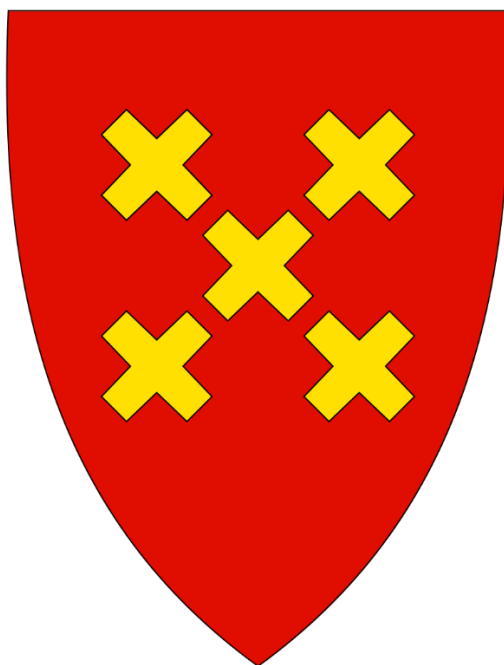


Planlegging og styring av investeringsprosjekter i Valle kommune



Rapport til kontrollutvalget i Valle kommune – september 2025

Sammendrag

I henhold til vedtak i kontrollutvalget i Valle kommune, sak 25/24, har Agder Kommunerevisjon IKS gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet «investeringsprosjekter i Valle kommune».

Rapportens problemstillinger har hovedsakelig blitt besvart ved gjennomgang av kommunens internkontroll på området, utvalgte investeringsprosjekter, samt gjennom intervju med kommunedirektør og leder for teknisk enhet.

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området. I foreliggende forvaltningsrevisjon er det flere revisjonskilder som er lagt til grunn for utledning av revisjonskriterier. Kommuneloven, forskningsrapporter fra Concept og anskaffelsesregelverket har vært de vesentlige revisjonskildene.

I forvaltningsrevisjonen har vi arbeidet ut ifra tre problemstillinger. **Den første problemstillingen** stiller spørsmål om Valle kommune har etablert internkontroll som bidrar til å sikre at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag før det fattes vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter. Revisjonen har under den første problemstillingen vurdert at Valle kommune har en praksis som synes innarbeidet i kommunen, og at deler av praksisen kan vurderes som etablert internkontroll som kan bidra til å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Praksisen er imidlertid kun delvis nedfelt skriftlig, og revisjonen vurderer at praksisen og rutinen under utarbeidelse har forbedringspotensial. På bakgrunn av våre vurderinger konkluderer vi med at Valle kommune ikke har etablert internkontroll som i tilstrekkelig grad kan bidra til å sikre at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag før det fattes vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter.

Under den andre problemstillingen undersøker vi om Valle kommune har etablert internkontroll for å forberede anskaffelser i investeringsprosjekter. Revisjonen har her konkludert med at Valle kommune ikke har etablert internkontroll i tilstrekkelig grad for å forberede anskaffelser i investeringsprosjekter.

I den tredje problemstillingen har vi undersøkt i hvilken grad Valle kommune etterlever etablert internkontroll i utvalgte investeringsprosjekter. På bakgrunn av vurderingene våre har vi konkludert med at Valle kommune i tilstrekkelig grad etterlever egen etablert internkontroll i revisjonens utvalgte investeringsprosjekter. Vi presiserer imidlertid at den etablerte internkontrollen ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag i det enkelte investeringsprosjektet, og mener kommunen har forbedringspotensial på området.

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at;

- 1) Kommunen bør utarbeide en prosjektmodell med klar faseinndeling og klare beslutningspunkter, se punkt 4.9.

- 2) Kommunen bør utarbeide internkontroll som sikrer gjennomføring av behovs- og konseptvurderinger, se punkt 4.9
- 3) Kommunen bør utarbeide internkontroll for å sikre utarbeidelse og dokumentasjon av grunnlag for kostnadsramme og for vurdering av usikkerhet, se punkt 4.9
- 4) Kommunen bør utarbeide internkontroll som sikrer kvalitetssikring av prosjektplanleggingen, se punkt 4.9
- 5) Kommunen bør etablere internkontroll som sikrer vurdering av gjennomføringsmodell, se punkt 5.5
- 6) Kommunen bør etablere internkontroll som sikrer vurdering av anskaffelsesprosedyre, se punkt 5.5
- 7) Kommunen bør etablere internkontroll som sikrer markedsvurdering og dialog med markedet, se punkt 5.5

Kristiansand, 22.08.2025



Tor Ole Holbek

Revisjonsdirektør



Henriette Svendsen

Forvaltningsrevisor/jurist

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning.....	6
1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?	6
1.2 Kontrollutvalgets bestilling	6
1.3 Formål og problemstillinger	6
2 Metode	8
2.1 Dokumentgjennomgang	8
2.2 Saksgjennomgang	8
2.3 Intervju	8
3 Revisjonskilder	10
3.1 Kommuneloven	10
3.2 Anskaffelsesregelverket	13
3.3 Forskningsprogrammet Concept	15
3.4 Valle kommunes interne systemer	18
4 Etablert internkontroll for et forsvarlig beslutningsgrunnlag	19
4.1 Revisjonskriterier	19
4.2 Valle kommune	20
4.3 Kommunens praksis	21
4.4 Rutiner under arbeid.....	22
4.5 Innkjøpsreglement	23
4.6 Økonomireglement	23
4.7 Vedlikeholdsplan for kommunale bygg i Valle kommune 2022-2025	24
4.8 Intervju	25
4.9 Revisjonens vurdering.....	26
4.10 Revisjonens konklusjon.....	29
5 Etablert internkontroll for forberedelse av anskaffelse av investeringsprosjekter	30
5.1 Revisjonskriterier	30
5.2 Kommunens praksis	30
5.3 Anskaffelsesstrategi	31
5.4 Intervju	31
5.5 Revisjonens vurdering.....	32
5.6 Revisjonens konklusjon.....	33
6 Etterlevelse av etablert internkontroll i investeringsprosjekter	34
6.1 Revisjonskriterier	34

6.2	Prosjekt Nye Valle Kultursenter	34
6.3	Prosjekt Hylestad barnehage	41
6.4	Prosjekt garasje Valle Bygdeheim	43
6.5	Prosjekt Valle barnehage	44
6.6	Prosjekt felles søppelbod	46
6.7	Prosjekt utskifting av vinduer Valle skole	47
6.8	Revisjonens vurdering.....	49
6.9	Revisjonens konklusjon.....	51
7	Sammenstilling av prosjekter opp mot anbefalt praksis.....	52
8	Konklusjoner.....	54
9	Anbefalinger	55
10	Høringsuttalelse	56
11	Litteraturliste.....	57

1 Innledning

1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?

Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak». En forvaltningsrevisjon har som formål å gi de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging og resultat av vedtak fattet i kommunestyret. Undersøkelsen virker som en kontrollmekanisme mellom kommunestyret og administrasjonen, samtidig som den skal bidra til læring innad i organisasjonen³. Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at revisjon blir gjennomført.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Standarden gir blant annet veiledning i hvordan en forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres. Forvaltningsrevisjonen med tema «Planlegging og styring av investeringsprosjekter i Valle kommune» er gjennomført i tråd med RSK 001.

1.2 Kontrollutvalgets bestilling

Agder Kommunerevisjon IKS utarbeidet på oppdrag fra kontrollutvalget, *sak 10/23*, en risiko- og vesentlighetsvurdering for Valle kommune for perioden 2023-2027. I analysen pekte revisjonen på områder hvor det kunne være aktuelt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon. Plan for forvaltningsrevisjon for Valle kommune 2024-2027 ble vedtatt av kommunestyret, *sak 103/24*.

Kontrollutvalget bestilte prosjektplan for forvaltningsrevisjon med tema «planlegging og styring av investeringsprosjekter» i *sak 18/24*. Revisjonen la frem forslag til prosjektplan i møte, *sak 25/24*. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalet ber Agder Kommunerevisjon IKS om å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet “planlegging og styring av investeringsprosjekter” basert på dei problemstillingane som kjem fram av prosjektplanen og innanfor kontrollutvalets budsjettramme.

Kontrollutvalget fattet dermed vedtak om forvaltningsrevisjon i tråd med prosjektplanen og dens problemstillinger. Vedtaket er dermed lagt til grunn for revisjonens arbeid med forvaltningsrevisjonen.

1.3 Formål og problemstillinger

Det overordnede formålet med forvaltningsrevisjonen vil være å undersøke om det foreligger læringspunkter som kommunen kan ta med videre i fremtidige investeringsprosjekter. Undersøkelsen vil basere seg på kommunens internkontroll og utvalgte investeringsprosjekter.

I forvaltningsrevisjonen har vi forsøkt å besvare følgende problemstillinger:

1. Har Valle kommune etablert internkontroll som bidrar til å sikre at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag før det fattes vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter?

I den første problemstillingen har vi undersøkt kommunens rutiner og prosedyrer ved planlegging av investeringsprosjekter. Vi har blant annet sett nærmere på om kommunen har etablert en prosjektmodell, hvilke rutiner som ligger til grunn for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag og om kommunen har utarbeidet rutiner for kvalitetssikring.

2. Har Valle kommune etablert internkontroll for å forberede anskaffelser i investeringsprosjekter?

I den andre problemstillingen har vi undersøkt hvorvidt kommunen har etablert rutiner og prosedyrer som gjelder etter at behov for anskaffelse er klarlagt, men før selve konkurranse gjennomføringen. Her har vi blant annet sett på om kommunen har etablert rutiner for valg av gjennomføringsmodell og markedsdialog.

3. I hvilken grad etterlever Valle kommune etablert internkontroll i utvalgte investeringsprosjekter?

Under den tredje problemstillingen har vi undersøkt om Valle kommune følger egne rutiner og prosedyrer ved planlegging av investeringsprosjekter. For å besvare problemstillingen har vi gjennomgått tidligfasen i et utvalg investeringsprosjekter.

2 Metode

I RSK 001 standard for forvaltningsrevisjon anbefales det å bruke flere metoder for å samle inn data (triangulering). Triangulering innebærer at de undersøkte forholdene studeres fra flere synsvinkler, at ulike metoder benyttes og at det hentes inn informasjon fra flere kilder. Slik metodebruk reduserer faren for at det som beskrives ikke er fullstendig eller riktig, og bidrar således til å styrke validiteten i datamaterialet. I foreliggende forvaltningsrevisjon har vi benyttet oss av både kvalitativ og kvantitativ metode.

I de påfølgende avsnitt redegjøres det for metoden som har blitt benyttet for å samle inn rapportens datamateriale.

2.1 Dokumentgjennomgang

Tidlig i prosjektet innhentet revisjonen relevante dokumenter fra kommunen. Vi har hatt tilgang til kvalitetssystemet i Valle kommune under hele prosjektet. Vi har både fått tilsendt dokumenter for gjennomgang, samt at vi har hentet ned relevante dokumenter selv. I arbeidet med rapporten har vi gjennomgått ulike dokumenter, blant annet:

- Anskaffelsesstrategi
- Økonomireglement
- Innkjøpsreglement
- Økonomiplaner

2.2 Saksgjennomgang

Ved gjennomgang av konkrete investeringsprosjekter har vi hatt tilgang til Elements, som er kommunens saksbehandlingssystem. Videre har vi hatt tilgang til Compilo som er kommunens internkontrollsystem. Revisjonen har foretatt et tilfeldig utvalg av prosjekter som vi anser tilstrekkelig for å kunne gi en vurdering av kommunens praksis på området. Vi har valgt ut følgende prosjekter i forvaltningsrevisjonen:

- Nye Valle kultursenter
- Oppgradering Hylestad barnehage
- Garasje Valle Bygdeheim
- Oppgradering Valle barnehage
- Felles søppelbod
- Utskiftning av vindu Valle skole

2.3 Intervju

Revisjonen avholdt oppstartsmøte 9. desember 2024 med kommunedirektøren, leder for teknisk enhet og enhetsleder på økonomi. I møtet ble det redegjort for prosjektet, og vi ble enig med kommunen om praktiske løsninger for gjennomføring av prosjektet og dialog med kommunen. I møtet ble leder for teknisk enhet oppnevnt som kontaktpersoner for prosjektet.

Vi gjennomførte møte med leder for teknisk enhet og kommunedirektøren hver for seg den 7. mars 2025. I forkant av intervjuene laget vi en agenda for å sikre at vi fikk belyst ønskede tema. Vi skrev referat fra møtene som ble verifisert av personene vi intervjuet. Underveis i arbeidet med rapporten har vi også hatt kontakt med leder av teknisk enhet på e-post for å avklare ulike spørsmål.

3 Revisjonskilder

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autorative kilder innenfor det reviderte området. Kilder til aktuelle revisjonskriterier kan være:

- Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Politiske vedtak, mål og føringer
- Administrative retningslinjer, mål, føringer og lignende
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Andre myndigheters praksis
- Anerkjent teori på området
- Reelle hensyn (vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller lignende)

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området. I det følgende presenteres revisjonskilder som er brukt til å utlede relevante revisjonskriterier ved undersøkelsen av tidligfasen for investeringsprosjekter i Valle kommune.

3.1 KommuneLOVEN

Internkontroll

Den nye kommuneLOVENS kapittel 25 om internkontroll trådte i kraft 1. januar 2021. Det følger av kommuneLOVEN § 25-1 at:

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

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.*

Hensynet bak kravene til internkontroll er å sikre regeletterlevelse. Internkontrollen skal være systematisk, noe som innebærer at arbeidet skal være planmessig og metodisk.¹ Graden av internkontroll og hvor omfattende denne skal være må avgjøres basert på en vurdering av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Det følger av KS sin veileder «Orden i eget hus»² at det er tre vilkår som bør være til stede for å ha betryggende kontroll; Risikobasert internkontroll, formalisert internkontroll og kontrollaktiviteter. Under formalisert internkontroll fremkommer viktigheten av

- Organisering, ansvar og roller
- Dokumentasjon, rutiner og prosedyrer
- Rapportering og aggregering

Videre fremgår det av veilederen utarbeidet av KS at det er viktig for kommune som utbygger å ha oversikt og kontroll på store utbyggings- og investeringsprosjekt. Oversikt og kontroll innebærer blant annet tydelig organisering, med avklarte roller og delegering og gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging underveis.

Forsvarlig utredning

Det fremgår av kommuneloven § 13-1 tredje ledd at:

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.

I hvilken grad saken er tilstrekkelig utredet beror på en konkret vurdering av sakens omfang, kompleksitet, tidsaspekt mv.³ Kommunale investeringsprosjekter varierer i omfang og kompleksitet, men det er klart at en rekke kommunale investeringsprosjekter er av betydelig størrelse og kompleksitet. Dette forutsetter grundige og brede utredninger av prosjektene, herunder en utredning av alternativer og konsekvenser, inkludert økonomiske konsekvenser.⁴ Beslutningsgrunnlaget som ligger til grunn for gjennomføringen av investeringsprosjektet må være forsvarlig utredet på det tidspunkt det legges frem for folkevalgte organer.

Delegering av myndighet

Det følger av kommuneloven § 5-3 at kommunestyret er det øverste organet i kommunen og at det er kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen hvis ikke noe annet følger av lov. Det fremkommer imidlertid av bestemmelsens tredje ledd at kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommundirektøren innenfor rammene av kommuneloven eller annen lov.

¹ Prop. 46 L (2017-2018), s. 412

² KS (2020), s. 37 og 112

³ Prop. 46 L (2017-2018), s. 379

⁴ Riksrevisjonen (2015), s. 34

Beslutninger som tas må holde seg innenfor delegerte fullmakter. Kommunedirektøren får myndigheten sin gjennom delegering fra kommunestyret. På flere områder blir imidlertid kommunedirektørens myndighet delegert videre til ledere og ansatte nedover i organisasjonen.

For å sikre god styring i investeringsprosjekter er det viktig med en tydelig organisering hvor deltakerne har avklarte roller, delegering⁵, oppgaver og ansvar. Prosjektorganiseringen er noe som nødvendigvis vil variere fra prosjekt til prosjekt, og avhenger av prosjektets art, størrelse og kompleksitet. Ulike prosjekter forutsetter ulik sammensetning av personer, erfaring og kompetanse. Det er videre krav til ulik organisering og kompetanse avhengig av hvilken fase prosjektet befinner seg i.

Det er nødvendig for å sikre god styring av prosjektet at deltakerne i prosjektet har avklarte oppgaver og ansvar. Dette knytter seg blant annet til hvem som kan ta beslutninger og på hvilket nivå i administrasjonen beslutningene kan tas. Videre vil det være nødvendig at oppgavene defineres og er tilstrekkelig avklart og kommunisert i prosjektorganisasjonen.

I tidligfasen av prosjektet er det spesielt relevant om større endringer i prosjektets kostnader forankres på riktig nivå i kommunen, samt hvilket nivå som tar avgjørende beslutninger for prosjektet.

Økonomiplan, årsbudsjett og rapportering

Kommuneloven stiller krav til økonomiplanleggingen av investeringsprosjekter gjennom bestemmelsene om økonomiplanlegging og årsbudsjett.

Kommuneloven § 14-4 gjelder kommunens økonomiplanlegging og årsbudsjett. Etter bestemmelsens tredje ledd skal kommunens økonomiplanlegging og årsbudsjett være realistisk og dekke hele kommunens virksomhet. I dette ligger at økonomiplanleggingen må basere seg på alminnelige forventninger om hva som vil være utviklingen i eksterne faktorer, samt de bevilgninger kommunestyret vedtar.⁶

I veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet»⁷ fremgår det følgende:

Avhengig av type investeringer og anskaffelser, bør kommunestyret, som nevnt, vedta en kostnadsramme for prosjektet. Kostnadsrammen er i utgangspunktet årsuavhengig, men gir bidrag til vurdering av behovet for bevilgninger i årsbudsjettet og til økonomiplanen. En kostnadsramme bør omfatte alle utgifter et prosjekt antas å ville omfatte, og som kan henføres til investeringsbudsjettet og -regnskapet. Denne veilederen går ikke nærmere inn på hvilke typer utgifter som naturlig kan henføres til investeringsprosjekter.

