sundheimsvegen og ned til Lågen. Oppstart ultimo 2020.

Ifølge saksframlegget vil bygging av flerbrukshus trolig kunne starte opp tidligst i 2023. I forslaget til investeringsbudsjett for 2021-2024 er det ikke lagt inn midler til bygg. Dette må eventuelt innarbeides ved neste revisjon av investeringsbudsjettet.

---

<sup>42</sup> I planen er det laget plankart for området med tilhørende planbestemmelser. Her er det nedfelt utforming av samferdselsstruktur, utforming av friområder, byggehøyder, tomteutnyttelse (boliger), etc.

<sup>43</sup> Denne kalkylen er ikke vedlagt saken. Det vises i saksframlegget også til tilleggsnotat sendt fra leder/teknisk av 28.10.20 og to notater sendt fra kommunedirektøren av 2.11.20. Det ene av disse er utarbeidet i fellesskap mellom teknisk/plan, økonomisjef og kommunedirektør. Det andre er utarbeidet av Norconsult i samarbeid med NFK v/leder teknisk/plan. Ingen av disse notatene er vedlagt saken. Vi får opplyst at disse ble utarbeidet og sendt ut på grunnlag av spørsmål som kom i formannskapet og etter dette møtet, og var derfor ikke med som vedlegg. Notatene ble lagt fram i møtet.



I møte 3.11.20, sak 95/20 vedtok kommunestyret følgende:

1. *Kommunestyret gir sin videre tilslutning til flomsikring av Givra, opparbeiding av Vinstra Park og utbedring av vann- og avløp i området, slik at dette blir innenfor en investeringsramme på totalt 100 mill.kr. ekskl. MVA, hvorav det forventes eksterne tilskudd på i størrelsesorden 25 mill. kr.*
2. *Det forutsettes at tidligere avsatte midler til ulike prosjekt i området, 44,3 mill.kr, inngår i ovennevnte investeringsramme.*
3. *Mulige innsparinger på parkelementer på 6,5 millioner kroner (jf. tilleggsnotat fra adm. av 02.11) skal legges inn som opsjoner i anbudskonkurransen. Før innløsning av opsjonene skal disse opp til politisk behandling i formannskapet.*
4. *Formannskapet skal holdes løpende orientert om framdrift og økonomisk status i prosjektene.*

Sammenlignet med forutgående vedtak i formannskapet 28.10.22 (sak 138/20) ble det tatt inn i pkt 1 at det forventes eksterne tilskudd på om lag 25 mill kr. Pkt 2-4 i kommunestyrevedtaket innebar endringer (pkt 2) og tillegg til vedtaket i formannskapet (pkt 3 og 4).

Vi får opplyst fra teknisk sjef Bjørn Bjørke at investeringsrammen på 100 mill kr ekskl mva var basert på en kalkyle fra 2017, utarbeidet på foreløpige planer. På tidspunktet for omtalte sak så var to anbud innkommet og det tredje var under utarbeiding.<sup>44</sup> Dette framgår av et av notatene som ble framlagt i møtet. Det går ikke fram av saken at det var lagt inn en post for uforutsette utgifter, eller hvor stor denne var. Ifølge notat til kommunestyret var det satt av 12,8 mill ekskl mva til avsetning for reserver.

Revisjonen får opplyst av teknisk sjef at utførelsesentreprise ble valgt for alle tre entreprisene. Dette bl.a. med bakgrunn i at Norconsult var kontrahert for oppdrag å vurdere behov og utførelse av flomsikring. Det ble da naturlig og rett at de prosjekterte hele anlegget.

I sitt møte 26.11.20, sak 153/20 vedtok formannskapet rutiner for rapportering vedr. investeringsprosjektene flomsikring av Givra og Vinstra park:

*2.1 Det skal annenhver måned gis tilbakemelding til formannskapet om status i prosjektene med hensyn til: Økonomi, dvs. regnskap, avvik fra budsjett (se pkt.3) og oppdatert kostnadsprognose. Framdrift, dvs. avvik fra tidsplan og stipulert framdrift.*

*Eventuelle usikkerhetsmoment under gjennomføringen av prosjektene.*

*2.2 Det skal rapporteres første gang i formannskapsmøtet i januar.*

*3. Etter gjennomføring av prosjektene skal det utarbeides en sluttrapport med beskrivelse av prosjektene, mål- og kravoppfyllelse, økonomi, framdrift og hva har vi lært av disse prosjektene.*

Kommunestyret vedtok 27.10.21, sak 85/21 å bevilge 8,4 mill kr til parkelementer. I saksframlegget vises det til kommunestyrets sak 52/21 hvor det ble vedtatt at det arbeides videre med detaljering av parkelementer:<sup>45</sup> «Disse prises, og ut fra kostnadene kan det i høst legges fram sak for å avgjøre hvor mye og hva som skal gjennomføres av de foreslåtte løsningene.» Det blir foreslått at kostnadene på 8,4 mill. kr. i sin helhet innlemmes i budsjett- og økonomiplanen for 2022-25. «Intensjonen bør, etter administrasjonens oppfatning, være at dette kommer på plass i 2022, slik at parken kan tas i bruk høsten 2022. Det betyr i så fall at dette skal ha prioritet i 2022, og at

<sup>44</sup> De to anbudene utgjorde ca 27 mill kr av den totale rammen på 100 mill kr + mva.

<sup>45</sup> I saken vises det til sak 54/21, det riktige skal være sak 52/21.



andre nye/utvida investeringsprosjekter må komme senere i perioden. Dette kan også gjelde prosjekter som ligger inne i gjeldende økonomiplan.»

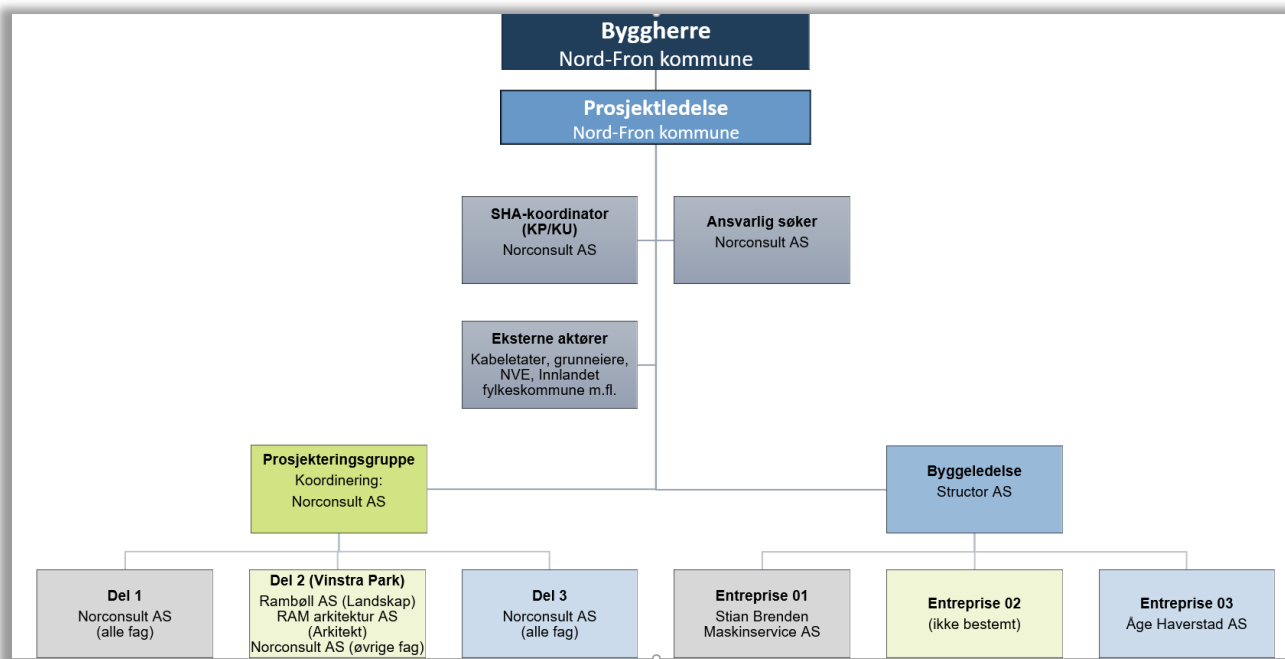
Ifølge økonomisjef Torild Skard Weikle innebærer vedtaket i sak 85/21 en kostnad på 8,4 mill. kr. eks. mva. ut over den opprinnelige rammen på 100 mill. kr, slik at totalrammen øker til 108,4 mill. kr. Denne økte kostnaden er lagt inn i budsjettet for 2022.

## 7.2 PLANLEGGING

Teknisk sjef Bjørn Bjørke opplyser at behovet for utbygging var gitt ut fra at det var helt nødvendig med flomtiltak, det var flommer i Givra i 2011, 2013 og 2017. Ulike tiltak ble utredet sammen med konsulent, og det ble søkt om (og innvilget) midler til flomsikring. Han mener at det ikke var aktuelt med flere alternative løsninger, det eneste valget var egentlig om det skulle være en åpen eller lukket elveløsning på den siste delen ut i Lågen. Hva angår parken var det heller ikke relevant å snakke om alternative løsninger ettersom det ikke var påkrevd, men politisk ønskelig å lage en park. Administrasjonen la fram en løsning som ivaretok politikernes ønsker.

Prosjektet ble organisert i tre deler. Dette var naturlig fordi innsigelser fra NVE gjorde det nødvendig med ny reguleringsplan for den delen av utbyggingen som ligger i delprosjekt 2.

Prosjektet er organisert på følgende måte:



Kilde: Notat sendt ut i forbindelse med kommunestyresak 95/20. Entreprise 2 var ikke tildelt da saken ble behandlet.