⁵ KS (2020), s. 112

⁶ Prop. 46 L (2017-2018), s. 383

⁷ KRD (2011), s. 55

For investeringsprosjekter innebærer dette at de økonomiske konsekvensene av prosjektet skal være tilstrekkelig utredet, og at kostnadene knyttet til prosjektet angis i saksutredningen. Dette har nær sammenheng med kravet til forsvarlig utredning jf. kommuneloven § 13-1 tredje ledd.

Det skal på denne bakgrunn utarbeides og legges frem en realistisk kostnadsramme for investeringsprosjektet for de prosjektene som skal vedtas politisk.

Videre følger det av kommuneloven § 14-7 at det skal utarbeides en årsberetning for kommunens samlede virksomhet. Årsberetningen skal blant annet redegjøre for;

- Forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om dette ivaretar den økonomiske handleevnen over tid, jf. bokstav a
- Vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, samt vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene, jf. bokstav b

De nevnte punktene har relevans for rapporteringen på investeringsprosjekter. Utviklingen i pågående investeringsprosjekter, spesielt av et visst omfang, vil være viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen til kommunen. Videre vil kostnadsutviklingen i et investeringsprosjekt kunne avvike fra budsjett, noe som skal rapporteres om dersom avviket er vesentlig, eller dersom det foreligger vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser.

3.2 Anskaffelsesregelverket

Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder når bestemte oppdragsgivere inngår vare- tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner eksklusiv merverdiavgift, jf. anskaffelseslovens § 2 første ledd og anskaffelsesforskriften (FOA) § 1-1.

Formålet med anskaffelsesregelverket er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Samtidig skal regelverket bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser gjennomføres på en samfunnstjenlig måte, jf. anskaffelsesloven § 1. Som oppdragsgiver vil det være viktig å optimalisere anskaffelsesprosessen for å gjøre den beste anskaffelsen sett i lys av kvalitet og pris. Herunder vil det være viktig for oppdragsgiver å vurdere hvilket behov anskaffelsen skal dekke, hva markedet har å tilby, samt hvilke krav som skal stilles til tilbyder.

For oppdragsgiver vil det være en fordel å utarbeide en kontraktstrategi. En kontraktstrategi er en helhetlig plan for hvordan en konkret anskaffelse skal gjennomføres og evalueres. Strategien er et beslutnings- og styringsdokument i forberedelsene av et investeringsprosjekt, etter at behovet er definert. Den skal kunne bidra til at offentlige aktører når sine mål for prosjektets

kvaliteter, fremdrift og økonomi.⁸ For å treffe riktige anskaffelsesstrategiske og kontraktsmessige valg, og dermed sikre god prosjektgjennomføring er det viktig å bruke tid på planleggingsfasen.

I en kontraktsstrategi vil det være aktuelt å se hen til hvilke «skal»-krav som skal settes til leverandørens kompetanse og erfaring, det vil si anskaffelsens kvalifikasjonskrav. Kvalifikasjonskrav skal være tilknyttet leveransen og de skal være forholdsmessige, jf. FOA § 8-7 og kapittel 16. Kvalifikasjonskravene skal sikre at leverandøren er egnet til å gjennomføre kontraktsforpliktelsene.

Videre bør kontraktsstrategien inkludere tildelingskriteriene i konkurransen. For anskaffelser etter del III fremgår det hvordan oppdragsgiver skal velge tilbud i FOA § 18-1. Som hovedregel skal oppdragsgiver velge tilbud på grunnlag av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet. For anskaffelser etter forskriftens del II har oppdragsgiver større fleksibilitet til å velge på hvilket grunnlag tilbud skal velges, innenfor rammene av reglene om klima- og miljøhensyn i § 7-9. Tildelingskriteriene skal angis i prioritert rekkefølge, jf. FOA § 8-11 første ledd.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har utarbeidet en mal for kontraktstrategi. Malen veileder bruker til å utarbeidet grunnlaget til et beslutnings- og styringsdokument i forberedelsene av en bygg- og anleggsanskaffelse, etter at behovet er definert. Malen omfatter punkter som blant annet; beskrivelse av prosjektet og formål, økonomi og organisasjon, planlagt gjennomføring av anskaffelsen, risikoanalyse og kritiske suksessfaktorer, kontraktene og anskaffelsen, herunder valg av anskaffelsesprosedyre, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

Oppdragsgiver har mulighet til å skaffe seg god kunnskap om markedet og markedsmuligheter ved å innhente informasjon og foreta forberedende undersøkelser, jf. FOA §§ 8-1 og 8-2 og §§ 12-1 og 12-2. Vurdering av markedet og dialog med leverandører om hvordan prosjektet kan realiseres på best mulig måte er viktig i vurderingen av valg av gjennomføringsmodell og anskaffelsesprosedyre.

Ifølge direktoratet for forvaltning og økonomistyring er valg av gjennomføringsmodell en av de viktigste beslutningene i et bygge- og anleggsprosjekt. Hvilken gjennomføringsmodell som skal brukes kan besluttes når konsept og foreløpig skisse foreligger. Ved valg av gjennomføringsmodell bør det foretas en gjennomgang av hva som karakteriserer prosjektet, vurdering av forutsetning for prosjektgjennomføring og det bør foretas en vurdering av byggeherreorganisasjonens kompetanse og kapasitet. De ulike gjennomføringsmodellene har fordeler og ulemper som bør vurderes opp mot det enkelte prosjekt. Etter at alle faktorer som har betydning for prosjektet er vurdert velges den modellen som bidrar best til at prosjektets behov og mål oppnås.

⁸ <https://anskaffelser.no/verktoy/maler/kontraktstrategi-bygg-og-anlegg>

3.3 Forskningsprogrammet Concept

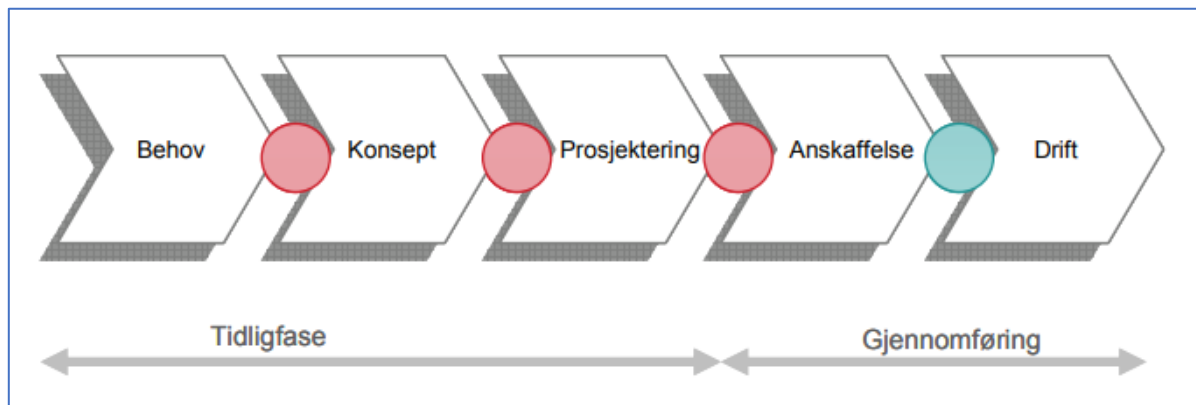
NTNU har laget et forskningsprogram som omhandler sikring av konseptvalg, ressursutnytting og effekt av større statlige investeringer.⁹ Prosjektet er finansiert av Finansdepartementet. Det er blitt utarbeidet en rekke rapporter om planleggingsfasen og kvalitetssikring i offentlige investeringsprosjekter. Forskningsrapportene inneholder bl.a. anbefalinger om hvilke elementer som bør inngå i spesielt utrednings- og planleggingsfasen av et prosjekt (fasen før prosjektet blir besluttet gjennomført).

Concept programmet gjelder hovedsakelig statlige investeringer, som både i omfang og kompleksitet i mange tilfeller vil være mer omfattende enn kommunens prosjekter. Ved utledningen av revisjonskriterier fra Concept-programmet vil revisjonen derfor tilpasse kriteriene til størrelsen av kommunens prosjekter. En av forskningsrapportene det vises til (nr. 45) gjelder imidlertid kommunale investeringsprosjekter, og er derfor av direkte relevans.

Prosjektmodell

Det er anbefalt at det for planleggingen og gjennomføringen av offentlige investeringsprosjekter anvendes en prosjektmodell.¹⁰ En prosjektmodell beskriver fasene i et investeringsprosjekt, de ulike aktivitetene som skal gjøres, krav til beslutningsgrunnlag, beslutningspunkter, samt rolle- og ansvarsfordeling.¹¹ I de fleste offentlige virksomheter er det utarbeidet prosjektmodeller for planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjekter som inngår som en del av internkontrollrutinene og virksomhetsstyringen i kommunen.

Se figur nedenfor for illustrasjon:



Figur 1: Faseinndeling i prosjekter med beslutningspunkter¹²

Kriterier for en god prosjektmodell er:¹³

⁹ <https://www.ntnu.no/concept/om>

¹⁰ NTNU (2015), s. 83

¹¹ Det finnes ulike prosjektmodeller for investeringsprosjekter i offentlig sektor, blant annet statens egen prosjektmodell, prosjektmodeller i statlige virksomheter som Statsbygg, Statnett, Statens vegvesen, Bane NOR m.m. Videre har flere kommuner og fylkeskommuner utarbeidet prosjektmodeller for kommunale investeringer.

¹² NTNU (2006), s. 47

¹³ NTNU (2006), s. 44

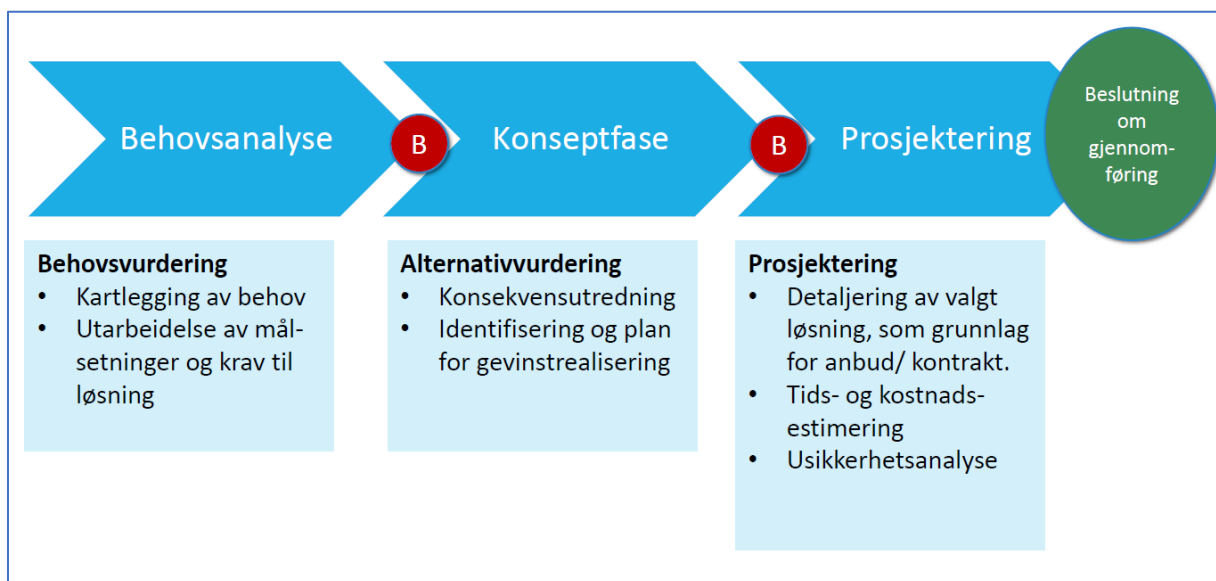
- Klar faseinndeling
- Klare beslutningspunkter
- Kvalitetssikret grunnlag for beslutninger
- Enkelhet

Concept-rapport nr. 45, som omhandler kommunale investeringsprosjekter, gir anbefalinger for kommunal investeringspraksis i den tidlige fasen av prosjektet¹⁴. Det bør ifølge forskningsrapporten sørges for:

- At kommunen gjennomfører en behovsanalyse
- At det foretas en analyse av alternative konseptuelle løsninger
- At usikkerheten synliggjøres i budsjettet
- Klar faseinndeling med avklart fremdrift og ansvar
- Informasjon til de folkevalgte om hvilken fase prosjektet befinner seg i
- Minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning

Tidligfasen av et investeringsprosjekt

Tidligfasen deles som vist under inn i tre faser, en behovsfase, konseptfase og en prosjekteringsfase (heretter kalt planleggingsfase).



Figur 2: aktiviteter i tidligfasen av et prosjekt, listene er ikke uttømmende¹⁵

I behovsfasen bør det foretas en bred undersøkelse av ideens/tiltakets relevans opp mot brukernes og samfunnets behov.^{16 17} Behovsanalysen bør foretas av en mest mulig nøytral gruppe, og tidspunktet for analysen bør skje i forkant av utredningen av konseptuelle alternativer.¹⁸

¹⁴ NTNU (2015), s. 83

¹⁵ Jostein Aksdal (2022), foredrag

¹⁶ NTNU (2015), s. 21

¹⁷ NTNU (2004), s. 6-7

¹⁸ NTNU (2004), s. 8

Behovet bør videre formuleres mest mulig vidt, slik at det gir rom for å vurdere alternative løsninger. Kommunen bør utarbeide mål som reflekterer de prosjektrelevante og politisk prioriterte behov som et foreslått investeringsprosjekt tar sikte på å tilfredsstille. Målene kan deles inn i tre kategorier forankret i ulike aktørgruppers perspektiv; *samfunns mål* (overordnede samfunnsmessige hensyn på tvers av ulike gruppers behov), *effekt mål* (reflekterer brukernes perspektiv) og *resultat mål* (leverandørens perspektiv).¹⁹ Behovsfasen avsluttes med et beslutningspunkt om eventuelt å gå videre inn i en konseptfase. Målformuleringer som er gjort vil være styrende for valg av hovedkonsept.

I konseptfasen utredes og vurderes ulike konseptuelle alternativer som kan oppfylle behovet som er beskrevet i behovsfasen. Det bør sørges for en utredning av flere mulige alternativer, inkludert nullalternativet (dagens tilstand). Hensikten med å utrede et bredt spekter av løsninger er å kunne vurdere hvordan behovet kan løses, og om løsningene har de effektene som etterspørres av brukerne og samfunnet.²⁰ Ved en slik tilnærming vil kommunen lettere kunne beslutte om man skal gå videre eller avslutte med prosjektet. Videre bør konseptfasen inneholde et tids- og kostnadsestimat, usikkerhetsanalyse, vurdering av ulike alternative løsninger, og en identifisering av gevinster.²¹

Konseptfasen bør avsluttes med et beslutningspunkt om eventuelt å gå videre i en planleggingsfase, og hvilket konsept kommunen velger å planlegge.

I planleggingsfasen utredes og detaljeres den valgte løsningen nærmere. Løsningen bør detaljeres i en slik grad at den kan danne grunnlag for utarbeidelse av konkurransegrunnlag og kontrakt. Kommunen må dermed ta stilling til hvordan prosjektet er tenkt gjennomført, hvilken anskaffelses- og kontraktstrategi som skal gjelde, og hvilke krav som stilles til bygget.

Valg av gjennomføringsstrategi er viktig i forbindelse med realiseringen av målene for prosjektet.²² For byggeprosjekter knytter dette seg spesielt til anskaffelses- og kontraktstrategi, herunder valg av anskaffelsesprosedyre, kvalifikasjons- og tildelingskriterier (pris, kvalitet etc.) entreprisform og prismekanisme.

Det bør videre utarbeides en fremdriftsplan og etablering av prosjektets organisering i gjennomføringsfasen. Endelig kostnadsramme står sentralt, inkludert synliggjøring av usikkerheten i rammen.²³

I de prosjektene som skal vedtas politisk, bør det være tilstrekkelig avklart i hvilken grad og på hvilket tidspunkt politikerne skal foreta beslutningene i prosjektet.

¹⁹ NTNU (2007), s. 33

²⁰ NTNU (2015), s. 13

²¹ NTNU (2006), s. 5 og NTNU (2015), s. 83

²² <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/utarbeide-gjennomforingsstrategi/39>

²³ <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/hva-er-planleggingsfasen/26> og NTNU (2006), s. 5

Kvalitetssikring

Flere større offentlige aktører benytter seg av intern og/eller ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget, hvor beregningen av prosjektets kostnader og usikkerhet er sentrale deler av kvalitetsvurderingen. Bruk av ekstern kvalitetssikring er særlig relevant ved større og kostbare prosjekter, hvor konsekvensene av eventuelle feil eller mangler ved kostnadsberegningen blir større. I Concept-rapport nr. 45 pekes det blant annet på følgende²⁴:

«Manglende kvalitetssikring, enten den gjennomføres av en uavhengig intern enhet eller av eksterne aktører, er ofte en årsak til at kostnadsestimat som er preget av overoptimisme, taktisk estimering eller er av lav kvalitet av andre årsaker får lov til å benyttes i beslutningsprosessen. Det finnes ulike typer kvalitetssikring – fra en enkel sidemannskontroll til et omfattende regime som benyttet i statens prosjektmodell. Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.»

Det ligger ikke noen absolutte krav til kvalitetssikring av kostnadsestimater eller prosjektdokumentasjonen i offentlige investeringsprosjekter. Men en kvalitetssikring – enten intern eller ekstern – kan i mange tilfeller være hensiktsmessig. Dette fordi det kan bidra til å redusere feil og mangler ved kostnadsberegningen og utredningen. Det kan videre ses på som et ledd i kravet til at beslutningsgrunnlaget for investeringsprosjektet er «forsvarlig utredet» etter kommuneloven § 13-1.

3.4 Valle kommunes interne systemer

For å kunne svare ut problemstilling nr. 3 som gjelder Valle kommunes etterlevelse av etablert internkontroll, vil revisjonen legge til grunn Valle kommunes interne rutiner og prosedyrer som revisjonskriterier. Hvilke dokumenter som vil legges til grunn som revisjonskriterier vil vurderes underveis, ettersom internkontrollen først vil vurderes i seg selv i problemstilling nr. 1 og nr. 2. Internkontroll som Valle kommune har, og som også vurderes til å kunne bidra til å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag og til å forberede anskaffelser vil dermed kunne legges til grunn av revisjonen som revisjonskriterier.

²⁴ NTNU (2015), s. 48

4 Etablert internkontroll for et forsvarlig beslutningsgrunnlag

I dette kapitlet vil vi forsøke å besvare forvaltningsrevisjonens første problemstilling, om Valle kommune har etablert internkontroll som bidrar til å sikre at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag før det fattes vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter.