Da Givra-prosjektet startet opp ble det, med bakgrunn i erfaringene fra VA Furusjøen, valgt å benytte ekstern byggeleder. Ettersom VA Furusjøen ikke var avsluttet da Givra startet opp, var det uansett ikke kapaistet til å benytte folk fra egen organisasjon. Tre ulike ansatte har ansvar for hvert av delprosjektene. Kommunen leide inn to konsulenter for å beregne kostnadene til flomsikring. Til Vinstra Park har det vært benyttet både konsulent og landskapsarkitekt.

## 7.3 GJENNOMFØRING

Først tar vi for oss budsjett og hvordan prosjektet er omtalt i kommunens budsjetter og årsrapporter. Deretter ser vi på rapportering til kommunestyre og formannskap. Til slutt følger øvrig informasjon om gjennomføring av prosjektet.

### *Budsjetter og årsregnskaper/-rapporter*

Tabellen i vedlegg 2 viser at hovedtyngden av investeringen er gjennomført fra 2020.

Planlegging av sikringstiltak for Givra og utvikling av området Vinstra Park er omtalt i årsrapporten for 2019. I årsrapporten for 2020, s 17 vises det til at kommunestyret 3.11.2020, jf. KS-sak 95/20, vedtok videre tilslutning og bevilgning av midler til flomsikring av Givra og opparbeiding av Vinstra park. *«Flaumsikring langs Givra sin øvre del vart gjennomført i 2020 og berørte fleire private eigedommar. Her vart det, i tillegg til sikring av eigedommane mot flaum, også omlagt vatn og kloaknett som følgje av at kloaknettet hadde stor innlekking. Ferdigstilling i dette området blir gjort i 2021. Den nedre delen, fra Lågen og gjennom Sundheimsvegen, starta opp mot slutten av året og vil pågå inn i 2021. Til dette prosjektet går NVE inn med 50 % av kostnadene til sikringsarbeida.»*

### *Rapportering til kommunestyre og formannskap*

Som nevnt vedtok formannskapet i sak 153/20 at prosjektene knyttet under Givra-/Vinstra Park-utbyggingen skulle statusrapporteres annen hver måned. Formannskapet fikk seks statusrapporter i 2021. Rapportene inneholder oversikt over økonomisk status, framdrift og usikkerhetsmomenter/nye momenter. Alle statusrapportene er vedtatt enstemmig av formannskapet.

I den første framdriftsrapporten (sak 10/21) framgår at det er felles ekstern byggeledelse på alle de tre entreprisene. Pr. 31.12.20 forventes at prosjektet vil holde seg innenfor tildelt ramme. Det er oppdaget et rørstrekk beliggende under gamle overvannsrør, noe som ikke var kjent ved oppstart av prosjektet. Rørene må tas opp og det vil fordyre noe, men vil ikke innebære kostnader utenom den reserven som er satt opp på prosjektet.

I statusrapport nr. 3 (sak 57/21) framgår at prognosen fra Norconsult viser at prosjektet er innenfor den økonomiske rammen. *«Nye momenter, som det har vært rapportert om i statusrapport 1 og 2, men som ikke var med i opprinnelig prognose (kjøp/riving boliger, forurensa masse, fjerning av rør), har gjort at sikkerhetsmarginen er redusert til 6 mill. kr., men det legges til grunn at det aller meste av kostnader nå skal være kjent. Det betyr at innenfor ramma på 100 mill. eks. mva. vil det være midler til å utløse opsjonene på Vinstra park.»*<sup>46</sup> I tillegg ble det foreslått å prosjektere scene, anslått til 0,1 mill. Formannskapet vedtok i saken å ta ut opsjonen, samt å prosjektere scene.

Ifølge statusrapport nr 4 (87/21) var det oppdaget forurensede masser under Skåbuvegen. Kostnaden er uavklart, men det er forventet at prosjektet fortsatt kan ferdigstilles innenfor de avsatte sikkerhetsmarginene.

<sup>46</sup> Opsjonen det siktes til omfatter ferdigstilling av dekke til torgplassen / scene foran hallen, ferdigstilling av øvre del/hoveddel amfi inkl. gangveier i amfien samt noe benker/grønt og liten lekeplass på et mindre område ved hallen. Opsjonen er kostnadsregnet til 2,7 mill. kr.

Statusrapport nr 5 ble behandlet av formannskapet 18.10.21 (sak 110/21). Ettersom saken innholdt en bevilgning, så ble den også behandlet av kommunestyret (27.10.21, sak 85/21). Av statusrapporten framgår at prosjektet forventes å ferdigstilles innenfor vedtatt ramme, det opplyses også at marginene er minkende.

Ifølge den siste statusrapporten i 2021, som ble lagt fram for formannskapet 7.12.21 (sak 149/20), var det pr 29.11.21 påløpt kostnader på 67,1 mill. kr. eks. mva. på prosjektene. Prosjektet er forventet å ferdigstilles innenfor ramma. Det er gjort en gjennomgang som viser at det fortsatt er marginer igjen, selv om det viser seg at parkelementene blir noe dyrere enn forutsatt og tilskuddet fra fylkeskommunen blir noe lavere. Det er funnet noe mer urene masser i nærheten av parkeringsområdet ved Vinstrahallen. Kostnader til dette er også innenfor sikkerhetsmarginen.

Den foreløpig siste statusrapporten ble behandlet av formannskapet 17.2.22 (sak 16/22). Pr. 9.2.22 påløpt kostnader på 70,2 mill. kr. eks. mva. (av en totalramme på 108,4 mill. kr). Ifølge saksframlegget er prosjektet fortsatt forventet å ferdigstilles innenfor vedtatte rammer. Det framgår også at entrepriser 1 og 2 er ferdigstilt.

### *Innhentet informasjon*

Det føres ifølge Torild Skard Weikle prosjektrekningskap på alle prosjekter. Med rutinene som er innført for politisk rapportering i 2021 tas det ut tall fra prosjektrekningskapene når adm. lager saken til formannskapet. Før denne rapporteringen ble innført var det ikke rutine å rapportere på enkeltprosjekter i løpet av året. Det er administrative statusmøter gjennom året, der prosjektledere og tjenesteleder for Teknisk deltar sammen med økonomisjef og økonomikonsulent.

Givra har ifølge teknisk sjef Bjørn Bjørke blitt liggende litt etter planen, hovedsakelig fordi kommunen har måttet jobbe med regulering parallelt med at prosjektet har skredet fram. Det var kjent at det skulle foregå slik, men reguleringen har tatt noe mer tid enn antatt.

Det ble tatt høyde for at det kunne finnes forurensede/urene masser i grunnen, og kommunen fikk gjort prøvegravinger. Kommunen mener det ble gjort tilstrekkelige tiltak, og at det ville vært vanskelig å avdekke de forurensede/urene massene som har dukket opp underveis (del 2 og 3). De forurensede/urene massene var delvis under asfalt og på privat grunn. Vi får opplyst fra teknisk sjef at dette er kostnader som i sin helhet bæres av kommunen fordi entreprenør ikke har ansvar for forurensing i grunnen.

Det har også vært noe kostnadsøkninger pga Covid og leveranseproblemer i kjølvannet av den. Dette er også kostnader som det var vanskelig å forutse.

I Givra-prosjektet er det engasjert ekstern byggeleder som har all oppfølging overfor entreprenør. Kontrakten med byggeleder-firmaet fastsetter hvilke oppgaver som ligger i tjenesten. Alle endringer og avvik, herunder tilleggsarbeider, drøftes i byggemøter hver annen uke, der kommunens folk er med. Byggeleder kan bare gjøre endringer som ligger innenfor ramma. Alle endringer logges og føres inn i «prosjekthotell», dette gjøres både av kommunen, byggeleder og entreprenørens folk, og gjør det bl.a. mulig å følge framdrift, endringer, etc i hele prosjektets gang. Dersom entreprenøren (eller andre involverte) finner avvik er det egne rutiner for dette – det skal sendes avviksmeldinger. Når det er aktuelt å foreta endringer skrives det endringsmeldinger. Kommunikasjon med entreprenør og konsulenter er lagt inn i prosjekthotell.

Vi får opplyst at pr. februar 2022 har framdriften stort sett vært i henhold til det som var planlagt. Del 1 og del 3 er ferdig, mens del 2 antas å bli ferdig i juni.<sup>47</sup> Kommunens prosjektledere mener at organisering og gjennomføring har fungert greit både internt og i forhold til byggeleder, konsulenter/arkitekter og entreprenører. Delingen i tre prosjekter har vist seg hensiktsmessig, og det har vært samordningsfordeler ved at det har vært samme entreprenør på to av delprosjektene. Ifølge teknisk sjef har forholdet til grunneierne stort sett vært ok. Dette har ikke skapt problemer og forsinkelser, slik tilfellet var i Furusjøen-utbyggingen.

---

<sup>47</sup> Ifølge kommunens prosjektledere vil det legges ut nye oppdrag knyttet til Vinstra Park i løpet av våren, for utførelse til høsten. Disse kommer i tillegg etter vedtak i kommunestyret til det som ble vedtatt i 2020.

## 8 REVISJONENS VURDERINGER

---

I dette kapitlet vurderer vi de innsamlede dataene opp mot revisjonskriteriene som vi utledet i kapittel 3.7. Kriteriene er angitt i overskrifter, eventuelt i forkortet versjon. Det er både gitt generelle vurderinger, og vurderinger knyttet til hvert av de tre aktuelle prosjektene. Vurderingene skal gi grunnlag for å konkludere på problemstillingene. Konklusjonene gis i kapittel 9.

### 8.1 PROBLEMSTILLING 1

**Problemstilling 1: Skjer planlegging av større investeringsprosjekter på en tilfredsstillende måte i Nord-Fron kommune?**

#### *Vurderinger av behov i tidlig fase*

Det bør i en tidlig fase av kartlegging/utvikling av et investeringsprosjekt foreligge en analyse av hvordan prosjektet bør utformes for å ivareta viktige behov for kommunens innbyggere. Behovsanalysen bør dessuten forankres politisk. Etter revisjonens oppfatning er både relevansen/nyttens av en behovsanalyse, og hvordan dette er blitt løst, ulikt for de tre prosjektene som er vurdert.

Sundheim II hadde en lang forhistorie, der utbyggingen ble sett i sammenheng med hvordan andre tjenester i kommunen skulle plasseres. Revisjonen vurderer at det gjennom utredningsarbeidet, som startet allerede i 2009, ble foretatt en grundig vurdering av behov, der behovene blant annet ble vurdert opp mot politiske mål/ønsker om dekning av institusjonsplasser i kommunen.

I prosjektet VA Furusjøen vises det i den første kommunestyresaken (39/14) til at saken hadde bakgrunn i ønske om bedre standard på hyttene. I tillegg vises det til positive effekter mht miljø og næringsutvikling. Revisjonen kan ikke se at det var gjort noen samlet behovsvurdering i saksframlegget til sak 39/14, og det ble så vidt vi er kjent med ikke gjort behovsvurderinger som ligger til grunn for saken.

Revisjonen er av den oppfatning at det i prosjektet Givra/Vinstra Park er mindre relevant å etterlyse behovsvurderinger ettersom flomtiltak var påkrevd etter flere flommer i området, jf at det ble gitt tilskudd fra NVE til flomtiltak. Utvikling av området Vinstra Park var satt i gang etter ønske fra politisk hold, og prosjektet er ikke relevant med hensyn til å dekke behov knyttet til kommunens lovpålagte tjenester.

#### *Vurderinger av alternativer i tidlig fase*

Når det foreligger et behov som løses, eventuelt et mål som skal oppnås, er det viktig å utrede alternative løsninger/konsepter for best å dekke innbyggernes behov, eventuelt for å oppnå fastsatte mål. Ulike alternativer bør utredes, mao. vurdere fordeler og ulemper ved hver av disse, både med hensyn til kostnader, på kort og lang sikt, og hvordan de ulike alternativene dekker de behov investeringen skal dekke. Alternativene som utredes bør

da være reelle gjennomførbare alternativ og ikke kun urealistiske beskrivelser for å lande på en forhåndsbestemt løsning.

Vurderingene i sak 77/13, der kommunestyret sluttet seg til prosjektgruppas forslag om å bygge ut Sundheim, var basert på anbefalingene i styringsdokumentet for framtidens omsorgstjenester. Som nevnt vurderer revisjonen at det i prosessen ble gjort grundige vurderinger av behov, men vi kan ikke se at det ble foretatt noen analyse av alternative løsninger for utbyggingen av Sundheim II, bortsett fra at lokalisering av fysioterapitjenesten i kommunen ble vurdert. Etter revisjonens vurdering ville det vært riktig i denne fasen å foreta en selvstendig vurdering av alternative utbyggingsløsninger i forbindelse med videre utbygging av Sundheim II, selv om det var lagt et grunnlag tilbake i 2009 med utbygging av Sundheim i til sammen fem trinn.

Valget av utbyggingskonsept/-modell for VA Furusjøen ble i realiteten fattet av kommunestyret 29.4.14, sak 39/14, selv om det formelle utbyggingsvedtaket ble fattet senere samme år i sak 93/14. Etter revisjonens oppfatning burde derfor sak 39/14 inneholdt en vurdering av utbyggingsalternativer. Vi kan ikke se at dette var tilfelle. Det ble riktig nok foretatt en vurdering av utslipp fra enkelthytter (minirensesanlegg), men vurdering av alternative utbyggingsløsninger for øvrig var begrenset til å vise til vedlagt prosjektrapport, samt forutgående drøfting i formannskapet. Rapporten skisserte i realiteten to ulike løsninger; hovedanlegg for spillvann, henholdsvis med og uten vannforsyning for 335 hytter. Verken disse løsningene eller andre mulige utbyggingskonsepter ble vurdert i saksframlegget.

For Givra/Vinstra var det laget detaljreguleringsplan for området, der det gjennom en bred prosess var laget et konsept for utnyttelse av området. Revisjonen er derfor usikker på hvor naturlig det er å etterlyse en bred analyse av alternativer ettersom saken kort tid etter ble lagt fram som en investeringssak for kommunestyret.

#### *Faseinndeling, kostnadsanslag, premisser, usikkerhet*

Veilederen «Byggeprosessen», omtalt i kapittel 3.7 har en modell for faseinndeling. For mindre kommuner som Nord-Fron er det muligens lite realistisk å etterlyse prosjektgjennomføring inndelt i mange faser. Etter revisjonens oppfatning bør det imidlertid som minimum være en avgrensing mellom tidlig fase og gjennomføring, mao. at det foreligger et forprosjekt som blant annet klarlegger usikkerhet og sentrale forutsetninger for det utbyggingskonseptet som foreslås. Det har ikke vært laget forprosjekt for noen av de tre prosjektene vi har sett på i denne forvaltningsrevisjonen.

De første kostnadsanslagene er ikke grunnlag for bevilgninger, men tjener som informasjon for beslutningstakerne om kostnadsnivå og konsekvenser av å velge ulike alternativer. Det er uheldig dersom kostnadsoverslaget er alt for lavt, siden det kan gi feilaktige forventninger til politikerne i forhold til senere beslutninger. Revisjonen mener at det i liten grad er redegjort for hva de ulike kostnadsanslagene i saksframleggene omfatter i tidligfasen av prosjektene. Kommunen har ikke noen felles måte eller oppsett å presentere slike anslag på. Dette utdypes nedenfor for de tre prosjektene.

I saken der kommunestyret vedtok å gå videre med Sundheim II-prosjektet (77/13) var det laget en beregning av brutto investeringskostnader. Som det går fram av saken var dette relativt enkle beregninger, det framkommer ikke av saken hvordan disse er foretatt, og det er heller ikke opplyst om usikkerhet i anslaget. Så vidt revisjonen er kjent med var det heller ikke gjort konkrete vurderinger av usikkerhetsfaktorer eller foretatt konkrete beregninger.

Når saken legges fram på nytt i sak 23/15, så er prosjektet blitt sendt på anbud og kontrollregnet. Samlet prosjektsum har økt fra 142,6 mill kr til 204,5 mill kr. Som nevnt i kapittel 5 tilskrives økningen både at flere elementer er regnet inn, at post for usikkerhet er inkludert, samt en mulig økning i prisnivået for entreprenørtjenester. Det framgår av neste sak i kommunestyret (sak 33/15) at prosjektsummen på 204,5 mill kr er et resultat av anbudskonkurranse (hovedentreprise), og at kommunen ikke kan endre/reforhandle prosjektet uten risiko for erstatningskrav fra aktuelle leverandører.

Etter revisjonens vurdering var kostnadsanslaget i sak 77/13 ufullstendig, det var verken opplyst hvilke premisser som lå til grunn for anslaget, hva som var inkludert av arbeider og utstyr eller gjort rede for usikkerhet. Vi oppfatter at administrasjonen tok selvkritikk på dette i saksframlegget til sak 33/15, der det ble gjort rede for muligheten til å endre den økonomiske rammen for prosjektet.

Kommunestyret vedtok i sak 39/14 å gå videre med prosjektet VA Furusjøen ut fra foreslått modell. Totalkostnaden angis her til 58,2 mill kr + mva, basert på kontakt med lokale entreprenører. Som nevnt i kapittel 6.1 antar revisjonen at dette anslaget bygger på alternativ 2 fra Cowis rapport, uten at dette er angitt i saksframlegget. Det er ut fra dette nærliggende å anta at kommunens anslag bygger på premissene i Cowis rapport, men det er ikke gjort rede for dette i saken. I neste sak 94/14, der kommunestyret vedtok utbyggingen, så er det laget et nytt kostnadsanslag (67 mill kr + mva). Dette er basert på anslaget i sak 39/14, med tillegg av noen nye kostnadselementer.

I sak 59/17 ble det lagt fram en samlet investeringsramme på 102,4 mill kr + mva. Grunnlaget var her pristilbud på entreprise 1 og kalkyler for de øvrige tre entreprisene. Det framgår altså av saksframlegget at alle de fire entreprisene var inkludert i kalkylen, men ifølge kalkylen og innhentet informasjon var ikke entreprise 4 inkludert.

Etter revisjonens vurdering var det i kostnadsanslaget i sak 39/14 verken opplyst hvilke premisser som lå til grunn for anslaget, hva som var inkludert av arbeider og utstyr eller gjort rede for usikkerhet. Kostnadsrammen økte fra 58,2 mill kr, til 67 mill kr, til 102,4 mill kr og senere til 115/116,9 mill kr. Det er naturlig at anslag i en tidlig fase er mer usikre enn når prosjektet nærmer seg ferdig. Jo mer komplekst prosjektet er, jo større vil usikkerheten også være. Det er heller ikke mulig å eliminere all risiko i en slik tidlig fase. Det som er viktig er at premisser og usikkerhet blir tydelig kommunisert, at dette blir gjort kjent for beslutningstakerne (kommunestyret), og at dette kan ivaretas i den videre prosessen. Revisjonen vurderer at dette prosjektet i utgangspunktet var relativt komplekst og usikkerheten høy, noe den senere økningen i kostnadsramme også tilsier.