Vi har blant annet undersøkt kommunens rutiner og prosedyrer i planleggingen av investeringsprosjekter. Herunder har vi sett nærmere på om kommunen har etablert en prosjektmodell, hvilke rutiner som ligger til grunn for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag og om kommunen har utarbeidet rutiner for kvalitetssikring.

4.1 Revisjonskriterier

Det fremgår av kommuneloven § 13-1 tredje ledd at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. I hvilken grad saken er tilstrekkelig utredet beror på en konkret vurdering av sakens omfang, kompleksitet, tidsaspekt m.v.²⁵ Kommunale investeringsprosjekter varierer i omfang og kompleksitet, men det er klart at en rekke kommunale investeringsprosjekter er av betydelig størrelse og kompleksitet. Dette forutsetter grundige og brede utredninger av prosjektene, herunder en utredning av alternativer og konsekvenser, inkludert økonomiske konsekvenser.²⁶ For å sikre at sakene som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet vil det være nødvendig med en etablert internkontroll som bidrar til at investeringsprosjektene får et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Ifølge kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Det følger imidlertid ingen konkrete krav til internkontrollen som skal foreligge for gjennomføring av investeringsprosjekter i kommunene. Det er imidlertid utarbeidet ulike kilder som tilsier hva som er «beste-praksis» innenfor planlegging av investeringsprosjekter. For å svare ut problemstillingen om kommunen har etablert internkontroll som bidrar til å sikre at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag vil vi dermed se hen til kilder utover kommuneloven for å utlede revisjonskriterier, og vurdere revisjonsobjektet opp mot disse.

For å besvare den første problemstillingen i forvaltningsrevisjonen har vi dermed utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen bør ha:

- *En prosjektmodell med klar faseinndeling og klare beslutningspunkter*²⁷
- *Etablert internkontroll som sikrer avklarte roller og organisering*²⁸
- *Etablert internkontroll som sikrer gjennomføring av behovs- og konseptvurderinger*²⁹

²⁵ Prop. 46 L (2017-2018), s. 379

²⁶ Riksrevisjonen (2015), s. 34

²⁷ Jf. anbefaling fra NTNU (2015)

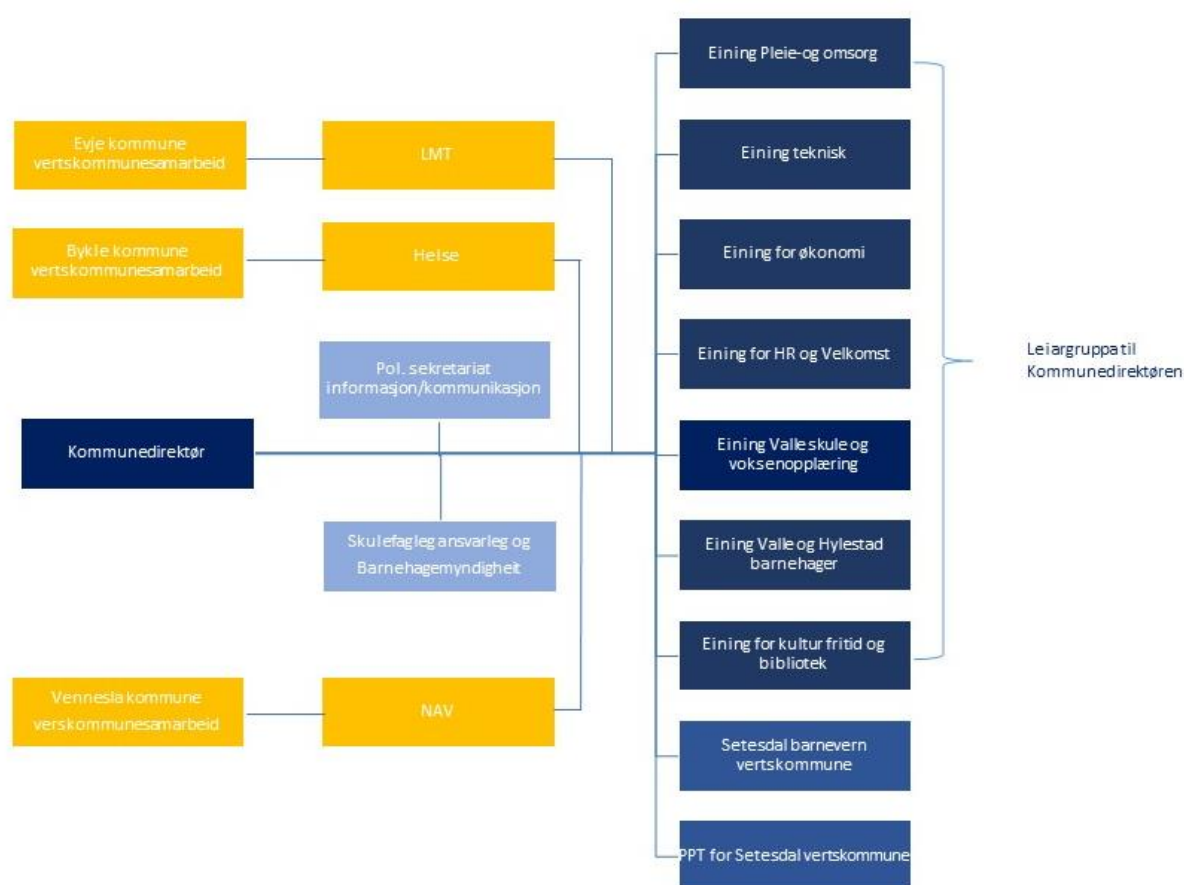
²⁸ Jf. anbefaling fra KS (2020)

²⁹ Jf. anbefaling fra NTNU (2015)

- Etablert internkontroll for fastsettelse av kostnadsramme og vurdering av usikkerhet³⁰
- Etablert internkontroll for å kvalitetssikre prosjektplanleggingen³¹

4.2 Valle kommune

Valle kommune er organisert etter to nivåmodellen. Kommunedirektøren har det øverste ansvaret for kommuneorganisasjonen. Direkte under kommunedirektøren ligger politisk sekretariat, skolefaglig ansvarlig og barnehagemyndighet og kommunedirektørens ledergruppe. Kommunen er organisert i en flat struktur med 7 tjenesteenheter. Kommunens samarbeid om ulike tjenester fremgår også av organisasjonskartet.



Figur 3: Organisasjonskart Valle kommune

Teknisk enhet

På Teknisk enhet i Valle kommune er det 4 ansatte som jobber med investeringsprosjekter, inkludert leder for Teknisk enhet. Det er 3 fagpersoner som fordeler prosjekter mellom seg, alt ettersom hvilke prosjekter som settes i gang. Fordelingen av investeringsprosjekter gjøres i utgangspunktet slik at en ansatt har hovedansvar for prosjektene på vei, vann og avløp, en ansatt

³⁰ Jf. anbefaling fra NTNU (2006)

³¹ Jf. anbefaling fra NTNU (2015)

har hovedansvar for bygningsprosjektene, og en ansatt har hovedansvar for andre bygg, herunder større byggeprosjekter.

4.3 Kommunens praksis

Kommunen opplyser om at de i 2023 startet et arbeid med å utarbeide rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekt. Arbeidet er ifølge kommunen foreløpig ikke blitt ferdigstilt på bakgrunn av kapasitetshensyn. Kommunen opplyser videre om at de har en praksis for hvordan kommunen jobber med investeringsprosjekter, og at praksisen vil være relativt lik det som vil fremlegges som skriftlige rutiner for godkjenning hos kommunedirektør og politisk nivå.

Vi er blitt tilsendt en beskrivelse av hvordan investeringsprosjekter i praksis blir planlagt, gjennomført og fulgt opp i Valle kommune.

Nye investeringsprosjekter blir i hovedsak implementert i budsjettprosessen hvert år. Prosjektene blir ifølge kommunen i utgangspunktet hentet fra kommunale tema- og sektorplaner, herunder næringsplan, VA-plan, trafikksikringsplan. Behovet for investeringsprosjekter blir i slike tilfeller avdekket gjennom egne planprosesser. Investeringsprosjekt blir deretter vurdert og eventuelt prioritert som del av det ordinære arbeidet med kommunedirektøren sitt fremlegg til budsjett og økonomiplan. I arbeidet med budsjettet blir alle fremlegg til nye investeringsprosjekter registrerte i virksomhetsstyringsverktøyet til kommunen, Framsikt. Her spesifiseres investeringsprosjektets omfang, økonomi og fremdrift.

Ifølge kommunen er det omfanget på prosjektet som avgjør om det er behov for en ekstern kvalitetssikring av kostnadsestimatet. Kommunen har som hovedregel en terskel på 2 millioner for ekstern kvalitetssikring. Ved prosjekter av størrelse på 2 millioner blir det ifølge kommunen i hovedsak satt av planleggingsmidler i budsjettet med mål om å ha en kvalitetssikret kostnad klar til budsjettbehandlingen året etter.

Ved mindre prosjekter blir estimatet utarbeidet av interne ressurser og ifølge kommunen gjort etter beste skjønn. Ansatte med prosjektansvar er delaktige i budsjettprosessen for å prioritere ressurser og kvalitetssikre prosjektomfanget som blir tatt med i kommunedirektøren sitt fremlegg til budsjett og økonomiplan. Kommunestyret fatter dermed gjennomføringsvedtak på de enkelte investeringsprosjektene gjennom behandling av budsjett og økonomiplan.

Etter vedtakelse av investeringsprosjektene blir de ifølge kommunen lagt inn i en gjennomføringsplan med endelige mål og notat for fremdrift. I gjennomføringsplanen skal det noteres ned dersom det er nødvendig med en politisk forankring underveis i prosessen. En slik politisk forankring vil være et beslutningspunkt som anses nødvendig underveis. Det kan ifølge kommunen for eksempel være dersom det er behov for justering av økonomiske rammer, godkjenning av forprosjekt, herunder valg av konseptløsning eller anbudsgodkjenning. Ved vurdering av om det er nødvendig med et nytt politisk beslutningspunkt underveis i arbeidet med

investeringsprosjektet tar kommunen utgangspunkt i gjeldende delegeringsreglement, økonomi – og innkjøpsreglement.

Etter at kommunestyret har vedtatt budsjett vil kommunen vurdere prosjektorganiseringen for det enkelte investeringsprosjektet. For mindre prosjekter vurderer kommunen det som tilstrekkelig med en prosjektansvarlig fra teknisk enhet. I slike tilfeller er det prosjektansvarlig som har ansvaret med både planlegging, gjennomføring og oppfølging. Kommunen opplyser videre om at det i større prosjekter blir opprettet en egen prosjektorganisasjon med deltakelse tilpasset omfang og kompleksitet. Dersom investeringsprosjektet på bakgrunn av omfang, kompleksitet tilsier det vil det kunne oppstå behov for ekstern prosjektledelse. Ifølge kommunen vil også tilgjengelige interne ressurser påvirke behovet for ekstern prosjektledelse. I enkelte prosjekter oppstår dermed behovet for å kjøpe inn ekstern prosjektledelse, men de fleste investeringsprosjektene i Valle kommune er ifølge kommunen selv av et omfang som gjør at de kan løses med interne ressurser og en prosjektansvarlig. Den prosjektansvarlige jobber ifølge kommunen ut ifra budsjettvedtak og den interne framdriftsplanen for prosjektene.

4.4 Rutiner under arbeid

Kommunen har som nevnt igangsatt arbeid med rutiner for investeringsprosjekter. Vi er blitt tilsendt en sjekkliste for prosjektgjennomføring som kommunen opplyser om at de bruker på noen av prosjektene i 2025. Ifølge kommunen er planen å justere på rutinen i løpet av året slik at den kan brukes for alle prosjekter fremover.

Under «oppstart og planlegging» i sjekklisten fremgår det at det skal settes mål for investeringsprosjektet, og det skal sjekkes om prosjektet er i tråd med overordnet plan. Videre skal det sjekkes ut om det er nødvendig med prosjektplan for investeringsprosjektet og det skal gjennomføres en risikovurdering for økonomi, HMS, fremdrift og kvalitet. I sjekklisten spørres det om kostnadsestimatet er kvalitetssikret, men det fremkommer ikke nærmere når en slik kostnadsestimering skal kvalitetssikres.

Andre punkter som ligger i sjekklisten som er under arbeid:

- Hva skal leveres?
- Hvem skal være prosjektansvarlig?
- Når skal prosjektet være ferdig?
- Når skal prosjektarbeidet starte?
- Må framdriften tilpasses politiske møter?
- Politisk behandling/avklaring, anbud?
- Er det milepæler som må kommuniseres, eksternt, internt eller politisk?
- Medvirkning
 - Eksternt
 - Internt
 - Politisk
 - Råd for personer med funksjonsnedsettelse

4.5 Innkjøpsreglement

Valle kommune har utarbeidet et innkjøpsreglement som gjelder for alle anskaffelser i kommunen. Reglementet skal bistå kommunens ansatte til å ta korrekte valg med hensyn til prosedyrer ved innkjøp. Målet med reglementet er å sikre at kommunens ressurser blir effektivt utnyttet, samt at anskaffelser blir foretatt i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og vedtak i kommunestyret. Det følger av reglementet at både ledere og medarbeidere skal sikre oppfylling av formelle og prosessuelle krav til en anskaffelse. Ledere har dermed ansvar for å sørge for at de ansatte har nødvendig kunnskap om:

- Regelverket
- Behovet som en anskaffelse skal dekke
- Pris
- Kvalitet
- Leveringsdyktighet
- Kontraktsinngåelse
- Kontraktsoppfølging
- Leverandørutvikling

Kommunen er en del av innkjøpssamarbeidet «Offentlig fellesinnkjøp på Agder» (OFA), som er et innkjøpssamarbeid bestående av Agder fylkeskommune og samtlige kommuner på Agder.

4.6 Økonomireglement

Valle kommune har utarbeidet et økonomireglement, vedtatt i kommunestyret i *sak 99/21*. Det følger av økonomireglementet at kommunedirektøren er ansvarlig for at kommunens økonomiforvaltning har en forsvarlig intern styring og kontroll. Videre fremkommer det at det skal etableres administrative rutiner som sørger for at budsjettoppfølgingen er gjenstand for betryggende kontroll og at utøvelsen skjer i tråd med budsjettreglementet, samt gjeldende lover og forskrifter. I økonomireglementet gis kommunedirektøren fullmakt til å videredelegere avgjørelsesmyndighet i saker som kommunedirektøren i medhold av økonomireglementet er gitt myndighet til å fatte vedtak i. Under «reglement for økonomiplan»³² fremkommer det at investeringsprosjekter skal fremkomme enkeltvis under respektive områder, og at det skal fremlegges en oversikt over planlagte investeringsprosjekter med finansiering og driftsvirkning i økonomiplanen.

I økonomireglementet under «reglement for investeringsprosjekt»³³ følger det et utsnitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementets uttalelse:

Årsbudsjettet skal være realistisk og fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Det følger således av kommuneloven at investeringsbudsjettet er ettårig. Dette innebærer at et investeringsprosjekt som vil gå over

³² Valle kommune, økonomireglement, s. 7

³³ Valle kommune, økonomireglement, s. 12

flere budsjettår, må tas inn i investeringsbudsjettet kun med den delen av utgiftene til prosjektet som forventes i det aktuelle budsjettåret. Bevilgninger til resterende del av utgiftene til et flerårig prosjekt må deretter tas inn i de påfølgende års budsjetter i takt med prosjektets fremdrift. Samtidig innebærer dette at vedtak om totale kostnadsrammer for flerårige enkeltprosjekter må gis som tillegg til den obligatoriske oppstillingen av investeringsbudsjettet, og utgiftene må fordeles på de enkelte år i økonomiplanen.

Når det gjelder endringer i årsbudsjettet vil dette være påkrevd selv om den totale budsjettbalansen ikke er forrykket. Kravet til budsjettreguleringer gjelder for de enkelte bevilgninger når forventede utgifter overskrider de enkelte rammer som er vedtatt i årsbudsjettet. Dette innebærer at forsinkelser eller forseringer av investeringsprosjekter som påvirker kommunestyrets bevilgninger (...) må innarbeides i et revidert budsjett når avvikene tilsier det. Tilsvarende gjelder for forventninger om kostnadsøkninger/-reduksjoner eller inntektsreduksjoner/-økninger. Budsjetterte prosjekter som ikke er iverksatt eller fullført innenfor planlagt budsjettår, skal tas med i årsbudsjettet for påfølgende år, enten i det ordinære budsjettvedtaket eller i forbindelse med en budsjettregulering.

Departementet presiserer at det ikke vil være tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav til årsbudsjett og krav om hjemmel til å disponere kommunens midler å legge til grunn at investeringsprosjekter anses som fullfinansiert i henhold til en vedtatt økonomiplan eller tidligere budsjettvedtak. Vedtatt økonomiplan, unntatt vedtak for år 1 i økonomiplanen dersom dette er vedtatt som årsbudsjett, eller tidligere års budsjettvedtak, kan etter departementets vurdering ikke regnes som bevilgninger som underordnet organ kan disponere.

4.7 Vedlikeholdsplan for kommunale bygg i Valle kommune 2022-2025

Valle kommune har utarbeidet en vedlikeholdsplan for kommunale bygg for perioden 2022-2025. Her fremkommer det både drifts- og investeringstiltak som anses nødvendig i perioden.