Sett i sammenheng med at kommunestyret etter vår oppfatning ikke fikk seg presentert reelle utbyggingsalternativer i en tidlig fase, så innebærer dette at kommunestyret hadde svakere beslutningsgrunnlag enn nødvendig. Om dette kunne ha ført til lavere kostnader enn det som har blitt tilfelle, er imidlertid en annen sak, og noe som det ligger utenfor dette forvaltningsrevisjonsprosjektet å vurdere.

Prosjektet Givra/Vinstra hadde en langt kortere «historie» i de politiske organene ettersom investeringsrammen ble vedtatt allerede i den første saken som ble lagt fram om dette prosjektet (sak 95/20). For revisjonen ser det ut som at premissene for dette prosjektet i liten grad var klargjort i saksframlegget, derav behov for å legge fram supplerende materiale og analyser i møtet. Som det er gjort rede for i kapittel 7.1 framkommer en del informasjon om forutsetningene for prosjektet og kostnadsanslagene i disse notatene. Ettersom kommunestyret valgte å behandle saken, til tross for at sentral informasjon først ble lagt fram i møtet, tilsier at kommunestyret fant

informasjonen tilstrekkelig. Ut fra at saker til politiske organer generelt bør være godt opplyst, og spesielt at premisser, usikkerhet, etc bør være analysert, så finner revisjonen at saksframlegget i denne saken ikke var tilfredsstillende.

#### *Beslutningspunkt, klargjøring av usikkerhet i grunnlaget for investeringsvedtaket*

Investeringsbeslutningen for prosjektet Sundheim II var kommunestyrets sak 33/15, der utbyggingen ble vedtatt med et kostnadsoverslag på 204,5 mill kr + mva. I dette kostnadsoverslaget var det inkludert et påslag for uforutsatte kostnader. Vår oppfatning er at disse kriteriene var oppfylt for prosjektet Sundheim II.

Utbyggingsvedtaket i VA Furusjøen var sak 59/17. Kostnadsrammen er ikke eksplisitt gjengitt i vedtaket, men pkt 4 om fullfinansiering av prosjektet, gir sammen med tidligere budsjettvedtak, totalrammen for prosjektet. Usikkerhet i kostnadsrammen på 102,5 mill kr + mva ikke angitt i saken, men framgår av vedlagt kalkyle. Revisjonen anser at kriterier om beslutningspunkt er oppfylt. Derimot viser senere saker at totalrammen for prosjektet har økt fra 102,4 til 116,9 mill kr. Revisjonen kan ikke se at usikkerhet rundt kostnadene for prosjekt 2 og 3, og derav mulig økning i prosjektsummen, ble gjort rede for i beslutningsgrunnlaget i sak 59/17.

I prosjekt Givra/Vinstra Park ble utbyggingsvedtaket foretatt i sak 95/20. Som nevnt i kapittel 7.1 gikk beløp avsatt til reserver/usikkerhet fram av notat framlagt i kommunestyremøtet. Jf det som er påpekt ovenfor angående saksframlegget i denne saken, så finner revisjonen at dette er i tråd med revisjonskriteriet.

#### *Organisering – Rutiner*

Kommunen har begrenset kapasitet innen prosjekt- og utbyggingsadministrasjon, og er avhengig av å tilpasse gjennomføring og organisering av større investeringsprosjekter til den kapasitet og kompetanse som til en hver tid er tilgjengelig. Som det går fram av beskrivelsen av prosjektene i kapittel 5-7 har dette også påvirket valg av entrepriseform for de tre prosjektene som denne rapporten omhandler.

Vår vurdering er at kommunen i liten grad har laget rutiner som ivaretar ansvarsfordeling, delegering, avvikshåndtering og rapportering. Dette blir i stor grad håndtert for hvert enkelt prosjekt, etter at prosjektet er vedtatt igangsatt. For hvert prosjekt utpekes en prosjektansvarlig ingeniør/rådgiver, som rapporterer til teknisk sjef. Så vidt vi forstår legges arbeidsdeling og rutiner opp for hvert prosjekt, og nødvendige avklaringer foretas løpende etter behov.

Intern rapportering om økonomi, framdrift, evt endringer, etc foregår så vidt vi forstår stort sett muntlig i ansvarslinjen på Teknisk. Ut over rapportering til politisk nivå, som blir berørt under problemstilling 2 og 3, er det ikke lagt opp til rapportering til administrativ ledelse. Det framstår derfor som uklart hvem som formelt «eier» prosjektene i organisasjonen.

For større prosjekter benyttes i stor grad prosjekthotell som administreres av byggherrens konsulent. Slike prosjekthoteller ivaretar en rekke administrative formål, men så vidt revisjonen er kjent med har ikke kommunen stilt krav til hvilke administrative rutiner som bør ligge i slike.

Bestemmelser om fullmakter, budsjettoppfølgning og rapportering er nedfelt i økonomireglementet, men etter revisjonens oppfatning berører disse i liten grad organisering og gjennomføring av investeringsprosjekter i



kommunen. Samlet vurderer vi at kommunen i liten grad har etablert et rammeverk for hvordan prosjekter bør organiseres, med avklarte roller og delegering og rutiner for økonomi-/avtaleoppfølging, rapportering, håndtering av avvik og uforutsette situasjoner, etc.

#### *Realistisk framdriftsplan*

Fordelingen av investeringene over prosjektperioden framkommer av årlige budsjetter/økonomiplaner. Sammenholdt med de årlige budsjettene viser regnskapene at prosjektene VA Furusjøen og Givra/Vinstra Park ble vesentlig forsinket sammenholdt med de opprinnelige planene. VA Furusjøen kom først i gang i 2018, mens utbyggingen av Givra/Vinstra Park startet opp mot slutten av 2020. Dette gjenspeiler at kommunestyrevedtakene først ble fattet henholdsvis i juni 2017 og november 2020.

Tabellen i vedlegg 2 viser at budsjettet for VA Furusjøen for 2018 og 2019 ikke tok høyde for at det ville bli stor aktivitet i dette prosjektet disse årene. For Givra/Vinstra Park var det ikke budsjettet midler til prosjektet for 2020. Etter revisjonens oppfatning tilsier dette at fordelingen av kostnadsrammen i budsjettene i liten grad var basert på en realistisk framdriftsplan etter at de aktuelle kommunestyrevedtakene ble fattet.

Når en går inn og ser på kostnader/regnskap for året og sammenligner med justert budsjett, så går det fram at denne rebudsjetteringen på våren stort sett har overvurdert kommunens evne til å «ta igjen» for lavere aktivitet enn forutsatt året før. Faktisk innebærer rebudsjetteringen at avvik mellom reell framdrift og budsjettet i de fleste årene har økt, sammenlignet med opprinnelige budsjettet. Det innebærer at rebudsjetteringen ikke reflekterer en realistisk framdriftsplan for prosjektene, og heller gjenspeiler et ønske om å ta igjen for ikke å ha oppfylt ambisjonene for året før.

## 8.2 PROBLEMSTILLING 2

### **Problemstilling 2: I hvilken grad gjennomføres investeringer innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med planer og vedtak?**

Ifølge sluttregnskap og sluttevaluering lagt fram for kommunestyret (hhv. sak 21/19 og 79/19) ble utbyggingen av Sundheim II gjennomført innen rammen på 204,5 mill kr. Prosjektet hadde ingen vedtatt eller forutsatt tidsramme, og dette er heller ikke berørt i de nevnte sakene til kommunestyret.

Som nevnt ble utbyggingen av Sundheim II lagt fram for behandling to ganger i kommunestyret i 2015 (hhv sak 23/15 og 33/15) grunnet ønske om å få ned kostnadene. I behandlingen av sak 33/15 gjorde kommunestyret to tillegg i vedtaket (pkt 6 og 7). Etter revisjonens oppfatning ble pkt 6, der kommunestyret ba om at det ble sett på muligheter for kostnadsreduksjon etter kontraktsinngåelse, fulgt opp av administrasjonen i kommunen, ved at det ble gitt orienteringer om muligheter for besparelser i utbyggingen (jf FS-sak 144/15 og KS-sak 71/16).

Revisjonen kan derimot ikke se at vedtaket pkt 7 i sak 33/15, om opprettelse av en styringsgruppe for å bidra med beslutninger som sikrer at prosjektet lykkes, ble fulgt opp. Gruppen skulle ifølge vedtaket ha et mandat, noe som naturlig nok heller ikke er blitt fulgt opp. Ifølge vedtaket skulle formannskapet holdes «løpende orientert» om framdrift og økonomisk status i utbyggingen. Så langt revisjonen har undersøkt ble det ikke lagt fram formelle saker om dette, men det kan ha blitt gitt muntlige orienteringer. I så fall kan denne delen av vedtaket ha blitt ivare tatt.

Som nevnt legger administrasjonen opp til at VA Furusjøen skal sluttrapporteres og revisjonen har derfor ikke oversikt over de totale kostnadene i prosjektet. Givra/Vinstra Park er fortsatt under arbeid, og følger i henhold til opplysninger fra kommunen stort sett forutsatt framdrift og ligger innenfor fastsatte kostnadsrammer.

Kommunestyret har ikke vedtatt eller gjort forutsetninger om framdriften i investeringsprosjektene, slik at det er vanskelig for revisjonen å påpeke eventuelle forinkelser i prosjektene. I forhold til administrasjonens framdriftsplaner for prosjektene har det vært forsinkelser på VA Furusjøen, som i stor grad har vært knyttet til konflikter med grunneiere og eiendomsserverv. Kapasiteten i kommunens prosjektorganisasjon ser ut til å ha vært for liten, noe kommunen selv har erkjent.

## 8.3 PROBLEMSTILLING 3

### ***Problemstilling 3: Har gjennomføringen av større investeringsprosjekter vært tilfredsstillende?***

#### *Prosjektet skal ha vært gjennomført i henhold til etablert organisering og delegering*

Organiseringen har vært bestemt i oppstartsfasen av prosjektene. Prosjektene Sundheim II og Givra/Vinstra Park hatt ekstern byggeleder og prosjektleder fra egen organisasjon, mens for VA Furusjøen hadde en av ingeniørene rollen som både byggeleder og prosjektleder. Denne organiseringen har vært opprettholdt i hele prosjektperioden<sup>48</sup>.

#### *Det skal ha vært lagt opp rutiner for rapportering som skal følges*

Som nevnt i kapittel 4 har ikke kommunen lagt opp til systematisk rapportering til administrativt nivå for (større) investeringsprosjekter. For Givra/Vinstra Park har ble det vedtatt rapportering til formannskapet annen hver måned. Samtidig ble det administrativt besluttet at samme rapportering skulle gjelde VA Furusjøen. Rapportering for begge disse prosjektene har blitt fulgt opp fra administrasjonens side.

#### *Rutiner for håndtering av risiko og uforutsette hendelser skal etterleves*

Kommunen har ikke slike rutiner, og det er heller ikke blitt laget slike rutiner i forbindelse med de tre prosjektene revisjonen har tatt for seg. Vi viser for øvrig til omtalen i kapittel 8.1.

#### *Føring og oppfølging av prosjektregnskap*

Kommunen har ført prosjektregnskaper for de tre investeringsprosjektene. Utgifter - og eventuelle inntekter- for investeringsprosjekter rapporteres i tertialrapporter, pr 30.4 og 31.8, sammenholdt med opprinnelig budsjett og vanligvis med justert budsjett. I årsregnskapene er det stilt opp en tabell som viser samlede investeringer og investeringer for hvert investeringsprosjekt, sammenholdt med endelig budsjett. Avvik fra budsjett er ikke kommentert i tertialrapporter, årsregnskap eller årsberetninger.

Etter revisjonens vurdering er rapporteringen i tertialrapporter, årsberetning og -regnskap lite egnet til å følge opp prosjektregnskapet for større investeringsprosjekter i forhold til vedtatt kostnadsramme. Dette skyldes at

---

<sup>48</sup> Med forbehold om at VA Furusjøen og Givra/Vinstra Park ikke er sluttført.

rapportering i årsberetning og regnskap i hovedsak viser avvik mellom årets forbruk og årets bevilgning og i mindre grad viser avvik i forhold til kostnadsrammen uavhengig av år.

Oversiktene som er tatt inn i de tre siste årsregnskapene, som viser årets utgifter, tidligere års utgifter og vedtatt utgiftsramme for de største investeringsprosjektene, gir derimot et godt utgangspunkt for rapportering. Dette burde følges opp i årsberetningene. Rapporteringen som ble innført i slutten av 2020 for Givra/Vinstra Park og VA Furusjøen gir en god løpende rapportering ettersom denne følger opp framdriften - og eventuelle avvik - i prosjektene. Denne typen oppfølging vil dermed kunne erstatte oppfølging i tertial- og årsrapporter.

*Det skal føres sluttregnskap for investeringsprosjekter som går over flere år*

Kommunestyret har både behandlet sluttregnskap (sak 21/19) og sluttevaluering (sak 79/19) for prosjektet Sundheim II. Ifølge opplysninger fra administrasjonen er det meningen også å legge fram sluttregnskap/sluttevaluering for VA Furusjøen.

## 9 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

---

### 9.1 KONKLUSJONER

*Problemstilling 1: Skjer planlegging av større investeringsprosjekter på en tilfredsstillende måte i Nord-Fron kommune?*

Revisjonen har funnet at planleggingen av større investeringsprosjekter til dels har hatt betydelige mangler. Vi vil trekke fram følgende:

- Behovsvurderinger i tidlig fase har ikke vært gjennomført i prosjektene som er gjennomgått. Særlig i prosjektet VA Furusjøen burde dette ha vært gjort.
- Når det foreligger et behov som skal oppfylles, eventuelt et mål som skal oppnås, er det viktig å utrede alternative løsninger/konsepter for best å dekke innbyggernes behov, eventuelt for å oppnå fastsatte mål. Dette er gjennomgående mangel i prosjektene som er undersøkt.
- Etter revisjonens oppfatning bør det som minimum foreligge et forprosjekt som blant annet klarlegger usikkerhet og sentrale forutsetninger for det utbyggingskonseptet som foreslås. Det har ikke vært laget forprosjekt for noen av de tre prosjektene vi har sett på i denne forvaltningsrevisjonen.
- De første kostnadsanslagene når investeringsprosjekter legges fram er ikke grunnlag for bevilgninger, men tjener som informasjon for beslutningstakerne om kostnadsnivå og konsekvenser av å velge ulike alternativer. Det er uheldig dersom kostnadsoverslaget er alt for lavt, siden det kan gi feilaktige forventninger til politikerne i forhold til senere beslutninger. Revisjonen mener at det stort sett ikke er redegjort for hva de ulike kostnadsanslagene i saksframleggene omfatter i tidligfasen av prosjektene, og heller ikke redegjort for usikkerhet. Både i Sundheim II og VA Furusjøen ble det betydelige kostnadsøkninger i løpet av planleggingsprosessen.
- Saksunderlaget i saken der utbyggingen av Givra/Vinstra Park ble besluttet var mangelfullt, og det var nødvendig å supplere det i kommunestyremøtet. Til tross for at kommunestyret vedtok å behandle saken, er revisjonen av den oppfatning at saksutredningen i denne saken ikke var tilfredsstillende.
- Kommunen har i liten grad etablert et rammeverk for hvordan prosjekter bør organiseres, med avklarte roller og delegering og rutiner for økonomi-/avtaleoppfølging, rapportering, håndtering av avvik og uforutsette situasjoner, etc.
- Fordelingen av kostnadsrammen i årsbudsjettene for investeringsprosjektene VA Furusjøen og Givra/Vinstra Park var i liten grad basert på en realistisk framdriftsplan etter at de aktuelle kommunestyrevedtakene ble fattet.
- Kommunen har gjennom sin praksis for å rebudsjettere prosjekter stort sett overvurdert kommunens evne til å «ta igjen» for lavere aktivitet enn forutsatt året før. Det innebærer at rebudsjetteringen ikke har reflektert en realistisk framdriftsplan for prosjektene.

*Problemstilling 2: I hvilken grad gjennomføres investeringer innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med planer og vedtak?*

- Med forbehold om at det står igjen noe arbeid på to av de tre investeringsprosjektene ser prosjektene ut til i hovedsak å være gjennomført i henhold til kommunestyrets vedtak.
- Kommunestyrets vedtak i sak 33/15 angående utbyggingen av Sundheim II, om opprettelse av en styringsgruppe for å bidra med beslutninger som sikrer at prosjektet lykkes, ble ikke fulgt opp.

*Problemstilling 3: Har gjennomføring av større investeringsprosjekter vært tilfredsstillende?*

- Så langt revisjonen har undersøkt har prosjektene vært gjennomført i henhold til vedtatt innhold og organisering.
- Kommunen har ført prosjektrenskaper for de tre investeringsprosjektene.
- Etter revisjonens vurdering er rapporteringen i tertialrapporter, årsberetning og -regnskap lite egnet til å følge opp prosjektrekskapet for større investeringsprosjekter i forhold til vedtatt kostnadsramme. Dette skyldes at rapportering i årsberetning og regnskap i hovedsak viser avvik mellom årets forbruk og årets bevilgning og i mindre grad viser avvik i forhold til kostnadsrammen uavhengig av år.
- Kommunen har ikke systematisk prosjektrapportering til administrativt nivå. Fra slutten av 2020 ble det innført rapportering til formannskapet annen hver måned for prosjektene Givra/Vinstra Park og VA Furusjøen. Rapportering for begge disse prosjektene har blitt fulgt opp fra administrasjonens side.
- Kommunestyret har behandlet både sluttregnskap og sluttevaluering for prosjektet Sundheim II. Ifølge administrasjonen er det meningen også å legge fram sluttregnskap/sluttevaluering for VA Furusjøen.

## 9.2 ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i revisjonens konklusjoner fremmes følgende anbefalinger:

- Planlegging og gjennomføring av større investeringsprosjekter bør deles i faser. Som et minimum bør det alltid foreligge et forprosjekt. Forprosjektet bør inkludere behovsvurderinger og alternative måter å gjennomføre prosjektet.
- I alle faser av investeringsprosjekter bør premisser bak kostnadsanslag og usikkerhet analyseres. Saksframlegg til kommunestyret bør redegjøre for disse vurderingene.
- For prosjekter som går over flere år bør det sørges for at fordelingen av kostnadsrammen på år i årsbudsjetter og økonomiplan er basert på en realistisk framdriftsplan.
- Praksis for rebudsjettering bør endres slik at justerte budsjetter i større grad gjenspeiler reell framdrift i større prosjekter.
- Som fast ordning bør det innføres undervegsrapportering av større byggeprosjekter med fokus på avvik fra kostnadsrammen.
- Kommunen bør vurdere å innføre prosjektadministrative retningslinjer som beskriver organisering og styring av større utbyggingsprosjekter. Slike retningslinjer bør beskrive faseinndeling, beslutningspunkter, organisering, roller, ansvar, myndighet, rapportering mv.
- Alle større byggeprosjekter bør sluttrapporteres i egen sak til kommunestyret. I tillegg til å rapportere på økonomi kan en også vurdere å rapportere på gjennomføring og kvalitet.