I tabellen under følger investeringstiltakene som er lagt inn i planen:

Kommunale bygg	Tiltak	Planlagt år 2022-2025	Estimert kostnad
Valle skule	Nye vinduer	2023	500 000
	Nye vinduer	2024	500 000
SFO	Nytt brannvarslingsanlegg	2022	300 000
Valle barnehage	Div. Innredning	2022	350 000
	Ombygging toalett	2022	250 000
	Ombygging drombe og gang	2022	250 000
	LED - belysning	2022	150 000
Hylestad barnehage	Div. tiltak	2024	1 000 000
Kommunehus	Nytt kjøkken	2022	200 000
	Slå sammen toalett	2022	200 000
	Kommunestyresal	2022	1 900 000

Helsehus	Div. Tiltak Nytt brannvarslingsanlegg	2023	1 000 000
		2023	150 000
Kultursenter	Storstoga Prosjektering, svømmehall Oppgradering, svømmehall	2022-2023	25 000 000
		2023	150 000
		2024	3 000 000
Sæbyggjen	Lyd/lys, kyrkjestoga	2022	150 000
Valle bygdeheim	Nye vinduer Prosjektering, ombygging Ombygging	2022	400 000
		2022	500 000
		2023-2025	?
Omsorgsboliger	Nye "tøffel" boliger	2023-2025	?
Hybelbygg	Nye bad	2025	1 250 000

Tabell 1: Innhold hentet ut fra vedlikeholdsplan for kommunale bygg i Valle kommune

4.8 Intervju

Kommunen opplyser om at målet er at behov for investeringsprosjekter skal komme fra en plan. Vi blir imidlertid opplyst om at det i løpet av året kommer innspill på behov og at slike innspill blir samlet opp før budsjettarbeidet. Det blir nevnt at det er like vanlig at behov fremkommer av plan, som at de kommer av innspill gjennom året. Kommunen nevner at årsaken til det er at mange av tiltakene er for små til å høre hjemme i en plan. Dersom det kommer inn slike innspill i løpet av året gjennomføres det ifølge kommunen en intern muntlig runde i teknisk enhet før innspillene eventuelt blir fremmet for kommunedirektøren. Administrasjonen kommer dermed ifølge kommunen sjeldent med initiativ til større investeringsprosjekter, da slike behov som regel vil komme fra sektorplaner eller temaplaner og blir lagt inn i budsjettarbeidet på bakgrunn av slike planer.

Enkelte investeringsprosjekter blir også initiert av det politiske nivå, og administrasjonen blir i så fall bedt om å lage en sak på det. Det vil i slike tilfeller lages en saksutredning med kostnadsestimat som politikerne får opp til behandling. Dersom kommunen ønsker å gå videre med prosjektet blir det innarbeidet i budsjettet.

Kommunen nevner at det varierer hvor mye arbeid som er gjort før et investeringsprosjekt blir lagt frem til politisk nivå. Videre opplyser kommunen om at det blir utarbeidet et kostnadsestimat før investeringsprosjektene går videre til kommunedirektøren for fremleggelse i budsjettbehandling. Kostnadsestimatene blir ifølge kommunen som utgangspunkt utarbeidet internt, men at de opplever det som en utfordring å skulle utarbeide slike kostnadsestimater på bakgrunn av det vide spekteret av ulike typer investeringsprosjekter kommunen har. Kommunen har ikke gått til innkjøp av noe dataprogram som kan brukes ved utarbeidelse av kostnadsestimat, og kostnadsestimatet blir dermed utarbeidet ved å se på tidligere prosjekter, erfaring eller kommunikasjon med lokal kompetanse/dialog med markedet. Kommunen opplyser om at de rutinemessig ikke setter av noen usikkerhetsavsetning i kostnadsestimatet.

Det blir nevnt av kommunen at det er en person som utarbeider kostnadsestimatet, og at det blir drøftet internt. Kommunen opplever at de har bred kompetanse på avdelingen med tanke på kvalitetssikring av flere elementer i et prosjekt. Kommunen opplyser at de ikke har klare rutiner

på hvor mye ressurser det skal brukes på å utarbeide et kostnadsestimat på forhånd. Ifølge kommunen er det imidlertid blitt et utgangspunkt at det hentes inn ekstern kvalitetssikring på kostnadsrammer som ligger over ca. 2 millioner kroner. Ifølge kommunen er det et utgangspunkt at investeringsprosjektet skal forankres på en eller annen måte politisk før det hentes inn eksterne kostnadsestimat. Kommunen nevner at terskelen på 2 millioner kroner ikke er absolutt, og at det gjøres en konkret vurdering og tilpassing av kompleksitet og risiko. Investeringsprosjekter som har et kostnadsestimat på under 2 millioner kroner blir ifølge kommunen sidemannskontrollert, før de går til leder av teknisk enhet og videre til kommunedirektøren.

Kommunen nevner at de har fått en del tilbakemeldinger på at det er knappe frister på investeringsprosjektene som skal gjennomføres i kommunen. Det vanlige er at investeringsprosjekter som blir vedtatt på budsjettbehandlingen før jul prosjekteres på våren og bygges i løpet av/etter sommeren. Administrasjonen har dermed et ønske om at de først får inn et år med prosjektering i budsjettet, slik at prosjektet kan planlegges og lyses ut. Vi blir opplyst om at kommunen da kan hente inn tilbudspriser gjennom konkurranse og på den måten legge frem et kvalitetssikret kostnadsestimat for politisk nivå til beslutning i budsjettbehandlingen året etter. Kommunen opplyser om at helsehuset i Valle er delt på to år. Planleggingen av investeringsprosjektet Valle helsehus jobber de med i år med mål om å få ut et anbud før sommeren. Kommunen opplyser om at de da vil ha fått inn en kvalitetssikret pris til budsjettbehandlingen, og vil kunne gjennomføre prosjektet til neste år.

For lagring av dokumenter underveis i arbeidet med investeringsprosjekter opplyser kommunen om at de bruker Teams. Kommunen nevner at de ikke har innarbeidede rutiner som gjelder lagring, og at enkelte dokumenter som fremkommer av e-post og Teams ikke alltid blir lagret i Elements. Vi blir imidlertid opplyst om at kommunen forsøker å få all dokumentasjon i Elements etter hvert.

4.9 Revisjonens vurdering

Ved gjennomgang av kommunens dokumenter og gjennomføring av intervju ser revisjonen at kommunen foreløpig ikke har innarbeidede skriftlige rutiner eller prosedyrer for tidlig fasen i et investeringsprosjekt. Undersøkelsene våre viser imidlertid at kommunen har en sjekkliste under arbeid som delvis er tatt i bruk for prosjekter i år. Revisjonen vurderer videre at kommunen har innarbeidet en praksis som legges til grunn for hvordan kommunen planlegger og gjennomfører investeringsprosjekter.

Behov for prosjekter blir i utgangspunktet hentet ut fra kommunale tema- og sektorplaner, vurdert og dermed implementert i budsjettprosessen årlig. Av sjekklisten som er under arbeidet kommer det frem et punkt om «politisk behandling/avklaring, anbud», men det fremkommer ikke i hvilke tilfeller det er nødvendig å løfte saken opp til politisk beslutning. Videre vurderer revisjonen at det ikke fremgår hva som skal ligge til grunn som beslutningsgrunnlag og hvilken fase prosjektet er i når investeringsprosjektet skal tas opp til beslutning i kommunestyret.

Revisjonen bemerker at tydeliggjøring av faseinndeling og beslutningspunkter med definert beslutningsgrunnlag i et investeringsprosjekt vil gi klare mål og milepæler som vil kunne fungere som «sjekkpunkter» for å vurdere om prosjektet er klart for neste steg. Det kan gi politiske og administrative beslutningstakere bedre grunnlag for å fatte informerte vedtak og forenkle kommunikasjon mellom relevante parter i prosessen. Videre vil en ved å få klare beslutningspunkter og klar faseinndeling kunne få brukt ressurser målrettet i hver fase og dermed unngå å hoppe for langt i prosessen før man har avklart behov og løsninger. Beslutningspunktene vil videre kunne bidra til å sikre at prosjektet evalueres før det går videre og prosjektet kan dermed stoppes eller justeres underveis.

Med unntak av beslutningspunktet i kommunestyret under budsjettvedtaket vurderer revisjonen at Valle kommune ikke har rutiner eller praksis som tilsier at Valle kommune har en prosjektmodell med klar faseinndeling og klare beslutningspunkter.

Praksisen i Valle kommune tilsier at kommunen vurderer for hvert prosjekt hvordan prosjektorganisasjonen skal være etter at kommunestyret har fattet vedtak om gjennomføring, basert på omfang, kompleksitet og tilgjengelige interne ressurser. I de mindre prosjektene er det en prosjektansvarlig fra teknisk enhet som har ansvaret for både planlegging, gjennomføring og oppfølging. Det fremgår av kommunens foreløpige rutine at det skal utpekes en prosjektansvarlig. Kommunens praksis tilsier at det vurderes hvem som skal være ansvarlig i de ulike investeringsprosjektene ut ifra hva slags type investeringsprosjekt som skal gjennomføres. Revisjonen vurderer at den foreløpige sjekklisen som kommunen har under utarbeidelse gir visse retningslinjer for hva som skal gjøres i tidlig fasen av et prosjekt. Revisjonen mener det er en fordel at kommunen fordeler investeringsprosjekter til prosjektansvarlige slik at det blir en klargjøring av ansvarsforhold i det enkelte investeringsprosjektet. Slik klargjøring kan redusere risiko for misforståelser og overlapp, og beslutninger kan tas mer effektivt. Et godt organisert prosjekt vil være bedre rustet til å gå videre til forprosjekt og gjennomføring, samt gi bedre grunnlag for risikovurdering og tiltak.

Revisjonen vurderer at kommunen har etablert internkontroll som sikrer avklarte roller og organisering i den tidlige fasen av et investeringsprosjekt.

Vi mener det er positivt at det følger av kommunens innkjøpsreglement at lederne har ansvar for å sørge for at de ansatte har nødvendig kunnskap om blant annet behovet som en anskaffelse skal dekke, pris, kvalitet og leveringsdyktighet. I en slik formulering legges det imidlertid til grunn at behovet for en anskaffelse skal dekkes, og en forutsetning for å få kunnskap om behovet er å vurdere hva behovet er for den enkelte anskaffelsen. Våre undersøkelser viser imidlertid at kommunen ikke har utarbeidet en skriftlig rutine eller har en innarbeidet praksis med å gjennomføre en behovsutredning i det enkelte prosjekt, eller foreta en vurdering ved valg av konsept. Kommunen har opplyst om at behov for investeringsprosjektene kommer gjennom innspill eller at de hentes ut fra kommunale tema- og sektorplaner. Revisjonen vurderer dermed at Valle kommune har etablert en praksis som tilsier at kommunen baserer investeringsprosjekter på et fremlagt behov. Slike planer og innspill dekker imidlertid ikke i tilstrekkelig grad nødvendigheten av en behovsutredning slik revisjonen ser det, og mener det bør foreligge en egen fase for

vurdering av behov i det enkelte investeringsprosjekt og deretter eventuelt en fase for å vurdere valg av konsept.

Innhentet data viser at det i den foreløpige sjekklisten til kommunen skal settes mål for prosjektet. Revisjonen mener målformuleringer som gjøres vil kunne være styrende for valg av hovedkonsept, og vil etter revisjonens vurdering være en fordel å ha ved styring av prosjektet. Det innebærer både resultatmål³⁴, samfunnsmål³⁵ og effektmål^{36,37}. Videre bør nullalternativet vurderes og kommunen bør ha retningslinjer for vurdering av alternative løsninger. Revisjonen understreker viktigheten av at behovene fremmes først, og at det etableres mål som skal nås, før en eventuell konseptutarbeidelse tar fatt. Uten et godt grunnlag er sannsynligheten større for at prosjektet kan låse seg til et konsept, som ikke fullt ut dekker alle behovene og som det ikke vil være gitt at svarer ut målene som er satt.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av det overnevnte at Valle kommune ikke har etablert internkontroll som sikrer gjennomføring av behovs- og konseptvurderinger.

Kommunen har opplyst om at det utarbeides et kostnadsestimat før investeringsprosjektet går videre til kommunedirektøren for fremleggelse til kommunestyrets budsjettbehandling. Våre undersøkelser viser at kommunen ikke har etablert en rutine for hvordan et kostnadsestimat skal utarbeides, og at det ikke rutinemessig settes av noen usikkerhetsavsetning.

På bakgrunn av innhentet data vurderer vi at kommunen har etablert en praksis for å fastsette en kostnadsramme i investeringsprosjekter, og at kommunen har en sjekkliste under arbeid for å sikre utarbeidelse av et kostnadsestimat. Vi vurderer imidlertid at det ikke foreligger en etablert internkontroll for hvordan kostnadsestimatet skal utarbeides. Videre vurderer vi at kommunen ikke har etablert internkontroll for vurdering av usikkerhet i investeringsprosjektene.

Våre undersøkelser viser at kommunens praksis skal være å kvalitetssikre kostnadsestimat på over 2 millioner. Rutinen som kommunen har under utarbeidelse innehar også et sjekkpunkt som gjelder kvalitetssikring av kostnadsestimat, men det fremgår ikke av rutinen når en slik kvalitetssikring skal gjennomføres. Innhentet data viser videre at kommunen ikke har rutine eller praksis for å gjennomføre kvalitetssikring av andre elementer i tidlig fasen av et investeringsprosjekt.

Videre nevner kommunen at de ønsker at det politiske nivå skal fatte beslutning om prosjektering det første året, slik at kommunen kan hente inn tilbud for å kvalitetssikre kostnadsestimatet før investeringsprosjektet løftes opp til beslutning på politisk nivå igjen. Revisjonen presiserer at utlysning av konkurranse ikke skal brukes med formål om å innhente priser for vurdering, men for å gjennomføre en anskaffelse. Et gjennomføringsvedtak basert på et kvalitetssikret kostnadsestimat bør dermed fattes før kommunen går til gjennomføring av konkurransen.

³⁴ Resultatmål (leverandørens perspektiv)

³⁵ Samfunnsmål (overordnede samfunnsmessige hensyn på tvers av ulike gruppers behov)

³⁶ Effektmål (reflekterer brukernes perspektiv)

³⁷ NTNU (2007), s. 33

Kommunen kan imidlertid gjennomføre uforpliktende markedsdialog og lignende for å innhente informasjon til utarbeidelse av et kostnadsestimat.

På bakgrunn av innhentet data vurderer revisjonen at kommunen har etablert en internkontroll for kvalitetssikring av deler av prosjektplanleggingen. Revisjonen mener imidlertid at det også bør skriftliggjøres hvilket omfang som skal til i et investeringsprosjekt for at en eventuell kvalitetssikring av kostnadsestimatet skal utføres. Ved at kommunen ikke har utarbeidet skriftlige rutiner eller har en innarbeidet praksis med å kvalitetssikre andre deler av prosjektplanleggingen vurderer vi at kommunen kun til dels har etablert en internkontroll for å kvalitetssikre prosjektplanleggingen.

4.10 Revisjonens konklusjon

Revisjonen mener vurderingene over viser at Valle kommune har en praksis som synes innarbeidet i kommunen, og deler av praksisen vurderes som etablert internkontroll som kan bidra til å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Praksisen er imidlertid kun delvis nedfelt skriftlig, og revisjonen vurderer at praksisen og rutinen under utarbeidelse har forbedringspotensial. På bakgrunn av vurderingen over konkluderer vi med at Valle kommune ikke har etablert internkontroll som i tilstrekkelig grad kan bidra til å sikre at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag før det fattes vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter.

5 Etablert internkontroll for forberedelse av anskaffelse av investeringsprosjekter

I dette kapitlet vil vi forsøke å besvare den andre problemstilling, om Valle kommune har etablert internkontroll for å forberede anskaffelser i investeringsprosjekter.

5.1 Revisjonskriterier

Ifølge kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Det følger imidlertid ingen konkrete krav til internkontrollen som skal foreligge for gjennomføring av investeringsprosjekter i kommunene. Det er imidlertid utarbeidet ulike kilder som tilsier hva som er «beste-praksis» innenfor planlegging av investeringsprosjekter. For å svare ut problemstillingen om kommunen har etablert internkontroll for å forberede anskaffelser i investeringsprosjekter vil vi dermed se hen til kilder utover kommuneloven for å utlede revisjonskriterier, og vurdere revisjonsobjektet opp mot disse.

For å besvare den andre problemstillingen i forvaltningsrevisjonen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen bør ha:

- *Etablert internkontroll som sikrer en vurdering ved valg av gjennomføringsmodell³⁸*
- *Etablert internkontroll som sikrer en vurdering ved valg av anskaffelsesprosedyre³⁹*
- *Etablert internkontroll som sikrer markedsvurdering og dialog med markedet⁴⁰*

5.2 Kommunens praksis

Kommunen opplyser om at de internt på teknisk enhet har oppfølgingsmøter annenhver uke for status i prosjektene som pågår. I det første møte etter budsjettvedtak legges det opp en plan for prioritering med oppstart og sluttdato. Ved oppstart av hvert prosjekt blir det avklart medvirkning fra brukere og andre enheter, samt kommunikasjon utad. I hvert oppfølgingsmøte blir økonomi, fremdrift og kommunikasjon vurdert og gjennomføringsplanen i investeringsprosjektene oppdateres dermed fortløpende.

Vi er blitt tilsendt gjennomføringsplanene/framdriftsplanene fra teknisk for årene 2021-2025. I framdriftsplanen av 2021 kommer det frem ansvar, navn og prosjektnummer. Av framdriftsplanene for 2022-2023 blir det også lagt inn det årlige budsjettet for investeringsprosjektet. For framdriftsplanene for 2024 og 2025 legges det også inn informasjon om målsettinger i prosjektene og frist for målene som er satt.

³⁸ Jf. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, mal for kontraktstrategi

³⁹ Jf. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, mal for kontraktstrategi

⁴⁰ Jf. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, mal for kontraktstrategi

Alle vedtatte investeringsprosjekter blir ifølge kommunen rapportert med status for økonomi og fremdrift i Framsikt. Videre blir vi opplyst om at politisk nivå får rapportering vedrørende investeringsprosjektene minst hver tertial. I hvert formannskapsmøte (månedlig) er det en egen post med status for gjennomføring av politiske vedtak hvor eventuelle vesentlige avvik i investeringsprosjektene blir rapportert løpende og eventuelt protokollert. Kommunen nevner at dersom det viser seg at investeringsprosjektet har behov for økt budsjettramme blir det i tillegg lagt frem en egen sak for politisk behandling så raskt som mulig etter at avviket er identifisert.

5.3 Anskaffelsesstrategi

Valle kommune har utarbeidet en anskaffelsesstrategi for perioden 2022-2025. I strategien er det satt et hovedmål med delmål, herunder med ønsket effekt og tiltak. Avslutningsvis i strategien fremkommer det hvordan kommunen skal implementere strategien for gjennomføring i kommunen. Det fremgår av anskaffelsesstrategien at strategien skal konkretiseres i en årlig handlingsplan som blir vedtatt i ledergruppen, og som skal gjelde for det etterfølgende året.