## REFERANSER

---

### KOMMUNALE DOKUMENTER

*Delegeringsreglement for Nord-Fron kommune.* Vedtatt av kommunestyret 14.02.2017, sak 007/17.

*Økonomireglement for Nord-Fron kommune.* Vedtatt av kommunestyret 5.5.2020, KS-sak 37/20.

### ØVRIGE DOKUMENTER

Direktoratet for økonomistyring (DFØ): <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg>. Lastet ned 21.2.22.

Finansdepartementet (2019): *Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.* Rundskriv R-108/19.

Grimstad, K, Halvorsen, S (2011): *Forvaltningsloven i kommunene. Veiledning og kommentarer.* Kommuneforlaget.

Innlandet Revisjon IKS (2017): *Planlegging og styring av byggeprosjekter i tidligfasen Lillehammer kommune.* Rapport 6-2017.

Innlandet Revisjon IKS (2019): *Investeringsprosjekter VAR Østre Toten kommune.* Rapport 16-2019.

Kommunal- og regionaldepartementet (2011): *Veileder. Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): *Veileder. Internkontroll i kommunesektoren Kravene i kommuneloven.*

KS (2020): *Kommunedirektørens internkontroll, En praktisk veileder.* Versjon 3. April 2020.

Samset, Knut (2014): *Prosjekt i tidligfasen.* Fagbokforlaget AS, 2. utgave 2014.

Welde, Morten m.fl (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.* Concept rapport nr. 45. NTNU.

## VEDLEGG 1 OVERSIKT INVESTERINGER 2017 – 2021

|                                      | Regnskap 2017 | Regnskap 2018 | Regnskap 2019 | Regnskap 2020 | Regnskap 2021 | Sum i peri     |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 2004 GRUNNKJØP GRUNNERSTATNINGA      | 102           | 579           | 420           | 0             | 0             | 1 101          |
| 2005 UTBETRING KOMMUNALE EIGEDOM     | 205           | 0             | 1 110         | 0             | 0             | 1 315          |
| 2009 BUSTADOMRÅDE - TOKSEFELTET      | 0             | 23            | 6             | 577           | 218           | 824            |
| 2019 LOMOEN INDUSTRIOMRÅDE           | 507           | 405           | 145           | 5             | 973           | 2 035          |
| 2022 BUDSTADOMRÅDE - MIDTMOEN        | 2 092         | 0             | 0             | 0             | 0             | 2 092          |
| 2039 OMBYGGING KOMMUNEHUSET          | 0             | 0             | 9 717         | 2 587         | 82            | 12 386         |
| 2050 KJØP AV BIL                     | 358           | 717           | 207           | 0             | 0             | 1 282          |
| 2052 ENØK-TILTAK                     | 0             | 0             | 774           | 0             | 129           | 903            |
| 2068 LÅSESYSTEM                      | 68            | 0             | 9             | 245           | 0             | 322            |
| 2070 KJØP AV MASKINER                | 671           | 183           | 91            | 60            | 0             | 1 005          |
| 2076 OMBYGGING NEDREGT. 54           | 568           | 0             | 0             | 0             | 0             | 568            |
| 2080 OPPGR GULV/UTSKIFTING TEPPER K  | 0             | 108           | 0             | 0             | 0             | 108            |
| 2081 UTBETRING ETTER TILSYN          | 126           | 171           | 51            | 0             | 12            | 360            |
| 2084 RIVING HØGTUN                   | 0             | 0             | 0             | 367           | 0             | 367            |
| 2087 KOSTNADER NY E6                 | 170           | 20            | 0             | 0             | 0             | 190            |
| 2091 TORG I KVAM                     | 0             | 0             | 80            | 0             | 0             | 80             |
| 2094 BUSTADOMRÅDE-GUNNERSVINGEN      | 168           | 0             | 0             | 0             | 0             | 168            |
| 2096 STØTTEMUR / PARKERING K-HUS     | 0             | 0             | 0             | 183           | 6 962         | 7 145          |
| 2105 BUSTADOMRÅDE BARRUSTEN          | 4 186         | -35           | -35           | -35           | 0             | 4 081          |
| 3007 KLOAKK, MINDRE NYANLEGG         | 0             | 11            | 2             | 0             | 0             | 13             |
| 3013 KOMMUNALE VEGER, FASTE DEKKEI   | 628           | 2 257         | 818           | 852           | 2 111         | 6 666          |
| 3015 GATELYS                         | 216           | 625           | 2 366         | 83            | 4             | 3 294          |
| 3022 VINSTRA RENSEANLEGG, OMLEGGIN   | 0             | 151           | 4             | 3             | 39            | 197            |
| 3025 REKKVERK                        | 359           | 335           | 0             | 579           | 0             | 1 273          |
| 3029 VANNLEDN. TIL BRATTLIFLATA VASS | 610           | 0             | 21            | 159           | 5             | 795            |
| 3030 SONEVASSMÅLING                  | 0             | 0             | 3             | 0             | 0             | 3              |
| <b>3050 FURUSJØEN V/A</b>            | <b>1 037</b>  | <b>31 551</b> | <b>42 856</b> | <b>21 147</b> | <b>9 075</b>  | <b>105 666</b> |
| 3063 G/S-VEG BYREVEGEN-BRAKJEVEGEN   | 0             | 0             | 0             | 0             | 405           | 405            |
| 3098 VOLLEN KLOAKKPUMPESTASJON       | 47            | 2 603         | 999           | 0             | 0             | 3 649          |
| 3124 UTVIDING FRYA RENSEANLEGG       | 0             | 0             | 1 750         | 0             | 0             | 1 750          |
| 3125 SKILTING KOMMUNALE VEGAR        | 14            | 564           | 0             | 0             | 0             | 578            |
| 3148 GEODATA/KART (GIS)              | 217           | 374           | 0             | 93            | 34            | 718            |
| 3157 HOVEDPLAN AVLØP                 | 146           | 0             | 0             | 0             | 0             | 146            |
| 3161 VASSLEDNING MOT KVAM            | -137          | 0             | 0             | 0             | 0             | -137           |
| 3163 OVERFØRINGSANLEGG TIL FRYA      | 0             | 0             | 0             | 0             | 0             | 0              |
| 3164 GANGBRU OVER STORÅA             | 2 472         | 0             | 0             | 0             | 0             | 2 472          |
| 3165 TETTSTEDSUTVIKLING              | 121           | 0             | 1 104         | 0             | 0             | 1 225          |
| 3170 FLOM - BRU LEINBAKKVEGEN        | 5 756         | 0             | 0             | 0             | 0             | 5 756          |
| 3184 FORTAU SUNDHEIMSVEGEN           | 0             | 1 342         | 1 479         | 0             | 0             | 2 821          |
| 3188 FLOMSIKRING/OVERVANN VINSTRA    | 0             | 12            | 2             | 36            | 12            | 62             |
| 3189 FLOM - GANGBRU STORÅA           | 2 778         | 0             | 0             | 0             | 0             | 2 778          |
| 3192 KLOAKKLEDNINGER INNLEKKING      | 204           | 0             | 2 887         | 69            | 23            | 3 183          |
| 3194 BYGGING FLYKTNINGBUSTAD         | 4 410         | 0             | 0             | 0             | 0             | 4 410          |
| <b>3196 FLOMSIKRING GIVRA</b>        | <b>1 137</b>  | <b>70</b>     | <b>2 595</b>  | <b>26 176</b> | <b>37 727</b> | <b>67 705</b>  |
| 3197 G/S-VEG GAMLE RUSTVEGEN         | 286           | 118           | 0             | 0             | 0             | 404            |
| 3198 MÅLEPUNKT GATELYS               | 0             | 42            | 1 612         | 0             | 0             | 1 654          |
| 3199 KJØP AV EIENDOM                 | 1 600         | 0             | 0             | 0             | 0             | 1 600          |
| 3201 UTSKIFTING ETERNITT-VANNLEDNIN  | 1 500         | 0             | 0             | 0             | 0             | 1 500          |
| 3202 FLYTTING AV VANNLEDNING         | 215           | 392           | 5             | 0             | 0             | 612            |
| 3203 VANNLEDNINGER - OPPGRADERING    | 0             | 0             | 7             | 23            | 0             | 30             |
| 3207 FIBERUTBYGGING                  | 0             | 0             | 350           | 13            | 0             | 363            |
| 3211 BYGGING AV CARPORT              | 801           | 271           | 0             | 0             | 0             | 1 072          |
| 3214 DISTR.ANDEL FLOM NVE            | 2 425         | 0             | 0             | 0             | 0             | 2 425          |
| 3215 HEIS KOMMUNEHUSET               | 0             | 716           | 0             | 0             | 0             | 716            |
| 3216 BYGG JOBBSERVICE                | 0             | 115           | 0             | 0             | 0             | 115            |
| 3217 UTBEDRING KVIKNE KYRKJE         | 0             | 6             | 9             | 0             | 1 725         | 1 740          |
| 3220 RIVING MIDLERTIDIG BRU          | 0             | 0             | 0             | 593           | 0             | 593            |
| 3221 FORDELT PERSONELL               | 0             | 0             | 0             | 0             | 955           | 955            |
| 3223 ARMATUR                         | 0             | 0             | 0             | 0             | 481           | 481            |
| 3228 REPARASJON SKADDE BRØNNER VA    | 0             | 0             | 0             | 84            | 0             | 84             |
| 3229 GIVRAVN. 2                      | 0             | 0             | 0             | 0             | 9             | 9              |
| 3230 LEILIGHET SOLBAKKEN             | 0             | 0             | 0             | 0             | 3 117         | 3 117          |
| 3231 UTEOMRÅDE AMBULANSEBASE         | 0             | 0             | 0             | 0             | 0             | 0              |
| 4007 NYTT KJØKKEN BARHAUG SKOLE      | 0             | 207           | 0             | 0             | 0             | 207            |
| 4010 STØRRE VEDL. HALD SØDORP SKOLE  | 0             | 0             | 0             | 0             | 144           | 144            |
| 4013 TILBYGG VINSTRA UNGDOMSSKOLE    | 0             | 0             | 169           | 493           | 35            | 697            |
| 4027 VEDLIKEHALD/UTBEDRING SKÅBU !   | 0             | 0             | 300           | 9             | 0             | 309            |
| 4028 REHAB. SV.BASSENG, SKÅBU SKOLE  | 1 252         | 735           | 0             | 0             | 0             | 1 987          |
| 4046 BARHAUG SKOLE, OMBYGGING        | 0             | 0             | 155           | 6             | 0             | 161            |
| 4047 RUSTE BARNEHAGE                 | 0             | 0             | 994           | 0             | 0             | 994            |
| 4061 UNIVERSELL UTFORMING, VUS       | 0             | 21            | 495           | 616           | 7             | 1 139          |
| 4064 UNIVERSELL UTFORMING OG ARB.F   | 5 283         | 520           | 0             | 0             | 0             | 5 803          |
| 4069 DRENERING SØRE BYGG, VUS        | 511           | 0             | 0             | 0             | 0             | 511            |
| 4073 AGGREGAT DATAROM VUS            | 0             | 0             | 0             | 3             | 0             | 3              |
| 4078 SFO-KJØKKEN BARHAUG             | 206           | 0             | 0             | 0             | 0             | 206            |
| 4100 RUSTE BH - SONER KJØKKEN        | 0             | 0             | 0             | 84            | 0             | 84             |
| 4101 BARNEHAGER: DØRER MED VINDUS    | 0             | 0             | 0             | 17            | 182           | 199            |
| 4102 NETTBRETT OG PC SKOLE           | 0             | 0             | 0             | 3 571         | 0             | 3 571          |
| 4104 HIMLING VUS                     | 0             | 0             | 0             | 0             | 269           | 269            |
| 5022 SVØMMEHALL FRON BADELAND        | 74            | 0             | 0             | 250           | 0             | 324            |
| 5047 GRUNNKJ. ERSTATNINGSBANE VEST   | 193           | 1 074         | 0             | 0             | 0             | 1 267          |
| 5055 VINSTRA PARK                    | 0             | 0             | 1 373         | 2 559         | 153           | 4 085          |
| 5059 UTBEDRING SØDORP KIRKE          | 18            | 22            | 0             | 351           | 0             | 391            |
| 5063 TURISTKONTOR                    | 443           | 0             | 0             | 0             | 0             | 443            |
| 5064 GYNTESTIEN                      | 270           | 21            | 1 632         | 0             | 0             | 1 923          |
| 5065 BRANNVARSLEINGSANLEGG KIRKA     | 120           | 0             | 0             | 0             | 0             | 120            |
| 6004 STØRRE VEDL. HALD TRYGDEBUSTAI  | 0             | 0             | 0             | 243           | 0             | 243            |
| 6008 STØRRE VEDLIKEHALD SUNDHEIM     | 148           | 294           | 306           | 535           | 1 203         | 2 486          |
| 6016 NY VEG SUNDHEIM                 | 0             | 1 375         | 1 474         | 198           | 0             | 3 047          |
| <b>6031 TILBYGG SUNDHEIM</b>         | <b>33 134</b> | <b>2 620</b>  | <b>1 951</b>  | <b>0</b>      | <b>0</b>      | <b>37 705</b>  |
| 6042 PÅKOSTNING TFF                  | 0             | 0             | 448           | 1 138         | 681           | 2 267          |
| 6044 OMSORGSBUSTAD TFF               | 0             | 0             | 0             | 47            | 153           | 200            |
| 6083 SJUKESIGNALANLEGG SUNDHEIM      | 564           | 0             | 0             | 0             | 0             | 564            |
| 6091 VELFERDSTEKNOLOGI               | 0             | 0             | 0             | 41            | 0             | 41             |
| 8001 IKT - FELLESUTGIFTER DATASENTER | 531           | 685           | 673           | 930           | 1 034         | 3 853          |
| 9630 MØBLER/INVENTAR - SUNDHEIM U    | 135           | 0             | 0             | 0             | 0             | 135            |
| 9631 IKT-OG AV-UTSTYR - SUNDHEIM UT  | 62            | 0             | 0             | 0             | 0             | 62             |
| 9737 KORONA VIRUS                    | 0             | 0             | 0             | 1 007         | 0             | 1 007          |
| <b>TOTALT</b>                        | <b>79 006</b> | <b>51 298</b> | <b>81 413</b> | <b>65 998</b> | <b>67 960</b> | <b>345 675</b> |

## VEDLEGG 2 BUDSJETTERING AV INVESTERINGER

---

Budsjetteringen av investeringer skjer ved at investeringsrammen vedtas sammen med budsjettet når dette behandles i desember. På våren skjer det en rebudsjettering av investeringsprosjekter som først og fremst ivaretar at ikke alle budsettede investeringer ble gjennomført året før, med andre ord så legges investeringer som ikke ble ferdigstilt pr årsslutt til den opprinnelige rammen<sup>49</sup>. I tillegg så skjer det en regulering av budsjettet helt på slutten av året, som blant annet tar hensyn til at kommunen ikke har gjennomført alle investeringer for året. Dette betyr at kommunen har tre investeringsbudsjetter:

- Opprinnelig budsjett (vedtas i desember for påfølgende år).
- Justert budsjett (vedtas i mai etter rebudsjettering).
- Endelig budsjett (vedtas i desember for inneværende år).

I tabellen nedenfor vises endelig budsjett og regulert budsjett for årene 2016 – 2021.

**Tabell 1. Investeringer samlet og utvalgte prosjekter 2016-2021. Opprinnelig, justert og endelig budsjett. Mill. kr.**

---

<sup>49</sup> Dette er ikke helt presist. F.eks hvis påløpte kostnader for året før er mindre enn forutsatt ved nedreguleringen blir beløpet som foreslås re-budsjettert høyere enn ved nedreguleringen året før, evt motsatt. Det kan også bli gjort en omprioritering mellom prosjekter.



|                                                                                                  | Investeringer totalt* | Sundheim II | VA Furusjøen | Flomsikring Givra/<br>Vinstra Park |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------|--------------|------------------------------------|
| <b>2016</b>                                                                                      |                       |             |              |                                    |
| Opprinnelig budsjett                                                                             | 138,4                 | 90          | 16           | 1                                  |
| Justert budsjett                                                                                 | 220,1                 | 154,9       | 18,5         | 3,5                                |
| Endelig budsjett                                                                                 | 155,2                 | 134,8       | 0,4          | 0,2                                |
| Regnskap                                                                                         | 164,9                 | 125,2       | 0,4          | 0,2                                |
| <b>2017</b>                                                                                      |                       |             |              |                                    |
| Opprinnelig budsjett                                                                             | 74,8                  | 14,5        | 35           | 8                                  |
| Justert budsjett                                                                                 | 144,4                 | 43,1        | 53,1         | 11,3                               |
| Endelig budsjett                                                                                 | 54,5                  | 41,1        | 2,1          | 1                                  |
| Regnskap                                                                                         | 79                    | 33,1        | 1            | 1,1                                |
| <b>2018</b>                                                                                      |                       |             |              |                                    |
| Opprinnelig budsjett                                                                             | 46,2                  | 0           | 25           | 5                                  |
| Justert budsjett                                                                                 | 146,6                 | 9,2         | 77,1         | 15,3                               |
| Endelig budsjett                                                                                 | 53,1                  | 3,2         | 33,1         | 0                                  |
| Regnskap                                                                                         | 51,3                  | 2,6         | 31,6         | 0,1                                |
| <b>2019</b>                                                                                      |                       |             |              |                                    |
| Opprinnelig budsjett                                                                             | 70,5                  | 0           | 16           | 7,5                                |
| Justert budsjett                                                                                 | 167,2                 | 6,6         | 61,5         | 23,2                               |
| Endelig budsjett                                                                                 | 91,8                  | 3,1         | 46,5         | 2,2                                |
| Regnskap                                                                                         | 81,4                  | 2           | 42,9         | 4                                  |
| <b>2020</b>                                                                                      |                       |             |              |                                    |
| Opprinnelig budsjett                                                                             | 51,8                  | 0           | 22,5         | 0                                  |
| Justert budsjett                                                                                 | 137                   | 0           | 41,2         | 18,1                               |
| Endelig budsjett                                                                                 | 81,3                  | 0           | 31,2         | 26,7                               |
| Regnskap                                                                                         | 66                    | 0           | 21,1         | 28,8                               |
| <b>2021</b>                                                                                      |                       |             |              |                                    |
| Opprinnelig budsjett                                                                             | 101,4                 | 0           | 0***         | 77,5                               |
| Justert budsjett                                                                                 | 174,4                 | 0           | 20           | 70,7                               |
| Endelig budsjett                                                                                 | 116,3                 | 0           | 15           | 55,7                               |
| Regnskap**                                                                                       | 97,8                  | 0           | 14           | 52,4                               |
| * Justert/endelig budsjett er hentet fra KST-saker med justering/nedregulering                   |                       |             |              |                                    |
| ** Avlevert regnskap 22.2.22                                                                     |                       |             |              |                                    |
| *** Forutsatt i budsjettet at ubrukte midler fra 2020 vil bli lagt inn ved justering av budsjett |                       |             |              |                                    |

2016: Flomsikring Givra/Vinstra Park = Campus Vinstra TIP  
 VA Furusjøen = Furusjøen Vassforsyning + Furusjøen Ledningsnett  
 2017: Flomsikring Givra/Vinstra Park = Campus Vinstra TIP+Flomsikring Givra  
 VA Furusjøen = Furusjøen Vassforsyning + kloakkledning Kvamsfjellet  
 2018: Flomsikring Givra/Vinstra Park = Campus Vinstra TIP+Flomsikring Givra  
 VA Furusjøen = Furusjøen Vassforsyning + kloakkledning Kvamsfjellet

2019/2020:  
 Flomsikring Givra/Vinstra Park = Byutvikling Vinstra+Flomsikring Givra

Endringene mellom endelig budsjett og opprinnelig budsjett, og mellom regulert budsjett og endelig budsjett kommenteres i kommunens årsrapporter. Endringene er gjerne ikke forklart, evt noen steder begrunnet med at prosjekter er blitt forskøvet på grunn av anbudsprosesser o.l. I vedlegg er det tatt inn utdrag fra årsmeldingene for årene 2017-2020.