Hovedmålet i anskaffelsesstrategien er at anskaffelser skal bidra til best mulig verdiskapning til lavest mulig ressursbruk. Følgende vil ifølge strategien bli vektlagt:

- Kvalitet
- Kostnader
- Tidsbruk

For å oppnå hovedmålet er følgende delmål prioritert:

1. Anskaffelser skal være organisert med klare ansvarslinjer og kontrollmekanismer.
2. Anskaffelser skal bidra til effektiv tjenesteproduksjon gjennom bedre ressursutnyttelse.
3. Anskaffelser skal gjennomføres rask, enkelt og digitalt.
4. Valle kommune skal vise samfunnsansvar i anskaffelsene.

5.4 Intervju

Etter at budsjettbehandlingen er gjennomført starter kommunen opp investeringsprosjektet ved å gjennomføre et investeringsmøte. Ifølge kommunen blir det satt opp en fremdriftsplan og det blir gjennomført en prioritetsvurdering. Etter at gjennomføringsvedtaket er fattet i kommunestyremøte blir som regel investeringsprosjektet lyst ut, og kommunen får da inn tilbud som de eventuelt må ta opp til politisk behandling dersom tilbudsprisene går ut over budsjettert kostnadsestimat. Vi blir opplyst om at det er kommunestyret som må ta stilling til en eventuell tilleggsbevilgning. Dersom det skal velges en konseptløsning blir prosjektet også løftet opp til politisk nivå.

Når det gjelder beslutninger som gjelder hvordan prosjektene skal gjennomføres, som blant annet beslutning om gjennomføringsmodell, tas slike i investeringsmøtene som gruppe. I

prosjektet Valle kultursenter ble imidlertid gjennomføringsmodellen besluttet av det politiske nivå, på slutten av prosjekteringsfasen.

Vi blir informert om at det ved opprettelse av prosjektorganisasjon i det enkelte investeringsprosjektet er kommunedirektøren som etter de nye rutinene vil beslutte organiseringen. Kommunen nevner at de anser det som viktig at berørte kommunale enheter er med da det vil være avgjørende for en vellykket planleggingsfase og gjennomføringsfase. Styringsgruppen vil ifølge kommunen opprettes i planleggingsfasen, men det vil kunne gjøres justeringer underveis. Ved utbygging av kommunale formålsbygg vil en som er ansvarlig for drift i formålsbygget og leder av teknisk være med i styringsgruppa.

Metodikken som Valle kommune har brukt underveis i investeringsprosjektet Valle kultursenter opplever kommunen selv har vært god, og det er slik de ønsker å jobbe med investeringsprosjekter fremover. I investeringsprosjektet Valle kultursenter har levekårsutvalget vært politisk styringsgruppe, i tillegg til at kommunen har hatt en administrativ styringsgruppe ledet av teknisk enhet. Den administrative styringsgruppa rapporterer til kommunedirektøren, som igjen rapporterer til levekårsutvalget. Formannskapet blir ifølge kommunen også løpende informert om status i prosjektet og har fått en rapportering hver måned for økonomisk kontroll.

I prosjektet nye Valle kultursenter blir vi informert om at det ble gjennomført dialog med markedet. Kommunen opplyser imidlertid om at de ikke har en fast rutine for å gjennomføre en markedsvurdering eller dialog med markedet.

Kommunen opplyser om at kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget enten gjøres av eksterne eller interne, avhengig av størrelsen og omfanget på prosjektet. Dersom prosjektet er estimert til å havne under 1,2 millioner kroner kvalitetssikres konkurransegrunnlaget internt. I tilfeller hvor prosjektet er estimert til å gå over terskelen på 1,2 millioner kroner blir kvalitetssikringen gjort av eksterne konsulenter. Selve utlysningen av konkurransen bruker kommunen også eksterne til å utføre.

5.5 Revisjonens vurdering

Våre undersøkelser viser at valg av gjennomføringsmodell i praksis hovedsakelig blir besluttet gjennom drøfting internt på teknisk enhet i investeringsmøte. Innhentet data viser imidlertid at kommunen ikke har utarbeidet en rutine eller at det foreligger en innarbeidet praksis som sikrer en vurdering bak valget.

Revisjonen vurderer derfor at Valle kommune ikke har etablert internkontroll som sikrer vurdering av gjennomføringsmodell.

Vi anser det som positivt at kommunen har utarbeidet en anskaffelsesstrategi som gir føringer for hvordan kommunen skal arbeide med anskaffelser og hvilke gjeldende lover og forskrifter som gjelder ved gjennomføring av en offentlig anskaffelse. Dokumentet sikrer imidlertid ikke gjennomføring av en vurdering ved valg av anskaffelsesprosedyre i investeringsprosjekter.

Revisjonen vurderer derfor at kommunen ikke har etablert internkontroll som sikrer en vurdering ved valg av anskaffelsesprosedyre.

Videre viser våre undersøkelser at det ikke er utarbeidet en skriftlig rutine eller etablert en praksis for å gjennomføre markedsvurdering og dialog med markedet i de tilfeller det anses hensiktsmessig og relevant i investeringsprosjekter.

Revisjonen vurderer dermed at kommunen ikke har etablert internkontroll som sikrer markedsvurdering og dialog med markedet.

5.6 Revisjonens konklusjon

På bakgrunn av vurderingene over konkluderer vi med at Valle kommune ikke har etablert internkontroll i tilstrekkelig grad for å forberede anskaffelser i investeringsprosjekter.

6 Etterlevelse av etablert internkontroll i investeringsprosjekter

Under dette kapittelet vil vi undersøke i hvilken grad Valle kommune etterlever etablert internkontroll i utvalgte investeringsprosjekter.

6.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har i problemstillingene over konkludert med at Valle kommune ikke har etablert internkontroll i tilstrekkelig grad når det gjelder planlegging og styring av investeringsprosjekter. Vi har imidlertid nevnt i vurderingene over deler av praksisen som anses som etablert internkontroll og som vi også vurderer bidrar til å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag. For å svare ut «i hvilken grad» Valle kommune etterlever etablert internkontroll i utvalgte investeringsprosjekter har vi dermed utledet revisjonskriterier ut ifra deler av kommunens egen beskrivelse av praksis som revisjonen anser som etablert internkontroll. Ved at praksisen i investeringsprosjekter blir vurdert opp mot etablert internkontroll vil vurderingene for hvert kriterium kunne bidra til å peke i retning av om kommunen etterlever sin etablerte internkontroll i tilstrekkelig grad.

For å besvare den tredje problemstillingen i forvaltningsrevisjonen har vi dermed utledet følgende revisjonskriterier:

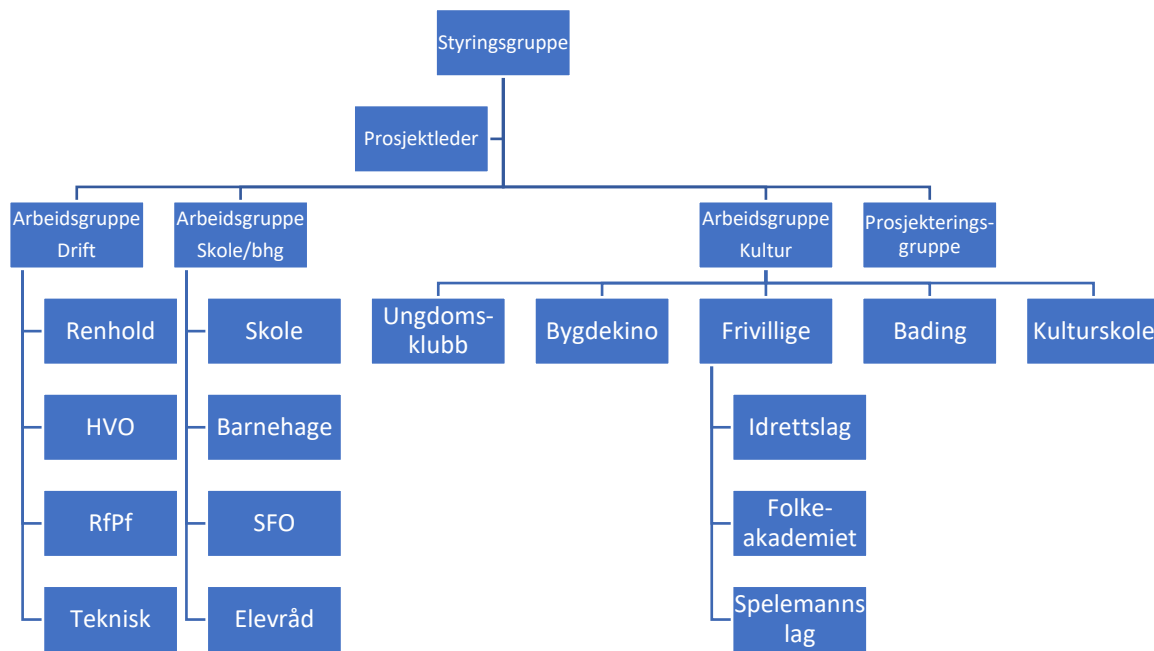
Kommunen skal ha:

- *Tatt prosjektet gjennom minst ett beslutningspunkt*
- *Basert investeringsprosjektet på et fremlagt behov*
- *Utarbeidet en gjennomføringsplan med endelige mål og notat for fremdrift*
- *Utarbeidet et kostnadsestimat*
- *Gjennomført ekstern kvalitetssikring for prosjekt over 2 millioner kroner*

6.2 Prosjekt Nye Valle Kultursenter

Kommunens beskrivelse av prosjektet

Prosjektet Valle kultursenter er det største investeringsprosjektet Valle kommune har hatt på lang tid. Prosjektet har ifølge kommunen vært under planlegging i flere år. Fram til 2022 var det en arbeidsgruppe med levekårsutvalget og administrativt ansatte som arbeidet med prosjektet. I juni 2022 ble det gjennomført en politisk beslutning av prosjektomfanget og kommunedirektøren fikk etter dette ansvaret for å følge opp prosjektet, med levekårsutvalget som politisk styringsgruppe. Kommunen opplyser at det fra 2022 har vært et klart skille mellom politisk og administrativt nivå i prosjektarbeidet. Videre får vi opplyst om at omfanget og kompleksiteten i prosjektet gjorde det nødvendig å opprette en relativt omfattende prosjektorganisasjon for planlegging og gjennomføring av prosjektet:



Figur 4: Prosjektorganisasjon i investeringsprosjektet nye Valle kultursenter, utarbeidet av Valle kommune.

Prosjektorganisasjonsmodellen har en administrativ styringsgruppe øverst. Den administrative styringsgruppen rapporterer til kommunedirektøren som rapporterer videre til levekårsutvalget som politisk styringsgruppe.

Den administrative styringsgruppen består av ledere fra teknisk enhet, økonomi, kultur og fritid, samt skole. Kommunen ønsket å ha bred dekning i styringsgruppen for å sikre at aktuelle interesser ble tatt hensyn til i planleggings- og gjennomføringsfasen. Styringsgruppa har hatt møter annenhver uke i prosjekteringsfasen og hver måned i byggeperioden.

I investeringsprosjektet Valle Kultursenter er det innleid en ekstern prosjektleder som har den daglige oppfølgingen av prosjektet og som rapporterer til den administrative styringsgruppen. Mindre avklaringer blir ifølge kommunen gjort direkte mellom prosjektleder og den enkelte bruker/enhet, mens mer vesentlige avgjørelser blir gjort av den administrative styringsgruppen.

Beslutninger som kan anses prinsipielle eller som kan påvirke de økonomiske rammene blir løftet til kommunedirektør for vurdering av behov for politisk behandling. Beslutninger som blir ansett for å være prinsipielle eller påvirke de økonomiske rammene blir avgjort på politisk nivå, og økonomiske konsekvenser utover vedtatt budsjett ble ifølge kommunen avgjort av kommunestyret.

Foruten løpende rapportering ved beslutninger blir både levekårsutvalget og formannskapet orientert hver måned, og kommunestyret får informasjon hvert kvartal. Levekårsutvalget får løpende orienteringer om prosessen og status for prosjektet.

Fremleggelse av investeringsprosjektet for beslutning om gjennomføring

Oppgradering av Storstoga fremkommer først av økonomiplanen for perioden 2020-2023. Kostnaden i 2020 er satt til 0,-. Kostnadene i 2021 er satt til 500 000,- som planleggingskostnader, og videre er det satt inn 2 000 000,- i 2022 og 5 500 000,- i 2023.

I økonomiplanen for 2021-2024 blir det satt av 5 100 000,- for planlegging av investeringsprosjektet oppgradering av Storstoga i 2021. Av kommunestyrets vedtak i sak 81/2021 fremgår det at:

1. *Kommunestyret vedtek å ikke gå videre med prosjektet for oppgradering av Storstoga slik det no ligg føre og med dei kostnader dette medfører.*
2. *Kommunestyret gjev kommunedirektøren nytt mandat, og vedtek riving av deler av «gml. samfunnshus» og oppattbygging av ny kultursal med uttrekkbart amfi.*
 - *Bygget skal inneholde nytt kjøkken og nytt rom/lokale til ungdomsklubben*
 - *Ein må vurdere moglegheit med klatrevegg i nytt bygg*
 - *Levekår er framleis arbeidsgruppe sammen med adm. i vidare prosess.*
 - *Forslag til ny kultursal med løysingar og kostnadsoverslag/finansiering kjem til endeleg handsaming i kommunestyre mars 2022.*

Av økonomiplanen for Valle kommunen perioden 2022-2025 fremgår det følgende:

Oppgradering av Storstoga som tidlegare vedteke/godkjent viser seg å bli for kostbart i forhold til at det vil bli rehabilitering/ombygging av eit 50 år gammelt bygg. Sak 81/21 beskriv ei vurdering i høve til prosjektert løysing for prosjektet. Det skal difor utgreiast eit nybygg som alternativ til ombygging av eks. bygg. Det blir sett av kr. 500 000,- til planlegging i 2022 og deretter kr. 10 mill til bygging i 2023 og 2024.

Forslag til ny kultursal med løysinga og kostnadsoverslag/finansiering kjem til endelig handsaming i kommunestyre mars 2022.

Kommunestyret fattet i sak 48/22 følgende vedtak:

1. *Kommunestyret godkjenner forprosjektet slik det ligg føre, og bed kommunedirektøren iverksette og gjennomføre bygging av Storstoga i 2023.*
2. *Finansiering leggst fram samband med handsaminga av budsjett/økonomiplan for 2023-2026. Kommunestyret bed kommunedirektøren bruke Valle kommune sine ekstraintekter i 2021-22 i høve høge strømpriser som del av finansieringa.*

Av økonomiplanen 2023-2026 fremkommer det under beskrivelse av investeringsprosjektet at

Kommunestyret godkjente den 22.06.22, sak 48/22, forprosjekt for ombygging/nybygg av Valle kultursenter – Storstoga. Forprosjektet har estimert byggekostnadane til kr. 54,2 mill. eks. mva. Finansieringa skulle legges fram i samband med handsaming av budsjett/økonomiplan for 2023-26. Førebels er byggjeart planlagt summaren 2023 og ferdigstilling i 2024. Med bakgrunn i dette er det sett opp ei brutto budsjettramme på kr. 70 mill (brutto inkl. mva) og fordelt på 2023 og 2024.

Kommunestyret fattet nytt vedtak i sak 34/23:

1. *Saka kjem tilbake til levekårsutvalet som politisk styringsgruppe for å vurdere det vidare arbeidet med Valle kultursenter.*
2. *Saka kjem attende til handsaming i kommunestyret i september.*

Levekårsutvalget fattet vedtak i sak 29/23 vedrørende nye Valle kultursenter:

Levekårsutvalet ber kommunedirektøren halde fram arbeidet med å utgreie kostnadsreducerende tiltak i prosjektet nye Valle kultursenter og leggje til grunn desse føresetnadene for prosjektet:

- *Klatrehallen vert ikkje teke ut av prosjektet*
- *Aktivitetssalen vert på 250 plassar*

Kommunedirektøren kjem attende med ny sak om prosjektomfang og finansiering i kommunestyre i septembermøte.

I kommunestyrets sak 59/23 ble saken utsatt til neste kommunestyreperiode for behandling i budsjett for 2024. Det fremkommer av vedtaket i kommunestyret at prosjekt kulturhus skal sees i sammenheng med andre prosjekt som er i økonomiplanen.

Kommunestyret fattet følgende vedtak i forbindelse med økonomiplanen sak 113/23:

Nye Valle kultursenter utan klatrehall vert lagt inn i budsjettet med oppstart i 2024. 40 mill. kroner i 2024, 53 mill. kroner i 2025. Finansiering med mva-refusjon, spelemidler og låneopptak. Driftskonsekvensar vert innarbeidde frå og med 2026. Levekårsutvalet er politisk styringsgruppe for nye Valle kultursenter i vidare arbeid.

Nye reviderte tegninger ble lagt fram til behandling i levekårsutvalget sak 1/24. Følgende vedtak ble fattet:

Levekårsutvalet bed kommunedirektøren utarbeide reviderte skisser og kostnadskalkyle for eit alternativ der dagens inngangsparti vert nytta for heile kultursenteret, og areal og bygningsmasse vert redusert tilsvarende. Skisser og kalkyle vert lagt fram til politisk handsaming i levekårsutvalet i marsmøtet.

Levekårsutvalget behandlet så reviderte tegninger i sak 17/24:

Levekårsutvalet bed kommunedirektøren sende ut opphøveleg forslag på anbud utan klatrevegg til Nye Valle kultursenter jfm. budsjettvedtaket des. 2023. For å tilfredsstille krav til universell utforming ber ein arkitekten sørge for utjamning av nivåforskjellen i hovedetasjen.

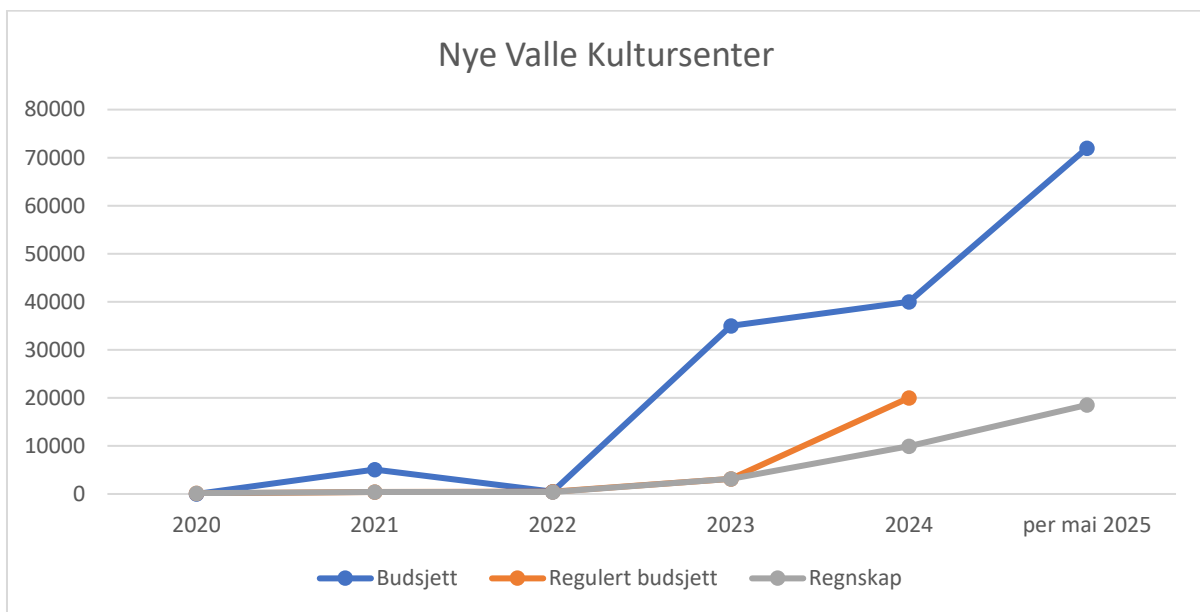
- *Anbudet lysas ut som totalentreprise*
- *Prosjektet med val av entreprenør og kostnad kjem til endeleg handsaming i kommunestyre i juni.*

Deretter blir saken løftet opp til kommunestyre i sak 76/2024.

1. Valle kommune godkjenner anbodet frå PK Entreprenør på kr. 58 215 000 for bygging av nye Valle kultursenter. Kommunedirektøren får naudsynthe fullmakter til å gjennomføre prosjektet. Levekårsutvalet held fram som politisk styringsgruppe i byggjeperioden.
2. Samla investeringsramme for prosjektet nye Valle kultursenter vert oppretthalde i tråd med vedteke handlingsprogram, budsjett og økonomiplan for 2024-2027. På grunn av forventa endringar i framdriftsplanen for gjennomføringa av prosjektet, er det behov for å justere dei årlege beløpa i investeringsbudsjettet. Justeringane vert innarbeide i handlingsprogram, budsjett og økonomiplan for 2025-2028.

I økonomiplanen for perioden 2025-2028 er det lagt inn 72 000 000,- for 2025 og 14 000 000,- for 2026.

Revisjonen har gjennomgått saker på politisk nivå og sett at investeringsprosjektet Storstoga har blitt tatt opp både som orienteringssaker, men også politiske saker ved behov for beslutninger. Beslutningene har da både gått på økonomi og på innhold/omfang av type bygg.



Baserer investeringsprosjekt på fremlagt behov

Oppgradering av Storstoga fremkommer først av økonomiplanen for perioden 2020-2023. Det fremkommer her et standarden i Storstoga er lav, og at lokalene er svært nedslitte og lite fleksible. Av vedlikeholdsplanen for kommunale bygg i Valle kommune 2022-2025 står det at det i forbindelse med prosjektet ombygging av Storstoga bør gjennomføre en gjennomgang av den generelle bygningsmassen, da det er noen mindre tiltak som en også bør se på. Det fremgår at det er en del dører som er utslitt grunnet hard bruk og hærverk gjennom 20 år.

Kommunen får utarbeidet et areal- og funksjonsprogram av WSP datert oktober 2020. Av rapporten fremgår det at kommunen;

«ønsker å ruste opp tidligere gymsal ved Valle skole til et funksjonelt kultursenter – Storstoga – for arrangement av kulturell, sosial og faglig karakter. Høsten 2015 ble det gjennomført en utredning av oppgraderingsbehov for Storstoga. Kostnader for tiltakene ble estimert til ca. 10 MNOK, kostnader til detaljprosjektering og gjennomføring av anskaffelsen var da ikke medregnet. Opprusting av Storstoga ble ikke vedtatt da det ble ansett som for kostbart. Denne utredningen/funksjonsbeskrivelsen gjør rede for bruksbehovene knyttet til arealene i Storstoga. Det er videre beskrevet tiltak og utbedringsbehov for anlegget.»

Det fremgår videre av rapporten ulike dimensjoneringsgrunnlag for Storstoga. Dimensjoneringsgrunnlaget omfatter kino, forestilling med storscene og sittende publikum, forestilling med intimszene og sittende publikum, selskap med langbord og servering av mat, arrangement med småbord og servering av mat, elevkantine, eksamensavvikling, kurs med bordoppsett.

Kommunen får bistand av WSP for å foreta kontrollregning av eksisterende dekke for nytt uttrekksamfi. Rapporten fra WSP er datert 29.04.21 og det konkluderes med at kommunen må gjøre «noen konkrete vurderinger omkring det å foreta en betydelig investering i et bygg som ut ifra en generell levetidsbetraktning har passert sin tekniske levetid.»

Revisjonen kan ikke se at kommunen selv har utarbeidet en behovsutredning eller framlagt et tydelig behov i starten av investeringsprosjektet. Det følger av et politisk vedtak at Valle Kultursenter skal inneholde nytt kjøkken, nytt lokale til ungdomsklubben og mulighet for klatrevegg. I økonomiplanen for 2024-2027 fremgår det at prosjektet omfatter blant annet kultursal, nye garderobeanlegg, klatrehall og ungdomsklubb. Videre står det at alle disse enkelttiltakene vil få en større kostnad dersom de gjøres separat. Så gjøres det rede for flere fasiliteter; tekniske installasjoner som ventilasjon, slukkevann, ventilasjon, svømmehall og varmeanlegg for både kultursenter og skole, kantine/hall og kjøkken. Det ble politisk vedtatt at klatrehallen skulle tas ut av prosjektet.

[Utarbeidelse av gjennomføringsplan med endelige mål og notat for fremdrift](#)

Oppgradere Storstoga ligger inne som prosjekt i framdriftsplanene for 2021-2022. Fra og med 2023 betegnes investeringsprosjektet som nye Valle kultursenter. I framdriftsplanen for 2024 fremgår det under fremdrift «eiga rapportering», hvem som er ansvarlig, budsjett for 2024, frist og mål. Budsjett for 2024 er satt til 20 000 000,-. Målet er satt med byggestart høsten 24 og ferdigstillelse våren 2026.

[Utarbeidelse av kostnadsestimat](#)

Kommunen har i flere runder utarbeidet et kostnadsestimat.

I sak 81/2021 i kommunestyret ble det lagt frem et kostnadsestimat utarbeidet av WSP, datert 07.09.2021 (oppsummert av revisjonen):

Rivekostnader	270 827,-
Oppbygging plan kjeller	1 733 165,-
Fast inventar	224 641,-
Oppgradering eks. garderober kjeller	123 522,-
Kostnader 1. etasje	7 381 580,-
Forberedende arbeider og riving konstruksjonsmessig	1 582 632,-
Ny oppbygning konstruksjonsmessig	1 653 935,-
Samlede poster: rigg og drift, usikkerhet, prosjekteringskostnader	12 970 303,-
Totalkostnad uten merverdi	25 603 377,-

Kommunestyret i Valle kommune vedtok da å ikke gå videre med prosjektet for oppgradering av Storstoga slik det forelå på det tidspunktet.

Det fremgår av saksfremlegget til sak 48/22 at det ble satt av i alt kr 20 500 000 til investeringsprosjektet Storstoga i økonomiplanen 2022-2025, men at beløpet ikke er basert på konkrete kostnadsestimat.

I det saken blir tatt opp til kommunestyret i sak 48/22 har Sweco Norge AS på oppdrag fra Trollvegg Arkitektstudio AS utarbeidet en grovkalkulering for utvidelse av Valle kultursenter, datert 01.06.2022.

Rivning	Kr 765 000
Felleskostnader	Kr 5 373 000
Bygnings og teknisk	Kr 34 116 000
Sum entreprisekost	Kr 40 276 000
Generelle kostnader	Kr 5 970 000
Sum byggekostnad	Kr 46 246 000
Forventet tillegg	Kr 3 977 000
Usikkerhets avsetning	Kr 3 977 000
Prisstigning – ikke medregnet	Kr 0
Forventet prosjektkostnad eks mva	Kr 54 200 000

Ny kalkyle ble presentert i kommunestyrets sak 34/23. Kalkylen har avvik i forhold til opprinnelig kalkyle:

Post	Konto	Juni -22 Pris eks mva	April -23 Pris eks mva
01	Felleskostnader (rigg/drift)	5 393 000,-	8 012 495,-
02	Bygnings (grunn, vegg/tak/gulv m.m)	34 116 000,-	28 226 013,-
	Rivning	765 000,-	3 000 000,-
03	VVS	Inkl. i Post 02	7 785 281,-
04	Elkraft	Inkl. i Post 02	5 466 746,-
05	Tele og automatisering	Inkl. i Post 02	2 110 768,-
06	Andre installasjoner	Inkl. i Post 02	3 687 033,-
07	Utanførsel	Ikkje teke med	2 508 000,-
	Sum entreprisekostnad	40 276 000,-	60 796 336,-

08	Generelle kostnader (ARK, PRO, PL, forsikring, gebyr)	5 970 000,-	6 903 954,-
09	Spesielle kostnader (Sal – lyd/ljos, sceneutstyr, bord/stolar m.m.)	Ikkje teke med	4 500 000,-
	Sum byggekostnad	46 246 000,-	72 200 290,-
11	Forventa tillegg (7%)	3 977 000,-	6 317 525,-
12	Usikkherheit (7%)	3 977 000,-	6 317 525,-
	Prisstigning	-	-
	Forventa prosjektkostnad	54 200 000,-	84 835 340,-
	Spelemidler – tilskot etter søknad	5 200 000,-	5 600 000,-
	Netto prosjektkostnad	49 000 000,-	79 235 340,-

Det fremgår at hovedårsakene til økt kalkyle er:

- Areal feil m2.
- Areal ekstra m2.
- Ikke medtatt kostnader; inventar, utomhus, komplett klatrehall, akustiske tiltak aktivitetssal, krav til brannvann
- Grovkalkyle: opprinnelig kalkyle var en grovkalkyle på skissenivå med stor usikkerhet +/- 25%. Grovkalkylen utarbeidet i juni 2022 var utført på svært kort tid, bare et par dager. Burde vært kvalitetssikret i større grad.
- Oppgradering av energiløsning.

Videre av saksfremlegget fremkommer det forslag til kostnadsreducerende tiltak.

I sak 17/2024 ble det lagt frem en kortfattet kalkyle for levekårsutvalget som sammenlignet ulike alternativer kommunen hadde for investeringsprosjektet nye Valle kultursenter.

	Alt. NULL (u/klatrehall, 3. etg)	Alternativ A	Alternativ B
Brutto samla areal BTA/m2	Ca 1 846 m2	1 264 m2	1 405 m2
Sum kalkyle eks mva	77 810 607,-	64 547 239,-	71 281 569,-
	Kalkylepris jan – 24 74 105 340,- indeksreg.		

Brutto prosjektutgift på investeringsprosjektet nye Valle kultursenter er per mai 2025 på 32 673 000,-

Gjennomføring av ekstern kvalitetssikring for prosjekt over 2 millioner kroner

Valle kommune har innhentet kostnadsestimat fra eksterne. Vi kan ikke finne dokumentasjon på at kostnadsestimatene er kvalitetssikret.

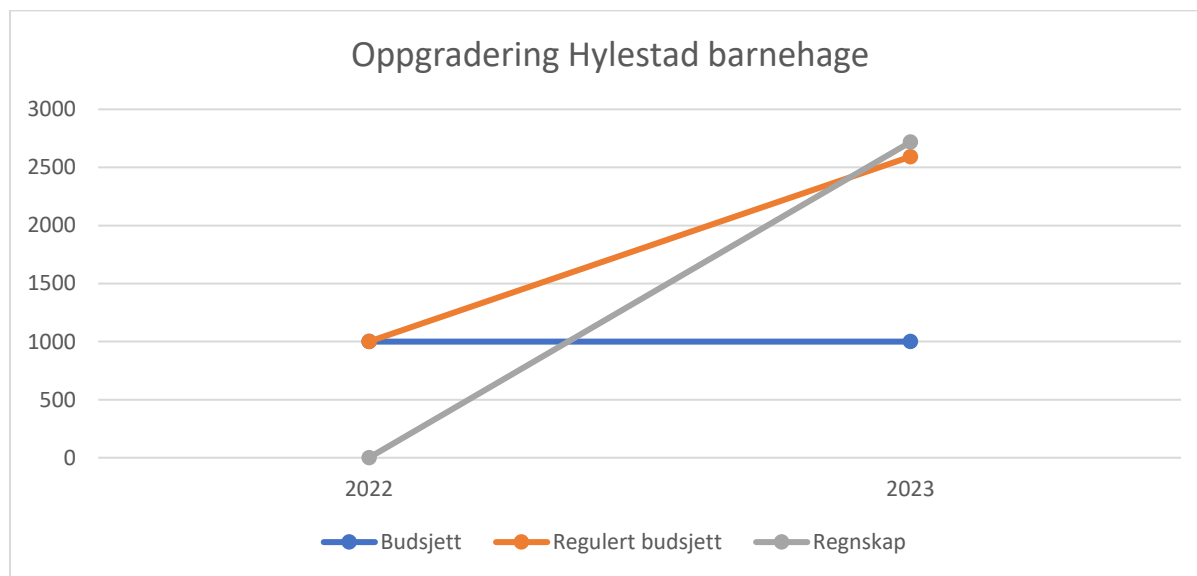
6.3 Prosjekt Hylestad barnehage

Fremleggelse av investeringsprosjektet for beslutning om gjennomføring

I budsjettvedtaket *sak 91/21* fremgår det at investeringsprosjektet oppgradering av Hylestad barnehage er flyttet frem til 2022. I økonomiplan for 2022-2025 er det lagt inn et investeringsprosjekt «oppgradering Hylestad barnehage» med et budsjett på 1 000 000,- i 2022. Av økonomiplanen for 2023-2026 i Valle kommune fremgår det at investeringsprosjektet av ulike årsaker ikke ble gjennomført i 2022 og at det settes opp som prioritert tiltak i 2023. I årsbudsjettet for 2023 er det lagt inn en prosjektutgift på 1 000 000,-.

Investeringsprosjektet ble lyst ut på anbud våren 2023 og det kom inn flere tilbud. Det fremgår av saksfremlegget til kommunestyret i *sak 31/23* at det har blitt en relativt stor kostnadsøkning i prosjektet etter konkurransegjennomføring. Årsaken til kostnadsøkningen skriver kommunen er generell kostnadsøkning i forhold til da utkast til budsjett ble utarbeidet og at oppgraderingen av bygningen i forbindelse med detaljplanleggingen er blitt mer omfattende enn det som i utgangspunktet var tenkt. I tillegg fremkommer det at det vil være en utfordring med drift av barnehagen under byggeperioden og at store deler av bygget ikke kan benyttes samtidig som byggeaktiviteten pågår. Kommunen skriver at den beste måten å korte ned nedstenging av barnehagen på er å engasjere eksterne firma til å utføre arbeidet, i stedet for at egne ansatte i Valle kommune utfører arbeidet over en rimelig lang tidsperiode slik deler av arbeidet ble gjort i Valle barnehage.

Det blir dermed vedtatt en tilleggsbevilgning i kommunestyret på 1 591 482,-. Tilleggsfinansieringen ble tatt inn i 1. tertialrapport 2023.

*Baserer investeringsprosjekt på fremlagt behov*

I økonomiplan for 2022-2025 vises det til utkast til vedlikeholdsplan for kommunale bygg i Valle kommune 2022-2025 og de vurderingene som er gjort der. Av vedlikeholdsplanen fremgår det at begge barnehagene i Valle kommune har mye slitt gulvbelegg, og at det er behov for å male det meste av innvendige rom i barnehagene. Videre fremgår det generelt at kommunen bør prioritere barnehagene i Valle og Hylestad for en oppgradering til dagens standard.

Etter at investeringsprosjektet ble igangsatt kom det innspill til kommunen om utbedring av barnehagen som gjelder flere behov enn nytt gulv og maling. Det ble lagt inn eget prosjekt på vognskur og bod i Hylestad barnehage i økonomiplanen for 2024-2027 med budsjett på 675 000,- i 2024. Det ble i økonomirapporten for 2. tertial 2024 utført en budsjettregulering for investeringsprosjektet med en tilleggsbevilgning på 325 000,-.

Utarbeidelse av gjennomføringsplan med endelige mål og notat for fremdrift

Oppgradering av Hylestad barnehage ligger inne i gjennomføringsplanen for 2022 og 2023. Av fremdriftsplanen 2023 er det lagt inn et lite notat for fremdrift, men det er ikke satt mål for prosjektet.

Utarbeidelse av kostnadsestimat

I vedlikeholdsplanen er det lagt inn estimert kostnad på 1 000 000,- til gjennomføring av investeringsprosjektet. Det er imidlertid ikke utarbeidet en kalkyle som viser grunnlaget for estimatet. I saksfremlegget til kommunestyret i sak 31/23 er det satt opp et kostnadsestimat etter gjennomført konkurranse.