Vi har tatt utdrag fra de siste økonomiplanene for prosjektene VA Furusjøen og Givra/Vinstra Park<sup>50</sup>.

**Tabell 2. Investeringer VA Furusjøen, Givra/Vinstra Park, jf økonomiplaner. Mill kr.**

|                    | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>2017-2020</b>   |      |      |      |      |      |      |
| VA Furusjøen       | 35   | 20   | 0    | 0    | -    | -    |
| Givra/Vinstra Park | 8    | 11   | 5    | 0    | -    | -    |
| <b>2018-2021</b>   |      |      |      |      |      |      |
| VA Furusjøen       | -    | 25   | 16   | 7    | 0    | -    |
| Givra/Vinstra Park | -    | 5    | 17,5 | 10   | 0    | -    |
| <b>2019-2022</b>   |      |      |      |      |      |      |
| VA Furusjøen       | -    | -    | 16   | 7    | 0    | 0    |
| Givra/Vinstra Park | -    | -    | 7,5  | 17   | 12   | 12   |
| <b>2020-2023</b>   |      |      |      |      |      |      |
| VA Furusjøen       | -    | -    | -    | 22,5 | 0    | 0    |
| Givra/Vinstra Park | -    | -    | -    | 0    | 15   | 25   |
| <b>2021-2024</b>   |      |      |      |      |      |      |
| VA Furusjøen       | -    | -    | -    | -    | 0    | 0    |
| Givra/Vinstra Park | -    | -    | -    | -    | 77,5 | 26   |

<sup>50</sup> Vi har ikke tatt med Sundheim ettersom vi stort sett ser på perioden fra 2016, og prosjektet ble vedtatt i 2015.

## VEDLEGG 3 REVISJONENS BILAGSKONTROLL

---

Innlandet Revisjon IKS foretar kontroll av bilag på investeringsprosjekter i kommuner i forbindelse med regnskapsrevisjonens kontroll av momskompensasjon/innkjøpsområdet. I løpet av 2019 ble denne kontrollen standardisert innad i selskapet, slik at det nå kan hentes ut oversikt over hvilke bilag som er kontrollert og hva som er kontrollert. Bilagskontroll var fram til 2019 dokumentert på en annen måte , og det kan derfor ikke i dag hentes oversikter over hvilke bilag som ble kontrollert for prosjektet Sundheim II.<sup>51</sup>

I perioden september 2019 til desember 2021 ble det kontrollert 27 bilag som gjelder VA Furusjøen, til en samlet verdi av 40,8 mill kr eksklusiv merverdiavgift. Bilagene er kontrollert med tanke på at de er stilet til kommunen, fakturadato/periode, beløp, merverdiavgiftsbehandling og at det ser ut til at kostnaden gjelder dette prosjektet. Attestasjon og anvisning er kontrollert for en stor del av disse bilagene. Regnskapssystemet er imidlertid satt opp slik at fakturaene må attesteres og anvises før de bokføres/betales.

I perioden september 2019 til desember 2021 ble det kontrollert 48 bilag som gjelder Givra/Vinstra Park, til en samlet verdi av 49,0 mill kr eksklusiv merverdiavgift. Bilagene er kontrollert med tanke på at de er stilet til kommunen, fakturadato/periode, beløp, merverdiavgiftsbehandling, attestasjon/anvisning og at det ser ut til at kostnaden gjelder dette prosjekt.

---

<sup>51</sup> Bortsett fra ett bilag som ble kontrollert i 2019 etter den nye ordningen.

## VEDLEGG 4 UTTALELSE FRA KOMMUNEDIREKTØR

## Nord-Fron kommune



Innlandet Revisjon IKS

Att: Kristian Lein

Vår ref.  
22/10828

Dato:  
19.05.2022

### Svar på utkast til rapport vedr. planlegging og gjennomføring av investeringer

Viser til brev datert 4.5.22 og rapportutkast for forvaltningsrevisjonsprosjektet Planlegging og gjennomføring av investeringer.

Under er tilbakemelding på spørsmålene i brevet:

1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?

Informasjonen har vært god nok.

2. Har dere kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller beskrivelse av fakta?

Det er ingen kommentarer til metode og anvendte kilder.

Når det gjelder fakta er det en *feil* beskrivelse av fakta vedr. prosjektet Furusjøen VA: Det skrives i rapporten (bl.a. på side 48 og 51) at det er en overskridelse på prosjektet som ikke har vært behandlet av kommunestyret. Dette stemmer ikke. Kommunestyret behandlet denne økningen av rammen i forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2020, KS-sak 130/19. Det blir også vist til kommentardelen knyttet til budsjettet og KS-sak 130/19:

«Prosjekt 3050 Furusjøen V/A.

Det er ført opp 22,5 mill. kr. i 2020 for slutføring av prosjektet. Dette er ei auke fra gjeldende økonomiplan. Det var ført opp 7 mill. kr. i 2020 jf. FS-sak 71/19 og muntleg orientering i KS 27.8.19. I tillegg kjem oppregulering av ubrukte midlar frå 2019 (15 mill. kr.) jf. KS-sak 80/19. Når det gjeld kapitalkostnader knytt til prosjektet blir det vist til KS-sak 100/19, som omhandlar innlemming av delar av prosjektet i sjølvkostrekneskapen.»

I rapporten vises det til at det ikke har vært rapportert til formannskapet på prosjektet Furusjøen VA i 2022 og kun en gang på prosjektet Flomsikring Givra. Begge prosjektene ble det rapportert på i formannskapet 5.5.22. Det har av naturlige årsaker vært stillstand på Furusjøen VA gjennom vinteren, og arbeidet startet opp igjen når forholdene tillot det. Det var derfor ikke noe å rapportere på tidligere i vinter.

3. Har dere kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?

Ingen kommentar til punktet.

4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Rapporten er nyttig og vil bli brukt i forbedringsarbeid innen området.

5. Har dere kommentarer til rapportens oppbygning og språk?

Rapporten er omfattende. For å komprimere noe, og gjøre den mer tilgjengelig, kunne kanskje

Nord-Fron kommune  
Nedregata 50  
2640 Vinstra

Tel: 61 21 61 00  
Org.nr: 839 893 132

post@nord-fron.kommune.no  
faktura@nord-fron.kommune.no  
www.nord-fron.kommune.no

utdrag fra økonomireglement, kommunelov m.m. vært lagt som vedlegg (med notehenviing) i stedet for å ta hele tekster inn i selve rapporten.

6. Hva er kommunedirektørens samlede vurdering av revisjonsrapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Som nevnt under punkt 4 oppfattes rapporten som nyttig og den vil bli brukt i det videre arbeidet med forbedringer innen området. Spesielt vil det bli sett på hvordan vi i større grad kan ha gode *prosjektplaner* med risikovurdering, organisering, oppfølging, rapportering, framdriftsplan m.m.

Vi ser også at den *administrative rapporteringen* har vært for lite systematisk og rapporteringsrutiner vil det også være naturlig å innarbeide i revidert økonomireglement.

Når det gjelder nedregulering og re-budsjettering så har dette vært gjort i tråd med anbefalinger og i overensstemmelse med revisjonen. De siste årene har vi også lagt opp til nedregulering to ganger pr. år, slik at framdriften gjenspeiles i budsjettet så tidlig som mulig i året og for å kunne tilpasse låneopptaket. Vi har også vurdert å ikke re-budsjettere hele eller deler av beløpet som ble nedregulert året før, men ser at dette kan være utfordrende med tanke på prosjekter med totalramme som går over flere år.

I forhold til anbefaling om *sluttrapportering* er det fra kommunedirektøren lagt opp til at det skal gjennomføres slik rapportering for både Furusjøen VA og Flomsikring Givra, og det vil også være naturlig å følge opp dette ved nye, større investeringsprosjekter.

Det blir i rapporten vist til behovet for *forprosjekt og vurdering av alternativer*. Dette ble, som det er kommentert i rapporten, gjort i forbindelse med Furusjøen VA. Kommunedirektøren er ikke uenig i vurderingen, men det påpekes at konseptutredninger alltid må alltid avveies opp mot tidsbruk- og kostnad, samt realismen i om det blir politisk vedtatt.

Både når det gjelder vurdering av alternativer og premisser bak kostnadsanslag og usikkerhet anbefaler rapporten at dette tas inn i saksgrunnlaget. Dette har i de nevnte prosjektene vært gjort gjennom vedlegg til sakene. Administrasjonen tar dette til etterretning.

Med hilsen

Arne Sandbu  
kommunedirektør

Telefon: 61216102  
Epost: arne.sandbu@nord-fron.kommune.no

Godkjent og sendt ut uten underskrift iht. interne rutiner.