Revisjonen har gjennomgått kommunens regnskap og undersøkelsene våre viser at brutto prosjektutgift avslutningsvis ble på 2 717 398,-

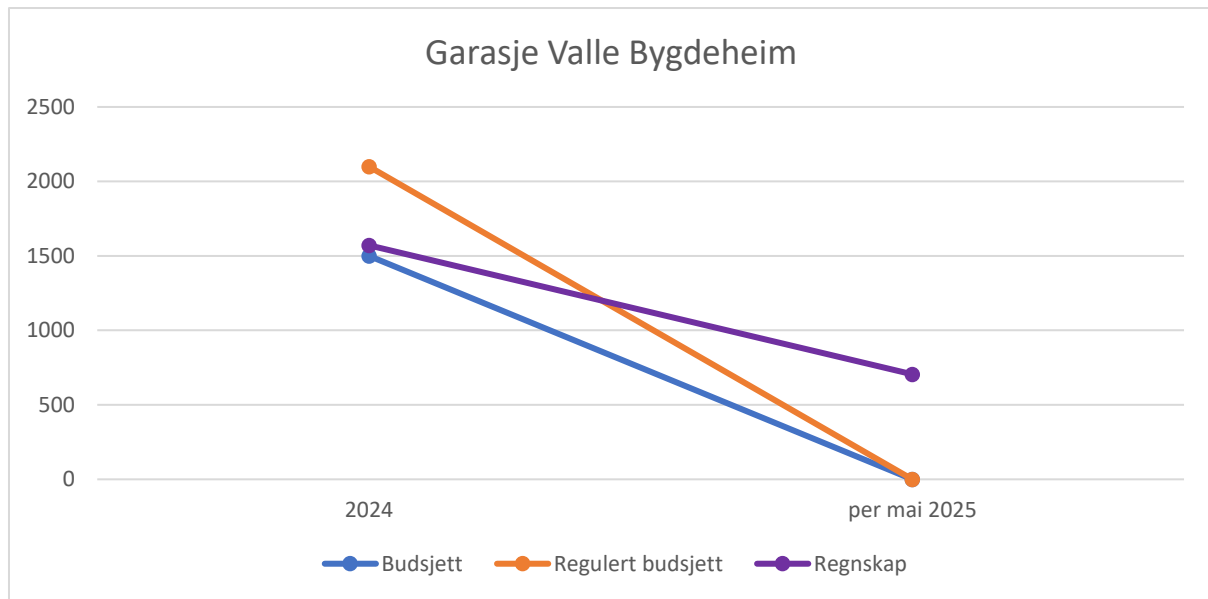
Gjennomføring av ekstern kvalitetssikring for prosjekt over 2 millioner kroner

Prosjektet var estimert til å koste 1 000 000,-. Det er dermed ikke gjennomført en ekstern kvalitetssikring. Kostnaden på investeringsprosjektet endte imidlertid på over 2 millioner kroner.

6.4 Prosjekt garasje Valle Bygdeheim

Fremleggelse av investeringsprosjektet for beslutning om gjennomføring

Det fremgår av økonomiplanen for perioden 2024-2027 et investeringsprosjekt til garasjer for biler som benyttes i hjemmesykepleien. Det er satt av 1 500 000,- til investeringsprosjektet i budsjettet for 2024. I 2. tertialrapport for 2024 blir det gjennomført en budsjettregulering slik at investeringsprosjektet fikk budsjett på 2 100 000,-



Baserer investeringsprosjekt på fremlagt behov

Av økonomiplanen 2024-2027 fremkommer det at det ikke er noen garasjer til bilene i hjemmesykepleien per i dag. Revisjonen kan ikke finne en vurdering av behov i selve saken eller i en temaplan/sectorplan.

Utarbeidelse av gjennomføringsplan med endelige mål og notat for fremdrift

Investeringsprosjektet garasje ved Valle Bygdeheim ligger inne i gjennomføringsplanen for 2024. I framdriftsplanen er det lagt inn et lite notat for fremdrift, med anbudsfrist og ferdigstilling, samt at det er lagt inn mål om å bli ferdig innen november 2024.

Utarbeidelse av kostnadsestimat

I økonomiplanen er investeringsprosjektutgiften satt til 1 500 000,-. Det fremkommer ikke noe grunnlag for estimert kostnad i Elements. Det ligger en anskaffelsesprotokoll i Elements, og her er anskaffelsens verdi satt til 1 200 000,-.

Revisjonen har gjennomgått kommunens regnskap og undersøkelsene våre viser at brutto prosjektutgift per mai 2025 er på 2 276 558,-

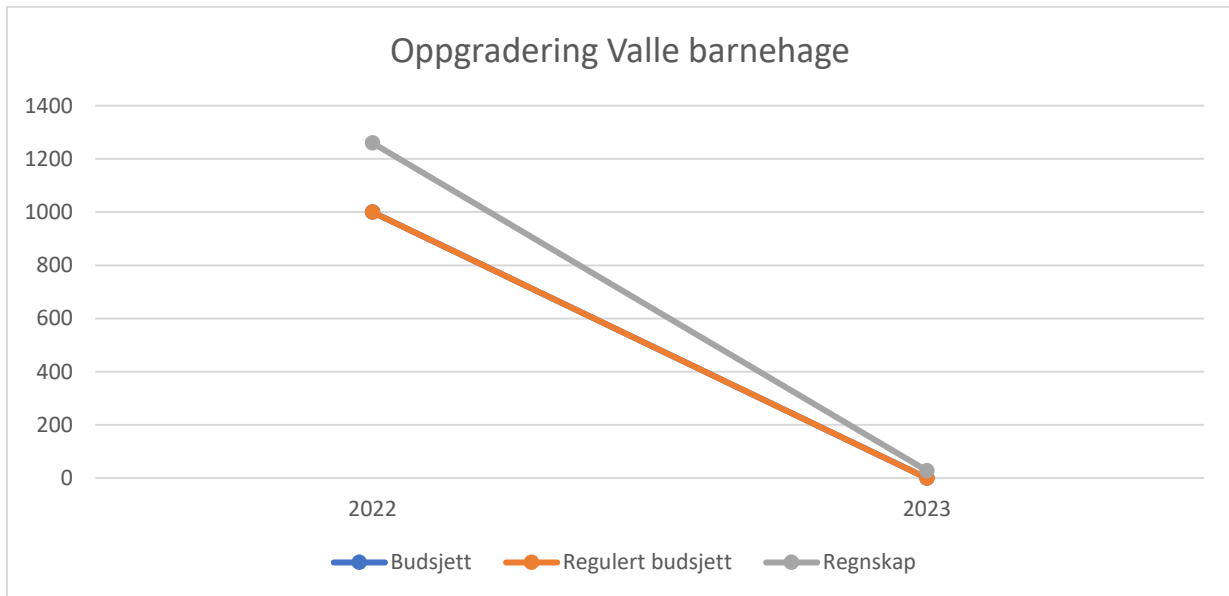
Gjennomføring av ekstern kvalitetssikring for prosjekt over 2 millioner kroner

Prosjektet var estimert til å koste 1 500 000,-. Det er dermed ikke gjennomført en ekstern kvalitetssikring.

6.5 Prosjekt Valle barnehage

Fremleggelse av investeringsprosjektet for beslutning om gjennomføring

Av økonomiplanen for Valle kommune i perioden 2022-2025 er det satt av 1 000 000,- til investeringstiltak i Valle barnehage.



Baserer investeringsprosjekt på fremlagt behov

I økonomiplanen 2022-2025 vises det til utkast til vedlikeholdsplan for kommunale bygg i Valle kommune 2022-2025 og de vurderingene som ligger der. Av vedlikeholdsplanen for kommunale bygg i Valle kommune kommer det frem at det er mye slitt gulvbelegg i barnehagen, og at det er behov for å male innvendig. Det fremgår at det ved utskiftning av gulv til vinylbelegg vil redusere kostnader og tid til boning av gulvet.

Revisjonen har vært inne i Elements for å finne dokumenter som viser videre utredning av behov og kostnadsestimat. Det er imidlertid ikke opprettet en mappe for oppgradering av Valle barnehage, og revisjonen kan ikke finne noen dokumenter i forbindelse med slik oppgradering. Det fremgår imidlertid av økonomirapporten per 1. tertial 2022⁴¹ at oppgraderingen av Valle barnehage starter «opp i disse dager.»

Utarbeidelse av gjennomføringsplan med endelige mål og notat for fremdrift

Investeringsprosjektet oppgradering av Valle barnehage ligger inne i gjennomføringsplanen for 2022. Gjennomføringsplanen for 2022 inneholder ikke mål eller notat for fremdrift.

⁴¹ s. 556

Utarbeidelse av kostnadsestimat

I vedlikeholdsplanen er det lagt inn estimert kostnad på 1 000 000,- til gjennomføring av investeringsprosjektet. Revisjonen kan imidlertid ikke finne dokumentasjon på at det er utarbeidet en kalkyle som viser grunnlaget for estimatet.

Revisjonen har gjennomgått kommunens regnskap og undersøkelsene våre viser at brutto prosjektutgift avslutningsvis ble på 1 288 820,-.

Gjennomføring av ekstern kvalitetssikring for prosjekt over 2 millioner kroner

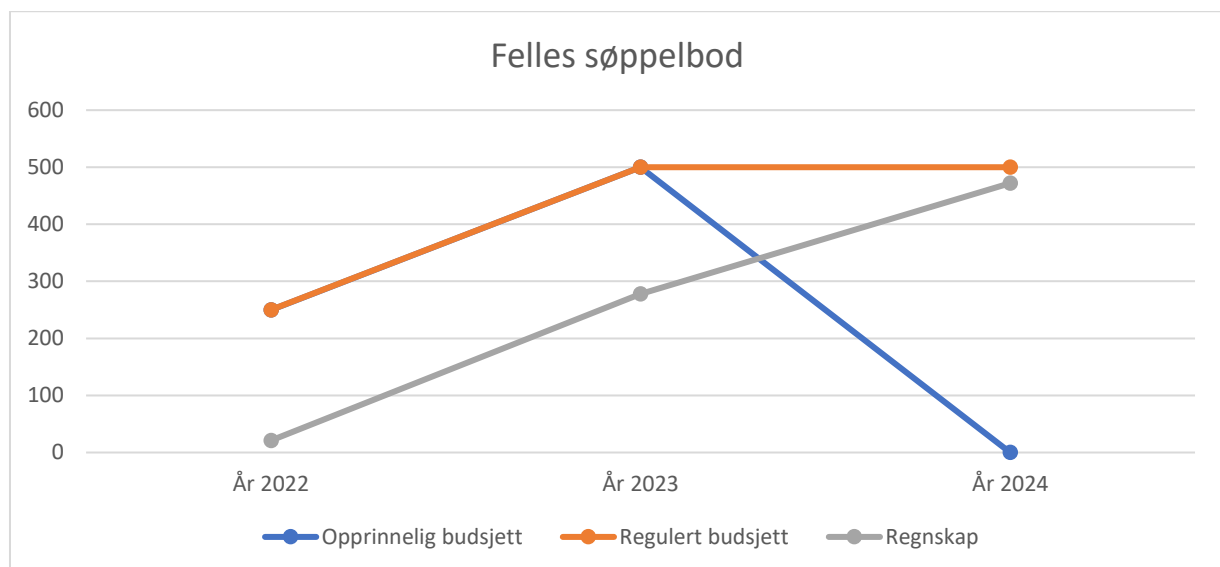
Prosjektet var estimert til å koste 1 000 000,-. Det er dermed ikke gjennomført en ekstern kvalitetssikring.

6.6 Prosjekt felles søppelbod

Fremleggelse av investeringsprosjektet for beslutning om gjennomføring

I økonomiplanen for 2022-2025 er det lagt inn et investeringsprosjekt for felles søppelbod med pappresse for Helsehuset, Kommunehuset, Sæbyggjen og Joker. Det er lagt inn en estimert kostnad på 250 000,- i 2022. Av økonomiplanen for 2023-2026 fremkommer også investeringsprosjektet felles søppelbod som er lagt inn med en estimert kostnad på 500 000,- i 2023.

I økonomirapporten per 1. tertial 2024 blir det opplyst om at prosjekteringen er gjennomført på prosjektet. Videre blir det i økonomirapporten for 2. tertial foretatt en budsjettregulering i budsjettet for 2024. Opprinnelig budsjett var på 0 kr. Revidert budsjett ble satt til 500 000 kr.



Baserer investeringsprosjekt på fremlagt behov

Det fremkommer av økonomiplanen for 2022-2025 at det er en stor utfordring at all søpla fra kommunehus, helsehus, Sæbyggjen og deler av Joker samles ved kjellerinngangen til Helsehuset. Det fremgår at kommunen ser for seg å bygge en søppelbod ned mot Kjellebergvegen. Videre står det i økonomiplanen at det er ønskelig at det investeres i en papp presse for å redusere antall dunker.

Revisjonen kan ikke finne en vurdering av behov i selve saken eller i en temaplan/sektorplan.

Utarbeidelse av gjennomføringsplan med endelige mål og notat for fremdrift

Investeringsprosjektet felles søppelbod er lagt inn i gjennomføringsplanen for 2022, men det fremkommer her at prosjektet er utsatt til 2023. I gjennomføringsplanen for 2023 fremgår det et lite notat for fremdrift og at prosjektet videreføres til 2024. Prosjektet ligger ikke inne i gjennomføringsplanen for 2024. Det er ikke lagt inn endelig mål for prosjektet.

Utarbeidelse av kostnadsestimat

Vi kan ikke finne dokumentert en kalkyle som viser den estimerte kostnaden på 250 000,- som fremkommer av økonomiplanen for 2022-2025, eller en kalkyle som viser den estimerte kostnaden på 500 000,- som fremgår av økonomiplanen for 2023-2026.

Det ligger en anskaffelsesprotokoll fra 2023 i Elements. Ifølge anskaffelsesprotokollen er kontraktsverdien vurdert til 500 000,-. I protokollen er det imidlertid også lagt inn bygging av en carport til helsehuset og en utedo til dagsturhytta, som ble tatt med som en del av anbudet for investeringsprosjektet søppelbod ved helsehuset.

Revisjonen har gjennomgått kommunens regnskap og undersøkelsene våre viser at brutto prosjektutgift per mai 2025 er på 771 000,-.

Gjennomføring av ekstern kvalitetssikring for prosjekt over 2 millioner kroner

Prosjektet var estimert til å koste 500 000,- og det er dermed ikke gjennomført en ekstern kvalitetssikring.

6.7 Prosjekt utskifting av vinduer Valle skole

Fremleggelse av investeringsprosjektet for beslutning om gjennomføring

I økonomiplanen for perioden 2021-2024 er det lagt inn et investeringsprosjekt «utskifting av vindauge – Valle skule». Av økonomiplanen fremgår det at det er satt av 250 000,- i budsjettet for 2023 og 250 000,- er planlagt utgift i 2024. Investeringsprosjektet er videreført i

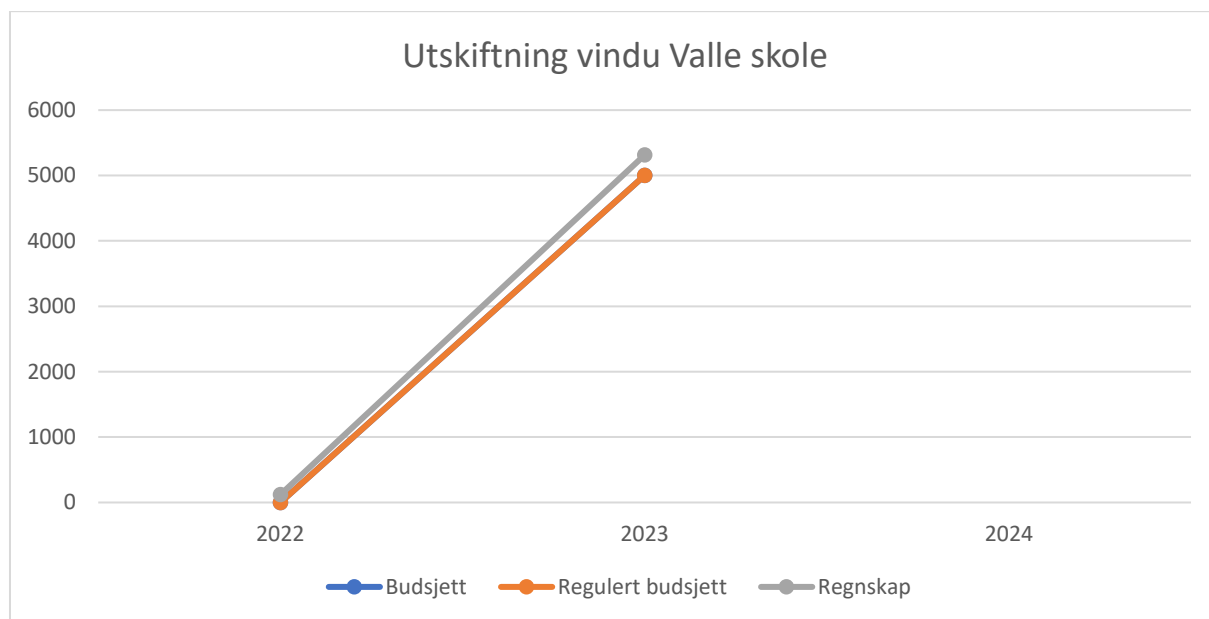
økonomiplanen for 2022-2025 hvor utgiftene er fordelt med 500 000,- til prosjektet i 2023 og 500 000,- i 2024.

I sak 91/2021, budsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025, ble det fattet følgende vedtak:

Kommunestyret ber kommunedirektøren utarbeide forprosjekt og totalkostnader på heile investeringsprosjektet «Utskifting av vindauge Valle skule

Heile prosjektet vert innarbeid som prioritera tiltak i budsjett 2023.

Av økonomiplanen for 2023-2026 er investeringsprosjektet videreført, men med budsjett på 5 000 000,- i 2023. Det fremkommer at det er innhentet tilbud på prosjektet.



Baserer investeringsprosjekt på fremlagt behov

Det fremkommer i økonomiplanen for 2022-2025 en beskrivelse av investeringsprosjektet. Det fremgår at vinduene i «midtbygget» på Valle skole er fra tiden da skolen ble bygd. Videre fremgår det at det er behov for å skifte ut vinduene etter hvert. Av vedlikeholdsplanen for kommunale bygg i Valle kommune fremgår det at investeringsprosjektet utskifting av gamle vinduer på Valle skole er lagt inn i økonomiplanen for 2021-2024. Det står at den lange kuldeperioden sist vinter bekrefter at dette er et stort behov. Kommunen skriver også i vedlikeholdsplanen at investeringsprosjektet også er et viktig ENØK-tiltak som vil redusere driftskostnadene til oppvekst som følge av reduserte strømutfgifter.

Utarbeidelse av gjennomføringsplan med endelige mål og notat for fremdrift

Investeringsprosjektet utskifting av vinduer på Valle skole ligger inne i gjennomføringsplanen av 2023. Det foreligger ingen notat for fremdrift eller mål for prosjektet.

Utarbeidelse av kostnadsestimat

Vi kan ikke finne dokumentert en kalkyle som viser den estimerte kostnaden som er lagt inn i økonomiplanene. Av vedlikeholdsplanen er det lagt inn en prosjektramme på 1 000 000,-, men det følger av anskaffelsesprotokollen at kontrakten har en vurdert verdi på 4 000 000,-.

Revisjonen har sett gjennom regnskapet til investeringsprosjektet og våre undersøkelser viser at brutto prosjektutgift endte opp på 5 433 927,-

Gjennomføring av ekstern kvalitetssikring for prosjekt over 2 millioner kroner

Den estimerte verdien på investeringsprosjektet er ikke sammenfallende i vedlikeholdsplanen og anskaffelsesprotokollen. Verdien som er vurdert i anskaffelsesprotokollen tilsier ut ifra kommunens praksis at det skulle blitt gjennomført en ekstern kvalitetssikring av kostnadsestimatet. Revisjonen kan imidlertid ikke se at det er gjennomført og dokumentert en ekstern kvalitetssikring i prosjektet.

6.8 Revisjonens vurdering

I gjennomgangen av investeringsprosjekter har undersøkelsene vist at kommunen har lagt frem alle investeringsprosjekter frem for kommunestyret til beslutning. Enkelte saker er løftet opp til politisk nivå flere ganger, andre har kun vært forelagt kommunestyret en gang. Revisjonen bemerker imidlertid at i investeringsprosjektet felles søppelbod er det også lagt inn utedo til dagsturhytte og carport til bygdeheimen. Etter nærmere undersøkelser kan vi ikke se at kommunestyret er informert om det nærmere innholdet i investeringsprosjektet. Vi påpeker dermed viktigheten av at kommunestyret må være informert om hva som ligger i de enkelte investeringsprosjektene for å kunne ta en forsvarlig beslutning.

På bakgrunn av saksgjennomgangen vår vurderer vi at kommunen etterlever egen internkontroll ved å ta investeringsprosjektene gjennom minst ett beslutningspunkt.

Undersøkelsen til revisjonen viser at de fleste investeringsprosjekter som Valle kommune gjennomfører er hentet ut fra en temaplan/sectorplan. Prosjektet garasje Valle Bygdeheim og prosjektet felles søppelbod kan imidlertid ikke revisjonen se at er ledet ut fra en plan. Ved gjennomgang av sakene i Elements har vi heller ikke funnet dokumentert innkomne innspill av behov eller at det er dokumentert et behov utover det som fremkommer av økonomiplanene.

Revisjonen bemerker seg at behovene nevnes svært kort, og til dels nevnes heller behovet i form av en løsning enn behov. Revisjonen nevner at behov ikke skal fastsette konkret krav for å løse problemet, og at det med fordel burde gjennomføres en utredning av flere mulige alternativer, inkludert nullalternativet for å vurdere hvordan behovet kan løses. Det er i konseptfasen det skal identifiseres alternative løsninger for å dekke behovet som er fremmet. Det anbefales derfor i Concept rapporten at behovsanalysen bør skje i forkant av utredningen av konseptuelle alternativer og at behovet bør formuleres mest mulig vidt, slik at det gir rom for å vurdere

alternative løsninger.⁴² Revisjonen viser til at det i concept rapportene anbefales å foreta en bred undersøkelse av ideens/tiltakets relevans opp mot brukernes og samfunnets behov i behovsfasen.^{43 44}

Vi har imidlertid forståelse for at Valle kommune i stor grad har mindre omfattende og kostbare investeringsprosjekter enn større kommuner og at det ikke er like stort behov for utdypende og detaljerte behovsutredninger i slike prosjekter. Det vil imidlertid være en fordel å gjennomføre behovsutredninger for å gi klare mål og hensikt for prosjektet, bedre beslutningsgrunnlag, reduksjon av risiko, effektiv ressursbruk, samt for dokumentasjon og etterprøvbarehet.

Vi vurderer at Valle kommune i de fleste saker etterlever egen internkontroll ved å basere investeringsprosjektene på et fremlagt behov.

Revisjonens saksgjennomgang av investeringsprosjekter har vist at kommunen innarbeider alle investeringsprosjekter i en gjennomføringsplan/fremdriftsplan som samlet innehar alle investeringsprosjekter som tilligger teknisk enhet. Videre viser undersøkelsene våre at kommunen i flere saker utarbeider notat for fremdrift i den overordnede planen for alle investeringsprosjektene.

Vi vurderer at Valle kommune i de fleste nyere saker etterlever egen internkontroll ved å utarbeide en gjennomføringsplan med endelige mål og notat for fremdrift.

Innhentet data viser at kommunen i årsbudsjett og økonomiplanen legger inn en estimert kostnad på alle investeringsprosjektene. Revisjonens gjennomgang i Elements viser imidlertid at kommunen ikke dokumenterer kalkyler som viser grunnlaget for kostnadsestimatet.

For prosjektene som er ettårig er det i utgangspunktet tydelig hvilken budsjetttramme prosjektet har. For flerårige enkeltprosjekter vurderer imidlertid revisjonen at det ikke kommer tydelig frem hva som er den totale kostnadsrammen for prosjektene. For eksempel for prosjektet «felles søppelbod». Her fremkommer det i årsbudsjettet for 2022 en budsjettert prosjektutgift på 250 000 kr. Det er ikke fordelt utgifter på resterende år i økonomiplanen 2022-2025. I årsbudsjett for 2023 er det så lagt inn en budsjettert prosjektutgift på 500 000 kr, og det er ikke fordelt utgifter på resterende år i økonomiplanen 2023-2026. I årsbudsjettet for 2024 er investeringsprosjektet ikke lagt inn i budsjettet, men det blir foretatt en budsjettendring i økonomirapporten per 2. tertial 2024. I tertialrapporten blir da investeringsprosjektet budsjettert med 500 000 kr. Hva som egentlig er ment som total prosjektramme mener revisjonen ikke kommer godt nok frem. Regnskapet for årene 2022-2024 viser at det er brukt 771 962,- på prosjektet.

Vi presiserer det som fremgår av Valle kommunes eget økonomireglement vedrørende investeringsprosjekter uttalt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet; «vedtak om totale

⁴² NTNU (2004), s. 8

⁴³ NTNU (2015), s. 21

⁴⁴ NTNU (2004) s. 6/7

kostnadsrammer for flerårige enkeltprosjekter må gis som tillegg til den obligatoriske oppstillingen av investeringsbudsjettet, og utgiftene må fordeles på de enkelte år i økonomiplanen.» I tillegg til den obligatoriske oppstillingen av investeringsbudsjettet må det dermed i tillegg fattes et eget vedtak vedrørende den totale kostnadsrammen.

Vi vurderer imidlertid at Valle kommune i de fleste saker etterlever egen internkontroll ved å utarbeide et kostnadsestimat.

Av investeringsprosjektene som revisjonen har gjennomgått er det kun ett prosjekt som ved gjennomføringsvedtaket har en estimert kostnad på over 2 millioner kroner. Revisjonens undersøkelser viser at kommunen har innhentet eksternt kostnadsestimat i prosjektet, men det er ikke dokumentert at det er gjennomført en kvalitetssikring av kostnadsestimatet.

Revisjonen bemerker at det ikke er noen absolutte krav til kvalitetssikring av kostnadsestimater eller prosjektdokumentasjonen i offentlige investeringsprosjekter. En kvalitetssikring – enten intern eller eksternt – kan imidlertid i mange tilfeller være hensiktsmessig. Dette fordi det kan bidra til å redusere feil og mangler ved kostnadsberegningen og utredningen. Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.⁴⁵ Det vil også være en fordel å kvalitetssikre andre deler av planleggingsfasen enn kalkylen.

Vi vurderer at Valle kommune ikke etterlever egen internkontroll som innebærer gjennomføring av eksternt kvalitetssikring for prosjekt over 2 millioner kroner.

6.9 Revisjonens konklusjon

På bakgrunn av vurderingene over konkluderer vi med at Valle kommune i tilstrekkelig grad etterlever egen etablert internkontroll i revisjonens utvalgte investeringsprosjekter. Vi presiserer imidlertid at den etablerte internkontrollen ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag i det enkelte investeringsprosjektet, og mener kommunen har forbedringspotensial på området.

⁴⁵ NTNU (2015), s. 48

7 Sammenstilling av prosjekter opp mot anbefalt praksis

Revisjonen har også foretatt en sammenstilling av de utvalgte prosjektene opp mot anbefalt praksis på området. En slik oversikt kan være av interesse for å se hva kommune burde vurdere å nedfelle i en etablert internkontroll i fremtiden.

	Nye Valle kultursenter	Oppgradering Hylestad barnehage	Garasje Valle Bygdeheim
Manglende behovsanalyse	Delvis	Delvis	Manglende
Manglende målformuleringer	Kun resultatmål	Ikke dokumentert	Kun resultatmål
Ikke vurdert ulike alternativer	Vurdert alternativer	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert
Ikke vurdert null-alternativet	Vurdert	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert
Valg av gjennomførings- modell ikke vurdert	Ikke vurdert	Ikke vurdert	Ikke vurdert
Valg av anskaffel- sesprosedyre ikke vurdert	Ikke vurdert	Ikke vurdert	Ikke vurdert
Urealistisk førsteestimat	Ikke ferdig	Ja	Ja
Merforbruk ift. gjennomførings- vedtak	Ikke ferdig	Ja	Ja
Mindreforbruk ift. justert budsjett	Ikke ferdig	Nei	Nei
Ikke ekstern kvalitetssikring	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert	Ikke relevant

	Oppgradering Valle barnehage	Felles søppelbod	Utskiftning av vinduer Valle skole
Manglende behovsanalyse	Delvis	Manglende	Delvis
Manglende målformuleringer	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert
Ikke vurdert ulike alternativer	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert
Ikke vurdert null-alternativet	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert
Valg av gjennomføringsmodell ikke vurdert	Ikke vurdert	Ikke vurdert	Ikke vurdert
Valg av anskaffelsesprosedyre ikke vurdert	Ikke vurdert	Ikke vurdert	Ikke vurdert
Urealistisk førsteestimat	Ja	Ja	Ja
Merforbruk ift. gjennomføringsvedtak	Ja	Ja	Ja
Mindreforbruk ift. justert budsjett	Ikke justert	Usikkert hva som er total prosjektramme	Nei
Ikke ekstern kvalitetssikring	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke dokumentert

8 Konklusjoner

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen sett på planleggingen og styringen av investeringsprosjekter i Valle kommune.

Følgende problemstillinger er forsøkt besvart:

1. Har Valle kommune etablert internkontroll som bidrar til å sikre at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag før det fattes vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter?

Revisjonen viser til vurderingene i punkt 4.9 som etter vår vurdering tilsier at Valle kommune har en praksis som synes innarbeidet i kommunen, og at deler av praksisen kan vurderes som etablert internkontroll som kan bidra til å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Praksisen er imidlertid kun delvis nedfelt skriftlig, og revisjonen vurderer at praksisen og rutinen under utarbeidelse har forbedringspotensial. På bakgrunn av våre vurderinger konkluderer vi med at Valle kommune ikke har etablert internkontroll som i tilstrekkelig grad kan bidra til å sikre at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag før det fattes vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter.

2. Har Valle kommune etablert internkontroll for å forberede anskaffelser i investeringsprosjekter?

Etter våre vurderinger redegjort for i punkt 5.5 konkluderer vi med at Valle kommune ikke har etablert internkontroll i tilstrekkelig grad for å forberede anskaffelser i investeringsprosjekter.

3. I hvilken grad etterlever Valle kommune etablert internkontroll i utvalgte investeringsprosjekter?

På bakgrunn av våre vurderinger i punkt 6.8 konkluderer vi med at Valle kommune i tilstrekkelig grad etterlever egen etablert internkontroll i revisjonens utvalgte investeringsprosjekter. Vi presiserer imidlertid at den etablerte internkontrollen ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag i det enkelte investeringsprosjektet, og mener kommunen har forbedringspotensial på området.

9 anbefalinger

Revisjonen ønsker å bemerke at kommuneloven § 25-1 annet ledd presiserer at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Valle kommune er en relativt liten kommune som ikke har store investeringsprosjekter årlig sett i sammenheng med større kommuner. Det kreves dermed at kommunen tar en vurdering av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold for å danne grunnlag for den nærmere vurderingen av innretningen, omfanget og prioriteringen i internkontrollarbeidet. Ved kommunens arbeid med revisjonens anbefalinger er det viktig at kommunen vurderer i hvilket tilfelle for eksempel en markedsdialog vil kunne være hensiktsmessig. Det kan for eksempel settes terskler for når enkelte internkontrolltiltak skal settes inn, men at det ligger et system som gjør at elementene kommer inn ved behov. Det bør således gjennomføres en konkret og tilpasset vurdering i kommunen av hvilke internkontrolltiltak som er nødvendig for ulike investeringsprosjekter, herunder vil det være sentralt å vurdere risiko for avvik. Revisjonens anbefalinger må derfor leses med denne bakgrunn.

På bakgrunn av rapportens funn gir revisjonen følgende anbefalinger:

- 1) Kommunen bør utarbeide en prosjektmodell med klar faseinndeling og klare beslutningspunkter, se punkt 4.9.
- 2) Kommunen bør utarbeide internkontroll som sikrer gjennomføring av behovs- og konseptvurderinger, se punkt 4.9
- 3) Kommunen bør utarbeide internkontroll for å sikre utarbeidelse og dokumentasjon av grunnlag for kostnadsramme og for vurdering av usikkerhet, se punkt 4.9
- 4) Kommunen bør utarbeide internkontroll som sikrer kvalitetssikring av prosjektplanleggingen, se punkt 4.9
- 5) Kommunen bør etablere internkontroll som sikrer vurdering av gjennomføringsmodell, se punkt 5.5
- 6) Kommunen bør etablere internkontroll som sikrer vurdering av anskaffelsesprosedyre, se punkt 5.5
- 7) Kommunen bør etablere internkontroll som sikrer markedsvurdering og dialog med markedet, se punkt 5.5

10 Høringsuttalelse

Takk for ein grundig og nyttig rapport! Me har berre nokre få kommentarar til innhaldet:

- På side 20 står det at «Kommunen har som hovedregel en terskel på 2 millioner for ekstern kvalitetssikring. Ved prosjekter av størrelse på 2 millioner blir det i hovedsak satt av planleggingsmidler.....»

Kommentar: *Dette gjer me i hovudsak på prosjekt som må lysast ut på Doffin.*

- På side 24 står det at «Kommunen opplyser om at de rutinemessig ikke setter av noen usikkerhetsavsetning i kostnadsestimatet»

Kommentar: *Praksisen vår er verken at me alltid skal setje av usikkerheitsavsetning eller at me aldri gjer det. Det vert gjort ei konkret vurdering i det enkelte tilfelle.*

- På side 29 står det at me har statusmøte kvar veke.

Kommentar: *Me har statusmøte annankvar veke.⁴⁶*

Som tidlegare nemnd, og som omtala i rapporten dykkar, fekk teknisk eining for ei tid tilbake i oppdrag å utarbeide rutinar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekt. Av ulike grunnar vart arbeidet forseinka, og då dette fagområdet vart vald ut til forvaltningsrevisjon sette me dette naturleg nok på vent til tilrådingane frå revisjonen låg føre. Me har no nytta konklusjonane og tilrådingane i rapporten til å ferdigstille prosjektmodellen og rutineane, sjå vedlegg.

Vedlagde prosjektmodell, mal og rutine vert lagt inn i IK-systemet vårt (Compilo). I fyrste omgang med halvårleg revisjon, etter kvart årleg. Det er naturleg å evaluere styringsdokumenta relativt hyppig i starten, særleg med tanke på å finne eit detaljeringsnivå og omfang tilpassa ein liten og oversiktleg kommune som vår.

Med venleg helsing

Vidar Homme

| Kommunedirektør

M 900 18 240 | E vidar.homme@valle.kommune.no

[Web](#) | [Facebook](#)



⁴⁶ Revisjonen har endret til korrekt møtefrekvens i rapporten.

11 Litteraturliste

Lover:

- 2017 *Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser, (anskaffelsesloven)*
- 2018 *Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

Forskrift:

- 2017 *Forskrift 12. August 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*

Forarbeider:

- Prop. 46 L (2017-2018) *Proposisjon til Stortinget, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

Veileder, standard, forskningsrapporter:

- NKRF *Veileder i forvaltningsrevisjon, 2023*
- NKRF *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, 2020*
- NTNU *Concept rapport nr. 3, Beslutningsunderlag og beslutnings i store statlige investeringsprosjekter, 2006*
- NTNU *Concept rapport nr. 5, Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter, 2004*
- NTNU *Concept rapport nr. 17, Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag – tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase, 2007*
- NTNU *Concept rapport nr. 45, Kommunale investeringsprosjekter, prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag, 2015*
- NTNU <https://www.ntnu.no/concept/om>
- KS *Veileder, Orden i eget hus, 2020*
- Kommunal- og regionaldepartementet *Veileder, Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet, 2011*

Media og annet:

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) *Mal for kontraktstrategi, hentet fra: <https://anskaffelser.no/verktoy/maler/kontraktstrategi-bygg-og-anlegg>*
- Prosjektveiviseren *<https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/hva-er-planleggingsfasen/26>*
- Riksrevisjonen *Undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning, 2015*

Jostein Aksdal

Foredrag, *Revisjon og kontroll i kommunale investeringsprosjekter, 2022*

Kommunale dokumenter:

Valle kommune

Protokoll fra kontrollutvalget;

Sak 10/23

Sak 18/24

Sak 25/24

Valle kommune

Protokoll fra kommunestyret;

Sak 81/21

Sak 91/21

Sak 99/21

Sak 103/24

Sak 81/2021

Sak 48/22

Sak 31/23

Sak 34/23

Sak 59/23

Sak 113/23

Sak 76/24

Valle kommune

Protokoll fra levekårsutvalget,

Sak 29/23

Sak 1/24

Sak 17/24

Valle kommune

Økonomireglement for Valle kommune, vedtatt i sak 123/21

Valle kommune

Anskaffelsesstrategi 2022-2025, vedtatt i sak 38/22

Valle kommune

Innkjøpsreglement, vedtatt i sak 38/22

Valle kommune

Vedlikeholdsplan for kommunale bygg i Valle kommune 2022-2025

Valle kommune

Økonomiplan 2020-2023

Valle kommune

Økonomiplan 2021-2024

Valle kommune

Økonomiplan 2022-2025

Valle kommune

Økonomiplan 2023-2026

Valle kommune

Økonomiplan 2024-2027

Valle kommune

Økonomiplan 2025-2028